

UNIwersytet SZCZECIŃSKI

ZESZYTY NAUKOWE NR 584

**STUDIA ADMINISTRACYJNE  
NR 2**

SZCZECIN 2010

### **Rada Wydawnicza**

Urszula Chęcińska, Inga Iwasiów, Danuta Kopycińska, Izabela Kowalska-Paszt  
Piotr Niedzielski, Ewa Szuszkiewicz, Dariusz Wysocki  
Edward Włodarczyk – przewodniczący Rady Wydawniczej  
Aleksander Panasiuk – przewodniczący Senackiej Komisji ds. Wydawnictw  
Edyta Łongiewska-Wijas – redaktor naczelna Wydawnictwa Naukowego

### **Recenzent**

dr hab. prof. UAM Jerzy Babiak

### **Redaktor naukowy**

prof. zw. dr hab. Jerzy Konieczny

### **Redaktor Wydawnictwa**

Elżbieta Zarzycka

### **Korektor**

Renata Bacik

### **Skład komputerowy**

Halina Lipiec

Pełna wersja publikacji [www.sumjarocin.pl](http://www.sumjarocin.pl)

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2010

**ISSN 1640-6818**

**ISSN 2080-5209**

---

**WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO**

Wydanie I. Ark. wyd. 11,0. Ark. druk. 13,0. Format B5. Nakład 35 egz.

## SPIS TREŚCI

<i>MAREK SUCHANEK</i> – Etos w administracji publicznej .....	5
<i>ANDRZEJ KWIATKOWSKI</i> – Podstawy prawne zarządzania zasobami podmiotów administrujących .....	29
<i>NORBERT BANASZAK</i> – Usługi świadczone przez administrację publiczną .....	51
<i>JAGODA GANDZIAROWSKA, JAN ZYCH, KAROL SROKA</i> – Procesy decyzyjne w administracji – wybrane problemy .....	73
<i>MIECZYŚLAW STANISZEWSKI</i> – Aspekty sprawnej i efektywnej administracji podatkowej .....	99
<i>KINGA FLAGA-GIERUSZYŃSKA, TOMASZ ANIUKIEWICZ</i> – Podmioty administracji i ich wiarygodności w postępowaniu upadłościowym .....	117
<i>PAWEŁ GÓRECKI</i> – Pojęcie skarżącego w postępowaniu sądowoadministracyjnym .....	137
<i>HENRYK HAAK</i> – Nazwisko rodowe dziecka według kodeksu rodzinnego i opiekuńczego .....	147
<i>ŁUKASZ FÓRMANKIEWICZ</i> – Nowa ustawa o zmianie imienia i nazwiska – wybrane zagadnienia materialnoprawne .....	165
<i>AGNIESZKA FÓRMANKIEWICZ</i> – Nowa ustawa o zmianie imienia i nazwiska – wybrane zagadnienia procesowe .....	185



MAREK SUCHANEK

## ETOS W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

### Wprowadzenie

Naczelną zasadą działania administracji publicznej winno być przestrzeganie przepisów prawa. To jednak nie wystarcza, aby być dobrym urzędnikiem, pracującym w pozytywnie ocenianym urzędzie publicznym. Członkowie tak istotnej grupy zawodowej, jak pracownicy administracji publicznej powinni bowiem nie tylko przestrzegać prawa, ale także pamiętać o poszerzonych wobec nich wymaganiach etycznych. Oznacza to, że wykonywanie zawodu urzędniczego związane jest również z potrzebą przestrzegania takich zasad etycznych i moralnych<sup>1</sup>, do których przestrzegania nie są w takim samym stopniu zobligowani pozostali członkowie społeczeństwa. W szczególności od urzędnika należy wymagać nie tylko sprawiedliwości, uczciwości, obowiązkowości, dyskrekcji itp., ale przede wszystkim poczucia misji zawodu, dla którego najwyższą wartością jest dobro społeczeństwa. Prawo bowiem nakłada jedynie wymagania zewnętrzne, a etyka pochodzi od wewnątrz. Etyka cywilizacji łacińskiej niesie przeświadczenie, że tak życie prywatne, jak i publiczne, mają być poddane wy-

---

<sup>1</sup> Przyjęło się zamiennie używanie terminów etyka i moralność, pamiętać jednak warto, że słowa te mają odmienną etymologię. Wyraz „etyka” pochodzi od greckiego *ēthikos*, a to z kolei wywodzi się od słowa *ēthos* oznaczającego charakter, ale także zwyczaj, obyczaj. Postępowanie etyczne powinno być zatem rozumiane jako postępowanie odpowiadające akceptowanym w społeczeństwie normom. Słowo „moralność” pochodzi natomiast od łacińskiego *moralis* i oznacza to, co słuszne.

mogom moralnym. A gdy w obrębie cywilizacji łacińskiej zaniecha się „kultu prawdy”, sprawiedliwości, szanowania wolności, musi nastąpić rozbitcie społeczeństwa, upadek narodu, bezsilność państwa na zewnątrz, a zobojętnienie obywatelskie wewnątrz, albowiem poderwie się zasadniczo siły twórcze<sup>2</sup>.

Celem niniejszych rozważań jest ukazanie etosu urzędniczego jako warunku koniecznego dobrego funkcjonowania administracji publicznej, dla której podstawową wartością jest interes społeczny.

### **Etos, etyka ogólna i zawodowa oraz ich rola**

Podjmując problematykę etosu pracownika administracji publicznej, warto rozpocząć od pojęcia administracji publicznej. Otóż termin „administracja publiczna” można różnorodnie definiować. Najogólniej można stwierdzić, że jest to pewna organizacja – działalność wyodrębniona przez państwo, a powołana po to, aby realizować i kontrolować wszelkie zadania wszystkich jednostek społecznych i całego państwa<sup>3</sup>. Każda osoba zatrudniona w administracji staje się pracownikiem administracji publicznej<sup>4</sup>. Zostaje powołana na stanowisko po to, aby sumiennie realizować wszystkie normy i przepisy prawa danego państwa.

Podstawowe zadania administracji publicznej to: ochrona interesu publicznego, zapewnienie prawidłowego i sprawnego funkcjonowania państwa, a także poprawienie jakości życia obywateli i stosunków międzyludzkich. Należy przy tym zdawać sobie sprawę, że zadania te realizowane są w okresie, kiedy przechodzimy – coraz powszechniej i u nas zauważalną – światową rewolucję od społeczeństw opartych na kapitale do społeczeństw opartych na wiedzy i informacji. Rola i koncepcja funkcjonowania państwa jako systemu o bardzo silnie określonych granicach, systemu administracyjnego opartego na założeniu prymatu państwa i ścisłego rozdziału pomiędzy życiem publicznym a życiem prywatnym, też ulega zmianie. Przemiany te rzutują na życie społeczne we wszystkich jego formach. Nie ma zatem nic dziwnego w tym, że instytucje i wartości, które do tej pory nam dobrze służyły z coraz większym trudem spełniają nowe

---

<sup>2</sup> F. Koneczny, *O cywilizację łacińską*, Lublin 1996, s. 9.

<sup>3</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2002, s. 13.

<sup>4</sup> J. Boć, *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 156.

zadania, czy stanowią kompas wyznaczający kierunek, w którym należy podążać.

Nowa koncepcja administracji, która ma sprostać współczesnym wyzwaniom, związana jest ściśle z etyką. Współczesna administracja publiczna nie odrzuca większości narzędzi i technik wypracowanych dotychczas, jednak wymaga, aby przy podejmowaniu krytycznych decyzji, wyznaczaniu i wyborze drogi na przyszłość mieć na względzie dobro społeczne i wartości etyczne akceptujące oraz tolerujące różnice pogładowe i aspiracyjne poszczególnych jednostek, a jednocześnie pozwalające na balansowanie konfliktów indywidualnych i społecznych<sup>5</sup>.

Etyka jest dyscypliną filozoficzną zajmującą się moralnością, czyli nauką o wartościach. W ujęciu słownika etycznego: „Moralność (*moralitas*) jest to zjawisko społeczne, każdorazowo ukształtowane historycznie w określonym społeczeństwie, którego zadaniem jest regulacja stosunków między jednostką a jednostką oraz między poszczególnymi jednostkami a grupami społecznymi. Moralność to faktycznie funkcjonujące w społeczeństwie poglądy i przekonania, znajdujące swój odpowiednik w postawach ludzi wobec innych, w ich postępowaniu i współżyciu”<sup>6</sup>. Podstawowymi elementami moralności są wartości, oceny, normy, sankcje, wzory osobowe oraz ideały. To właśnie z moralnością wiąże się etyka normatywna nazywana często etyką właściwą, która zajmuje się aksjologią etyczną i deontologią. Celem etyki normatywnej jest kształtowanie określonych przeświadczeń o tym, co jest dobre i złe. Ma charakter projektujący oraz oceniający i zawsze wiąże się z określonym systemem wartości. Składają się na nią wyobrażenia o wartościach, normy, sankcje i wzory osobowe.

Przez wartość ogólnie uważa się to, co jest cenne, dobre, doskonałe. Termin „wartość” ma wiele znaczeń i występuje zamiennie z takimi pojęciami, jak: potrzeby, postawy, dążenia, cele życiowe, aspiracje itp. W ujęciu psychologicznym za wartość uznaje się to, co jest obiektem pożądań, utożsamia się ją z postawą rozumianą jako czynnik selekcji motywów i z kryterium wyboru celu: wartość jest czynnikiem wpływającym na wybór celów działań, środków ich realizacji<sup>7</sup>. Z przytoczonych informacji dotyczących rozumienia tego terminu

---

<sup>5</sup> M. Dębicki, *Urzędnik XXI wieku*, w: *Rozwój kadr administracji publicznej*, red. B. Kurycka, Białystok 2001, s. 12.

<sup>6</sup> *Mały słownik etyczny*, red. S. Jedynek, Lublin 1999, s. 16.

<sup>7</sup> Cz. Matuszewicz, *Psychologia wartości*, Warszawa 1975, s. 9.

wynika, iż chodzi przede wszystkim o zjawisko wyboru (celu dążeń i ustosunkowania się do tego celu, selekcji alternatyw dążeń w określonej sytuacji psychologicznej, selekcji potrzeb, środków działania). W kontekście analizowanej problematyki warto też przywołać psychologiczne definicje wartości, które przedstawiają ją jako: element systemu przekonań jednostki o nienormatywnym charakterze; jako system przekonań jednostki o charakterze normatywnym; działania jednostki uważane za godne pożądanía, czy w końcu jako przedmiot, który zaspokaja potrzeby jednostki<sup>8</sup>. Tak więc wartość może być traktowana jako zjawisko psychiczne o charakterze poznawczym, o znaczeniu zbliżonym do psychologicznego znaczenia terminu postawy. Ważność wartości dotyczy wówczas jej centralnego usytuowania w systemie przekonań jednostki. Wartość jest faktem psychicznym o charakterze afektywno-poznawczym, który można określić jako „wyobrażone przez jednostkę przeżycie psychiczne wiązane przez nią z zajęciem w rzeczywistości stanu nagrody”<sup>9</sup>. Wartości zatem mogą mieć istotny wpływ na działanie człowieka, pobudzając go do osiągnięcia czegoś, co jest w określonym stopniu przez niego wyobrażalne.

Etyka jest dziedziną normującą stosunek człowieka do świata wartości. Z uznania określonych wartości można wyprowadzić normy postępowania. Norma etyczno-moralna jest to zasada postępowania, dyrektywa wyznaczająca obowiązek określonego zachowania w danej sytuacji przez odwołanie się do odpowiednich wartości i ocen moralnych. Słownik etyczny podaje: „Normy moralne są to imperatywne składniki systemów etycznych i moralności, występujące jako nakazy i zakazy”<sup>10</sup>. Normy moralne mają przeważnie charakter imperatywny, to znaczy nakazują dążyć do wartości dodatnich i zakazują dążenia do wartości ujemnych. Normy mogą być bezwarunkowe lub obowiązywać w określonych okolicznościach, mogą być ogólne lub szczegółowe, obowiązujące w danym środowisku.

Pomimo iż obecnie termin etyka używany jest w wielu znaczeniach, ogólna definicja etyki jako nauki o moralności (rozumianej także jako uporządkowany zespół zasad postępowania akceptowany przez jakąś osobę lub grupę) interesuje nas najbardziej w kontekście rozważań na temat etyki zawodowej

---

<sup>8</sup> M. Misztal, *Problematyka wartości w świecie socjologii*, Warszawa 1975, s. 17.

<sup>9</sup> K. Grzegorzczak, *Pojęcie wartości w antropologii*, w: „Studia Socjologiczne” 1971, nr 2, s. 22.

<sup>10</sup> *Mały słownik etyczny*, s. 181.



urzędników administracji publicznej. Etyka zawodowa odnosi się bowiem do spisanych norm odpowiadających na pytanie, jak ze względów moralnych przedstawiciele danego zawodu powinni, a jak nie powinni postępować<sup>11</sup>. Jednak w potocznym użyciu etyka zawodowa oznacza wszelkie zasady tego typu, niezależnie od tego, czy zostały spisane, czy też mają charakter niepisany. Treść zasad etyki zawodowej jest, najogólniej biorąc, wyznaczona przez rolę społeczną przypisywaną osobom wykonującym określony zawód.

Wyraźne artykułowanie zasad deontologicznych jest charakterystyczne jednak tylko dla niektórych zawodów, w szczególności tych, które cieszą się (a przynajmniej powinny się cieszyć) szczególnym zaufaniem społecznym, których wykonywanie wymaga szczególnego zaufania. Etyka zawodowa urzędników administracji publicznej jest więc przede wszystkim zbiorem norm stanowiących konkretyzację ogólnych norm moralnych, określających szczegółowe ich konsekwencje dla typowych sytuacji, w jakich znaleźć się mogą osoby wykonujące ten zawód. Warto zauważyć, że nie wszystkie normy muszą być spisane. Mogą się zawierać np. w przyjętym sposobie rozwiązywania ściśle określonych problemów, w sposobie podchodzenia do podobnych spraw itd. Etyka zawodowa nie jest bowiem instrukcją, jak należy zachować się w każdym przypadku, w każdej okoliczności, ponieważ nie sposób opisać wszystkie przypadki i okoliczności.

Pojęcie etyki zawodowej jest bliskie pojęciu etosu. To ostatnie często bywa używane w odniesieniu właśnie do grup zawodowych. Bardzo różne są definicje pojęcia „etos”. Jedne dotyczą przede wszystkim odniesień do indywidualnych osób, inne wręcz przeciwnie – do całych grup społecznych, np. zawodowych, czy etyki w ogóle, a sam etos staje się bliski etyce zawodowej. „Pod pojęciem etosu rozumie się obyczajowość czy moralność braną od strony podmiotowej. Bierze się tu pod uwagę nie tylko pewne swoiste sposoby postępowania, ale także nastawienia wewnętrzne, ich treść aksjologiczną i normatywną”<sup>12</sup>. Etos w takim ujęciu wyraża się w postaci zmieniającej się, kształtującej człowieka i kształtowanej przez człowieka. Jest to zarazem działanie społeczne, ale również mające swoje umiejscowienie w przeżyciach człowieka, jego decy-

---

<sup>11</sup> I. Lazari-Pawłowska, *Etyki zawodowe jako role społeczne*, w: I. Lazari-Pawłowska, *Etyka. Pisma wybrane*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992, s. 84.

<sup>12</sup> S. Olejnik, *Etos, etyka pracy zawodowej*, w: *W kręgu moralności chrześcijańskiej*, Warszawa 1985, s. 225.

zjach, motywach działania i w psychice ludzkiej. Praca zawodowa urzędnika, akceptowana i przeżywana, przyczynia się poważnie do kształtowania obyczajów i etosu całej grupy zawodowej oraz jest tym etosem określona. „Obyczaje, normy, wartości, wzory postępowania składające się na styl życia i charakter danej grupy ludzi określające jej odrębność” to z kolei definicja etosu zawarta w *Słowniku języka polskiego*<sup>13</sup>. Podobna definicja znajduje się w *Słowniku wyrazów obcych* Władysława Kopalińskiego, gdzie etos to „przewodnie wierzenia, mierniki, kryteria, ideały, charakteryzujące albo nurtujące jakąś grupę, społeczność, naród, ideologię; zespół wartości będący podstawą głównych form, wzorców zachowania się albo myśli jakiejś kultury, społeczeństwa, instytucji, pracy literackiej albo naukowej, dyscypliny intelektualnej; charakter albo osobowość człowieka zwłaszcza pod względem równowagi między namiętnościami i rozważą (Arystoteles); podstawowy światopogląd, usposobienie, postawa moralna, system wartości jednostki (gr. *ēthos* – charakter, zwyczaj, mieszkanie, ojczyzna)”<sup>14</sup>.

W socjologii kultury i moralności przez etos rozumie się styl życia pewnej określonej społeczności, oparty na przyjętej hierarchii wartości, przejawiający się w sądach o postępowaniu, bądź w postawach i zachowaniach członków danej grupy społecznej. Kiedy napotyka się trudności z wydobyciem norm moralnych spośród innych norm występujących w danej grupie ludzi, to właśnie wtedy posługiwać się należy pojęciem etosu<sup>15</sup>. Etos w tym rozumieniu byłby obowiązującą w danym społeczeństwie hierarchią wartości moralnych lub zespołem zachowań specyficznych dla danej grupy ludzi i uwarunkowanych przyjętą w tej grupie hierarchią wartości.

Współcześnie etos oznacza więc koncepcję życia i zachowań określonej grupy – jej ideały i cele życiowe, system wartości, wzorce zachowań, moralne i obyczajowe, pewien styl życia. Ów etos określają zatem wartości, zasady, motywacje i zachowania ściśle moralne (etyczne), do których należą uniwersalne i podstawowe w etyce pojęcia, takie jak: sprawiedliwość, prawda, zaufanie, uczciwość, odpowiedzialność, rzetelność, solidność, wiarygodność, dotrzymywanie umów, terminowość, słowność. Określają go również wartości intelektualne: wiedza, wysokie kwalifikacje i kompetencje; wartości sprawnościowe,

---

<sup>13</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 1978, t. 1, s. 558.

<sup>14</sup> W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych*, Warszawa 2009, s. 203.

<sup>15</sup> M. Ossowska, *Socjologia moralności. Zarys zagadnień*. Przedmowa, Warszawa 1986.

wymagające także predyspozycji psychicznych (zdolność przewidywania skutków działania, szybkość decyzji czy odporność na stres) oraz kultura osobista, którą stanowi również wiele składowych – od uprzejmości i grzeczności, po ubiór.

Etos manifestuje się też w sposobach rozwiązywania przez daną społeczność konfliktów, w sposobach traktowania poszczególnych ludzi w danej grupie, w podejściu do pracy, postępowaniu w konkretnych sytuacjach. Etos to również pewien wzorzec postępowania i pewne spisane procedury postępowania zwane także kodeksem, w tym przypadku pracownika administracji publicznej, określające sposoby jego zachowania w celu realizacji potrzeb związanych ze służbą publiczną. Kodeks taki opiera się przede wszystkim na wartościach etycznych każdego człowieka, czyli na wartościach, które ukazują pewien zakres prawidłowego zachowania realizowanego przez dane środowisko społeczne. Pewne wzorce postępowania są bowiem akceptowane w każdej społeczności i wspólnocie, dając jej pewne cechy wspólne dla wszystkich. To z kolei określa wymogi i normy, którymi powinien kierować się członek tej społeczności realizując swoje zadania czy to w pracy, czy też w życiu osobistym. Wartości etyczne, którymi powinien w swojej pracy kierować się każdy pracownik administracji publicznej zawarte są przecież w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która jest podstawową ustawą o najwyższej mocy prawnej. Reguluje ona zarówno podstawy ustroju państwa, jak i formułuje podstawowe prawa i obowiązki obywatela, a normy konstytucji stanowią podstawę i są punktem wyjścia pozostałych norm obowiązujących w państwie. Jednym z najważniejszych aspektów w tym podstawowym źródle prawa jest to, że przedmiotem działań każdego pracownika administracji publicznej jest ochrona praw obywatelskich<sup>16</sup>. Godność człowieka to nienaruszalna wartość każdego obywatela najistotniej warunkująca dobre postępowanie podmiotu wypełniającego funkcję publiczną. Słowa zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o „godności człowieka”, bez prawidłowego i odpowiedniego postępowania człowieka, stałyby się nieistotnym elementem w wypełnianiu podstawowych zadań pracownika administracji publicznej, które służą realizacji potrzeb interesu publicznego. Przecież Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej została ustanowiona, aby „na zawsze zagwarantować prawo obywatelskie”, jak i po to, aby „działaniu instytucji publicznej zapewnić rzetelność i sprawność”. Dlatego też

---

<sup>16</sup> Art. 30, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

pracownik administracji publicznej, jak każdy obywatel naszego państwa, powinien kierować się zasadami ustanowionymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, bo to właśnie one są jedną z podstaw całego kodeksu etycznego pracownika.

Postaw i zachowań etycznych nie da się całkowicie upowszechnić, stosując wyłącznie narzędzia prawne. Zagadnienia etyczne wchodzą znacznie głębiej w sferę moralności niż może to zrobić prawo operujące ciągiem pojęć: hipoteza – dyspozycja – sankcja. Człowiek jako istota społeczna potrzebuje akceptacji grupy. Wyobcowanie, usunięcie poza grupę, napiętnowanie, ostracyzm są zazwyczaj bardziej dotkliwe od ewentualnie związanych z tym dolegliwości prawnych. Przynależność zaś do grupy preferującej pozytywne wzorce postaw i zachowań jest zazwyczaj źródłem korzyści zarówno psychicznych (poczucie własnej wartości, poczucie bezpieczeństwa), społecznych (awans w ocenie społecznej – zaufanie, domniemanie kompetencji), jak i zawodowych (awans, wymiana doświadczeń, informacji, szkolenia). Etos pracowniczy jest więc potrzebny każdemu urzędowi z trzech głównych powodów:

1. Oprócz tradycyjnej wiedzy o sterowaniu motywacją do pracy poprzez kary i nagrody materialne oraz systemy kontroli, współczesne zarządzanie opiera się na sterowaniu motywacją godnościową pracowników, decydującą o jakości wykonywanej pracy. Nie sposób zarządzać jakością, tworzyć przyjazny dla obywatela urząd, gdy nie posiada on swego etosu, ponieważ jakość oznacza samokontrolę, a tę tworzy tylko pracowniczy etos. Przede wszystkim etos potrzebny jest więc kadrze zarządzającej do sprawnego kierowania organizacją.

2. W rozwiniętej demokracji, w której stawia się głównie na jakość działania etos stanowi warunek dobrego wizerunku urzędu. Demokracja sprawia, że źle funkcjonujący urząd, generujący niezadowolenie lokalnej społeczności, sam prosi się o dokonanie w nim kadrowej „estetyki” i zagraża stabilności zatrudnienia pracowników.

3. Etos urzędu potrzebny jest urzędnikom, aby mogli normalnie funkcjonować. Zawodowo aktywny człowiek 80% swojej energii życiowej i czasu poświęca na pracę. Jest więc rzeczą naturalną, że także 80% swoich potrzeb godnościowych powinien zaspokajać w pracy, w urzędzie, z którego jest dumny, mając pracę „godną pozazdroszczenia”. Jeśli ktoś nie odczuwa dumy z wyko-

nywanej pracy i wstydzi się tego, gdzie pracuje, wtedy otwiera się szerokie pole do wszelkich dysfunkcji i patologii zachowania<sup>17</sup>.

### **Podstawowe zasady – wartości etosu administracji publicznej**

Zachowanie wartości etycznych tworzy specyficzny klimat organizacyjny w urzędzie administracji publicznej, sprzyjający rozwojowi samokontroli, dyscypliny i jakości pracy. Przestrzeganie zaś przez pracowników administracji zasad etycznych opartych na podstawowych wartościach, takich jak: praworządność, rzetelność, uczciwość, bezstronność, profesjonalizm i neutralność polityczna powoduje zaspokojenie ich potrzeby poczucia godności, a to podnosi jakość urzędowania i pozwala stworzyć zewnętrzny wizerunek urzędu spełniającego oczekiwania społeczeństwa. Urzędnik powinien działać zgodnie z zasadą praworządności<sup>18</sup>, przestrzegać uregulowań i procedur zapisanych w przepisach prawnych. W sprawnie funkcjonującym aparacie administracyjnym traktuje się obywateli z pełnym poszanowaniem zasady równości i niedyskryminowania. Interesanci znajdujący się w takiej samej sytuacji czy zwracający się do urzędu w takiej samej sprawie powinni być traktowani w porównywalny sposób i równie sprawnie obsługiwani. Z konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa wynika prawo obywateli, aby w takich samych sytuacjach prawnych i faktycznych oczekiwali od organów administracji takich samych rozstrzygnięć. Niedopuszczalne jest nieusprawiedliwione, nierówne traktowanie ze względu na narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie, religię, przekonania polityczne, przynależność do grupy społecznej lub mniejszości narodo-

---

<sup>17</sup> M. Kosewski, *Etos pracowniczy w urzędach państwowych i samorządowych*, w: „Służba Cywilna”, Jesień–Zima 2003/2004, nr 7, s. 68.

<sup>18</sup> Odróżnienie wartości etycznych od zasad etycznych, na wzór odróżniania celów od środków, nie jest konieczne, ponieważ zasady etyczne przeniknięte są wartościami etycznymi. Podobnie ma się rzecz z rozgraniczeniem między zasadami etycznymi obowiązującymi wszystkich ludzi a zasadami etycznymi obowiązującymi tylko członków określonej profesji, szczególnie urzędników. Bez wątpienia, wszystkich ludzi obowiązują takie zasady etyczne, jak np. współczucie, dobroczynność, uczciwość, odwaga, poszanowanie autonomii jednostek ludzkich, godność, dotrzymywanie przyrzeczeń, integralność. Oczywiście każda z tych zasad może być również traktowana jako zasada etyki urzędniczej, ale nie jako jej specyficzna zasada. Poziom wymagań etycznych stawiany urzędnikom jest wyższy od wymagań obowiązujących pozostałych członków społeczeństwa.

wej, posiadanie własności i dóbr, inwalidztwo, wiek czy preferencje seksualne. Jest to oczywiste i wynika z Konstytucji RP.

Obowiązek przestrzegania prawa jest powszechnym obowiązkiem, jednak w sposób szczególnie nałożony jest na osoby związane z administracją publiczną, które powinny zwracać uwagę nie tylko na to, aby ich poczynania, decyzje dotyczące praw i interesów obywatela były zgodne z obowiązującymi przepisami prawnymi, ale także by wykonywane były sumiennie, sprawnie i bezstronnie. Takie postępowanie świadczy o rzetelności i kompetencji. Zasada rzetelności urzędnika polega bowiem na tym, iż sumiennie i osobiście wykonuje on swoją pracę. Nie można sobie bowiem wyobrazić w państwie demokratycznym i praworządym działalności administracji naruszającej prawo. Przepisy prawa nakazują też administracji działać sprawnie, uwzględniać w miarę możliwości słuszne interesy stron, informować je o przysługujących im uprawnieniach, umożliwiać im udział w postępowaniu.

Rzetelne wykonywanie zadań obejmuje także zgodność między faktami a ich przedstawianiem i opisywaniem przez urzędnika. Jest to więc uczciwość w prezentowaniu propozycji rozwiązywania pojawiających się problemów i zagadnień, wskazywanie różnych alternatywnych dróg postępowania i informowanie o ich możliwych konsekwencjach, zgodnie ze swą najlepszą wiedzą i w sposób wolny od subiektywnych ocen. Uczciwość należy do najbardziej podstawowych i powszechnych wartości w etyce. Niestety należy także do zasad najczęściej łamanych. Jest to wartość, zasada – elementarna i uniwersalna. Jest wartością złożoną – obejmuje także inne wartości: prawdomówność, słowność, prawość, solidność, sprawiedliwość, nieprzekupność. Jest utożsamiana z nimi lub traktowana zamiennie. Ogólnie przez uczciwość rozumie się cechę moralną, której istotą jest ściśle przestrzeganie norm moralnych określających stosunki z innymi ludźmi oraz stosunek jednostki do samej siebie. Uczciwość może być dyspozycyjna, określa się ją wtedy jako trwałą cechę charakterologiczną, oraz sytuacyjną, kiedy dotyczy konkretnego zachowania się w danej sytuacji. Zawsze koniecznym warunkiem uczciwości jest wewnętrzne przeświadczenie o potrzebie i wartości określonego postępowania. Uczciwość jest niezbędna w każdym działaniu ludzkim, zwłaszcza wówczas, gdy jego bezpośrednim przedmiotem – adresatem – jest człowiek. Mówimy o uczciwym człowieku w ogóle, ale także o uczciwym przedstawicielu określonego zawodu i działania, np. pracowniku administracji publicznej. Uczciwość jest warunkiem dotrzymywania umów, podjętych zobowiązań. Zaprzeczeniem uczciwości we

wszystkich przypadkach jest oszustwo, kręctwo, matactwo, niedotrzymywanie zobowiązań, wszelkiego rodzaju fałszerstwa, kłamstwa, świadome wprowadzanie w błąd na niekorzyść drugiej strony.

Ważną wartością charakteryzującą pracownika administracji jest bezstronność i niezależność. Polega to na powstrzymaniu się od wszelkich osądających działań mających negatywny wpływ na sytuację interesantów oraz od wszelkich form faworyzowania, bez względu na motywy takiego postępowania. Na działania administracyjne nie mogą mieć wpływu żadne czynniki zewnętrzne i pozamerytoryczne, w szczególności osobiste i ekonomiczne. W toku podejmowania decyzji urzędnik powinien ponadto uwzględniać wszystkie istotne czynniki i nadawać każdemu z nich należne mu znaczenie, a nie powinien uwzględniać okoliczności nienależących do sprawy. Chodzi o to, aby przy rozstrzyganiu danej sprawy nie sugerować się okolicznościami niezwiązanymi z tą sprawą. Wykluczyć należy również presję polityczną. Pozostająca na styku z obywatelem trwała tkanka władzy wykonawczej – jaką stanowią urzędy administracji rządowej – nie może ujawniać wrażliwości i podatności na oddziaływanie rozmaitych sił politycznych, ale musi kierować się właściwie pojętym interesem wspólnym, publicznym i ogólnym, nadrzędnym wobec interesów partykularnych i szczegółowych<sup>19</sup>. W podejmowaniu decyzji urzędnik nie może kierować się interesem żadnej grupy ani jednostki, tylko interesem państwa i społeczeństwa.

Integralnym składnikiem pojęcia bezstronności jest apolityczność – oznaczająca nie brak poglądów politycznych, ale ich niemanifestowanie w pracy zawodowej<sup>20</sup>. W tym ujęciu pojęcie bezstronności obejmuje zatem także polityczną neutralność. Neutralność polityczna urzędników zawiera się w równym traktowaniu wszystkich obywateli przez administrację. Zasada jawności dotyczy zakresów udostępniania albo ograniczania informacji o sprawach prowadzonych przez urzędników, szczególnie mediom. Jawność, określana również jako otwartość albo przejrzystość działalności urzędników, uznawana jest za ważny miernik ich etyczności. Jawność jest rezultatem uczciwości umożliwiającej merytoryczne uzasadnianie decyzji. Przejawami jawności działań publicz-

---

<sup>19</sup> Uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 grudnia 2002 r., sygn. akt K 9/02, pkt 5.5.

<sup>20</sup> Uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 listopada 1998 r., sygn. akt K 42/97, pkt 3.4.

nych urzędników są: procedury stanowienia, stosowania i kontrolowania aktów administracyjnych; zasady funkcjonowania, finansowania i rozliczania instytucji publicznych; unikanie konfliktów interesów urzędników ze sprawowanymi przez nich funkcjami, szczególnie w sprawach materialnych – zamówień publicznych, prac zleconych na rzecz administracji, koncesji, zwolnień i ulg podatkowych; stosunki między urzędnikami a politykami i parlamentarzystami; dopuszczalność publicznego ujawniania informacji o nieetycznych działaniach urzędników.

Ważną zasadą jest zachowanie tajemnicy zawodowej oraz ochrony danych osobowych. Urzędnik mający dostęp do danych osobowych obywatela powinien zapewnić mu sferę prywatności i nietykalności osobistej. Niedopuszczalne jest przetwarzanie danych osobowych, wykorzystywanie ich do celów bezprawnych oraz przekazywanie osobom nieuprawnionym. Odpowiedzialność jest obowiązkiem ponoszenia konsekwencji przy określonych zachowaniach. Odpowiedzialność pracownika administracyjnego wiąże się z odpowiadaniem za naruszenie obowiązków służbowych czy jakichkolwiek wartości etycznych, a także z koniecznością naprawienia skutków błędnego postępowania.

W kontaktach ze społeczeństwem urzędnik jest usługodawcą, powinien więc zachowywać się właściwie, uprzejmie i pozostawać dostępnym. Powinien starać się być jak najbardziej pomocnym i udzielać wyczerpujących, dokładnych odpowiedzi na skierowane do niego pytania. W przypadku braku kompetencji powinien skierować interesanta do właściwego urzędnika czy określić miejsce załatwienia problemu. Zasada uprzejmości wynika z poczucia służebności funkcji urzędów administracyjnych w stosunku do społeczeństwa oraz kultury osobistej urzędnika. Zasada zachowania się z godnością w miejscu pracy oraz poza nim jest klasycznym obowiązkiem pracowników służb publicznych. Granice tego obowiązku nie są ostre. Urzędnik powinien unikać wszystkiego, co mogłoby przynosić ujmę wykonywanym przez niego zajęciom, podważałoby powagę urzędu lub narażałoby na szkodę interes publiczny. Przestrzeganie wartości etycznych w połączeniu z wiedzą i kwalifikacjami czyni z pracownika profesjonalistę. Kadra urzędnicza opierająca swe funkcjonowanie na profesjonalizmie kreuje wizerunek administracji jako przyjaznej obywatelowi i służącej dobru społecznemu.

Praktycznym wymiarem etosu w administracji jest zaufanie społeczne, które wynika z realizowanych przez urząd publiczny podstawowych zasad etycznych w zakresie swej działalności. Chodzi o stworzenie etycznego wize-



runku zarówno urzędu, jak i zatrudnionych w nim ludzi – rzetelnych, przyzwoitych i godnych zaufania, czyli etycznych. Dobro wspólne, jakim jest zaufanie, służy wszystkim. Zaufanie jest wypadkową wszystkich zasad i wartości moralnych, jest dobrem publicznym w czystej postaci. Każda epoka tworzy swoje reguły postępowania i jest wrażliwa na zbiór pewnych wartości, które składają się na kapitał społeczny. Ten kapitał to system więzi między ludźmi, wspólnie akceptowane normy, wzajemne zaufanie i wynikającą z nich gotowość do współpracy. Zaufanie jest wartością wbudowaną w demokratyczne instytucje państwa prawa, jest tworzone i przekazywane za pośrednictwem mechanizmu kulturowego.

Nie ma wątpliwości, że normy wymagają akceptacji społecznej. Jeśli zaufanie ma być wartością powszechną, dana społeczność musi też zaakceptować jego części składowe: praworządność, rzetelność, uczciwość, apolityczność, pracowitość itp. Jeżeli przyjmiemy, że zaufanie jest dobrem publicznym o podstawowym znaczeniu dla życia społecznego, to nieetyczne, niezgodne z etosem działania urzędu mogą niszczyć fundament, na którym buduje się demokratyczne państwo prawa. Budowanie zaufania, rozumianego jako kultura pracy opartej na wartościach etycznych, może być osiągnięte tylko w sposób inkrementalny. Proces ten wymaga powolnego przenoszenia punktu ciężkości z odpowiedzialności prawnej na odpowiedzialność społeczno-moralną. W toku tego procesu, zaczynając od wymogu zachowań tylko zgodnych z prawem i związanych z tym metod kierowania i kontroli, przesuwamy się w kierunku odpowiedzialności subiektywnej<sup>21</sup>. Odpowiedzialność ta nie ma charakteru prawnego i nie musi być związana z naruszeniem prawa. Wspomniane przesunięcie punktu ciężkości wymaga nie tylko konieczności zbudowania infrastruktury etycznej<sup>22</sup>, lecz także przestrzegania wartości etosowych powodujących przyznanie urzędnikowi lub grupie urzędników odpowiedniego stopnia godności.

Coraz wyższe wymagania stawiane funkcjonariuszom publicznym przez procedury prawne demokratycznego państwa ujawniają ograniczenia metod ekstensywnego zarządzania i sterowania pracownikami, metod, które polegają na stosowaniu kar i nagród materialnych, mnożeniu rozkazów idących z góry

---

<sup>21</sup> B. Kudrycka, *Etyczne administrowanie: wyzwania dla samorządu terytorialnego*, Warszawa 2000, s. 13.

<sup>22</sup> Szerzej zob. J. Filek, *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, Kraków 2004, s. 111 i n.

i kontroli ich wykonania. Jest to droga do większej ilości pracy miernej jakości, do żądania nowych etatów i pieniędzy, prowadząca w ślepy zaułek ograniczeń budżetowych. Współczesne zarządzanie motywacją pracowniczą oparte jest na powiązaniu procesu pracy z procesem zaspokajania własnej godności. Oznacza to stworzenie warunków sprzyjających zgodności zachowania w pracy z przekonaniami człowieka o tym co słuszne, właściwe i wartościowe oraz powstawaniu konsonansów godnościowych w codziennym wykonywaniu pracy, w relacjach pracownika z kierownictwem i kolegami<sup>23</sup>.

Potrzebę godności zaspokajają każdy czyn moralny. Nie wystarczy tu jednak chęć bycia dobrym i mądrym człowiekiem, trzeba mieć jeszcze przekonanie o tym, że jest się człowiekiem wartościowym. Takich przekonań dostarczają „przeżycia godnościowe”, które łączą w sobie elementy poznawcze i emocjonalne oraz zaspokajają potrzebę godności. Biorą się one z trzech źródeł, takich jak: naśladowanie wartości, relacyjność godnościowa oraz autonomia godnościowa. Naśladowanie wartości ma miejsce w okresie dzieciństwa i szybko schodzi na drugi plan zdominowane przez relacyjność godnościową. „Dziecko nie potrafi odnaleźć swej wartości inaczej, jak tylko przez porównywanie się z innymi dziećmi – dlatego ten sposób zaspokajania potrzeby godności nazywamy relacyjnym. Ze stadium relacyjnego na ogół się wyrasta. U ludzi dorosłych i dojrzałych relacyjność przestaje pełnić rolę zasadniczego sposobu zaspokajania potrzeby godności”<sup>24</sup>. Jednak pewna grupa ludzi zatrzymuje się w rozwoju na tym etapie i nie przechodzi do autonomii godnościowej. Ludzie relacyjni cenią się zależnie od tego, jak ich oceniają inni, skutkiem czego występuje u nich niestabilne poczucie własnej godności. Człowiek relacyjny, pomniejszając osiągnięcia innych i odbierając innym godność, przydaje jej sobie. Wystarczy kogoś ośmieszyć, odmówić mu zasług lub inaczej upokorzyć, aby tanim kosztem stać się od niego lepszym. Autonomia godnościowa to najbardziej dojrzały sposób zaspokajania potrzeby godności. Polega na porównywaniu tego „jaki jestem?” z tym „co robię?”. Człowiek doświadcza wtedy satysfakcji wewnętrznej oraz czuje osobistą dumę. Źródłem autonomii godnościowej jest konsonans godnościowy, czyli zgodność poznawcza cenionych osobiście wartości i własnego postępowania.

---

<sup>23</sup> M. Kosewski, *Etos pracowniczy...*, s. 70.

<sup>24</sup> M. Kosewski, *Układy. Dlaczego porządni ludzie czasem kradną, a złodzieje ujmują się honorem*, Warszawa 2007, s. 97.

Jak już wcześniej definiowano, etos to ogół wartości, norm i wzorów postępowania przyjętych przez daną grupę ludzi i decydujących o jej odrębności. Natomiast etos osobisty to charakterystyczny dla jednostki, autonomiczny sposób zaspokajania potrzeby godności. Człowiek osobistego etosu to „człowiek zasad”, który czerpie z ich przestrzegania bardzo silną satysfakcję wewnętrzną. To pozwala mu postępować zgodnie z tym, co sam uważa za słuszne i wartościowe nawet wówczas, gdy inni to potępiają<sup>25</sup>. Poczucie własnej wartości jest wskaźnikiem zaspokojenia potrzeby godności i pokazuje, jak bardzo lub jak mało człowiek ceni to, co sądzi, że posiada w dziedzinie umiejętności, talentu, zdolności, charakteru, możliwości lub zalet. Buduje się ono poprzez wykonywanie pracowniczych obowiązków zgodnie z cenionymi wartościami charakterystycznymi dla etosu urzędniczego. Pozytywna samoocena motywuje do dokonywania moralnie wartościowych uczynków, uodparnia i chroni przed manipulacją i zniewoleniem. Ma również znaczący wpływ na sposoby radzenia sobie w trudnych sytuacjach. Człowiek z wysokim poczuciem godności potrafi przeżyć frustracje, sytuacje trudne, niepowodzenia życiowe, cierpienie – przeżyć je i przyjąć w sposób dojrzały, akceptując przeciwności życia. Jego poczucie godności pozwala mu szanować godność innych. Normy osobistego etosu to „własne zasady” postępowania.

Etos pracowniczy to charakterystyczna dla danej grupy „droga do godności”. Zawarte w etosie wyobrażenia o tym, co należy robić, a czego unikać oraz silnie zabarwiony emocjonalnie wzór człowieka mają ogromny wpływ na zachowania członków grupy. Jednocześnie etos bywa bardzo kruchy i nietrwały, ponieważ odznacza się brakiem odporności na zmianę obiektywnych warunków oraz na szyderstwa ludzi spoza grupy<sup>26</sup>. Sama znajomość zasad, a nawet ich akceptacja nie gwarantuje jednak ich przestrzegania. W praktyce nietrudno jest odnaleźć przykłady zachowań naruszających zasady etosu. Zachodzi więc konieczność poszukania odpowiedzi na pytanie: Jak to się dzieje, że urzędnicy, ceniąc wartości i odpowiadające im normy, jednocześnie je naruszają lub stosują wybiórczo?

Naruszenie ważnych norm osobistego etosu skutkuje trudnym do zniesienia dysonansem godnościowym, jest jednoznaczne z zaprzeczeniem siebie, naruszeniem poczucia tożsamości i godnościowej koncepcji samego siebie.

---

<sup>25</sup> Tamże, s. 68.

<sup>26</sup> L. Żuk-Łapińska, *Problemy etyki*, t. 1, Rzeszów 1997, s. 24.

Dysonans ten powstaje wówczas, gdy człowiek w sytuacjach pokusy lub sytuacjach upokorzenia sięgnie po korzyści. Z pokusą mamy do czynienia wtedy, kiedy przed człowiekiem pojawia się okazja uzyskania czegoś, co jest w jakimś sensie spełnieniem jego pragnień, ale co może on uzyskać tylko wtedy, kiedy odstąpi od wyznawanych przez siebie zasad i tak zmieni swe postępowanie, aby osiągnąć to, czego pragnie. To pragnienie tak oddziałuje na człowieka, że przestaje on czuć się zobowiązany do przestrzegania głoszonych i wyznawanych przez siebie zasad i sam zwalnia się z ich przestrzegania<sup>27</sup>. Urzędnik jest stawiany w sytuacji upokorzenia wtedy, kiedy usiłuje się wymusić na nim decyzje korzystne dla kogoś, lecz niezgodne z przepisami. Ze strachu przed np. brakiem życzliwości kolegów lub przełożonych postępuje niezgodnie ze swoimi zasadami. Urzędnik, który pod presją nacisków rezygnuje ze swoich wartości moralnych czuje się upokorzony. W następstwie traci godność zarówno w opinii tego, który sytuację upokorzenia urzędnikowi stworzył, jak i w opinii otoczenia. Wówczas wszystko to, co powoduje zmniejszenie dysonansu moralnego, można nazwać usprawiedliwieniem: mogą to być zdarzenia, stany rzeczy, zachowania własne i innych ludzi, przekonania, uznane obyczaje i normy społeczne itd. Wiarygodność usprawiedliwień powstaje i utrzymuje się dzięki procesowi ich społecznego uzgadniania, czyli głośnemu lub milczącemu wspieraniu przez osoby znaczące; poparciu grupy, w której człowiek żyje: rodziny, kolegów z pracy; akceptacji usprawiedliwień przez podkulturę grupy lub szerszą kulturę macierzystą. Powstaje wówczas stan anomii<sup>28</sup>. „Anomia” (gr. *a* = nie + *nomos* = prawo) to termin określający sytuację, w jakiej może znaleźć się człowiek pod-

---

<sup>27</sup> J. Filek, *Etyczne aspekty działalności...*, s. 31.

<sup>28</sup> Uważa się, że jako pierwszy pojęcie anomii wprowadził do nauk społecznych Emil Durkheim w końcu XIX stulecia w książce *O podziale pracy społecznej*. Rozumiał on anomie jako stan społeczeństwa, w którym normy i wartości społeczne istnieją, lecz nie są przestrzegane. Szczególnie popularna okazała się koncepcja anomii Roberta Mertona, opublikowana po raz pierwszy w 1938 r. w słynnym eseju *Struktura społeczna a anomia*. Merton koncentruje się na anomii rozumianej jako brak równowagi pomiędzy sposobami a wynikami działań ludzkich. Stan anomii w ujęciu Durkheima jest nieodłącznie związany z cierpieniem i lękiem. Towarzyszą one człowiekowi nie tylko wtedy, kiedy jest mu źle, ale i wtedy, kiedy jest mu za dobrze. Gdy cele ludzkich pragnień nie mają granic, grozi to rozprzężeniem wewnętrznej regulacji – wówczas powstaje stan anomii. W sensie psychologicznym teorie anomii opisują wewnętrzny konflikt pomiędzy dążeniami i osobistymi ambicjami człowieka a obowiązującymi go wartościami i normami. W sensie socjologicznym zajmują się kryzysem systemu norm i wartości w danym społeczeństwie, który prowadzi do rozpadu i patologii więzi społecznych. Narusza to niezbędne poczucie bezpieczeństwa i utrudnia zaspokajanie potrzeby identyfikacji i tożsamości, powodując stany rozdarcia, niepewności, zagubienia i trudne do rozstrzygnięcia dylematy moralne.

legający naciskowi różnych, zwykle sprzecznych ze sobą motywacji. „Według greckiego źródłosłowa anomia to brak prawa, postępowanie niezgodne z prawem – nierząd lub życie nierządne, tj. pozbawione dobrych reguł”<sup>29</sup>. Model anomii dostarcza przekonujących wyjaśnień zachowań ludzi w sytuacji pokusy oraz praktycznych narzędzi budowania etosu zawodowego. Etos jest przeciwieństwem anomii, bowiem odzwierciedla stan, w którym ludzie cenią określone wartości i wynikające z nich normy oraz bezwzględnie je podtrzymują.

Aby móc zarządzać przez wartości konieczne jest przede wszystkim przywództwo etyczne i związana z tym potrzeba rozwiązania kilku kluczowych problemów socjotechnicznych. W instytucji publicznej, jak w każdej organizacji, inicjatorem podniesienia poziomu etycznego może i powinien być ten, kto nią kieruje. Jeśli będzie posiadał odpowiednią charyzmę, może swoim przykładem etycznego postępowania zachęcić innych do naśladowania. Tym, co odróżnia przywódcę od zwykłego, kompetentnego, profesjonalnego menedżera jest jego zdolność do stworzenia organizacji, która staje się czynnikiem sprawczym samorealizacji i równowagi wewnętrznej dla swych członków. Przywództwo etyczne polega na prezentowaniu przez kadrę kierowniczą właściwego zachowania, które może stać się przykładem dla pozostałych pracowników<sup>30</sup>. Trudno jest wyobrazić sobie budowanie etosu pracowniczego bez udziału kierownictwa. Etos bowiem jest bardzo skuteczną metodą zarządzania, opierającą się na samokontroli pracowników, a nie na kontroli zewnętrznej. Jest również najlepszą ochroną jakości pracy.

Może się jednak zdarzyć, że etos zaczął tworzyć intuicyjnie sami pracownicy. Ludzie wykazują bowiem naturalną tendencję do zachowań zgodnych z wartościami, gdyż budują one ich poczucie godności. Wtedy rolą szefa jest tworzenie warunków do realizacji zachowań etosowych w miejscu pracy. Oczywiście najlepiej by było, gdyby w procesie tym brali udział wszyscy: i pracownicy, i przełożeni. Każdy kierownik instytucji publicznej musi na swój użytek rozwiązać problemy: 1) jak wspierać powstawanie norm etosu, bezwzględnie przestrzeganych we własnym zespole pracowniczym?; 2) jak tworzyć symbole, znaki i rytuały swojego zespołu i nadawać im emocjonalne znaczenie?; 3) jak stworzyć logiczny i spójny system symbolicznego nagradzania pracowników zespołu?; 4) jak połączyć w jedną całość systemy materialnego

---

<sup>29</sup> *Encyklopedia socjologii*, t. 1, Warszawa 1998, s. 32.

<sup>30</sup> J. Filek, *Etyczne aspekty działalności...*, s. 48.

i symbolicznego nagradzania pracowników? Wymaga to dokonania takich zmian organizacyjno-strukturalnych, które ograniczą anomie pracowniczą, takich jak: eksponowanie pracowników na sytuacje pokusy, utrudnianie procesów uzgadniania usprawiedliwień, pozbawianie wiarygodności usprawiedliwień przynoszonych z zewnątrz firmy itd.<sup>31</sup> Służyć temu mogą kodeksy etyczne wprowadzające do administracji publicznej podstawowe wartości etyczne, jasno zdefiniowane, łatwe do przyswojenia i zastosowania w praktyce.

### **Kodeksy etyczne – instytucjonalizacja wartości etosowych<sup>32</sup>**

Proces formułowania i kodyfikowania standardów moralnych w sferze publicznej, ich wdrażania, egzekwowania oraz informowania o tym opinii publicznej nabrał swoistego przyspieszenia po roku 2000. Wiele urzędów zaczęło formalizować normy moralne, tworząc kodeksy etyczne, zbiory dobrych praktyk, kodeksy postępowania itp., przeprowadzając szkolenia etyczne, organizując systemy monitoringu i egzekwowania przyjętych norm, uzyskując potwierdzenia swoich standardów w postaci mających formalny status certyfikatów (np. Przejrzysta Gmina), a także ogłaszając swoje dokonania na rzecz społeczeństwa na swoich stronach internetowych. Proces instytucjonalizowania składa się z kilku etapów. Pierwszym z nich jest sprecyzowanie misji, celów i war-

---

<sup>31</sup> M. Kosewski, *Etos pracowniczy...*, s. 72.

<sup>32</sup> W tym miejscu należy zaznaczyć, że istnieje pewien spór między zwolennikami etyki kodeksowej a zwolennikami etyki bezkodeksowej. Ci pierwsi przykładają wielką wagę do zebrania zasad i reguł deontologicznych w jednym akcie normatywnym zatytułowanym np. „Kodeks etyki” lub „Zbiór zasad etycznych”. Działanie takie służyć ma ujednoczeniu zachowań członków danej grupy zawodowej, usunąć ewentualne wątpliwości, co do sposobu postępowania, a być może przyczynić się do tego, że członkowie korporacji będą bardziej skłonni do przestrzegania wyraźnie wyartykułowanych zasad etycznych. Przeciwnicy formułowania kodeksów etyki zawodowej przytaczają argument, że opracowanie takiego kodeksu, który powinien z definicji charakteryzować się kompletnością jest niewykonalne wobec wielkiej różnorodności stanów faktycznych, w których członkom korporacji zawodowej przychodzi dokonywać wyborów moralnych. Skoro i tak sumienie każdego urzędnika, lekarza itp. stanowić musi ostateczne kryterium oceny moralnej, to formułowane z góry generalne zasady etyczne są nieprzydatne. Poza tym, dlaczego poglądy moralne niektórych członków profesji mają być wiążące dla wszystkich? Zawarte w kodeksie etycznym zasady postępowania muszą, w konkretnych sytuacjach, wchodzić ze sobą w kolizję, a wówczas sumienie osoby rozstrzygającej pozostaje jedynym narzędziem pozwalającym rozwikłać problem moralny. Doceniając wagę przedstawionych argumentów zwolenników etyki bezkodeksowej, stwierdzić jednak należy, że trudno sobie wyobrazić deontologię bez wyraźnie określonych zasad. To właśnie takie zasady odznaczające się trwałością decydują o specyficznym charakterze etyki zawodowej. Bez takich określonych zasad można mówić jedynie o etyce poszczególnych osób wykonujących dany zawód, a nie wspólnej etyce tej grupy.

tości ważnych dla danej instytucji. Drugi zakłada propagowanie tej misji i wartości wśród pracowników. Jednak jest to możliwe tylko wtedy, gdy ich cele i osobiste dążenia przynajmniej częściowo pokrywają się z celami i dążeniami instytucji publicznej. Ostatnim etapem jest dostosowanie codziennych działań do misji i wartości. Integracja codziennych poczynań z deklarowanymi wartościami jest niezwykle istotna nie tylko ze względu na motywację godnościową, ale także spójny wizerunek, jaki buduje instytucja w swoim otoczeniu.

Misja instytucji, sformułowana w sposób zwięzły i jasny, to powód jej istnienia, wyróżniający ją od wszystkich innych. Powinna ona posiadać bardzo klarownie sformułowaną treść, która nakreśli wizję przyszłości i kierunki działania na kolejne lata. Musi być realistyczna oraz motywująca, przez co da pracownikom możliwość identyfikacji z instytucją i poczucie ważności. Powinna także zawierać wartości, które instytucja sobą reprezentuje, a ponadto być bodźcem dla pracowników, aby starali się te wartości kultywować. Misją administracji publicznej jest działalność prowadzona przez urzędników (celowa, oparta na prawie, konkretna, kontrolowana, twórcza, niezarobkowa), mająca na celu ciągłą realizację zadań publicznych i dbałość o interesy obywateli. Tak sformułowana misja administracji społecznej jest nie tylko jasna i zwięzła, ale także realistyczna. W tym jednym zdaniu określono kierunki działania na kolejne lata.

Po sprecyzowaniu misji i głównych celów działania organizacji należy określić główne wartości istotne z punktu widzenia instytucji. Definiowanie głównych wartości (czyli odpowiedź na pytanie, co dana wartość konkretnie oznacza) sprawia, że mogą one być jednoznacznie wcielone w życie. Instytucjonalizacja wartości polega nie tylko na posiadaniu zgodnego systemu głównych wartości, ale także zgodnej ich interpretacji. Brak jednoznaczności definicyjnej wartości prowadzi w konsekwencji do tego, że poszczególni pracownicy nie są pewni, jak wykonywać swoje zadania. Obawiając się posądzeń o niewiedzę, boją się zapytać, a przez to instytucja marnuje czas, decyzje są opóźniane, pojawiają się konflikty, a w efekcie spada poziom motywacji do odpowiedniego wykonywania pracy. Dla nowych pracowników oznacza to więcej czasu na poznanie obowiązujących zasad.

Definiowanie wartości może i powinno być różne w zależności od tego, kogo one dotyczą. Polega ono na znalezieniu odpowiedzi na pytanie: Co dana wartość oznacza w naszej instytucji? Odpowiedź ta powinna być powiązana z konkretnymi zachowaniami przypisanymi do danej wartości. Co więcej, zdol-

ność organizacji do trwania i rozwoju (do zmiany) uwarunkowana jest zdolnością do redefiniowania jej wartości tak, by były one zgodne z realiami funkcjonowania w zmieniającym się otoczeniu. Sprawdzenie, czy wartości nie zdezaktualizowały się można przeprowadzić dokonując ich oceny pod kątem tego, czy dana wartość jest jasno zdefiniowana, czy przypisane do niej zachowania dają efektywne rezultaty, czy zaspokajają potrzeby i pragnienia ludzi oraz organizacji, czy zachęca ludzi do osiągnięć i rozwoju, czy oparta jest na zaufaniu? Efektem finalnym rozwoju wartości urzędu jest ich spisanie. Rolę przewodnika po regułach moralności publicznej pełni właśnie kodeks etyczny. Kodeks ten to katalog zasad, wartości i standardów zachowań etycznych, określających sposób postępowania i zachowania pracowników, pełni on przede wszystkim funkcję doradczą oraz kontrolną, ponieważ formułuje i upowszechnia standardy zachowań. Ma na celu zamianę tego, co jest nie zawsze wyartykułowaną oraz uświadamianą normą na w miarę jasno określone reguły, czyli zasady, jakimi członkowie danej zbiorowości winni się kierować. Złe zachowanie ludzi w organizacjach spowodowane jest nie tym, że ludzie są mniej etyczni niż inni, ale tym, że zbyt mało uwagi poświęca się kwestii rozwoju organizacji moralnych, w których pracownicy mogliby działać etycznie. Przypadki złego zachowania są pochodną faktu, że nieetyczne zachowania mają częstokroć charakter systemowy. Etyczni ludzie mogą zejść na manowce, pracując w złych organizacjach, natomiast w organizacjach dobrych ludzie nawet o wątpliwej reputacji mogą stać się lepszymi, albo przynajmniej być pod kontrolą<sup>33</sup>.

Opracowanie obowiązków urzędniczych w kodeksie etycznym, w formie maksymalnie konkretnej i szczegółowej, ma oczywiście znaczenie praktyczne. Chodzi głównie o uświadomienie urzędnikom jasnych reguł postępowania, najważniejszych z punktu widzenia interesów społecznych. Zebranie w jednym dokumencie podstawowych wymagań etycznych ułatwia interpretację konkretnych sytuacji zdarzających się w praktyce urzędniczej, zapobiega konfliktom pomiędzy przełożonymi i ich podwładnymi. Implementacja kodeksu może mieć więc w konsekwencji wpływ na podwyższenie efektywności pracy urzędników. Wśród zasad powinny się pojawić: profesjonalizm wykonywanych czynności urzędniczych, odpowiedzialność za podejmowane decyzje, zachowanie apolitycznego i bezstronnego stosunku do zadań zawodowych, utożsamienie swojej

---

<sup>33</sup> W. Gasparski, *Kodeksy etyczne: ich projektowanie, wprowadzanie i stosowanie (na wybranym przykładzie)*, „Annales” 2000, t. 3, s. 131–138.



działalności zawodowej z wykonywaniem służby publicznej i rzetelnym stosowaniem obowiązującego prawa, przyjęcie zasady jawności postępowania i otwartego stosunku do opinii publicznej, doskonalenie kwalifikacji zawodowych, zachowanie poufności i tajemnicy służbowej, uczciwość stosunków zawodowych i koleżeńskich, wreszcie życzliwość, otwartość w stosunku do petentów.

Dokonując uogólnienia oraz podsumowania reguł i wytycznych z kodeksów etycznych różnych instytucji administracji publicznej, można sformułować ogólne zasady etyki w służbie publicznej. Wyróżnić można w ten sposób pięć podstawowych zasad postępowania urzędników: 1) traktowanie urzędu jako służby w interesie publicznym – urzędnik powinien piastować swój urząd jako urząd zaufania publicznego, używając władzy tylko do ochrony interesów publicznych, a nie osiągnięcia korzyści osobistych; 2) niezależne i obiektywne rozstrzyganie spraw – urzędnik powinien być obiektywny i niezawisły, a podejmowane przez niego rozstrzygnięcia muszą być zgodne z prawem; 3) ponoszenie odpowiedzialności przed społeczeństwem – urzędnik powinien administrować jawnie, sprawiedliwie, skutecznie i godnie, metodami pozwalającymi mieszkańcom informować się o rozstrzygnięciach i pociągać urzędników do odpowiedzialności; 4) względnie demokratyczne przywództwo – urzędnik powinien uwzględniać i respektować reguły demokracji oraz dawać pozytywny przykład dobrych stosunków z obywatelami przez skrupulatne stosowanie prawa; 5) pogłębianie zaufania do urzędu publicznego – urzędnik powinien dbać o zaufanie publiczne dla swojej instytucji przez pozostawanie uczciwym, sprawiedliwym, pracowitym, usłuznym oraz unikanie działań prowadzących do skarg lub niestosownych dla urzędu publicznego<sup>34</sup>.

## Podsumowanie

Etos w administracji publicznej, jak każdy etos zawodowy, wyznacza pewne standardy zachowania zarówno na co dzień, jak i w poszczególnych sytuacjach. Każdy urzędnik musi mieć świadomość, że jego postawa wpływa na poprawne działanie urzędu, a praca wpływa na poprawę funkcjonowania aparatu państwowego. Jakość funkcjonowania administracji nie zależy jedynie od

---

<sup>34</sup> Z. Knecht, *Public relations w administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 63.

właściwie zaprojektowanych struktur organizacyjnych i prawnych, dobrze wyszkolonych urzędników, nowoczesnych narzędzi pracy. Istotne znaczenie ma także system wartości przyjęty w środowisku urzędniczym. Wartości te w istotny sposób wyznaczają reguły codziennej praktyki zawodowej, wpływają na postawy urzędników, sposób rozwiązywania sytuacji konfliktowych i dylematów interesów. Spełniają także funkcję motywacyjną i mogą mieć kolosalne znaczenie dla sumiennego i praworządnego wykonywania obowiązków służbowych. Wyznaczenie zestawu wartości pozwala uporządkować nieraz konkurujące ze sobą wartości w taki sposób, aby stymulowały jakość wykonywania obowiązków pracowniczych. Takie elementy etosu urzędników, jak przestrzeganie prawa, życzliwość, godne zachowanie w pracy wpływają nie tylko na poprawę postrzegania siebie samych jako dobrych ludzi, ale wpływają także znacząco na innych. Przecież każdy z nas dąży do tego, aby równać do lepszych, by wyróżniać się z tłumu szarych ludzi i to w sposób pozytywny.

Pracownik administracji publicznej powinien mieć na względzie przede wszystkim dobro ogółu, a nie własne korzyści. Powinien jednocześnie występować w kilku rolach – być zarówno urzędnikiem państwowym, którego zachowanie określone jest przez normy moralne i prawne, profesjonalistą, co wiąże się z powinnością kulturalnego zachowywania się, jak i osobą prywatną. Pracownik administracji publicznej musi być także osobą rzetelną, czyli powinien dotrzymywać zobowiązań, kierować się prawem, być odpowiedzialny, lojalny oraz sumienny. Powinien być bezstronny, co wiąże się z prowadzeniem spraw bez przyjmowania jakichkolwiek korzyści materialnych lub osobistych. Urzędnik musi również rozstrzygać sprawy obiektywnie, a jego praca powinna być jawna i każdy obywatel powinien mieć do niej dostęp w razie jakiejś nieprawidłowości. Jego decyzje muszą mieć podstawę prawną, a ich treść musi być zgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi. Przy rozpatrywaniu wniosków i przy podejmowaniu decyzji pracownik administracji publicznej musi stosować zasadę równego traktowania bez względu na płeć, status społeczny, materialny czy pochodzenie etniczne petenta. Każdy urzędnik musi być komunikatywny, uprzejmy, odporny na stres, dyskretny, elokwentny i powinien posiadać umiejętność organizacji pracy.

Pomocny w kultywowaniu tych wartości etosowych jest dynamiczny rozwój ich instytucjonalizacji w postaci opracowywania i wdrażania kodeksów etycznych. Nie jest to moda (choć po części zapewne tak), a odpowiedź na konkretne zapotrzebowanie: po pierwsze coraz bardziej świadomych obywateli,

którzy stykając się w swojej codziennej egzystencji z działalnością administracji, pragną by respektowano ich podstawowe prawa mające wymiar moralny: godność, wolność i inne – także te niepodlegające ochronie ustawowej; po drugie jest to odpowiedź na zapotrzebowanie pracujących tam ludzi; po trzecie wreszcie istnieje zapotrzebowanie całego społeczeństwa na regulacje nie tylko prawne, ale i etyczne w tej sferze. Zapewniają one budowanie zaufania, tak istotnego przy realizacji podstawowego zadania administracji publicznej jakim jest dobro publiczne.

## ETHOS IN PUBLIC ADMINISTRATION

### Summary

Ethos in the field of civil service as a branch of works ethics outlines certain patterns of behavior, both in everyday life and in particular situations. The quality of civil service does not only depend on appropriately designed organization and legal structures, well-trained officials or state-of-the-art equipment. Equally essential is also a system of values adopted by the officials. Those values determine the rules of everyday work life, they also influence workers' attitudes, their ways of resolving problems and conflicts of interests. They also function as motivators and can be of crucial importance to the conscientious and lawful fulfillment of one's official duties. Establishing a set of values enables to organize often competing values so that they stimulate the quality of the fulfillment of job requirements. Helpful in cultivating ethics is a dynamic development of institutionalization of those values in the form of designing and applying codes of ethics. It is not a matter of fashion (although, to some extent, it is a case) yet an answer to a particular demand. Firstly, it is the demand of more conscious citizens who in their daily encounters with civil service officials want their rights to be respected; the rights that are both of moral value, such as dignity and freedom, as well as those not defined by statutory protection. Secondly, it is an answer to the demand of people working in the civil service. Thirdly, it is the demand of the whole society to start not only legal but also ethical regulations in this matter. Such values enable to establish trust which is so vital in the realization of the basic task that civil service is to fulfill, namely the common good.

*Marek Suchanek*



*ANDRZEJ KWIATKOWSKI*

**PODSTAWY PRAWNE ZARZĄDZANIA  
ZASOBAMI PODMIOTÓW ADMINISTRUJĄCYCH**

**Wprowadzenie**

Istota i zakres zasobów będących w dyspozycji podmiotów wykonujących zadania państwa o charakterze administracyjnym, formy i procedury zarządzania tymi zasobami są wynikiem wielu czynników. Określa je stan organizacyjny państwa, świadomość społeczna, istniejące sposoby gospodarowania majątkiem publicznym i prywatnym, koncepcje filozoficzne, naukowe itd. Czynniki te wpływają na stan polityki, a w ostateczności – kształtują treść obowiązującego prawa, które określa procesy centralizacyjne i decentralizacyjne, koncentracyjne i dekoncentracyjne, tworzy zasady hierarchicznych odniesień omawianych podmiotów, wszelkie zależności organizacyjne między nimi, wynikające z procedur kontrolnych i nadzorczych. W ostateczności wyznaczane są normy mieszczące się głównie w prawie administracyjnym, ale także w innych gałęziach prawa, istotne dla miejsca, kompetencji i zadań omawianych podmiotów. Służą one głównie realizacji praw podmiotowych jednostki i efektywnemu dysponowaniu majątkiem publicznym, a poprzez to – racjonalnemu zarządzaniu zasobami, które na mocy obowiązującego prawa dostały się w obręb władztwa administracyjnego.

Zarządzanie to nie ma charakteru stałego, niezmiennego. Na jego treść, na formy i procedury zarządzania wymienionymi zasobami istotny wpływ miały zmiany dokonane w Polsce po 1989 r. W państwie socjalistycznym budowano

system społeczny centralnie sterowany, z dominującą koncepcją podrzędnego charakteru własności prywatnej. W latach dziewięćdziesiątych XX wieku „wzorem stały się: poliarchia, pluralizm i rynek”<sup>1</sup>. Globalizacja, z mieszczącymi się w jej obrębie nurtami liberalizacyjnymi, prywatyzacyjnymi i deregulacyjnymi<sup>2</sup>, wymusiła zmiany w organizacji i funkcjonowaniu pomiotów administracji publicznej, a także innych podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej. Kolejnym punktem zwrotnym była akcesja Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. i przyjęcie nowych rozwiązań prawnych. W zakresie zarządzania zasobami materialnymi powstały nowe formy działania administracji, związane z obrotem majątkowym. Nowego wymiaru nabrała idea partnerstwa publiczno-prywatnego, przekazywania środków finansowych podmiotom prywatnym z funduszy tworzonych przez Wspólnotę Europejską.

### Podmioty administrujące

Trudno jest precyzyjnie określić pojęcie „administracji”, a także – „administracji publicznej”<sup>3</sup>. Istnieje wiele ich definicji o charakterze podmiotowym, przedmiotowym i podmiotowo-przedmiotowym, pozytywnym i negatywnym<sup>4</sup>. Aby określić, czym jest administracja w ogóle szuka się odpowiedzi na pytania dotyczące podmiotu, przedmiotu, celu i cech działania, i „czasami – adresata działania”<sup>5</sup>. Nie ma definicji legalnej administracji publicznej i taką też trudno sobie wyobrazić. Ujmuje ona przecież niezwykle szeroką płaszczyznę działań różnych podmiotów, znajdujących się nie tylko w sferze funkcjonowania władzy wykonawczej. Granice ich działań są zmienne w czasie i przestrzeni, zależą od kontekstu prawnego, politycznego, społecznego itd.

Z punktu widzenia dalszych rozważań należy podać wyjściowe pojęcie tego, co będzie kwalifikowane jako administracja publiczna, a co ma swoją usta-

---

<sup>1</sup> Z. Blok, *Polskie reformy gospodarcze*, w: *Postkomunistyczne transformacje*, red. T. Buksiński, Poznań 2002, s. 68.

<sup>2</sup> A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2002, s. 41.

<sup>3</sup> Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd. 2, Warszawa 2004, s. 11.

<sup>4</sup> *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, wyd. 8, Wrocław 2002, s. 12–13.

<sup>5</sup> Tamże, s. 15.

loną tradycję w teorii prawa administracyjnego. W niniejszych rozważaniach będzie ona rozumiana w ujęciu podmiotowym; stanowi ją ogół podmiotów wykonujących określone funkcje z zakresu administracji publicznej. Uwzględniony zostanie również jej zakres przedmiotowy. Otóż zgodnie z tym jest to taka działalność państwa, której przedmiotem są szczególnie oznaczone czynności o charakterze administracyjnym<sup>6</sup>.

„Podmiotem administrującym” jest każdy podmiot, który zgodnie z obowiązującymi przepisami wykonuje aktualnie zadania z zakresu administracji publicznej<sup>7</sup>. Podstawą wykonywania tych zadań jest prawne wydzielenie takiego podmiotu spośród innych, posiadanie własnego mienia, finansów i administracji. Podmiotem administrującym jest także podmiot prywatny, prowadzący np. działalność gospodarczą, ale trudno go uznać za podmiot prawa administracyjnego w pełnym tego słowa znaczeniu. Stosownie do norm prawa administracyjnego może być podmiotem praw i obowiązków, ale tylko w tym zakresie, w jakim przyjmie na siebie określone obowiązki z zakresu administracji publicznej. Inaczej mówiąc – podmiot prywatny administruje sferą prywatną, w której prowadzi działalność służącą jego indywidualnym celom, wypełniając przy tym różnorodne obowiązki publicznoprawne, np. w zakresie podatkowym, ochrony pracy, ochrony środowiska. Natomiast gdy przyjmie do wykonania pewną część z zakresu administracji publicznej, staje się – w polu realizacji tych działań, które m.in. wyznaczają sferę kontroli i nadzoru ze strony kompetentnych organów administracji publicznej – podmiotem administrującym.

Zadania z zakresu administracji publicznej, co do zasady, wykonują podmioty publiczne, czyli podmioty administracji państwowej i publicznej – rządowe i samorządowe. Jednak pod wpływem różnorodnych czynników, np. politycznych czy ekonomicznych, mogą być one przekazywane – oczywiście zgodnie z zasadami konstytucyjnymi, głównie decentralizacji i subsydiarności – innym podmiotom, w tym także niepublicznym.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym i faktycznym wymienione podmioty administrujące tworzą system czy też – zgodnie z utrwaloną systema-

---

<sup>6</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 19; J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2007, s. 13–14.

<sup>7</sup> M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 103.

tyką w prawie administracyjnym – aparat administracyjny<sup>8</sup>. Można go ujmować sensu largo i sensu stricte. W świetle aktualnego stanu prawnego do aparatu administracyjnego sensu stricte należą podmioty, wchodzące w skład:

- administracji państwowej, wykonywanej przez Prezydenta RP, Najwyższą Izbę Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, centralne organy podległe Sejmowi RP itd.<sup>9</sup> W skład tej administracji zaliczyć należy także administrację władzy ustawodawczej oraz sądowniczej. (Oczywiście obie służą realizacji kompetencji Sejmu, Senatu i organów wymiaru sprawiedliwości, tym niemniej ich działalność nie kończy się na tym<sup>10</sup>. Uregulowana jest w pewnej części prawem administracyjnym, co oznacza, że zarządzają także, na podstawie norm prawa administracyjnego, określonymi zasobami, służącymi realizacji precyzyjnie określonych zadań z zakresu administracji publicznej);
- administracji rządowej, działającej na szczeblu centralnym i terenowym w sferze władzy tzw. ogólnej i niespolonej, nazywanej specjalną lub szczegółową;
- administracji samorządu terytorialnego.

Natomiast do aparatu administracyjnego sensu largo zaliczyć należy podmioty, wchodzące w skład:

- administracji innych podmiotów zdecentralizowanych, jak np. administracji samorządu zawodowego, gospodarczego, czy studenckiego;
- administracji sprawowanej przez inne podmioty (np. kościoły, związki wyznaniowe), a w tym – podmioty prywatne, wykonujące zadania z zakresu administracji publicznej. Najczęstszym podmiotem będzie tutaj osoba fizyczna prowadząca np. bibliotekę czy zakład opieki zdrowotnej. Istotne miejsce zajmują tutaj także podmioty, prowadzące określone przedsięwzięcia inwestycyjne lub wspólną działalność o charakterze eksploatacyjnym w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, np. budujące autostrady.

---

<sup>8</sup> J. Starościk, *Prawo administracyjne*, wyd. 5, Warszawa 1978, s. 54; J. Sługocki, *Prawo administracyjne...*, s. 40; *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, wyd. 2, Warszawa 2000, s. 101.

<sup>9</sup> A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, s. 47–50.

<sup>10</sup> Inaczej J. Boć, który uważa, że kompetencje mają tutaj wyłącznie Sejm, Senat oraz organy wymiaru sprawiedliwości. Tamże, s. 49–50.



Wyznaczenie wymienionych podmiotów, określenie ich miejsca w strukturach zdekoncentrowanych, zdecentralizowanych, a także zakresów działań, np. w sferze zadań sprywatyzowanych, jest niezmiernie ważne. Pozwala uchwycić i w miarę ujednoczyć prawne podstawy, formy i metody ich działań. Trudno sobie wyobrazić, aby zadania z zakresu administracji publicznej, określone konstytucyjnie i rozbudowane w ustawodawstwie zwykłym, mogły być w znacząco inny sposób wykonywane przez różne podmioty. Trudno także sobie wyobrazić, aby obowiązywały te podmioty różne zasady, procedury, zakresy kontrolne i nadzorcze. Nawet w instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego, w której formuła własnościowa łączy własność publiczną z własnością prywatną, istnieją jednorodne podstawy prawne podejmowanych czynności. Trudno także sobie wyobrazić, aby zarządzanie składnikami majątkowymi, służącymi realizacji praw podmiotowych jednostki i innych ważnych celów społecznych, było wykonywane w inny sposób przez organ administracji rządowej, a w inny – przez organy zakładu publicznego czy podmiot prywatny.

### Struktura podmiotów administrujących

Wyżej wymienione podmioty administrujące działają poprzez swoje wewnętrzne ogniwa, ukonstytuowane demokratycznie i korzystające z określonego zakresu kompetencji. Są nimi organy administracji publicznej i inne podmioty, mające cechy tych organów, które można umownie nazwać organami administrującymi<sup>11</sup>. Oprócz nich przyznane prawem zadania o charakterze administracyjnym wykonują urzędnicy, np. urzędu gminy czy ministerstwa, pracownicy socjalni, nauczyciele itd.

Powszechnie akceptowana jest następująca definicja „organu administracji publicznej”: jest to podmiot, który działa w imieniu państwa lub wspólnoty samorządowej w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji<sup>12</sup>. Uprawniają one do stosowania środków władczych, będących częścią władzy państwowej. Podmiot ów, monokratyczny lub kolegialny, realizuje określone zadania o charakterze administracyjnym, korzystając przy tym z danej, ściśle

---

<sup>11</sup> Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 116.

<sup>12</sup> A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, s. 156; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 117.

określonej, formy działania, np. koncesji, decyzji, zaświadczenia czy aktu generalnego. Organy, podobnie jak i szeregowi urzędnicy podmiotów administrujących, wykonują ponadto inne zadania. Nie różnią się one od zadań mieszczących się w obrębie kompetencji, z tym, że „nie wiążą się z konkretnym działaniem i z obowiązkiem wykonania konkretnego działania, lecz dotyczą ogólniejszego celu, jaki organ ma osiągnąć lub osiągać, wykorzystując do tego ogół swoich kompetencji”. Różnica polega na tym, że: po pierwsze, kompetencje są przekazywane tylko mocą ustaw, a zadania mogą być wprowadzane do określonego procesu administrowania np. w wyniku uaktualniania bieżących potrzeb, powstawania nowych, mocą innych aktów generalnych, np. uchwał rady gminy; po drugie, zadania realizują także urzędnicy w ramach danego stanowiska pracy, a nie tylko wyżej wymienione organy, a więc nie trzeba ku temu wykorzystywać istoty kompetencji; po trzecie, cel zadań wcale nie musi być ogólniejszej natury, ale konkretnie sprecyzowany, np. podniesienie poziomu porządku publicznego w dzielnicy X. W tym przypadku policjant, kształtując sytuację prawną określonego podmiotu, działa w imieniu kompetencji komendanta policji, ale w wielu innych sytuacjach wykonuje t y l k o zadania, nieingerujące w prawa czy wolności danej osoby fizycznej, co nie oznacza, że nie realizuje konkretnego celu, zastrzeżonego tylko w przypadku konkretyzacji kompetencji.

Biorąc pod uwagę powyższe zastrzeżenia należy dodać, że Prezydent RP nie jest organem administracji państwowej, ale w pełni realizuje przyznane prawem kompetencje, jak inny organ, np. administracji rządowej. Podobnie rzecz się ma z ambasadorami, konsulami czy Krajową Radą Sądowniczą. Organy administracji rządowej to np. minister czy wojewoda, a jednostek samorządu terytorialnego – wójt czy rada powiatu.

Mają podobne cechy, jak organy administracji publicznej, w tym – co najważniejsze – posiadają określone kompetencje, które uprawniają do korzystania z określonej formy działania i stosowania przy tym środków przymusu<sup>13</sup>. Organami tymi są np. organy korporacji adwokackiej czy korzystający z tzw. władztwa zakładowego szefowie zakładów publicznych, np. dyrektor gimnazjum czy rektor. Opisane podmioty administrujące obowiązują takie same reguły, jak

---

<sup>13</sup> Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 116. Nie można się jednak zgodzić z tym autorem, że organem administrującym będzie: agencja rządowa, bank państwowy, fundacja prawa publicznego itd. Tamże, s. 122.

podmioty prawa cywilnego. Dotyczą one przede wszystkim podmiotowości prawnej, zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych.

Podmioty administrujące mają podmiotowość administracyjnoprawną, która upoważnia je do podejmowania czynności prawnych<sup>14</sup>. Do składania oświadczeń woli w imieniu tych podmiotów upoważnione są organy administracji publicznej i organy administrujące, które mają przypisane w tym celu kompetencje. Ich wyznaczenie należy do tzw. materii ustawowej, przy czym obowiązujące prawo przewiduje formy przekazywania kompetencji za pomocą delegacji, dewolucji i tzw. pełnomocnictwa administracyjnego.

Jak wspomniano wyżej, oprócz opisanych organów w strukturze podmiotu administrującego działa urząd. Jest to pojęcie wieloznaczne<sup>15</sup>. Przyjmuje się powszechnie jego znaczenie strukturalne: urząd obejmuje zespół osób przydzielonych danemu organowi w celu realizacji jego zadań i kompetencji<sup>16</sup>, jak również realizujących własne zadania. Jest to więc np. rektorat, starostwo, stacja sanitarno-epidemiologiczna itd.

## Zarządzanie zasobami

Badanie administracji publicznej ma wieloaspektowy charakter. Przez długi czas wydawało się, że można je zamknąć w triadzie nauk administratywistycznych. Sądzono, że realnie istniejącą w określonym czasie i miejscu administrację można opisać za pomocą narzędzi wykształconych przez naukę prawa administracyjnego, naukę o administracji i politykę administracyjną. Z czasem okazało się to niewystarczające. Szybki rozwój nauk prakseologicznych, ekonomicznych, socjologicznych czy psychologicznych, ekspansja nauk o polityce, wszystko to skłania do tego, aby wykorzystać ich dorobek w badaniu administracji, w tym – administracji publicznej. Następuje ciągłe ulepszanie pracy administracji, która organizuje się i funkcjonuje w warunkach globalizacji, co oznacza m.in. ostrą konkurencję. Globalizacja, a w jej obrębie działania np.

---

<sup>14</sup> J. Niczyporuk, *Reprezentacja podmiotów prawa administracyjnego*, w: *Koncepcja systemu prawa...*, s. 305.

<sup>15</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 128; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, s. 211; *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, s. 136–138.

<sup>16</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 128; *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, s. 137.

informatyzacyjne i prywatyzacyjne ograniczają przestrzeń publiczną. Pojawiają się nowe koncepcje zarządzania publicznego. Także nauka prawa administracyjnego sięga do pojęć zaczerpniętych z wymienionych wyżej dziedzin, głównie z nauki o zarządzaniu. Do pojęć takich należy np. „projekt”, „kontrola jakości”, „standaryzacja usług” itd. Coraz modniejsze jest: „sterowanie”, „ekonomizacja”, a także „zasoby”. Pojęcia te, zwane „pomostowymi”, mają służyć otwarciu nauki prawa administracyjnego na interdyscyplinarność<sup>17</sup>. Odwołania do nauki o zarządzaniu zasobami dają nowe perspektywy badawcze, zarówno na gruncie nauki prawa administracyjnego, jak i nauki o administracji. „Zasoby ludzkie” zastąpiły „kadry”, „infrastruktura społeczna” czy „techniczna” – pewne części majątku publicznego, w tym majątku administracyjnego itd.

W literaturze przedmiotu zarządzanie ujmuje się jako zestaw działań „skierowanych na zasoby organizacji i wykonywanych z zamiarem osiągnięcia celów organizacji w sposób sprawny i skuteczny”<sup>18</sup>. Powszechnie też przyjmuje się, że wymienione działania obejmują planowanie, podejmowanie decyzji i organizowanie. Ponadto ważne jest „zarządzanie najcenniejszymi aktywami organizacji, to znaczy zatrudnionymi w niej ludźmi, którzy indywidualnie i zbiorowo przyczyniają się do osiągnięcia celów tej organizacji”<sup>19</sup>.

Termin „zarządzanie” można definiować różnorodnie, w zależności od kontekstu sytuacyjnego, na co wpływ ma m.in. interdyscyplinarny charakter nauki o organizacji i zarządzaniu. Na użytek niniejszych rozważań należy przyjąć, że zarządzanie zasobami przez podmioty administrujące oznacza zespół działań podejmowanych przez nie w zakresie realizacji zadań publicznych o charakterze administracyjnym. Zarządzanie to obejmuje różnorodne czynności o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym, ściśle powiązane z otoczeniem społeczno-politycznym i gospodarczym. W jego zakres wchodzi także zarządzanie typowymi podmiotami rynkowymi w tej tylko mierze i części, w jakiej realizują wymienione zadania. O specyfice zarządzania poszczególnymi zasobami, miejscu i trybie podejmowania decyzji, o relacjach między podmiotami administrującymi a otoczeniem zewnętrznym, wynikających ze specyfiki danych zasobów traktować będą inne artykuły zawarte w tym opracowaniu.

---

<sup>17</sup> I. Lipowicz, *Dylematy zmiany siatki pojęciowej w nauce prawa administracyjnego*, w: *Koncepcja systemu prawa...*, s. 40.

<sup>18</sup> R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2000, s. 38.

<sup>19</sup> M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, wyd. 4, Kraków 2007, s. 29.

W naukach o zarządzaniu podkreśla się znaczenie misji dla działań organizatorskich, dla racjonalności struktury, która wykonuje określone zadania. Misją wymienionych podmiotów administrujących jest funkcja rządu, realizacja bieżących zadań administracji i zarządzanie zasobami organizacyjnymi, ludzkimi, materialnymi i informacyjnymi danego podmiotu<sup>20</sup>. W przypadku rządu czy władz jednostek samorządu terytorialnego chodzi o wszystkie wcześniej wymienione elementy misji. Mają one swoje miejsce także w przypadku organów korporacji zawodowej, którym przecież zależy na pełnieniu określonej funkcji. W pewnej mierze elementy misji odnoszą się także do podmiotów prywatnych wykonujących pewne zadania administracyjne.

Zarządzanie zajmuje coraz istotniejsze miejsce w sferze działania podmiotów administrujących. Precyzyjne określenie miejsca, warunków, procedur zarządzania ma podstawowe znaczenie z punktu widzenia interesów danej wspólnoty, np. lokalnej czy korporacji zawodowej. Wpływa na analizę procesów decyzyjnych i ich uwarunkowań. Współczesne nauki prawne muszą dać wyraz tym przekształceniom, które wynikają z zanurzenia praktyki administracyjnej w konkretnej rzeczywistości społeczno-politycznej i gospodarczej. Normy – głównie prawa administracyjnego – powinny ująć, niezależnie od kontekstu politycznego czy socjologicznego, to wszystko, co jest istotne z punktu widzenia teorii organizacji i zarządzania. Tworzący je prawodawca powinien korzystać z dorobku teorii struktur organizacyjnych, powinien umieć oszacować wiedzę z zakresu racjonalności i sprawności działania zarówno indywidualnego, jak i zespołowego, z teorii decyzji, i przełożyć to na język norm prawa administracyjnego ustrojowego, materialnego procesowego, a także na język norm innych gałęzi prawa, np. cywilnego, które będą mieć wpływ na zarządzanie majątkiem publicznym<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, wyd. 3, Warszawa 2004, s. 100–101.

<sup>21</sup> J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, wyd. 3, Warszawa 2007, s. 69.

## Prawo jako regulator zarządzania zasobami

### Prawne formy i metody działania

Podmioty administrujące w swoim działaniu nie służą osiągnięciu celów politycznych czy ekonomicznych. Realizują zadania publiczne, których treścią jest „każde zaspokajanie potrzeb wspólnoty”<sup>22</sup>. Jak słusznie podkreślił A. Błaś, granicą ich działań są konstytucyjnie chronione prawa i wolności jednostki oraz prawo przedmiotowe, określające zakres zadań i kompetencji danego podmiotu<sup>23</sup>. W pierwszym rzędzie zakres zadań wyznacza Konstytucja RP, a rozwija ustawodawstwo zwykłe. Aktualnie polska administracja publiczna oraz inne podmioty administrujące realizują normy prawa, stanowione przez unijne organy.

Istotą administracji publicznej i innych podmiotów administrujących, realizujących zadania publiczne, jest charakter wykonawczy. Podstawy prawne podmiotów administrujących tworzą podmioty stanowiące prawo. Są nimi Sejm i Senat, a także – w pewnym zakresie – organy stanowiąco-kontrolne jednostek samorządu terytorialnego czy np. okręgowe zjazdy samorządów zawodowych. Organy te tworzą prawne formy działania podmiotów administrujących, dzięki którym zarządzają one tymi zasobami, które służą realizacji zadań publicznych o charakterze administracyjnym. Forma działania to pewien typ konkretnej czynności danego organu administracji publicznej, organu administrującego czy pracownika podmiotów administrujących, czyli rodzaj podejmowanego działania<sup>24</sup>. Oznacza to, że w zarządzaniu zasobami istnieje, jak słusznie zauważa J. Łukasiewicz, „ograniczenie doboru [aparatury działania – A.K.]”<sup>25</sup>. Aparaturę tę określa obowiązujące prawodawstwo.

---

<sup>22</sup> Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 27 września 1994 r., K 10/93 (OTK 1994, cz. II, poz. 46).

<sup>23</sup> A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, s. 140.

<sup>24</sup> J. Zimmermann za omawiane formy uznaje tylko czynności organu administracyjnego, z czym trudno się zgodzić. Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 334; por. też *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, s. 287.

<sup>25</sup> J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, s. 28.

W literaturze prawa administracyjnego istnieje wiele podziałów tych form, niezwykle przydatnych do celów dydaktycznych i praktycznych<sup>26</sup>. Na potrzeby niniejszych rozważań można przytoczyć następujące prawne formy działania podmiotów administrujących, za pomocą których następuje zarządzanie zasobami, służące realizowaniu zadań publicznych. Są to akty normatywne kształtujące sytuację prawną osób fizycznych i prawnych, znajdujących się poza strukturami administracji publicznej (rozporządzenie, zarządzenie, uchwała) oraz akty normatywne obowiązujące w wewnętrznej sferze omawianych podmiotów (tzw. akty kierownictwa wewnętrznego, np. wytyczne, okólniki, instrukcje). Ponadto są to indywidualne akty administracyjne, np. decyzje, licencje, koncesje, a w sferze wewnętrznej – polecenia służbowe. W następnej kolejności są to ugody i porozumienia administracyjne, umowy i przyrzeczenia administracyjne oraz umowy cywilne. W zarządzaniu przez podmioty administrujące posiadanymi zasobami ważne są ponadto działania społeczno-organizatorskie oraz materialno-techniczne<sup>27</sup>.

Niektóre działania, jak słusznie zauważa A. Błaś, podejmowane są wyłącznie na podstawie wyraźnych norm prawa administracyjnego materialnego, ustrojowego i procesowego, np. akt indywidualny administracyjny oraz częściowo akt normatywny, a inne mają w pewnej mierze charakter twórczy. Te ostatnie podejmowane są oczywiście zawsze na podstawie i w granicach prawa, z dużym udziałem samodzielności działającego podmiotu administracji<sup>28</sup>. Jeśli chodzi o tę drugą grupę, prawodawca nie zawsze określa formę urzeczywistnienia danych zadań. Organ administracji publicznej lub organ administrujący, mocą przyznanej kompetencji, musi wybrać najwłaściwszą formę spośród wskazanych lub dozwolonych przez prawo, np. zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego decydują o wyborze sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne...*, s. 380–381; *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, s. 314.

<sup>27</sup> Wszystkie te formy są dostatecznie omówione w literaturze prawa administracyjnego. Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, s. 333–420; *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, s. 287–325.

<sup>28</sup> *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, s. 313.

<sup>29</sup> DzU z 1997 r., nr 9, poz. 43.

Podmioty administrujące, realizując zadania publiczne, działają za pomocą wyżej wymienionych prawnych form. Istotne zróżnicowanie tych prawnych form ma miejsce w procesie prywatyzacji zadań publicznych, a także wówczas, gdy sprywatyzowane zadania wykonuje inny podmiot – prywatny, dla którego prowadzona działalność jest źródłem zysku. Oprócz wyróżnienia form w zarządzaniu, ważne jest określenie metod ich działania. Oznaczają one „styl rozwiązywania spraw określonego typu, a więc politykę stosowania przez administrację prawnych form działania”<sup>30</sup>.

### **Podstawy prawne systemowych czynników organizacji podmiotów administrujących**

Podstawy prawne zarządzania zasobami przez podmioty administrujące dotyczą wszystkich aspektów systemowych organizacji podmiotów administrujących: celów, środków działania, struktur i formalizacji działań<sup>31</sup>. W szczególny sposób odnoszą się do administracji publicznej, czyli podmiotów mieszczących się w strukturach administracji rządowej i samorządowej; większe odniesienie mają do aspektów systemowych innych podmiotów zdecentralizowanych, np. zakładów administracyjnych, a mniejsze – do podmiotów prywatnych wykonujących zadania administracyjne. Zależne są też od typu sfery działania podmiotów administrujących: porządkowo-reglamentacyjnej (policyjnej), świadczącej, zarządu majątkiem publicznym, zarządzania rozwojem<sup>32</sup>.

Podstawą zarządzania zasobami podmiotów administrujących są cele działania. Określa je obowiązujący system prawny z Konstytucją RP na czele. Cele działania są pochodną potrzeb społecznych, przyjętego modelu ustrojowego państwa, pochodną praw podmiotowych jednostki. Zanim zostaną przetworzone na język przepisów prawnych, ustalane są przez różne podmioty: partie polityczne, organizacje społeczne, związki zawodowe itd. Można powiedzieć, iż w działalności administracyjnej podmioty odpowiedzialne za realizację zadań

---

<sup>30</sup> Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębiska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne...*, s. 377.

<sup>31</sup> J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, s. 120.

<sup>32</sup> H. Izdebki, M. Kulesza, *Administracja publiczna...*, s. 104–126.



w sferze oświatowej, porządku publicznego itd. tworzą nie jeden czy dwa, ale pewien system celów zapewniających „praktyczną zastosowalność”<sup>33</sup>.

Kwestie te są niezmiernie ważne. Organy administracji publicznej a także inne organy administrujące tylko wówczas mogą podejmować racjonalne decyzje, zarządzając będącymi w ich dyspozycji zasobami, gdy ujmą cele w aspekcie pewnego ich systemu. Trudno wyobrazić sobie określanie strategii walki z patologią społeczną bez budowania wiązki celów w zakresie działań prewencyjnych, współdziałania różnych podmiotów, uaktywnienia społeczeństwa itd. Cele mogą pozostawać w układach hierarchicznych, ale także uzupełniać się, mogą też być rozłączne. W sferze formułowania celów przez różne podmioty istnieje wiele warunków ograniczających, z czego decydent centralny (np. rząd) czy decydent lokalny (np. wójt) musi sobie zdawać sprawę<sup>34</sup>.

Zarządzanie zadaniami administracyjnymi to określenie kryteriów ich rozdziału na szczeblu centralnym i terenowym, zgodnie z zasadami resortowości, prowincjonalności, centralizacji czy decentralizacji. Wszystkie te zagadnienia mieszczą się w sferze tzw. geografii administracyjnej. Lokalizacja centralna lub terenowa<sup>35</sup> określa konkretne sposoby zarządzania przez rząd czy jednostkę samorządu terytorialnego danymi zasobami. Zadania, jakie ma do spełnienia dany podmiot administrujący (np. gmina) umiejscowione są w obrębie jego organów, kompetencji innych organów osób prawnych gminy i jednostek organizacyjnych (np. związków komunalnych i szkół) oraz w obrębie działań wszystkich innych urzędników realizujących czynności administracyjne. Dany cel, np. ograniczenie patologii wśród nieletnich czy deregulacja w zakresie wykonywania działalności kulturalnej, będzie pociągać za sobą prawne określenie celów całej grupy działań różnych podmiotów administrujących, przekształcenia zadaniowe, kompetencyjne itd.

Osobnym zagadnieniem jest określanie celów częściowych podmiotów prowadzących konkretne działania administracyjne. Działania te mogą być prowadzone wyłącznie w obrębie wcześniej opisanych kompetencji danego organu administracji publicznej lub/i innego organu administrującego. Oznacza to, że tylko te organy mogą określać cele częściowe podległych sobie urzędów czy instytucji i nikt inny nie jest do tego uprawniony. To one, wyznaczając cele,

---

<sup>33</sup> E. Nosala, L. Zacharko, A. Matan, *Nauka administracji*, Zakamycze 2000, s. 68.

<sup>34</sup> Tamże, s. 66–68.

<sup>35</sup> J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, s. 135–136.

przekazują w ślad za tym także niezbędne zasoby do wykonania zadań na danym szczeblu przez dany podmiot. Cały ten ruch kompetencji musi odbywać się zgodnie z zasadami prawnymi, ale także prakseologicznymi (dotyczącymi skuteczności i sprawności działania danej grupy podmiotów). Jak słusznie zauważa J. Łukasiewicz, analiza relacji między celem a zadaniami musi obejmować nie tylko przesłanki prakseologiczne, ale także aksjologiczne<sup>36</sup>. Prawidłowy rozkład kompetencji w zakresie formułowania celów, harmonizowania ich, wartościowania poszczególnych celów cząstkowych ma niebagatelne znaczenie dla całego procesu zarządzania zasobami, a w konsekwencji – dla efektywnego realizowania danych czynności administracyjnych. Realizując konkretne cele podmioty administrujące zarządzają określonymi zasobami. Mają do tego przyznane prawem środki działania o charakterze materialnym, m.in. środki finansowe i rzeczowe, takie jak budynki, urządzenia łączności itp.

Podmiot, posiadający kompetencję, poddany jest naporowi różnego rodzaju bodźców zewnętrznych, które są wynikiem ścierania się interesów jednostkowych i zespołowych. Mają one swoje miejsce w działaniach partyjnych, lobbingowych; są wynikiem realizacji form prawnych i pozaprawnych, przejawiających się np. w manifestach czy blokadach dróg. Poddany temu naporowi bodźców urząd jest także instytucjonalną jednostką nacisku, formułującą określone cele i wymuszającą sposoby ich realizacji.

Otoczenie zewnętrzne i wewnętrzne, warunki polityczne (np. kolejność realizacji zadań w roku, w którym odbywać się będzie kampania wyborcza), zdarzenia losowe (np. powódź lub inny kataklizm), a wreszcie posiadane środki determinują powstawanie alternatyw decyzyjnych. Muszą więc być brane pod uwagę określone sposoby wyboru środków, wyselekcjonowanie ich spośród możliwych i dostosowanie do projektowanego czy aktualnie realizowanego celu.

Decydent (organ administracji publicznej lub inny organ administrujący) najczęściej działa w zmieniającej się rzeczywistości społeczno-politycznej i gospodarczej, funkcjonuje w „świecie alternatyw decyzyjnych”. Określają one wszelkie skomplikowane relacje między celami a środkami i wiążące się z tym ograniczenia decyzyjne, które powstają w przypadku deficytu środków finansowych, ograniczeń personalnych, braku środków rzeczowych itd. Nakazy lub zakazy, zawarte w normach kompetencyjnych, stanowią niezbędny instrument

---

<sup>36</sup> Tamże, s. 132.

wyznaczania celów, ich zmiany, dostosowywania celów cząstkowych do wymienionych ograniczeń decyzyjnych itd. Norma prawna może być traktowana jako ograniczenie decyzyjne, ale absolutnie nie na równi z takimi faktycznymi ograniczeniami, jak np. środki finansowe czy rzeczowe<sup>37</sup>. Zarządzając posiadanymi środkami, organy administracji publicznej i organy administrujące odwołują się do norm prawa publicznego, które stanowią fundament uprawnień i obowiązków oraz prawa prywatnego.

Trudno sobie wyobrazić zarządzanie majątkiem komunalnym czy Skarbu Państwa bez korzystania z instrumentów cywilnoprawnych. W świetle obowiązujących przepisów prawnych i prawodawstwa zagadnienie korzystania z zasobów rzeczowych przy podejmowaniu decyzji w przedsięwzięciach gospodarczych jest niezwykle skomplikowane. Różne podmioty administrujące (np. gmina) prowadzą działalność gospodarczą, podobnie jak firma prywatna. Realizują interes publiczny – celem działania jest zaspokojenie potrzeb społecznych. W przypadku firm prywatnych celem jest zysk właściciela. Samodzielność gospodarcza danego podmiotu publicznoprawnego określa prawo do samodzielnego podejmowania decyzji gospodarczych, czasem nietrafionych. Czy i w jakiej mierze są one usprawiedliwione, uzasadnione realizacją innych celów (np. gdy oddanie gruntu w prywatne ręce dla realizacji przedsięwzięcia korzystnego społecznie przyczyniło się do rozwoju gospodarczego, powstania miejsc pracy)? Jakie należy stosować kryteria w tych sytuacjach zarządzania majątkiem publicznym, jak oceniać dokonane transakcje, jaką treścią wypełnić pojęcia: „gospodarność”, „korzystność”, „ekonomiczność”?

W demokratycznym państwie prawa, jakim jest Polska, Konstytucja RP, a także rozwijające jej postanowienia normy prawne niższej rangi, głównie ustawy, stanowią bazę decyzyjną, której fundamentem jest zestaw celów realizowanych przez podmioty administrujące. Trudno sobie wyobrazić sytuację, aby cel został osiągnięty niezgodnie z normą prawną, szczególnie gdy dotyczy to praw i wolności jednostek. Można sobie natomiast wyobrazić naruszenie norm prawnych za zgodą administrowanego, gdy korzystnie wpływa to na jego sytuację prawną, czy też naruszenie np. przepisów budżetowych, gdy bez tego nie można osiągnąć pożądanego przez podmiot administrujący celu z punktu widzenia zarządzania posiadanymi zasobami. Decydent odwołuje się wówczas

---

<sup>37</sup> E. Nosala, L. Zacharko, A. Matan, *Nauka administracji*, s. 89.

do tzw. źródeł niezorganizowanych; w systemie otwartym szuka właściwej normy prawnej, co można też nazwać „falandyzacją” prawa<sup>38</sup>.

Normy prawa administracyjnego określają wszystkie elementy składowe struktury podmiotów administrujących. Nie są one „luźnym, chaotycznym zbiorem”<sup>39</sup>. Normy prawa administracyjnego ustrojowego określają sposób powołania danej agencji, delegatury urzędu wojewódzkiego, każdego ogniwa struktury administracyjnej. Dają podstawę organizacji i funkcjonowania danego typu struktury organizacyjnej, np. wąskiej, płaskiej czy funkcjonalnej. Oczywiście konstrukcja danej struktury powinna być podporządkowana zasadom prakseologicznym – głównie sprawności – tym niemniej wszystkie działania organizatorskie (np. zarządzenie burmistrza) legalizują normy prawne. Precyzują one także utworzenie stanowiska pracy, całych pionów, stanowisk kierowniczych. Do każdego stanowiska pracy w strukturze podmiotów administrujących odnoszą się konkretne normy o charakterze zadaniowym i kompetencyjnym. Precyzują zadania i wynikające z nich obowiązki, zakres uprawnień i odpowiedzialności.

Normy prawa administracyjnego określają więzi organizacyjne, hierarchiczne i specjalizacyjne. Przyjęta rozpiętość kierowania znajduje się w regulaminie urzędu czy statucie stowarzyszenia. Podmioty administrujące działają w jednej, wewnętrznie powiązanej różnymi ogniwami, całości organizacyjnej. Jej formalizacja następuje za pomocą norm prawa konstytucyjnego i administracyjnego. Niezależnie więc od innych mierników stopnia formalizacji systemu podmiotów administrujących, najważniejszym czynnikiem jest właśnie formalizacja prawna. Osoba fizyczna może prowadzić swoje działania dowolnie, nie naruszając obowiązującego prawa, natomiast w ramach podmiotów administrujących każda czynność urzędnika wymaga podstawy prawnej.

Formalizacja prawna odnosi się do hierarchicznego systemu prawa. Przepis zadaniowy lub/i kompetencyjny aktu prawnego wyżej usytuowanego jest podstawą zbudowania norm prawnych aktu niżej usytuowanego. W regulaminie urzędu gminy czy statucie fundacji odbija się cały system prawny, podstawowe zasady i wszystkie inne fundamentalne dla organizacji i funkcjonowania danego podmiotu normy. Mają one miejsce w statuowaniu indywidualnego stanowiska

---

<sup>38</sup> Tamże, s. 90.

<sup>39</sup> J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, s. 146.

pracy, w jego powiązaniu z innymi stanowiskami czy ogniwami określonego typu administracji.

Formalizacja różnorodnych systemów działania podmiotów administrujących pełni oczywiste funkcje porządkujące, organizacyjne. Zapewnia prawidłowy rozkład zadań i kompetencji, ich przemieszczeń na różnych poziomach organizacyjnych administracji, zgodnie z kryteriami prakseologicznymi. Umożliwia budowanie właściwych więzi instytucjonalnych, określając także granice dopuszczalnych więzi pozainstytucjonalnych poprzez wyznaczenie w czynnościach urzędnika uznaniowego odwołania się do norm etycznych czy estetycznych. Zakres obowiązków na danym stanowisku pracy w urzędzie gminy mieści się w obrębie działań większego ogniwa (np. referatu), a ten z kolei ma ustalone miejsce w statucie, który rozwija normy ustawowe, np. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>40</sup>. Sposób zarządzania określonymi zasobami, przyznane środki publicznoprawne i prywatnoprawne wynikają z miejsca i rangi danego organu, a to z kolei znajduje swoje odzwierciedlenie w różnorodnych aktach prawnych, utrwalających organizację i funkcjonowanie danego podmiotu.

### **Kontrola i nadzór w procesie zarządzania zasobami**

Przybliżona wyżej formalizacja obejmuje utrwalenie procedur kontrolnych i nadzorczych. Odbywa się to poprzez przypisanie związanych z tym czynności konkretnemu stanowisku kierownicemu, a więc organowi administracji publicznej lub organowi administrującemu, a poprzez nie – urzędnikom danego urzędu czy innej instytucji. Ponadto konieczne są zapisy w aktach kierownictwa wewnętrznego, statutach czy regulaminach. Kontrola i nadzór są niezbędnymi elementami zarządzania. Wszystkie czynności składające się na wykonywanie zadań publicznych o charakterze administracyjnym, jak wielokrotnie podkreślano, są regulowane prawem. Tak samo jego normami uregulowane są poszczególne etapy działań kontrolnych i nadzorczych. Wszystkie one w całym bogactwie form wykonywania zadań o charakterze administracyjnym są elementami porządku prawnego.

---

<sup>40</sup> DzU nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

Niezależnie od typu kontroli (wstępnej czy następnej, podejmowanej z urzędu czy na wniosek, resortowej czy instatncyjnej) zakładanej w projektowanym i realizowanym procesie zarządzania danymi zasobami, wymagana jest podstawa prawna dla wszystkich realizowanych w niej czynności. Trudno wyobrazić sobie zarządzanie zasobami finansowymi czy kadrowymi bez instrumentów kontrolnych. Nie można właściwie ująć zarządzania bezpieczeństwem czy rozwoju gminy lub powiatu bez instytucjonalnych form kontrolnych. Ponieważ każdy podmiot administrujący działa na podstawie prawa i w związku z nim, niezbędna jest podstawa prawna do sprawdzenia prawidłowości określonych działań, dokonania ich analizy, a wreszcie – sformułowania wniosków<sup>41</sup> dla przyjętych kryteriów i metod.

Znamienna dla nauki prawa administracyjnego instytucja nadzoru ma właściwie charakter interdyscyplinarny. Pozostaje w polu zainteresowania nauk ekonomicznych, prakseologicznych, nauki o administracji i wielu innych. Decentralizacja, dekoncentracja i deregulacja odnośnie wykonywania zadań publicznych o charakterze administracyjnym wymagają wyraźnego określenia więzi nadzorczych między różnymi podmiotami, tj. między organami administracji rządowej i samorządowej oraz pozostałymi podmiotami administrującymi.

W procesie zarządzania zasobami przez podmioty administrujące niezwykle ważne jest określenie podstaw prawnych nadzoru dyrektywnego nad działalnością podmiotów zdecentralizowanych oraz o charakterze policyjnym<sup>42</sup>. Uruchomienie procesów nadzorczych wymaga sformułowania podstaw ingerencji, kryteriów podejmowanych działań (legalność, sprawność, skuteczność, zgodność z polityką rządu itd.), a wreszcie określenia prawnej formy podejmowanych czynności nadzorczych. Będą one miały różny charakter w odniesieniu do procesów reglamentacyjnych czy policyjnych, jak również będzie to zależało od tego, czy czynności nadzorcze będą się odbywały w odniesieniu do danej struktury administracji publicznej, np. czynności wojewody w sferze nadzoru nad gminą. M. Możdżeń-Marcinkowski w odniesieniu do nadzoru właścicielskiego, w ramach „prywatyzacji zarządzania” mieniem publicznym, wymienia czynności prawa cywilnego (np. akty założycielskie spółek) i czynności prawa

---

<sup>41</sup> E. Nosala, L. Zacharko, A. Matan, *Nauka administracji*, s. 176.

<sup>42</sup> *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, s. 236.

administracyjnego (np. akty dokonywane ad personam, czynności faktyczne itd.)<sup>43</sup>.

## Odpowiedzialność

Wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej rodzi problemy związane z odpowiedzialnością urzędników podmiotów administrujących. W sferze zarządzania zasobami przez podmioty administrujące wyróżnić można, jak słusznie zauważył J. Boć, dwa zakresy odpowiedzialności: za działania legalne i za działania nielegalne<sup>44</sup>. Ten pierwszy obejmuje głównie odpowiedzialność o charakterze majątkowym. Wyrównanie za straty legalne przewidziano w art. 21 i 228 Konstytucji RP. Jeśli chodzi o odpowiedzialność za działania nielegalne, to mowa tutaj o odpowiedzialności politycznej, majątkowej o charakterze cywilnym, opartej na podstawie kodeksu cywilnego, kodeksu pracy, odpowiedzialności karnej itd.<sup>45</sup> Niezmiernie ważny problem rodzi się w związku z prywatyzacją zadań publicznych. Dotyczy on wielu aspektów jakości ich wykonywania przez podmioty inne niż administracja publiczna, udostępniania określonych usług zgodnie z zasadami konstytucyjnymi czy też niewykonywania ich w ogóle<sup>46</sup>. W tych wszystkich sytuacjach zarządzanie zasobami, niezbędnymi do realizacji funkcji publicznych o charakterze administracyjnym, odbywa się jednak w sferze prywatnoprawnej, przy wykorzystaniu posiadanej struktury organizacyjnej, prywatnych zasobów kadrowych itd. Nie zwalnia to jednak zlecającego daną usługę z nadzoru, a w związku z tym rodzi także problem odpowiedzialności.

---

<sup>43</sup> M. Mozdzeń-Marcinkowski, *Nadzór właścicielski Skarbu Państwa w systemie kontroli administracji publicznej*, w: *Koncepcja systemu prawa...*, s. 319–321.

<sup>44</sup> A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, s. 340.

<sup>45</sup> Tamże, s. 340–343.

<sup>46</sup> J. Boć, *Założenia badawcze struktur administracji publicznej*, w: *Koncepcja systemu prawa...*, s. 190.

## Podsumowanie

Podmioty administrujące działają w warunkach ciągłego niedoboru środków finansowych i rzeczowych. Wynika to m.in. z faktu ciągłego zwiększania liczby zadań, które mają być przez nie realizowane. W związku z tym tak ważną jest efektywność ekonomiczna, której celem jest racjonalne, zgodne z interesem publicznym, zarządzanie składnikami majątku publicznego przez kompetentne organy. Problematyka zarządzania, w tym jego etyczny i społeczny kontekst, podejmowanie decyzji kierowniczych itd. to akcentowanie gospodarczego wymiaru działań podmiotów administrujących. Obok niego jednak istnieje – poddany tym samym warunkom, regułom i standardom – kontekst społeczny i polityczny.

Uruchomienie jakiegokolwiek czynności w procesie zarządzania nie może się odbyć bez uruchomienia normy prawnej. Podstawowe znaczenie mają tutaj przepisy konstytucyjne, prawa administracyjnego, głównie ustrojowego, prawa cywilnego i prawa pracy. Niejednokrotnie decyzje kierownicze w sferze zarządzania organu administracji publicznej lub/i organu administrującego muszą być poprzedzone znajomością prawa pomocy społecznej czy oświatowego. Nie ma przesady w tym, jeśli się stwierdzi, iż zarządzaniu zasobami przez podmioty administrujące towarzyszy zawsze norma prawna jednej lub wielu gałęzi prawa.

Między prawem a zarządzaniem powinny zachodzić określone relacje zwrotne. Proces zarządzania w każdej swojej fazie (planowanie i podejmowanie decyzji, organizowanie, kontrolowanie i kierowanie ludźmi)<sup>47</sup> jest głęboko zanurzony w rzeczywistości społecznej, a w tym – prawnej. Każda zmiana w tym procesie winna znaleźć swoje miejsce w określonej gałęzi prawa.

---

<sup>47</sup> R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania...*, s. 4.



## **LEGAL GROUNDS FOR THE MANAGEMENT OF ADMINISTERING ENTITIES' RESOURCES**

### **Summary**

The article examines factors affecting resources being at the disposal of entities performing the state's administrative tasks as well as the forms and procedures of managing those resources.

*Translated by Przemysław Lembicz*



NORBERT BANASZAK

### USŁUGI ŚWIADCZONE PRZEZ ADMINISTRACJĘ PUBLICZNĄ

Współcześnie działalność administracji publicznej ma ogromny, niespotykany dotąd w historii wpływ na sytuację prawną jednostki. Znajduje to odzwierciedlenie tak w opisowych charakterystykach administracji, jak i doktrynie nauki administracji i prawa administracyjnego. Jest to skutek niezwyklego wzrostu liczby dziedzin i problemów, które z woli ustawodawców zostają zakwalifikowane jako zadania administracji publicznej<sup>1</sup>.

Pisze się więc, że zadania publiczne, podobnie jak inne zjawiska społeczne, podlegają procesowi historycznemu, który charakteryzuje się – począwszy od połowy XIX stulecia – ciągłym ich wzrostem. Rozwój zadań publicznych został zapoczątkowany procesem industrializacyjnym, któremu towarzyszyła intensywna urbanizacja, sprawiająca, że przed administracją stanęły zupełnie nowe wyzwania. Konsekwencją urbanizacji była koncentracja dużych skupisk ludności na niewielkim obszarze. Do wyjątków należały sytuacje, aby określone zadania zniknęły w sposób naturalny lub też były świadomie eliminowane. Nowe

---

<sup>1</sup> Jedną z wielu definicji zadań publicznych formułuje K. Bandarzewski: „Zadanie publiczne to zakres prawnie dopuszczanej działalności podmiotu publicznego, wykonywanej w interesie podmiotu lub podmiotów zewnętrznych, znajdujących się poza strukturą podmiotu publicznego. Zadaniem publicznym będzie każde zaspokajanie potrzeb wspólnoty, niezależnie od tego, czy jego wykonywanie następuje w drodze czynności podejmowanych każdorazowo w interesie i na rzecz jednego podmiotu, czy też większej grupy osób”. K. Bandarzewski, *Prywatyzacja zadań publicznych*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, Zakopane 24–27 września 2006 r., red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 331–332.

impulsy do zwiększenia liczby zadań powstawały w związku z postępowaniem technicznym oraz wzrastającą komplikacją życia społecznego i gospodarczego. Wiek XIX był wiekiem przemysłu, państwo XX wieku określono zaś jako państwo administracyjne<sup>2</sup>.

U zarania swego nowoczesnego rozwoju, pomyślana dla sytuacji konkretnych, administracja stawała się coraz częściej głównym promotorem stosunków społecznych. I to nie tylko wtedy, gdy wykonywała prawo, lecz i wtedy, gdy je tworzyła. Rozwijała się stale w różnych okolicznościach, z różnych powodów i w różnym stopniu. W ustroju kapitalistycznym XIX-wieczny interwencjonizm państwowy rozszerzył jej zasięg, a dziś charakteryzuje się ona dużą aktywnością w ramach doktryny państwa świadczącego usługi. Zawładnięte przez nią obszary decydowania oddawała rzadko i niechętnie. Niezależnie od tego, czy powiększały się one z powodu zmiany ustroju, wyjątkowych potrzeb stanu wojny czy kryzysów gospodarczych. Tendencje zaś do stabilizacji stanu posiadania znajdowały odniesienie społeczne. Wiara w stałe polepszanie stanu zaspokajanych przez administrację potrzeb człowieka decydowała o nasilaniu postaw oczekiwania<sup>3</sup>. Taki stan faktyczny – stan omnipotencji administracji – współistnieje z brakiem definicji legalnej administracji<sup>4</sup>. Dlatego też w każdym podręczniku do prawa administracyjnego czy nauki administracji znajdziemy inną jej definicję.

J. Lang napisał, że administracja jest złożonym zjawiskiem należącym do sfery organizacji, prawa i kultury. Współcześnie uchodzi ona za część aparatu państwowego, powołaną do realizacji zadań ustalonych (lub zaakceptowanych) przez parlament albo za rodzaj działalności prowadzonej przez różne podmioty (państwowe, samorządowe, prywatne) w celu realizacji zadań uznanych za publiczne i określonych w ustawach i innych aktach. Działania podjęte dla realizacji tych zadań są w większym lub mniejszym stopniu zdeterminowane przez

---

<sup>2</sup> E. Knosala, *Zadania publiczne, formy organizacyjno-prawne ich wykonania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego...*, s. 118.

<sup>3</sup> J. Boć, *Pojęcie administracji*, w: *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 8.

<sup>4</sup> Zob. J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2007, s. 13–17.

prawo i wprost albo pośrednio przypisane poszczególnym podmiotom administracji<sup>5</sup>.

I. Lipowicz widzi administrację jako system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego, jako misję publiczną polegającą głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne<sup>6</sup>.

Natomiast E. Ochendowski proponuje definicję bardziej „socjologiczną” a mniej „prawniczą”: administracja jest zjawiskiem społecznym, które cechuje inicjatywa i działalność ukierunkowana na przyszłość. Administracja podejmuje konkretne środki do uregulowania spraw jednostkowych i urzeczywistniania określonych przedsięwzięć<sup>7</sup>.

Definicja, która chyba najbardziej odpowiada rzeczywistości i z całą wyrazistością opisuje rolę współczesnej administracji, to definicja proponowana przez J. Bocia. Według tego autora administracja publiczna jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach<sup>8</sup>.

W kontekście obszaru zakreślonego tematem artykułu w powyższych definicjach na szczególną uwagę zasługują następujące określenia: „realizacja zadań ustalonych (lub zaakceptowanych) przez parlament”, „realizacja dobra wspólnego”, „uregulowanie spraw jednostkowych” czy „zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli”. Odzwierciedlają one podstawy ideologiczne działania administracji w tzw. państwie socjalnym.

We współczesnym państwie jednostka ma kontakt z administracją od urodzenia do chwili śmierci. Rodzi się w zakładzie publicznym (szpital), w okresie młodości obejmuje ją obowiązek szkolny, zdobywa zawód w zakładzie publicznym, odbywa służbę wojskową (administracja wojskowa), zawiera związek małżeński przed urzędnikiem USC, studiuje (uniwersytet), ma wielorakie kontakty z administracją zdrowia, rekreacji i wypoczynku, administracją lokalową,

---

<sup>5</sup> J. Lang, *Pojęcie administracji*, w: *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 1997, s. 19.

<sup>6</sup> I. Lipowicz, w: Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wrocław 2002, s. 27–28.

<sup>7</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 22 i n.

<sup>8</sup> J. Boć, *Pojęcie administracji*, s. 15.

na starość może się znaleźć w domu opieki społecznej, przytulku i wreszcie dochodzi do głosu administracja cementarna. Nie ma sfery życia człowieka, w której nie byłaby obecna administracja publiczna, wypełniająca swoje zadania świadczące, planujące oraz ingerujące<sup>9</sup>.

Szczególnie interesująco w tym kontekście wygląda problematyka świadczenia usług, i to usług, za których realizację odpowiadają organy administracji publicznej. Zgodnie z zasadami subsydiarności i decentralizacji władzy publicznej, zawartymi odpowiednio w preambule i art. 15 Konstytucji RP<sup>10</sup>, większością tych zadań obarczono jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności gminy. Działalność ta jest prowadzona zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym<sup>11</sup>, który stanowi, że zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Podobne regulacje znajdują się również w ustawie o samorządzie powiatowym. Przedstawiony w ustawie o samorządzie gminnym (w dalszej części artykułu – u.s.g.) katalog zadań ma przykładowy charakter i można w nim wyróżnić kilka kategorii spraw dotyczących: 1) infrastruktury technicznej (w tym np. dróg gminnych i transportu zbiorowego, zaopatrzenia w energię i wodę, utrzymania obiektów i urządzeń użyteczności publicznej); 2) infrastruktury społecznej (w tym m.in. ochrony zdrowia, pomocy społecznej, oświaty, kultury, kultury fizycznej itp.); 3) porządku publicznego; 4) ładu przestrzennego i ekologicznego. Powiat wykonuje zadania o charakterze ponadgminnym w bardzo zbliżonym zakresie<sup>12</sup>.

Jak wynika z definicji ustawowej i przedstawionego katalogu większość tych zadań to działalność usługowa. Mieszkańcy konkretnej gminy (czy powiatu) są więc konsumentami usług ze wszystkimi tego konsekwencjami. Wiadomo, że prawem konsumenta jest swoboda wyboru dóbr i usług, a więc i możliwość wpływania na poziom świadczenia tych usług. Problematyczne jest to, czy w Polsce konsument ma wpływ na jakość usług o których mowa. Czy instrumenty ochrony konsumenta w tym zakresie istnieją? Czy obywatel-konsument

---

<sup>9</sup> E. Knosala, *Zadania publiczne...*, s. 53.

<sup>10</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., DzU nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>11</sup> Ustawa z 8 marca 1990 r., DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

<sup>12</sup> Zob. J. Sługocki, *Prawo administracyjne...*, s. 328 i n.

ma wpływ na np. poziom utrzymania drogi w mieście i jej oznakowanie, czy może wyrazić niezadowolenie z zaopatrzenia w wodę i ciepło, zagospodarowania terenów zielonych itp.?

Problematyka ochrony praw konsumenta podejmowana jest na szeroką skalę od około trzydziestu lat. Jest to zatem zagadnienie dosyć „młode” i dlatego też trudno znaleźć wzmianki o prawach konsumenta w podstawowych aktach praw człowieka, takich jak np. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r. czy Międzynarodowe Pakty Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r.. Z czasem jednak pojęciem „ochrony praw konsumenta” zaczęto posługiwać się coraz częściej<sup>13</sup>. Przyjmuje się, że na forum światowym jako jeden z pierwszych zagadnienie to podjął prezydent USA John F. Kennedy. W wygłoszonym 15 marca 1962 r. orędziu wyraził on pogląd o istnieniu czterech podstawowych uprawnień konsumenta: prawa do bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, do uczciwej informacji, do swobodnego wyboru dóbr i usług oraz prawa do składania postulatów.

W Europie problemy konsumentów zostały zauważone przez kilka organizacji, np. Organizacja Współpracy i Rozwoju Gospodarczego sporządziła specjalny raport i przedstawiła w nim najistotniejsze postulaty, których realizacja polepszyłaby pozycję nabywcy towarów, a Rada Europy przyjęła 17 maja 1973 r. rezolucję nr 543 w sprawie Karty Ochrony Konsumenta. Najważniejsze znaczenie należy wszakże przypisać działaniom podjętym przez organy Wspólnot Europejskich. Prawa konsumentów stały się przedmiotem ich wzmożonej uwagi począwszy od października 1972 r., a konkretnie od obrad szczytu paryskiego, określanych nawet jako punkt zwrotny zainteresowania Wspólnoty problemami konsumenckimi. Obecnie polityka konsumencka Unii Europejskiej zmierza do zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego i ekonomicznego konsumentów oraz wyrównania standardów ich ochrony w ramach Jednolitego Rynku Europejskiego<sup>14</sup>. W 1975 r. sformułowano podstawowe prawa konsumenta<sup>15</sup>, do których należą:

- prawo do bezpieczeństwa i ochrony zdrowia – oznacza, że towary i usługi oferowane konsumentom nie mogą stwarzać zagrożenia dla ich

---

<sup>13</sup> M. Jagielska, *Prawa konsumenta w świetle zmian prawa cywilnego*, „Prawa człowieka” 1998, nr 5 (13), s. 153.

<sup>14</sup> Tamże.

<sup>15</sup> Council Resolution on a Preliminary Programme of the European Economic Community for a Consumer Protection and Information Policy OJEC L 92 (75).

- zdrowia i życia. W praktyce oznacza to wymóg określenia cech bezpieczeństwa produktów, a także stworzenia mechanizmów zapobiegających przedostawaniu się do obrotu wyrobów niebezpiecznych;
- prawo do ochrony interesów ekonomicznych – oznacza konieczność ochrony konsumentów przed działaniami przedsiębiorców (zwłaszcza o dominującej pozycji na rynku lub monopolistów), którzy mogą narużyć ich interesy ekonomiczne przez narzucenie niekorzystnych warunków umów, nieuczciwą konkurencję, stosowanie nadmiernie wygórowanych cen i innych nierzetelnych praktyk handlowych;
  - prawo do edukacji i informacji – konsumenci powinni mieć zapewnioną możliwość świadomego podejmowania decyzji i dokonywania wyboru dóbr i usług;
  - prawo do efektywnego systemu dochodzenia roszczeń – procedury dochodzenia roszczeń przez konsumentów wobec przedsiębiorców naruszających ich interesy powinny być szybkie, tanie i łatwo dostępne. Konsumenci muszą mieć zapewnioną pomoc w egzekwowaniu swoich praw;
  - prawo do zrzeszania się i reprezentacji – konsumenci powinni mieć zapewnione warunki do zrzeszania się i prezentowania swojego stanowiska we wszystkich sprawach, które ich dotyczą.

Istotne znaczenie w rozwoju europejskiej polityki konsumenckiej miał Traktat o Unii Europejskiej z 1992 r. Zgodnie z art. 3 traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej jednym z naczelných celów działania Wspólnoty jest wzmocnienie ochrony konsumentów, ponadto art. 153 traktatu określa warunki, poprzez spełnienie których Wspólnota powinna uczestniczyć w osiągnięciu wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Instrumentem umożliwiającym realizację polityki ochrony konsumentów przez Unię Europejską są programy działania i akty prawne. Prawnym wyrazem polityki konsumenckiej UE są dyrektywy konsumenckie przyjmowane przez prawodawstwo poszczególnych krajów członkowskich. Dyrektywy te wyznaczają standardy, którymi kierują się państwa członkowskie w opracowywaniu i realizacji własnej polityki konsumenckiej.

Omawiając problematykę ochrony konsumentów należy pamiętać, iż ogromne zróżnicowanie interesów konsumentów powoduje w praktyce konieczność odnoszenia się do niemal wszystkich gałęzi polityki państwa (gospodarczej, społecznej, ochrony zdrowia, środowiska itd.). Interesy konsumentów,



aczkolwiek ważne, często schodzą na drugi plan wobec interesów ekonomicznych podmiotów gospodarczych działających na rynku i priorytetów szybko rozwijającej się gospodarki rynkowej. Dopiero w Traktacie z Maastricht została po raz pierwszy zdefiniowana polityka ochrony konsumentów jako samodzielna dziedzina polityki unijnej. Stworzony został system mający na celu skłonienie producentów do zwrócenia szczególnej uwagi na sprawy bezpieczeństwa produktów wprowadzanych na Jednolity Rynek UE. Na system ten składają się:

- dyrektywy szczególne określające wymagania przy projektowaniu, wytwarzaniu i wprowadzaniu do obrotu produktu, a także zakres wymaganych oznaczeń i informacji dla użytkownika, rodzaje wymaganych badań technicznych, zasady dokumentowania wyników badań, zakres nadzoru urzędowego i monitoringu bezpieczeństwa, np. dyrektywa o produktach, które, wyglądając na inne niż są w istocie, stwarzają zagrożenie dla zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów;
- dyrektywa o ogólnym bezpieczeństwie produktu, dyrektywa o odpowiedzialności za produkt wadliwy, dyrektywa w sprawie zaleceń w zakresie ochrony interesów konsumentów, dyrektywa w sprawie mylącej reklamy, dyrektywa w sprawie kredytów konsumenckich i inne<sup>16</sup>.

W 1997 r. dawna Dyrekcja Generalna XXIV, odpowiedzialna za sprawy ochrony środowiska i politykę konsumencką, została zreorganizowana i przekształcona w Dyrekcję Generalną ds. Ochrony Zdrowia i Konsumentów. Dyrekcja jest centralnym organem odpowiadającym za politykę konsumencką w UE. Wyrazem realizacji prawa konsumentów do zrzeszania się i reprezentacji jest w UE działalność organizacji konsumenckich, które szczególnie w ostatnich latach bardzo aktywnie wpływają na politykę Unii w tym zakresie. Do najważniejszych należą: Europejskie Biuro Stowarzyszeń Konsumenckich (BEUC), Europejska Wspólnota Towarzystw Konsumenckich (Euro-coop), Związek Organizacji Rodzinnych Wspólnoty Europejskiej (Coface) oraz Europejski Instytut Regionalnych Organizacji Konsumenckich (IEIC).

---

<sup>16</sup> Council Directive of 25 June 1987 on the approximation of the laws of the Member States concerning products which, appearing to be other than they are, endanger the health or safety of consumers (87/357/EEC); Council Directive 92/59/EEC of 29 June 1992 on general product safety; Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products; Directive 98/27/EC of the European Parliament and of the Council of 19 May 1998 on injunctions for the protection of consumers' interests.

W Polsce problematyka związana z ochroną praw konsumentów realizowana jest częściowo przez wiele ministerstw i urzędów centralnych. Brak było organu koordynującego całokształt polityki konsumenckiej, co powodowało rozproszenie działań i obniżało ich skuteczność. Sytuacja uległa częściowej zmianie wraz z przekształceniem Urzędu Antymonopolowego w Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz podporządkowaniem prezesowi tej instytucji Państwowej Inspekcji Handlowej<sup>17</sup>. W praktyce oznacza to, że prawa konsumentów do reprezentacji nie są ani formalnie zagwarantowane, ani w pełni realizowane<sup>18</sup>.

Niezbędne jest przede wszystkim ustalenie treści pojęcia konsument na gruncie prawa polskiego. W obowiązującym stanie prawnym nie ma legalnej definicji pojęcia konsument, odnoszącej się do wszystkich stosunków prawnych. Z reguły wymienione pojęcie jest używane w związku z regulacją ochrony słabszych podmiotów określonej sfery obrotu gospodarczego i ogranicza się tylko do tej sfery. Trudności w sformułowaniu uniwersalnej definicji tego pojęcia są powszechnie dostrzegane w literaturze prawniczej.

Według *Słownika języka polskiego* pod redakcją M. Szymczaka konsument to „spożywca, nabywca towarów na własny użytek, użytkownik”<sup>19</sup>. Słowo konsument użyte zostało niewątpliwie w szerokim znaczeniu w art. 76 Konstytucji RP, w rozdziale II, w części noszącej tytuł *Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*. Przepis ten nakłada na władze publiczne obowiązek ochrony konsumentów „przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi”. Obok konsumentów omawiany przepis wymienia również użytkowników oraz najemców i wszystkim tym grupom podmiotów zapewnia taką samą ochronę.

Do kodeksu cywilnego<sup>20</sup> pojęcie konsument wprowadziła ustawa z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowie-

---

<sup>17</sup> Art. 35 ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (DzU z 2007 r., nr 50, poz. 331 ze zm.).

<sup>18</sup> Ochroną konsumentów w Polsce zajmują się: Urząd Ochrony Konsumentów i Konkurencji, Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Handlowa, Inspekcja Weterynaryjna, Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Stowarzyszenie Ochrony Zdrowia Konsumentów, Federacja Konsumentów, Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, Rzecznik Praw Konsumenta.

<sup>19</sup> *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1994, t. I, s. 996.

<sup>20</sup> Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. (DzU nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

działności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny<sup>21</sup>. Po dokonaniu nowelizacji kodeksu cywilnego ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. oraz niektórych innych ustaw<sup>22</sup> definicja konsumenta została podana w części ogólnej k.c. w art. 22, zgodnie z którym za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową.

W związku z definicjami pojęcia konsument, które w polskim prawie i w prawie Unii Europejskiej sformułowane zostały na użytek sprzedaży, należy podzielić pogląd wyrażony w literaturze przedmiotu, że wobec tego, iż umowa sprzedaży jest archetypem wielu innych umów, wypracowane na jej gruncie zasady, w szczególności dotyczące ochrony słabszej strony umowy, mają szersze znaczenie. Potrzeba ochrony strony słabszej na rozbudowanym rynku dóbr i usług występuje również, a czasem jeszcze wyraźniej, w wielu innych umowach, np. najmu, kredytu, ubezpieczenia, o dzieło. W literaturze sprawy dotyczące ochrony konsumentów określa się ogólnie jako sprawy związane z szerokim zakresem umów, w których osoba nabywająca rzecz lub na rzecz której wykonywane są usługi zaspokajające jej własne potrzeby (konsument) dochodzi roszczenia przeciwko kontrahentowi zajmującemu się profesjonalnie handlem, produkcją i usługami, przy czym roszczenia konsumentów mogą wynikać z różnych tytułów prawnych, w szczególności z tytułu niewykonania lub ненаależytego wykonania zobowiązania oraz z tytułu rękojmi za wady rzeczy i gwarancji.

Konsument to więc nie tylko odbiorca towarów, ale także i usług. Za zapewnienie usług odpowiadają nie tylko podmioty gospodarcze, świadczące usługi na podstawie przepisów prawa cywilnego, ale również podmioty prawa publicznego. Oprócz postanowień art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, do zagadnień tych odnosi się również ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>23</sup>. Art. 1 ust. 1 i 2 ustawy stanowi, że określa ona zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem

---

<sup>21</sup> DzU nr 22, poz. 271 z późn. zm.

<sup>22</sup> DzU nr 49, poz. 408.

<sup>23</sup> DzU z 1997 r., nr 9, poz. 43 z późn. zm.

jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Wystarczyłoby tylko kilka przykładów, aby stwierdzić, że w Polsce jakość tego typu usług nie jest najlepsza. Powstaje więc pytanie: jeśli mamy słabą ochronę konsumentów na poziomie szeroko rozumianego prawa umów, to czy istnieje podmiot nadzoru lub kontroli, który jest w stanie wywierać na administracji prawidłowe wykonywanie usług powszechnie dostępnych?

Jak wiadomo, organami nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego są prezes Rady Ministrów, wojewoda i w zakresie spraw finansowych regionalna izba obrachunkowa. Kryterium, jakie stosują w swej działalności nadzorczej to legalność. Nie jest to jednak środek wystarczający, ponieważ trudno przy pomocy tego kryterium ustalić, czy usługi są wykonywane prawidłowo. Nadzór ten mógłby być wystarczający, gdyby istniał podmiot inicjujący czynności nadzorcze i gdyby służby np. wojewody miały świadomość istnienia nieprawidłowości w interesującym nas działaniu samorządu. Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) w swych corocznych informacjach, oceniając (najczęściej krytycznie) działalność nadzorczą wojewodów, z której przejawami ma do czynienia przy okazji badania spraw indywidualnych, wielokrotnie zwracał uwagę na jej nieskuteczność. Według niego, niezbędne jest wzmocnienie funkcji nadzorczych wojewody zwłaszcza w zakresie stosowania (a nie tylko stanowienia) prawa przez jednostki samorządu terytorialnego oraz sprecyzowanie środków nadzoru. Reforma administracji publicznej polegająca na ograniczeniu zakresu zadań administracji centralnej oraz rządowej administracji terenowej oznaczać powinna nie tylko ograniczenie kompetencji tej administracji, ale także zmianę form wykonywania nadzoru. Konieczne jest nie tyle wzmocnienie nadzorczych funkcji wojewody, polegające na przyznaniu mu nowych kompetencji, co sprecyzowanie kompetencji już posiadanych<sup>24</sup>. Nadzór sprawowany przez regionalne izby obrachunkowe dotyczy tylko kwestii wydatkowania środków finansowych, a nadzór prezesa Rady Ministrów jest iluzoryczny.

Właśnie Rzecznik Praw Obywatelskich, jako podmiot kontroli państwowej, jest organem właściwym do reagowania na nieprawidłowe działania administracji. Pojawia się jednak sprawa wątpliwie prawidłowego określenia właś-

---

<sup>24</sup> Np. Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za okres 8.05.1997–7.05.1998 r., RPO Mat. nr 35, 1998; Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2003 r., RPO Mat. nr 48, 2004; Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2005 r., RPO Mat. nr 52, 2006.

ciwości przedmiotowej Rzecznika Praw Obywatelskich. Artykuł 1, ust. 3 ustawy o r.p.o. stanowi: „w sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej”. Użycie określenia „naruszenie prawa” zawsze ukierunkowywać będzie działania rzecznika na utarte drogi kontroli wyłącznie legalności. Z kolei użycie sformułowania „w sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela” w sposób istotny ogranicza zasięg skuteczności rzecznika, ponieważ naraża go na uczestnictwo w wątpliwej moralnie polemice, czy może interweniować w danej sprawie, gdy np. w działalności organu brak znamion naruszenia wolności i praw lub, jak miało to już miejsce, sąd (NSA) odrzuca wystąpienie rzecznika, bo nie wykazał on dostatecznie w działaniu organu naruszenia wolności i praw. Należałoby więc może użyć w ustawie pojęć „nieprawidłowość” lub „nadużycie w działalności” mogących stanowić naruszenie wolności i praw. Określenia takie powszechnie występują w regulacjach prawnych dotyczących działalności ombudsmenów. Tak sformułowane są np. kompetencje Rzecznika Obywateli Unii Europejskiej<sup>25</sup>. Niestety taki zabieg wiązałby się z koniecznością zmiany całej koncepcji funkcjonowania Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce, co umożliwiłoby zwolennikom prawnopozytywnych poglądów manifestowanie przywiązania do regulacji złych, ale uchwalonych. Tymczasem w Europie, gdzie pojmowana szeroko ochrona wolności i praw człowieka i obywatela jest czymś oczywistym, zmierza się właśnie w kierunku ochrony obywatela przed wszelkiego rodzaju nieprawidłowościami w działaniach, zwłaszcza administracji, zgodnie z głoszonym poglądem o istnieniu nowego prawa obywatelskiego – prawa do dobrej administracji<sup>26</sup>.

Poza powyższymi wątpliwościami należy zauważyć także to, że sprawa właściwego utrzymania drogi w prowincjonalnym mieście wydaje się zbyt banalna, aby absorbować nią tak wysoko postawiony w systemie kontroli adminis-

---

<sup>25</sup> Zob. S. Hambura, M. Muszyński, *Karta Praw Podstawowych*, Dokumenty Europejskie, Suplement nr 1, Bielsko-Biała 2001; N. Banaszak, *Rzecznik Obywateli Unii Europejskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji XLI, Wrocław 1998.

<sup>26</sup> Analiza pojęć określających zakres przedmiotowy działania ombudsmenów na świecie i rozważania na temat ewentualnego kształtu regulacji polskiej mogłaby stać się tematem odrębnej monografii. Stąd też odstąpiono od takiej analizy w tym miejscu.

tracji organ. Może więc słuszne są postulaty tych, którzy widzą celowość ustanowienia regionalnych przedstawicielstw tej instytucji.

Wśród niewymienionych jeszcze podmiotów (rodzajów) kontroli znajdują się: kontrola parlamentarna (sejmowa i senacka), kontrola prezydencka, kontrola sądowa, kontrola Najwyższej Izby Kontroli, kontrola resortowa, kontrola instancyjna, kontrola międzyresortowa i kontrola społeczna. Ze względu na zakres przedmiotowy i podmiotowy ich działalności kontrolnej (o wadze interesującego nas zagadnienia nie wspominając) można je niemal wszystkie pominąć. Wyjątkiem jest kontrola społeczna.

Różne formy kontroli społecznej można podzielić na dwie kategorie: kontrolę zorganizowaną oraz kontrolę niezorganizowaną. Kontrola zorganizowana obejmuje takie sytuacje, w których podmiotem kontrolującym są organizacje społeczne, rady gmin lub inne organy samorządu terytorialnego, jak też organy społeczne czy określone prawem grupy obywateli. O kontroli niezorganizowanej mówimy wtedy, gdy jako podmiot kontrolujący występuje obywatel lub niezorganizowany zespół obywateli (np. spotkanie wyborców z radnym na zebraniu dzielnicowym), a także zaliczamy tu składanie skarg i wniosków na podstawie przepisów k.p.a. przez osoby fizyczne i prawne<sup>27</sup>. Kontrola społeczna niezorganizowana w związku z brakiem administracyjnoprawnego jej uregulowania przyjmuje praktycznie różne postacie, nie wyłączając kontroli opinii publicznej. Jedynie instytucja skarg, wniosków i petycji unormowana jest w prawie, a i to nie w sposób całościowy.

W sposób podstawowy instytucja skarg i wniosków uregulowana jest w kodeksie postępowania administracyjnego (dział VIII). Zgodnie z art. 63 Konstytucji RP upoważnionym do złożenia skargi jest każdy. Wobec osób fizycznych nie są zatem sformułowane jakiegokolwiek warunki. Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonanie zadań przez wszystkie organy i jednostki państwowe samorządu terytorialnego i organizacji społecznych albo w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez ich pracowników, naruszanie praworządności lub słusznych interesów obywateli, a także biurokratyczne czy przewlekłe załatwianie spraw. Wnioski polegają na propozycji poprawienia określonego stanu organizacji czy działania. Są one składane do organów właściwych do podjęcia decyzji

---

<sup>27</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne*, s. 410 i n.

w przedmiocie wniosku. Skargi natomiast rozpatrują organy (jednostki) zwierzchnie wobec organów (podmiotów), których skarga dotyczy.

Dopiero po przemianach ustrojowych i uchwaleniu nowej konstytucji, znajdujemy w jej art. 63 zapis o możliwości składania petycji. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określać ma ustawa. Jedyna zmiana, jaką dotychczas dokonano w związku z nowym zapisem w konstytucji to zmiana ustawy kodeks postępowania administracyjnego<sup>28</sup> ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa. Zmiana ta polega jedynie na tym, że w postanowieniach ogólnych działu VIII (Skargi i wnioski) umieszczono obok tychże skarg i wniosków określenie – petycje. O ile tryb postępowania ze skargami i wnioskami jest w k.p.a. uregulowany, to nie do końca wiadomo, jak traktować petycje. Brak jest bliższego określenia, czym petycja różni się od skargi czy wniosku. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków<sup>29</sup>, wykonawcze do k.p.a., petycje pomija. Pojęcie petycji nie jest łatwe do zdefiniowania w sposób jednoznaczny. W przypadku jednej z istniejących definicji petycja to odwołanie, w drugim to skarga lub wniosek, w jeszcze innym – zażalenie lub prośba. Jedno jest pewne – pojęcia te nie są identyczne co do treści i nie można ich stosować zamiennie<sup>30</sup>.

Z kolei analiza spraw badanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich w 2001 r. jednoznacznie wykazuje, iż instytucja skarg wnoszonych w trybie k.p.a. jest prawnie ułomna i nie realizuje celu, dla którego została stworzona. Ułomność ta sprowadza się do braku skutecznego środka proceduralnego mającego służyć przymuszeniu organu czy zdyscyplinowaniu pracownika urzędu do spełnienia ciężącego na nim ustawowego obowiązku udzielenia odpowiedzi na skargę, względnie podjęcia innych, prawem przepisanych działań z odpowiednią informacją dla interesanta. Jakkolwiek ewentualne poddanie tych skarg kognicji sądu administracyjnego wydaje się wątpliwe, konkluduje RPO, to jednakże rozszerzenie kompetencji np. Samorządowych Kolegiów Odwoławczych o rozpatrywanie zażaleń na bezczynność organów gminy można by uznać za

---

<sup>28</sup> DzU nr 162, poz. 1126.

<sup>29</sup> DzU nr 5, poz. 46.

<sup>30</sup> Zob. N. Banaszak, *Petycje w prawie konstytucyjnym Unii Europejskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji XLVII, Wrocław 2001; tegoż, *Problematyka petycji jako formy kontroli społecznej*, CASUS, Kwartalnik Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, nr 29, jesień 2003.

przyczynek do dalszych badań w tym zakresie<sup>31</sup>. Znamienne, że o petycjach RPO w ogóle nie wspomina.

Istotną rolę w społecznym kontrolowaniu działalności administracji odgrywa prasa, radio, telewizja. Problem jest tylko jeden, za to podstawowy – żaden podmiot kontroli społecznej, ze względu na słabą znajomość prawa i brak prawnej reprezentacji nie jest w stanie znacząco wpłynąć na działalność np. administracji samorządowej.

W wyniku ostatniej, „wielkiej” reformy administracji publicznej na szczeblu powiatu pojawiła się instytucja powiatowego rzecznika konsumentów. Kompetencje i zadania rzecznika uregulowane są głównie w art. 39–43 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>32</sup>. Rzecznika konsumentów powołuje i odwołuje rada powiatu (rada miasta na prawach powiatu). Regulacja ta ma podkreślić niezależność rzecznika od zarządu i starosty. Rzecznik działa tylko w ramach struktury powiatu lub miasta, które ma status miasta na prawach powiatu. Rzecznikiem może być tylko osoba posiadająca wyższe wykształcenie i co najmniej pięcioletnią praktykę zawodową. Ustawodawca przykładowo wymienia, że może to być wykształcenie prawnicze lub ekonomiczne. Przesądzenie w ustawie, że rzecznikiem może być tylko prawnik, zapobiegłoby powoływaniu osób niekompetentnych na te stanowiska. Tylko bowiem prawnicy, ze względu na posiadaną wiedzę i specyfikę urzędu rzecznika, mogą należycie wykonywać powierzone im obowiązki. Ustawa o samorządzie powiatowym<sup>33</sup>, wymieniając wśród zadań powiatu zadania z zakresu ochrony praw konsumentów, nie różnicuje konsumentów ze względu na miejsce zamieszkania. Dlatego za w pełni skuteczne wypada uznać czynności rzecznika dokonywane w granicach uprawnień, niezależnie od miejsca jego siedziby lub miejsca zamieszkania strony, na rzecz której działa. Ustawa wymienia podstawowe zadania rzecznika w art. 42. Należą do nich: zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenci-ckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów, składanie wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów, występowanie do przedsiębiorców

---

<sup>31</sup> Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2001 r., RPO Mat. nr 44, 2002, s. 289; podobnie: Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2003 r., RPO Mat. nr 48, 2004; Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich za 2005 r., RPO Mat. nr 52, 2006.

<sup>32</sup> Zob. przypis 17; poprzednio ustawa z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (DzU z 2005 r., nr 244, poz. 2080 z późn. zm.).

<sup>33</sup> Ustawa z 5 czerwca 1998 r. (DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).



w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów, współdziałanie z właściwymi miejscowo delegaturami Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi, wytaczanie powództwa na rzecz konsumentów oraz wstępowanie, za ich zgodą, do toczącego się postępowania w sprawach o ochronę interesów konsumentów. Rzecznik konsumentów w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów jest oskarżycielem publicznym w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Wyliczenie to nie ma charakteru wyczerpującego, bowiem zgodnie z postanowieniami ustawy, rzecznik konsumentów może udzielać obywatelom pomocy prawnej w zakresie ochrony praw konsumentów także w innych formach. Może on prowadzić działalność edukacyjną, wydawniczą, w postaci publikacji, jeśli celem tych działań jest ochrona interesów konsumentów<sup>34</sup>.

Najistotniejszym elementem instytucji rzecznika jest cel jego działań – ochrona konsumentów. Konsumentem jest finalny odbiorca określonych dóbr i usług. Potencjalna sfera działań rzecznika jest ogromna. Konsumentami będą np. klienci banków, instytucji ubezpieczeniowych, najemcy lokali mieszkalnych, pacjenci, a także odbiorcy usług komunalnych, co ma szczególne znaczenie na rynkach lokalnych.

Oto mamy wreszcie instytucję lokalną, która ma kompetencje i powinna dysponować odpowiednią wiedzą, aby stać na straży prawidłowości wykonywania zadań przez samorządy. Z aprobatą należy się więc odnieść do nowej instytucji, jaką niewątpliwie jest powiatowy rzecznik konsumentów. W skali kraju może działać kilkuset rzeczników, dokładnie tyle, ile jest powiatów. Doświadczenia pokazują, że działalność rzeczników nie jest jednak zbyt widoczna ani właściwa. Mało wiadomo na temat przyczyn takiej sytuacji. Do pewnego stopnia usprawiedliwieniem jest nadal świeżość materii prawnej, jednak nie może to zwalniać powiatów od odpowiedzialności za wykonywanie ich obowiązkowych zadań. Inną przyczyną jest widzenie problematyki ochrony konsumenta w Polsce i Europie. Nadal postrzega się ją jako występującą w kontekście prawa umów między podmiotami prawa cywilnego. W kodeksie cywilnym znajduje się jedyna definicja pojęcia konsument. Tymczasem regulacje prawne wyraźnie upoważniają rzecznika do interwencji w układzie wertykalnym, gdy

---

<sup>34</sup> Zob. S. Kania, *Status prawny powiatowego rzecznika konsumentów*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 5, s. 3 i n.

naruszenia praw konsumentów dokonuje władza (np. prawo do ingerencji w treść prawa miejscowego). Chodzi tu zarówno o przepisy gminne, powiatowe, jak i stanowione przez wojewodę i samorząd województwa. Praktyka pokazuje także, że często rzecznikami zostają osoby bez odpowiedniego przygotowania merytorycznego. Może to świadczyć o tym, że urząd rzecznika stał się elementem gry politycznej, co doprowadzi do szybkiej degradacji tej instytucji<sup>35</sup>. Dodatkowym problemem jest poziom kultury społeczeństwa i to nie tylko kultury prawnej<sup>36</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania należy uznać, że w Polsce ochrona konsumentów (odbiorców usług powszechnie dostępnych) nie jest na odpowiednim poziomie. Nadal postrzega się ochronę konsumenta w kontekście prawa umów, w których osoba nabywająca rzecz lub na rzecz której wykonywane są usługi, zaspokajające jej własne potrzeby, dochodzi roszczenia przeciwko kontrahentowi zajmującemu się profesjonalnie handlem, produkcją i usługami, w szczególności z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania oraz z tytułu rękojmi za wady rzeczy i gwarancji. W tej sytuacji obywatel-konsument staje do sporu ze spółką gminną, która nie zapewnia porządku i czystości w parku miejskim, z samorządem powiatu, zaniedbującym swój obowiązek np. prawidłowego utrzymania drogi, której jest zarządcą itp. Jego pozycja w takim sporze jest raczej słaba. Konsument usług publicznych nie może oczekiwać od organów i instytucji państwa prawidłowej ochrony swych praw, gdyż nie mają one właściwego umocowania prawnego lub nie stosują prawa prawidłowo. Działają one w obrębie określonej doktryny, charakterystycznej dla europejskiej kultury prawnej, gdzie wartością jest legalność a nie słuszność. Instytucja (powiatowy rzecznik konsumentów), która już dziś mogłaby w Polsce działać w interesie publicznym, utożsamianym z interesem wielu jednostek tworzących daną grupę społeczną, staje się instytucją nieskuteczną, działającą nieelastycznie i często uwikłaną w lokalną politykę.

Konkurencyjność usługodawców nie występuje, ponieważ rynek jej nie wymusza. Nabywcy usług na rynku wewnętrznym powinni być wymagający, ale nie mają wpływu na usługodawców, bo brak im odpowiednich instrumen-

---

<sup>35</sup> Zob. tamże.

<sup>36</sup> Podstawową kategorią spraw jaką zajmują się powiatowi rzecznicy konsumentów, podobnie jak placówki Państwowej Inspekcji Handlowej, są reklamacje obuwia. Interesanci, najczęściej na koniec sezonu zimowego, przychodzą i chcą reklamować znoszone buty.

tów. Brak intensywnej konkurencji na rynku usług publicznych, bo praktycznie monopolistą jest państwo i jednostki samorządu terytorialnego. Podmioty te trudno poddać presji innowacyjnej i jednocześnie kosztowej. Trudno oczekiwać, by na rynek usług publicznych weszły inne podmioty, gdyż w tej dziedzinie zasady wolnego rynku w ogóle nie działają. Ceny wielu takich usług są niższe niż koszty ich wytworzenia. Wysokość opłat za wodę czy wysokość cen biletów komunikacji miejskiej jest przedmiotem sporów politycznych. Usługodawca zawsze będzie się starał dostarczyć tańszą usługę za wyższą cenę.

Problemy te dostrzeżono już dawno na świecie i w Polsce. Remedium na zmniejszenie kosztów dostarczania usług przy jednoczesnym podwyższeniu ich jakości ma być prywatyzacja usług publicznych. W dużym uproszczeniu można określić, że prywatyzacja będzie oznaczać:

- przejście przez podmioty spoza systemu administracji publicznej zadań też i realizację tych zadań przez – ujmując to zbiorczo – podmioty funkcjonujące w obrocie prywatnoprawnym, jak również przez szeroko rozumiane organizacje społeczne;
- rezygnację państwa (jednostek samorządu terytorialnego) z realizacji określonych zadań i pozostawienie ich realizacji mechanizmom wolnego rynku<sup>37</sup>.

O pierwszym z rozwiązań pisze się bardzo dużo, zarówno w podręcznikach akademickich<sup>38</sup>, jak i w opracowaniach skierowanych do ścisłego kręgu fachowców. Zauważa się przy tym, że partnerstwo publiczno-prywatne nie jest najistotniejszym czynnikiem wpływającym na funkcjonowanie sektora publicznego, a zwłaszcza na niski poziom środków pochodzących ze źródeł publicznych. Dodatkowo jest skomplikowane, trudne do realizacji i korupcjogenne. Być może więc uzasadnione byłoby podjęcie dyskusji na temat wycofania się państwa i korporacji samorządowych z realizacji niektórych zadań.

Na kształt i działanie administracji wpływ ma wiele czynników, także ideologicznych. Sumarycznego przeglądu tych ostatnich dokonuje H. Izdebski<sup>39</sup>. Autor ten zauważa, że współczesna administracja publiczna ma wiele podstaw

---

<sup>37</sup> Por. T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 184.

<sup>38</sup> Np. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2003; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.

<sup>39</sup> H. Izdebski, *Badania nad administracją publiczną*, w: *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2006, s. 13 i n.

ideologicznych. Wynika z faktu swoistej konwergencji różnych kierunków myślenia politycznego i prawnego, a zapewne także ekonomicznego, charakteryzującego czas współczesny. Pewne, klasyczne już, podstawy ideologiczne współczesnej administracji publicznej wydają się powszechnie przyjęte – i w kategoriach werbalnych, i przynajmniej co do zasady, w praktyce, a do tego znajdują podbudowę w istotnych aktach prawa międzynarodowego, zwłaszcza z zakresu ochrony praw człowieka (a w ramach dorobku Rady Europy także w zakresie instytucji demokratycznych, w tym samorządu terytorialnego), których treść coraz bardziej nawiązuje do prawa wewnętrznego. Należy tu wymienić przede wszystkim: ideologię demokracji, ideologię społeczeństwa obywatelskiego, ideologię praw człowieka. Konsens co do tego, że demokracja, społeczeństwo obywatelskie i prawa człowieka są ideologiczną podstawą współczesnego państwa, a w jego ramach administracji publicznej, nie oznacza jednak powszechnej zgody co do wielu konkretniejszych implikacji tych podstaw. Różnice w odniesieniu do tych implikacji stanowią też jedną z przesłanek identyfikowania poszczególnych modeli administracji.

Inne podstawy ideologiczne nie są już przedmiotem konsensu, kontynuuje H. Izdebski. Dotyczy to szczególnie roli władzy publicznej. Przez wiele dekad XX stulecia toczył się spór między podejściem liberalnym, przybierającym także skrajną postać libertarianizmu (jego hasła, głoszone i wcielane w życie m.in. przez Ronalda Reagana i Margaret Thatcher to naturalnie ograniczona sfera zadań szeroko rozumianego państwa, tj. przede wszystkim administracji publicznej, „mniej państwa – więcej prawa” i ekonomizacja wykonywania zadań publicznych, upowszechnienie własności, uspołecznienie państwa przez zlecenie zadań publicznych organizacjom pozarządowym), a podejściem konserwatywnym, przybierającym także postać agraryzmu (paternalizm władzy publicznej) oraz podejściem kolektywistycznym (odpowiedzialność władzy publicznej za należyte funkcjonowanie gospodarki i społeczeństwa – w tym socjaldemokratyczne „państwo dobrobytu”, a także państwo administracyjne i ideologie technokratyczne).

Spór ten, wciąż żywy, wzbogacił się o nowych uczestników, wywodzi dalej autor. Z jednej strony, obok klasycznych, przedstawionych powyżej podejść występują nowsze prądy, takie jak ekologizm, które w różny sposób przeplatają się z nurtami klasycznymi. Z drugiej zaś, pojawiają się próby pogodzenia różnych stanowisk klasycznych, które na ogół można uznać za próby stworzenia „trzeciej drogi” między klasycznym, liberalnym kapitalizmem a kolektywi-

zmem o charakterze socjalistycznym czy nawet o tradycyjnym charakterze socjaldemokratycznym. Próbę taką stanowi przede wszystkim – obok, noszącej taką właśnie nazwę, ideologii „trzeciej drogi” przywódcy brytyjskich labourystów Tony’ego Blaira – ideologia socjalnego państwa prawnego i społecznej gospodarki rynkowej, jak również zasada pomocniczości (subsydiarności), przejęta ze społecznego nauczania Kościoła przez konstytucjonalizm coraz liczniejszych państw (w tym RP) oraz akty Unii Europejskiej. Atrakcyjność tych prób jest różna w różnych modelach administracji publicznej – a jeszcze bardziej zróżnicowana w poszczególnych modelach gospodarki rynkowej. Przykładowo, w USA dominuje wciąż ideologia liberalna przy tradycyjnej słabości kolektywizmu, który z kolei jest silny we Francji, łącząc się tam z tradycją etatyzmu<sup>40</sup>.

Jak więc widać dyskusja na temat skali udziału władz publicznych w życiu obywateli i roli administracji w państwie jest możliwa, a konstatacja ich działalności wskazuje na to, że także konieczna. Jak słusznie zauważa E. Knosala „stały wzrost zadań administracji publicznej rodzi pytanie, czy tak być powinno, czy też przeciwnie, wzrost ten powinien zostać powstrzymany. Pojawiają się dalsze kwestie, a mianowicie, gdzie poszukiwać legitymizacji administracji publicznej do zwiększania liczby zadań, np. czy jest to uzasadnione z punktu widzenia konstytucyjnej zasady subsydiarności. Problem ten ma jednak w mniejszym stopniu charakter konstytucyjny (jurydyczny), a w zasadzie jest problemem społeczno-politycznym. Jego istota sprowadza się do tego, czy określone zadania lepiej będzie wykonywało państwo oraz jego administracja czy organizacje społeczne bądź jednostka. Problem ten jest kontrowersyjny i powinien być każdorazowo rozstrzygany po uwzględnieniu wszystkich warunkowań politycznych, społecznych i gospodarczych”<sup>41</sup>.

Powyższe spostrzeżenia są dowodem na to, że słuszny (co do meritum) jest pogląd M. Kuleszy, którego zdaniem Polska stoi wobec konieczności wypracowania własnej doktryny państwowej i administracyjnej. Jak głosi ten autor – chodzi o kwestię dla Polski fundamentalną: doktrynę suwerenności państwowej i model funkcjonowania państwa, które pozwolą zdefiniować i realizować skutecznie polskie interesy narodowe w nowych, obiektywnie istniejących wa-

---

<sup>40</sup> Tamże.

<sup>41</sup> E. Knosala, *Zadania publiczne...*, s. 53. Por. T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja...*, s. 87.

runkach wyznaczonych dziś przez procesy globalizacji rozwoju technicznego i cywilizacji informacyjnej, z uwzględnieniem różnych aspektów przynależności do Unii Europejskiej<sup>42</sup>. Sprostanie wyzwaniom XXI wieku wymagać będzie m.in. przewartościowania poglądów na państwo i samorząd terytorialny. We współczesnej Europie rośnie np. rola regionów, temat regionów i regionalizacji jest bardzo popularny w literaturze polityczno-prawnej<sup>43</sup>.

## Podsumowanie

Rozważania nad unowocześnieniem samorządu terytorialnego są obecne w literaturze, lecz w sprawach trudnych ograniczają się niestety zbyt często do rozważań formalno-dogmatycznych, potwierdzających zgodność regulacji krajowych ze standardami międzynarodowymi. Rozważania na temat udziału władz publicznych w życiu obywateli i dopuszczalnych granic ingerencji w to życie, ograniczają się najczęściej do wywodów wychwalających „zdobycze” państwa socjalnego. Nie taką funkcję powinna mieć doktryna prawa.

---

<sup>42</sup> M. Kulesza, *Państwo – Obywatel – Samorząd*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 9, s. 6 i n.

<sup>43</sup> Np. A. Balcerowska, *Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8, s. 47 i n. Z obszerniejszych, kompleksowych opracowań w języku polskim: Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka, *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport Programu Reformy Administracji Publicznej Instytutu Spraw Publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 8–9; L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego: przyszła konstytucja regionów*, w: *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendrośki*, Wrocław 1999; J. Sługocki, *Pozycja prawnoustrojowa regionu. Dylematy regionalizacji w Polsce*, Olsztyn 1997.

## **SERVICES PROVIDED BY PUBLIC ADMINISTRATION**

### **Summary**

Nowadays activities of public administration considerably influence the legal position of an individual. The article draws attention to areas which by the will of legislators have been categorised as public administration's tasks.

*Translated by Przemysław Lembicz*





JAGODA GANDZIAROWSKA

JAN ZYCH

KAROL SROKA

## PROCESY DECYZYJNE W ADMINISTRACJI – WYBRANE PROBLEMY

### Wprowadzenie

Administracja publiczna jest jednym z największych użytkowników środków technicznych i programowych teleinformatyki. Wzrost zapotrzebowania na informacje i rozszerzanie się obszarów stosowalności technologii teleinformatycznych (ICT – Information and Communication Technologies) są dodatkowo przyspieszane przemianami instytucjonalnymi i funkcjonalnymi. Wynika to z faktu, że informacja jest podstawowym zasobem administracji, a większość z jej zadań polega na ciągłym gromadzeniu, przetwarzaniu, produkowaniu i przechowywaniu informacji. Nie wystarczają już systemy analityczne odwołujące się tylko do jednego źródła, wyłącznie do informacji zawartych w bazach danych. Proces ten jest dostrzegany i analizowany przez wielu badaczy, np. J. Davis w książce *Information Revolution: Using the Information Evolution Model to Grow Your Business*, której jest współautorem, przekonuje, że mamy obecnie do czynienia z diametralną zmianą sposobu podejścia do roli i znaczenia informacji<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Davis, G.J. Miller, A. Russell, *Information Revolution: Using the Information Evolution Model to Grow Your Business*, New Jersey 2006.

## Systemy informacyjne administracji a zarządzanie kryzysowe

Współczesna administracja działa w otoczeniu kształtowanym m.in. przez rozwój cywilizacyjny, globalizację, zanik tradycyjnych granic. Miasta stają coraz bardziej złożonymi, skomplikowanymi, wielowymiarowymi obiektami. Rozwiązywanie problemów komunikacyjnych, nadzorowanie systemów monitoringu przeciwpożarowego, systemów bezpieczeństwa wymaga ciągłego dostępu do wiarygodnej informacji dotyczącej różnych obszarów funkcjonowania miasta. Przemieszczanie się ludzi do miast i uzależnienie od scentralizowanych dostaw żywności, wody, gazu, energii elektrycznej oraz sprawności systemu odprowadzania ścieków i ich oczyszczania stwarza poważne zagrożenia związane z ewentualnymi awariami infrastruktury technicznej i komunikacyjnej. Inną grupę zagrożeń bezpieczeństwa cywilnego stanowią sabotaż i terroryzm, których skutkiem mogą być przykładowo: zniszczenia obiektów budowlanych, urządzeń technicznych, skażenie środowiska, choroby zakaźne<sup>2</sup>.

Organy administracji i służb publicznych muszą prowadzić stałą, wzajemną obserwację swoich poczynąń, mieć możliwość ciągłej wymiany informacji na temat sytuacji w obsługuwanych przez nie obszarach życia. Rozwój i integracja infrastruktury informacyjnej, zarządzanie informacją, sprawna komunikacja stają się nieodzowne dla zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania społeczeństw. Informacja ma więc duże znaczenie we wszystkich obszarach zarządzania podmiotami społecznymi lub gospodarczymi. Należy zgodzić się z twierdzeniem, że sukcesy będą odnosić te organizacje, które potrafią zarządzać informacjami jak aktywami<sup>3</sup>. J. Oleński wprowadza pojęcie społecznego minimum informacyjnego – zasobu informacji pozwalającego sprawnie działać, który można określić dla każdego podmiotu społecznego lub gospodarczego. Minimum informacyjne jest determinowane przez funkcje podmiotu w społeczeństwie, gospodarce i państwie<sup>4</sup>.

Według J. Oleńskiego wraz z rozwojem cywilizacyjnym i ekonomicznym „w społeczeństwie informacyjnym i w gospodarce opartej na wiedzy coraz większego znaczenia nabiera infrastruktura informacyjna społeczeństwa i gos-

---

<sup>2</sup> E. Kołodziński, *Zabezpieczenie informacyjne ratownictwa i reagowania kryzysowego*, Warszawa 2008, s. 1.

<sup>3</sup> A. Gontarz, *Od informacji do decyzji*, <http://www.publicstandard.pl>.

<sup>4</sup> J. Oleński, *Infrastruktura informacyjna państwa*, Warszawa 2006, s. 41.

podarki. To ona decyduje o jakości życia, o sprawności instytucji publicznych, o efektywności działalności gospodarczej”<sup>5</sup>. Potwierdzają to wyniki trwającego od kilku lat eksperymentu prowadzonego w Stanach Zjednoczonych w ramach programu The Government Performance Project przez PEW Center on the States. Badania te obejmują cztery podstawowe obszary zarządzania w sektorze publicznym: informacje, ludzi, pieniądze i infrastrukturę<sup>6</sup>. Zdaniem autorów badań, przedstawiciele administracji publicznej w USA zdają sobie sprawę z rosnącego znaczenia informacji w zarządzaniu państwem i funkcjonowaniu sektora publicznego<sup>7</sup>. Wydaje się, że zarządzanie informacją w obliczu trwających permanentnie zmian otoczenia jest kluczowym procesem we współczesnych organizacjach<sup>8</sup>. O tym, że nie jest to łatwy proces przekonuje lektura raportu sponzorowanego przez firmę Teradata. Jego wyniki potwierdzają stan zauważany w związku z praktycznie dowolnym procesem analizy danych w instytucjach i przedsiębiorstwach – aż 75% światowych firm twierdzi, że ma coraz większy problem z przeładowaniem informacyjnym. Jedna trzecia przyznaje, że liczba informacji, które wykorzystują przy podejmowaniu decyzji, wzrosła w ostatnich latach znacząco. Równocześnie firmy oceniają, że tylko 50% informacji, którymi dysponują jest naprawdę przydatnych przy podejmowaniu decyzji. IDC szacuje, że około 95% informacji cyfrowych na świecie pozostaje nieusystematyzowanych<sup>9</sup>. Zmienia się wyraźnie model podejmowania decyzji. Respondenci twierdzą, że 55% podejmowanych przez nich decyzji wspieranych jest przez systemy informacyjne<sup>10</sup>.

Wyniki badań sfinansowanych przez EMC, a przeprowadzonych przez Economist Intelligence Unit (EIU), udostępnione w witrynie EMC.com pod tytułem *The Future of Enterprise Information Governance*, podkreślają strate-

---

<sup>5</sup> J. Oleński, *Infrastruktura informacyjna państwa w globalnej gospodarce*, Warszawa 2006, s. 14.

<sup>6</sup> K. Barrett, R. Greene, *Governing Measuring Performance. The State Management Report Card for 2008*, 24.03.2008, <http://www.pewcenteronthestates.org>.

<sup>7</sup> A. Gontarz, *Informacja to podstawa*, „Computerworld” 2008, nr 12–13.

<sup>8</sup> *Informacja w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Pozyskiwanie, wykorzystanie i ochrona (wybrane problemy teorii i praktyki)*, red. R. Borowiecki, M. Kwieciński, Kraków 2003, s. 47.

<sup>9</sup> J. Gantz, H. Morris, D. Vesset, A. Manfrediz, *Taming Information Chaos*, IDC 2007. Zob. A. Bielewicz, *Rozproszenie decyzji jest faktem*, „Computerworld” 2008, nr 12–13/807, s. 36.

<sup>10</sup> A. Bielewicz, *Rozproszenie decyzji...*, s. 36.

giczne znaczenie zarządzania zasobami informacyjnymi oraz reguł i procesów wykorzystywania informacji.

Dostępność i szybki rozwój technik teleinformacyjnych sprawiają, że przetworzenie wzrastającej liczby danych nie jest problemem. Wzrost zasobów danych staje się kolejnym problemem, z którym muszą zmagać się przedsiębiorstwa oraz instytucje publiczne. Jest to szczególnie ważne wyzwanie dla administracji publicznej<sup>11</sup>.

Wydaje się jednak, że możliwości szybkiego przetwarzania danych nie prowadzą wprost do wzrostu efektywności funkcjonowania administracji, która zależy także od celów i norm obowiązujących w tej sferze, struktury organizacyjnej, zasobów materialnych, zasobów informacyjnych<sup>12</sup>. Bardzo często podkreśla się też kluczowe znaczenie wiedzy, umiejętności, barier mentalnych i komunikacyjnych pracowników administracji publicznej. W opublikowanej w 2008 r. *Diagnozie barier technologiczno-prawnych w zakresie informatyzacji...* czytamy m.in.: „[...] wiedza urzędników o informatyzacji administracji publicznej jest na dość przeciętnym poziomie. Nieco ponad połowa deklaruje, że wie, kto odpowiada za informatyzację. Mniej więcej tyle samo zna główne założenia ustawy o informatyzacji. [...] Ogólnie rzecz biorąc można uznać, że im bardziej szczegółowy charakter ma pytanie tym niższa jest wiedza badanych”<sup>13</sup>.

Rozwój technologii telekomunikacyjnych oraz mediów elektronicznych stwarza możliwości dla usprawnienia komunikacji i zwiększenia dostępu do informacji. Jednak nadmiar informacji nie oznacza większej pewności w podejmowaniu decyzji. Dlatego istotną rolę odgrywają systemy informacyjne. Ich zadaniem jest usprawnianie procesu podejmowania decyzji poprzez dostarczanie niezbędnych, odpowiedniej jakości informacji o pożądanym sposobie przetworzenia. Informacje, obok zasobów ludzkich, są jednym z najważniejszych elementów systemu informacyjnego. Jakość informacji determinuje w dużym stopniu jakość systemu informacyjnego. Wszelkie działania mające na celu

---

<sup>11</sup> J. Barańczuk, *Inteligentna administracja*, „Wiadomości Sybase” 2006, nr 1(56), s. 1.

<sup>12</sup> K. Sroka, *Zarządzanie informacją w administracji publicznej*, „Studia Administracyjne” 2009, nr 1(524), s. 33–34.

<sup>13</sup> G. Szpor, K. Wojsyk, D. Batorski, K. Schmidt i in., *Diagnoza barier technologiczno-prawnych w zakresie informatyzacji lokalnej i regionalnej administracji samorządowej i ich wpływ na zdolność wykonywania zadań publicznych oraz rekomendacje rozwiązań prawnych i technologicznych*, Warszawa 2008, s. 3.

poprawę jakości informacji przyczyniają się do usprawnienia całego systemu. Nie należy jednak tych kategorii utożsamiać. Można bowiem wskazać systemy informacyjne operujące jakościowo złą informacją, ale niezwykle sprawne organizacyjnie, technicznie i efektywne ekonomicznie. Występuje również odwrotna sytuacja, gdy mało sprawne i kosztowne systemy operują jakościowo bardzo dobrą informacją<sup>14</sup>.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 21 maja 2007 r., nr 89, poz. 590) określiła organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania w tej dziedzinie. Ten akt prawny wprowadził także spójny system zapobiegania sytuacjom kryzysowym. W rozumieniu art. 2. ustawy zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru.

Jak zauważa B. Kosowski, zarządzanie w sytuacjach kryzysowych jest integralną częścią zarządzania systemowego w administracji i dotyczy różnych, powiązanych ze sobą systemów bezpieczeństwa. Decyzje podejmowane są zwykle w warunkach niepewności bądź też w warunkach dużego ryzyka. Spowodowane jest to faktem, że zagrożenia posiadają dynamiczny charakter i często nie są w pełni określone, zawierając przy tym elementy trudne do przewidzenia<sup>15</sup>.

W warunkach wysokiej dynamiki sytuacji kryzysowych, w celu pełnej identyfikacji sytuacji decyzyjnej, sformułowania problemu, zbudowania modelu decyzyjnego, wyznaczenia decyzji dopuszczalnych konieczny jest dostęp do licznych zbiorów informacji. Podjęcie ostatecznej decyzji wymaga dodatkowo przewidywania przyszłych wydarzeń, a więc warunków, w jakich analizowany proces będzie zachodził, identyfikacji czynników, które będą na niego wpływać, przy uwzględnianiu konsekwencji własnych decyzji i działań. Niezbędne jest zatem korzystanie z technicznych systemów wspomagania decyzji. Ważne

---

<sup>14</sup> K. Sroka, *Bezpieczeństwo informacyjne w administracji publicznej*, w: *Samorząd terytorialny. Od społeczeństwa ryzyka do społeczeństwa bezpieczeństwa*, red. J. Konieczny, K. Sroka, Jarocin–Poznań–Szczecin 2006, s. 173–174.

<sup>15</sup> B. Kosowski, *Model systemu bezpieczeństwa regionu*, VI Międzynarodowa Konferencja Naukowa Zarządzanie Kryzysowe, Olsztyn 2008, s. 126.

są tutaj zwłaszcza techniczne systemy przekazu informacji łączące poszczególne jednostki i tworzące system zarządzania kryzysowego. Bardzo ważna jest też konieczność współdziałania wielu merytorycznie niezależnych instytucji i podmiotów. Powoduje to więc potrzebę ciągłego szkolenia nie tylko służb specjalistycznych, ale również kształcenia kadr kierowniczych zarządzających systemem<sup>16</sup>.

W warunkach determinowanych przez sposób zorganizowania administracji publicznej, strategii procesu informatyzacji tej sfery, przy ograniczeniach, jakie wiążą się z obowiązującymi przepisami prawnymi, szerokie stosowanie technologii informacyjnych generuje nowe, złożone problemy związane z szeroko pojętym bezpieczeństwem informacyjnym a szczególnie z zarządzaniem zasobami informacyjnymi i komunikacją interpersonalną.

### **Zasoby informacyjne i technologie teleinformatyczne w administracji**

Informatyzację administracji jako problem technologiczny sprowadza się niekiedy do wyposażenia podmiotów administrujących w produkty technologii informacyjnych i komunikacyjnych, w którym przeszkodę stanowią przepisy prawne. Przyjmując, że istotą informatyki jest efektywne przetwarzanie danych, oparte na algorytmach, programach i urządzeniach, w których programy są realizowane, technologiczno-prawnym problemem do rozwiązania jest zwiększenie efektywności przetwarzania danych w realizacji zadań publicznych administracji<sup>17</sup>.

Struktura zasobów informacyjnych jest klasyfikowana w rozmaity sposób. Według kryterium funkcjonalnego w publicznych zasobach informacyjnych można wyróżnić zasoby niezbędne do stanowienia, stosowania i przestrzegania prawa, a według tradycyjnej, prawnej klasyfikacji danych: dokumenty, akta i rejestry. Według kryterium celowościowego można wymienić: informacje zbierane na potrzeby postępowania administracyjnego i prowadzenia rejestrów oraz informacje o działalności samej administracji. P. Fajgielski wyróżnia: akta spraw, rejestry publiczne, dzienniki urzędowe, Biuletyn Informacji Publicznej:

---

<sup>16</sup> Tamże.

<sup>17</sup> G. Szpor, K. Wojsyk, D. Batorski, K. Schmidt i in., *Diagnoza barier...*, s. 3.

statystykę publiczną, archiwa i inne zasoby<sup>18</sup>. A. Pawłowska do zasobów informacyjnych zalicza dane i informacje oraz techniki informacyjne (sprzęt i oprogramowanie) służące ich gromadzeniu, przetwarzaniu, przechowywaniu i udostępnianiu, co w prawnym ujęciu określa się raczej jako publiczne systemy informacyjne<sup>19</sup>.

Zasoby informacyjne polskiej administracji są oceniane krytycznie, jako nieadekwatne do jej zadań i wymagające modernizacji. Dotyczy to przede wszystkim niedostosowania wymaganej przepisami struktury zasobów do potrzeb, ujawniającego się m.in. w związku z budową dróg i podejmowaniem innych inwestycji czy w sytuacjach klęsk żywiołowych. Badania wykazują też, że istnieją drastyczne rozbieżności między stanem normatywnie postulowanym a realnie obserwowanym, np. w zakresie aktualności informacji o nieruchomościach. Z drugiej strony, wiele podmiotów pozyskuje i przechowuje w swoich zbiorach te same dane, np. szczegółowe dane o sieciach uzbrojenia terenu gromadzą zarządzające nimi podmioty gospodarcze i organy administracji. Bariery resortowe wskazywane są jako przyczyna trudności w normalizacji i standaryzacji<sup>20</sup>.

Można uznać za wystarczający stopień wyposażenia polskiej administracji publicznej w środki techniczne i programowe teleinformatyki. Trudno natomiast pozytywnie ocenić stopień ich wykorzystania, ograniczany przez tradycyjną organizację i uwarunkowania prawne. Problemem, który wymaga szerszej analizy są obiektywne i subiektywne ograniczenia związane z wiedzą i umiejętnościami pracowników sfery administracyjnej.

## Informacja w procesach decyzyjnych

W potocznym rozumieniu decyzja to dokonywanie wyboru jednego wariantu spośród kilku możliwych. Podejmowanie decyzji jest jednym z najważniejszych elementów procesu zarządzania. Jest to proces, dzięki któremu poprzez organizowanie, planowanie, kierowanie i kontrolę, realizowane są naj-

---

<sup>18</sup> P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej*, Warszawa 2007.

<sup>19</sup> A. Pawłowska, *Zasoby informacyjne w administracji publicznej w Polsce – problemy zarządzania*, Lublin 2002, s. 71.

<sup>20</sup> J. Oleński, *Infrastruktura informacyjna państwa w globalnej...* s. 271.

ważniejsze cele strategiczne każdej instytucji. Decyzje jako akty woli osób je podejmujących organizują i stymulują zachowanie ludzi, od których pracy i zaangażowania zależy efektywność działania całej organizacji i społeczeństwa.

Podejmowanie decyzji jest przedmiotem zainteresowania wielu teorii i dyscyplin naukowych, które z różnych punktów widzenia i w rozmaitych ujęciach bądź opisują, jak podejmowane są decyzje, bądź postulują, jak decyzje te powinny być podejmowane. Podstawy teorii podejmowania decyzji sformułowane zostały w pracach J. von Neumana i O. Morgensterna, J. Marshaka, J.K. Arrowa, L.J. Savage'a, A. Walda, R.D. Luce'a i H. Raiffy, J.G. Marcha, H.A. Simona, C.W. Churchmana, D.J. White'a, P.C. Fishburna<sup>21</sup>. Decydowaniem zajmuje się m.in. teoria badań operacyjnych, teoria optymalizacji, teoria sterowania, prakseologia, teoria gier, teoria sztucznej inteligencji, psychologia, socjologia, teoria organizacji i zarządzania oraz teoria eksploatacji. Integracja wyników i rozwiązań uzyskanych w ramach wymienionych dyscyplin nie jest łatwa. P. Jędrzejowicz trafnie diagnozuje, że „[...] jedną z przesłanek postępu w omawianej dziedzinie byłoby z pewnością stworzenie powszechnie akceptowanego, interdyscyplinarnego i wewnętrznie spójnego języka analizy problemów decyzyjnych. Wydaje się, że ogólna teoria systemów, a dokładniej pewien sposób jej zastosowania zwany podejściem systemowym, dostarczyć może pożądanых rozwiązań”<sup>22</sup>.

Pojęcie decyzji jest interpretowane na ogół pośrednio poprzez definiowanie procesu (lub aktu) podejmowania decyzji. Podejmowanie decyzji rozumiane jest z kolei jako wybór określonego sposobu wydatkowania środków z zamiarem osiągnięcia pewnego celu. Przegląd i szeroką analizę pojęciową procesów decyzyjnych przeprowadza P. Jędrzejowicz w książce *Wybrane modele decyzyjne w produkcji i eksploatacji*. Pomimo różnorodności przytoczonych definicji, dokonany przegląd pokazuje złożoność i wielowymiarowości procesów podejmowania decyzji. Procesy te opierają się na indywidualnych i zmiennych strategiach poszukiwania, mają charakter adaptacyjny, zaś wybór jest zawsze subiektywny i obciążony skłonnością do ryzyka, sposobem wykorzystania informacji oraz osobowością podejmującego decyzję<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> P. Jędrzejowicz, *Wybrane modele decyzyjne w produkcji i eksploatacji*, Warszawa 1981, s. 11–12.

<sup>22</sup> Tamże.

<sup>23</sup> Tamże, s. 14.



Rolę informacji w procesach podejmowania wszelkich decyzji szczegółowo przedstawia J. Oleński w pracy *Infrastruktura informacyjna państwa*. Przypomina m.in., że decydent powinien dysponować określonym zakresem informacji i metainformacji koniecznym i wystarczającym do podjęcia przez niego określonej decyzji. Ocena przydatności informacji w procesie podejmowania decyzji wymaga analizy metainformacji i parainformacji opisujących m.in.: sytuację decyzyjną użytkownika informacji – decydenta, procedurę decyzyjną wybraną przez decydenta, zasoby własne wiedzy decydenta, zasób wiedzy relewantnej ze względu na sytuację decyzyjną w ramach danego systemu społecznego, politycznego, ekonomicznego lub technicznego<sup>24</sup>.

W sytuacji idealnej decydent powinien posiadać pełną wiedzę potrzebną do zdefiniowania sytuacji decyzyjnej. W praktyce decyzje podejmuje się często w warunkach niepełnej informacji. Zbiór informacji opisujący procedurę decyzyjną konstruowany jest na podstawie wiedzy decydenta. Jeżeli wiedza ta zawiera informacje nierelatywne lub fałszywe, procedura decyzyjna może być błędna. Określenie stopnia niepełności informacji i procesów informacyjnych jest jednym z problemów badawczych teorii podejmowania decyzji.

Luki informacyjne, czyli brak pełnej informacji w procesie podejmowania decyzji, powodują, że informację niepełną przyjmuje się jako wystarczającą albo uzupełnia się luki informacyjne informacjami nierelatywnymi, które decydent uznaje za relewantne (np. informacje niesprawdzone, subiektywne szacunki dokonywane na podstawie wątpliwych danych itp.). Jest to jedna z częstych przyczyn błędów w podejmowaniu decyzji.

W praktyce to nie informacje dostosowujemy do procedury decyzyjnej, ale odwrotnie. Decydent znajduje się jak gdyby w klatce informacyjnej. Zwykle czas, jaki ma na podjęcie decyzji jest zbyt krótki, by można było wygenerować nową informację. Pozostaje więc podjęcie decyzji na podstawie istniejącej, dostępnej informacji. W przypadku decyzji rutynowych mamy do czynienia z samoograniczającym się oddziaływaniem dostępnych zbiorów informacji i procedur decyzyjnych. Nowe informacje nie są wykorzystywane, bo decyzje rutynowe ich nie wymagają, i odwrotnie, nie zmienia się procedur decyzyjnych, bo brak jest informacji. Luki informacyjne w procesach decyzyjnych uruchamiają spiralę coraz gorszych decyzji. Im mniej informacji – tym prostsze procedury decyzyjne, ale tym szybszy proces podejmowania decyzji. Przełamanie „syn-

---

<sup>24</sup> J. Oleński, *Infrastruktura informacyjna państwa w globalnej...*, s. 100–103.

dromu klatki informacyjnej” przez decydentów i gestorów systemów informacyjnych w organach władzy i administracji publicznej jest trudnym zadaniem, zwłaszcza w warunkach dużej dynamiki procesów społecznych, ekonomicznych i technologicznych, w warunkach kompleksowych zmian w gospodarce i społeczeństwie, jakimi są procesy transformacji całych systemów społecznych i gospodarczych, tworzenia nowych struktur politycznych i ekonomicznych (np. transformacja w krajach poprzednio niedemokratycznych, integracja w ramach Unii Europejskiej, międzynarodowe strefy wolnego handlu, procesy globalizacji)<sup>25</sup>.

Kryterium decyzyjne (kryterium optymalności) to jednoznacznie sformułowana miara (wskaźnik) umożliwiająca dokonywanie klasyfikacji poszczególnych rozwiązań (decyzji) na lepsze i gorsze. Nie zawsze podejmuje się optymalne decyzje, a do źródeł nieoptymalnych decyzji istotnych z punktu widzenia zarządzania kryzysowego można zaliczyć m.in.:

- 1) Podejmowanie decyzji przez pracowników, którzy nie dysponują odpowiednimi informacjami oraz gromadzenie informacji przez ludzi, którzy nie podejmują na ich podstawie decyzji.
- 2) Brak pewności decydentów odnośnie skutków (szacunku zwrotu) decyzji podjętych na podstawie nabywanych informacji. To też oznacza, że decydenci często poświęcają zasoby organizacji na niewłaściwe informacje.
- 3) Nadużywanie racjonalnej ignorancji, czyli nadmierne skupianie się na informacjach łatwo dostępnych, mimo że niekiedy mają one małą wartość. Decydenci zaprzestają poszukiwań informacji, jeżeli nie spodziewają się, że dodatkowy wysiłek zostanie skompensowany odpowiednim zwiększeniem wartości informacji.
- 4) Trudność kontroli czasu i kosztów poświęcanych przez pracowników na nabycie informacji o określonej wartości. Organizacja ma często trudność z określeniem, czy pracownik jest efektywnym decydem, czy nieefektywnym, tj. czy dany pracownik mógłby decyzję o określonym skutku (zwrocie) podjąć szybciej i taniej.
- 5) Poświęcanie zbyt dużo czasu i pieniędzy na wielokrotne przekazywanie tych samych informacji w grupie ludzi i uzgadnianie decyzji do podjęcia, gdy jednocześnie nie jest podnoszone prawdopodobieństwo

---

<sup>25</sup> J. Oleński, *Infrastruktura informacyjna państwa w globalnej...*, s. 100–103.

szacunku zwrotu decyzji ani nie jest znajdowana nowa decyzja o wyższym zwrocie. Takie zjawisko pojawia się szczególnie wtedy, gdy grupa pracowników nie jest zintegrowana i nie ma ustalonej ścieżki podejmowania decyzji, np. w momencie pojawienia się nagłego zagrożenia. Wówczas wielokrotnie analizuje się te same informacje i rozważa te same warianty działania<sup>26</sup>.

### Informacja w zarządzaniu kryzysowym

W administracji często używa się definicji właściwej dla teorii decyzji – informacja to dane, które zostały przetworzone w formę zrozumiałą dla odbiorcy i mają realną wartość dla obecnych lub przewidywanych działań lub decyzji. Za nieodzowny atrybut informacji uznaje się możliwość przenoszenia jej w czasie i przestrzeni<sup>27</sup>. Do zarządzania poziomem bezpieczeństwa podmiotu zarówno w określonej dziedzinie, jak i ogólnego niezbędne są dane infrastrukturalne obszaru podmiotu i jego otoczenia; dane operacyjne o siłach i środkach możliwych do użycia w przypadku wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa podmiotu oraz informacje o aktualnym stanie zagrożeń<sup>28</sup>.

Sposób monitorowania rodzaju i stopnia zagrożeń oraz wykrywania i identyfikacji zdarzeń przez nie spowodowanych zależy od ich natury, tj. fizyko-chemicznego oddziaływania na człowieka i środowisko. Na podstawie informacji z monitoringu zagrożeń podmiotu system informacyjny, posługując się modelami matematycznymi i programowymi symulatorami, opracowuje prognozy i scenariusze możliwego rozwoju zdarzeń. Jakość danych infrastrukturalnych, operacyjnych i informacji o zagrożeniach – ich kompletność, aktualność i komunikatywność udostępniania podsystemowi decyzyjnemu ma istotny wpływ na trafność podejmowanych przez niego decyzji o sposobie prowadzenia działań ratowniczych przez podsystem wykonawczy, a stąd i na skuteczność zapewnienia bezpieczeństwa podmiotowi. Podejmowanie decyzji, zwane również dysponowaniem sił i środków, poprzedzane jest czynnościami przeddecy-

---

<sup>26</sup> M. Żmigrodzki, *Przepływ informacji i decyzji w przedsiębiorstwie*, <http://www.e-mentor.edu.pl>, (marzec 2007).

<sup>27</sup> Zob. A. Pawłowska, *Zasoby informacyjne w administracji...*, s. 24.

<sup>28</sup> E. Kołodziński, *Istota inżynierii systemów zarządzania bezpieczeństwem*, Warszawa 2008.

zynnymi, tj. analizą i oceną sytuacji powstałej w wyniku zajścia zdarzenia oraz prognozą jej rozwoju. Czas i jakość ich wykonywania (szczegółowość analizy sytuacji, liczba uwzględnianych czynników, wiarygodność prognoz itp.) zależy od zakresu i sposobu komputerowego wspomagania.

Sprawą niezwykle istotną jest zatem odpowiednie, techniczno-programowe wyposażenie stanowisk pracy osób funkcyjnych podsystemów zarządzania bezpieczeństwem oraz stworzenie im przyjaznego środowiska i organizacji pracy zapewniających podejmowanie optymalnych decyzji. Z przeprowadzonej, nie w pełni wnikliwie, analizy wynika, że zapewnienie podmiotowi określonego poziomu bezpieczeństwa uwarunkowane jest możliwościami techniczno-programowego człowieka we wszystkich fazach przeciwdziałania zagrożeniom – od wykrywania, identyfikacji, opracowywania obrazu aktualnych zagrożeń i prognozy ich rozwoju, analizy i oceny sytuacji, po podejmowanie decyzji o działaniach pomniejszających ich skutki i realizację tych decyzji. Z przeprowadzonych rozważań wynika, że w procesach decyzyjnych zarządzania kryzysowego, które przebiegają w warunkach niepewności i są dynamiczne, bardzo ważny jest sprawny przepływ informacji, który zależy od systemów informatycznych i umiejętności komunikowania.

W dziedzinach tzw. wysokiego ryzyka i obszarach wielkich infrastruktur krytycznych oraz w zarządzaniu kryzysowym szczególnie przydatne są inteligentne systemy wsparcia decyzyjnego (IDSS – Intelligent Decision Support Systems). Takie systemy wymagają współpracy zespołów interdyscyplinarnych, wielu organizacji i zaawansowanych technologii systemowych, informatycznych, sztucznej inteligencji i modeli socjokognitywistycznych<sup>29</sup>. Rozwój technologii informatycznych spowodował, że systemy komputerowe zaczęły pełnić istotną rolę w procesach decyzyjnych, szczególnie tam, gdzie do podjęcia decyzji konieczne jest szybkie przetworzenie ogromnych ilości danych lub gdzie charakterystyka sytuacji decyzyjnej wymaga zastosowania skomplikowanych obliczeniowo modeli.

W tej sferze standardy wyznaczają wdrożone i pozytywnie zweryfikowane systemy informatyczne. Dzisiaj właściwie nie kwestionuje się opinii, iż coraz więcej w zarządzaniu kryzysowym zależy od właściwie opracowanych, wdrożonych i odpowiednio wykorzystywanych systemów informatycznych. Jednym

---

<sup>29</sup> Z.J. Klonowski, *Systemy informatyczne zarządzania przedsiębiorstwem, modele rozwoju i właściwości funkcjonalne*, Wrocław 2004, s. 53.

z aspektów wielomodułowego systemu C3M jest efektywny przepływ informacji, w tym profesjonalne dokumentowanie i wspomaganie użytkowników. W kolejnej części artykułu zaprezentowano przejście z ogólnych sformułowań w sferę konkretnych mechanizmów wykorzystywanych w oprogramowaniu. Jak zatem zrealizowano workflow w systemie informatycznym C3M?

### **Workflow w Systemie Informatycznym C3M**

Termin „workflow” funkcjonuje jako pewien wytrych pojęciowy dla ogółu przedsięwzięć związanych z przepływem pracy. W szerszym ujęciu to pojęcie określające sposób przepływu informacji pomiędzy różnymi obiektami biorącymi udział w jej przetwarzaniu. W węższym znaczeniu jest to określenie sposobu przepływu dokumentów pomiędzy pracownikami wykonującymi pewien zalgorytmizowany zespół czynności. Innymi słowy, w zarządzaniu kryzysowym workflow należy rozumieć jako automatyzację procesów zarządzania, w całości lub w części, podczas której dokumenty, informacje lub zadania są przekazywane od jednego uczestnika do następnego, według odpowiednich procedur zarządczych.

Pojęcie workflow jest używane również w odniesieniu do oprogramowania, zwłaszcza służącego wspomaganie pracy grupowej. Przykładem systemu z zaawansowanymi mechanizmami workflow jest produkt o nazwie C3M (Crisis Mitigation Management Mastery). Oprogramowanie to pozwala określić, jakie role w przetwarzaniu dokumentów pełnią osoby uczestniczące w wykonywaniu danej czynności oraz jakie są stany pośrednie dokumentów. Jako przykład można podać realizację procedury reagowania kryzysowego. Osoby zlecające wykonanie pracy związanej z realizacją procedury generują dane wejściowe, powstaje dokument zgłoszenia incydentu. Dane są następnie odbierane przez osobę realizującą zadanie (proponowany jest np. termin pobrania konkretnych zasobów z magazynu, rodzaj środka transportu itp.). Na bazie zgłoszenia telefonicznego czy e-mailowego powstaje konkretny dokument. Informacje te trafiają z powrotem do decydentów, którzy akceptują informacje do realizacji zadania (np. zezwalają na uruchomienie zasobów magazynowych); zadanie cząstkowe zostaje zatwierdzone do wykonania. Łatwo zauważyć, iż każdy z etapów przetwarzania takiej informacji charakteryzuje się określonym zbiorem osób wykonujących ściśle zdefiniowane operacje na dokumentach oraz

określonym zestawem możliwych stanów dokumentu. Są to charakterystyczne cechy procesu workflow.

Procesy definiowane jako workflow, wykorzystane w oprogramowaniu systemu informatycznego C3M, to nie jest, jak to określają kolokwialnie i często z nutką ironii informatycy, „recykling starych pomysłów na obrót dokumentami”. Workflow realizowany w tym konkretnym systemie wnosi nową jakość do sfery zarządzania kryzysowego, optymalizując procesy podejmowania decyzji, przy czym realizuje jeden z najistotniejszych paradygmatów nowoczesnego zarządzania kryzysowego, mianowicie przejście od dążenia do unikania błędów w inżynierię maksymalizacji szans. Wydaje się zatem celowe wyjaśnienie nieco wnikliwiej, czym jest system C3M i jaki nowatorski workflow jest ukryty w tym systemie.

Skrót C3M to nazwa systemu informatycznego opracowanego do zarządzania kryzysowego. Jest akronimem od angielskiej nazwy Crisis Mitigation Management Mastery. W dosłownym tłumaczeniu poszczególne słowa oznaczają: Crisis – kryzys, Mitigation – złagodzenie, Management – zarządzanie, kierowanie, Mastery – kontrola, biegłość. Pojęciem workflow określa się programy komputerowe, które nadzorują proces realizacji zadań, powstawanie i przepływ dokumentacji, definiują warunki brzegowe kolejnych etapów danego procesu, kryteria przejść między nimi oraz kompetencje użytkowników. Systemy workflow nabierają szczególnego znaczenia, gdy występuje presja czasowa, deficyt lub/i nadmiar informacji, gdy wymagane jest gromadzenie materiału faktograficznego. Jest oczywiste, że w systemach zarządzania kryzysowego, tam, gdzie najważniejsze procesy zorientowane są na zdrowie i życie ludzi, wszystkie te ograniczenia mają miejsce. Dobrze opracowany system informatyczny z elementami workflow ma zdefiniowany sposób przepływu informacji (w tym dokumentów elektronicznych) pomiędzy różnymi podmiotami biorącymi udział w jej przetwarzaniu. Pracownicy, wykonując pewien zalgorytmizowany zespół czynności, zapełniają system workflow danymi, informacjami, które po odpowiednim przetworzeniu stanowią unikatową wiedzę. System C3M jest jednym z nielicznych systemów informatycznych w zarządzaniu kryzysowym, który zawiera w sobie procedury automatyzacji procesów zarządzania.

Użytkownicy systemu wspomagani są odpowiednimi dokumentami i informacjami. Zadania są przekazywane od jednego uczestnika do następnego, według odpowiednich procedur zarządczych, przy czym gromadzenie materiału

faktograficznego (elektronicznej dokumentacji) dzieje się jakby bez zbędnego absorbowania uwagi użytkownika.

Do najważniejszych modułów systemu C3M należą: Dziennik Zdarzeń oraz Plany i Procedury. Funkcjonalność Dziennika Zdarzeń jest bardzo charakterystyczna dla tzw. systemów zgłoszeniowych. Moduł ten zapewnia użytkownikom ściśle zdefiniowanie zdarzenia (określone poprzez konkretne pola edycyjne: nr zdarzenia, co się wydarzyło, miejsce zdarzenia, podmiot/osoba zgłaszająca, przyjmujący zgłoszenie, data przyjęcia zgłoszenia, uaktualnienia wraz z datami uaktualnień, kto zakończył zdarzenie, data zakończenia zdarzenia), podłączanie różnorodnych załączników, np. grafiki, zdjęć, map, korespondencji e-mailowej. Wymienione tu nazwy pól są charakterystyczne dla prawie wszystkich systemów zgłoszeniowych, ale moduł Dziennik Zdarzeń, będący integralną częścią systemu C3M, swą przewagę ukazuje dopiero, gdy dostrzega się wielość powiązań z pozostałymi modułami systemu:

- każde zdarzenie rejestrowane w systemie może być zobrazowane na mapie poprzez moduł C3M GIS;
- wszystkie dane przechowywane w bazach danych mogą być weryfikowane w trakcie przyjmowania zgłoszenia (moduły: C3M Wizualizacja i C3M Arcus);
- listingi zasobów przechowywanych w bazach danych (moduły: C3M Zestawienia i Raporty, C3M Wizualizacja i C3M Wykazy i Ewidencje);
- praca na jednej mapie bazowej permanentnie aktualizowanej (moduły: C3M GIS i C3M Wizualizacja);
- reaktywne (reagujące na wydarzenia) podejmowanie i dystrybuowanie informacji (moduł C3M Plany i Procedury);
- dysponowanie zasobami informacyjnymi o terenie potencjalnych zagrożeń i tzw. obiektach elementarnych znajdujących się na tym terenie (moduł C3M Wizualizacja);
- zdolność do dystrybuowania zasobów informacyjnych według potrzeb organów zarządzania oraz angażowanych sił i środków (moduł C3M Platforma Komunikacyjna);
- jednolita, zunifikowana forma zobrazowania sytuacji w terenie na wszystkich poziomach hierarchicznych (moduł C3M GIS);
- kontrola wykonawstwa i wielowątkowe monitorowanie przebiegu rejestrowanych procesów (moduł C3M Dziennik Zdarzeń).

Niewątpliwie zaletą tego modułu jest rejestrowanie nowego zdarzenia, incydentu, poprzez operacjonalizację informacji docierających z różnych mediów (np. telefon, faks, TV, radio, list, pocztówka, ktoś bezpośrednio/fizycznie zjawia się w miejscu, gdzie przyjmuje się zgłoszenie). Użytkownicy, którzy przeszli szkolenie z tego systemu i pracują na nim na bieżąco, za najważniejsze atuty systemu uważają:

- kompletność informacji na temat każdego zdarzenia i decyzji podejmowanych w ramach obsługi tego zdarzenia;
- możliwość wyboru drogi obsługi poprzez sztywny model referencyjny lub model otwarty;
- automatyczne tworzenie elektronicznej dokumentacji rejestrujące przyjęcie i rozwój monitorowanego zdarzenia (wiele pól jest automatycznie wypełnianych bez absorbowania uwagi użytkownika);
- dobrą ergonomię, intuicyjny interfejs, łatwość obsługi;
- fakt, że każdy etap obsługi zdarzenia jest zapamiętywany i autoryzowany;
- przyjazny sposób prezentacji wszystkich zdarzeń zarejestrowanych w systemie poprzez listingi;
- kwalifikowanie każdego zdarzenia do zdefiniowanej kategorii (wybór z rozwijanego menu konkretnego rodzaju zdarzenia: zagrożenie hydro-meteorologiczne, zagrożenie epidemiologiczne, zdarzenie terrorystyczne, zagrożenie weterynaryjne, katastrofy budowlane, zdarzenie ekologiczne, zdarzenie bezpieczeństwa paliwowego, stan klęski żywiołowej, stan wyjątkowy, katastrofa komunikacyjna, pożary obiektów wielkopowierzchniowych i dużych obszarów leśnych, przekroczenie poziomów substancji szkodliwych w powietrzu, strajki, protesty społeczne, przerwy w dostawach energii elektrycznej, skażenia wody pitnej, zdarzenie radiacyjne, zgoda na transport przez Zespół Ratownictwa Medycznego, podwyższanie gotowości działania szpitala, interwencja lekarza koordynatora ratownictwa medycznego, stan wojenny, inne nietypowe zdarzenie);
- wybór różnych danych topograficznych dotyczących zdarzenia np. miejsce zaistnienia, obszar zainteresowania (z dokładnością do 1 sekundy geograficznej);
- kompatybilność ze środowiskiem MS Office oraz Open Office.



Podejmowanie decyzji w zarządzaniu kryzysowym wymusza szybkie (często w czasie rzeczywistym) przetwarzanie i przekazywanie dokumentów. Zaimplementowane rozwiązania workflow w coraz większym zakresie zapewniają wydajny proces tworzenia i dystrybucji dokumentów, w którym zastępowany jest papierowy nośnik i tradycyjny obieg – obiegiem elektronicznym. Ten sposób gromadzenia materiału faktograficznego stanowi jeden z głównych atutów systemu. Pozytywne, a czasami wręcz entuzjastyczne przyjęcie przez użytkowników tego modułu wytycza nowy trend workflow w zarządzaniu kryzysowym.

Moduły Dziennik Zdarzeń oraz Plany i Procedury tworzą swoistą parę komplementarną. Z poziomu modułu C3M Plany i Procedury widać, jakie role w przetwarzaniu dokumentów pełnią osoby uczestniczące przy realizacji danej czynności oraz jakie są stany pośrednie dokumentów, gdzie automatycznie gromadzi się (archiwizuje) całość tej dokumentacji. Podobnie jak w module Dziennik Zdarzeń jako przykład można podać realizację procedury reagowania kryzysowego. Osoby przyjmujące zgłoszenie i zlecające wykonanie konkretnej czynności związanej z realizacją procedury redagują dane wejściowe, generują tzw. impuls uruchomieniowy do aktywacji kolejnego etapu wcześniej opracowanej procedury. Ta zmiana stanu, czyli przejście, jest realizowana już poza kontrolą użytkownika. Oprogramowanie zapewnia archiwizowanie w postaci elektronicznej danego etapu procesu zarządzania kryzysowego, z jednoczesnym automatycznym uzupełnieniem warunków przejścia ze stanu (x) w stan (x+1). System zapamiętuje, kto daną operację wykonał (zapamiętywany jest login użytkownika), kiedy zakończono dane zadanie (podawana jest data i czas systemowy).

Wśród wielu atutów procesów wykorzystanych w ramach tego modułu, użytkownicy najczęściej eksponują następujące korzyści:

- intuicyjne wytworzenie i łatwość modyfikowania nowej procedury (planu);
- kategoryzacje procedur/planów;
- narzucony szablon standardowej procedury operacyjnej;
- narzucony szablon procedury reagowania kryzysowego;
- narzucony szablon planu reagowania kryzysowego (danego szczebla w strukturze hierarchicznej);
- automatyczne rejestrowanie wielu danych przy tworzeniu dokumentu, np. kto i kiedy dokonywał zmian (dane z logowania – login, data systemowa, czas systemowy);

- zobrazowanie na wiele sposobów dokumentów (procedur/planów) zarejestrowanych w systemie oraz różne sposoby sortowania;
- możliwość wyeksportowania wybranej procedury/planu lub ich części do środowiska Office;
- możliwość uruchomienia zasobów GIS-owych z poziomu aktualnego modułu;
- precyzyjne zdefiniowanie struktury dokumentu poprzez konkretne sekcje i pola, które zobowiązany jest wypełnić użytkownik przygotowujący procedurę/plan;
- dołączanie do dokumentu następujących obiektów: tekst, rysunek, dokument Office – wytworzonych za pomocą aplikacji MS Office (np. Word, Excel, Power Point itd.).

Oba prezentowane moduły z systemu C3M (Dziennik Zdarzeń oraz Plany i Procedury) są nowością na polskim rynku informatycznym. Proces workflow realizowany na ich podstawie wytycza nowy standard workflow w zarządzaniu kryzysowym. Innymi słowy, drogą do sukcesu globalnego (np. na poziomie wojewódzkim) w zarządzaniu kryzysowym jest sieć sukcesów lokalnych, co praktycznie przekłada się na proces działań o sieciowej strukturze, w węzłach której realizowane są zadania cząstkowe współbieżnie wspomagane mechanizmami workflow wykorzystywanymi w oprogramowaniu.

### **Gry symulacyjne w zarządzaniu kryzysowym**

W ostatnich latach można zauważyć dynamiczny rozwój nowej kategorii gier edukacyjnych, które są grami celowymi, przeznaczonymi dla wyselekcjonowanego odbiorcy. Są to gry w większości tworzone na zamówienie jednego klienta, zwykle dla administracji rządowej, samorządowej, armii, służb ratowniczych państwa, wielkich korporacji finansowych, dużych uniwersytetów lub instytucji naukowych<sup>30</sup>. Szczegółowo podział gier decyzyjnych przedstawił R. Przetacznik w pracy *Poważne gry decyzyjne*<sup>31</sup>. Gry te pozwalają wypracować umiejętności szczególnie przydatne w zarządzaniu kryzysowym, takie jak: skuteczne analizowanie trudnych sytuacji decyzyjnych, formułowanie właściwych

---

<sup>30</sup> R. Przetacznik, *Poważne gry decyzyjne*, Warszawa 2008, s. 365.

<sup>31</sup> Tamże, s. 366–368.

pytań i wniosków, podejmowanie najlepszych decyzji (metoda sytuacyjna), odgadywanie i rozumienie stanowisk osób zaangażowanych po obu stronach sytuacji konfliktowych oraz ich rozwiązywanie przez umiejętne negocjacje (metoda inscenizacji), szybkie docieranie i zbieranie właściwych danych i informacji, ich analiza i wyciąganie wniosków w celu podjęcia optymalnych decyzji (metoda analizy przypadków).

Jeżeli uczenie się – jako trwałe przyrost wiedzy w wyniku refleksji następującej po przebytych doświadczeniach – i jego skuteczność zależą od zastosowanej metody i sposobu przeżycia owego doświadczenia, to symulacyjne gry menedżerskie pełnią właśnie rolę ułatwiającą i przyspieszającą podnoszenie kwalifikacji i umiejętności, dzięki stworzeniu możliwości dosłownego przeżycia pewnego doświadczenia.

Gry symulacyjne są częścią szerszego sposobu posługiwania się symulacją, nazywanego symulacją interaktywną. Polega ona na wprowadzeniu do procedury symulacji decydenta oraz zmiennych warunków (modelu i/lub opisujących środowisko symulacji). Człowiek jest zatem elementem (częścią) modelu symulacyjnego – w pewien sposób jest on biologicznie, funkcjonalnie wkomponowany w pozostałą (najczęściej algorytmiczną i formalną) strukturę modelu symulacyjnego. W grach symulacyjnych wykorzystuje się ideę współzawodnicstwa pomiędzy uczestnikami gry (osobami, zespołami). Jeżeli działania uczestnika gry mają charakter podejmowania decyzji, to takie gry symulacyjne nazywane są w skrócie grami decyzyjnymi. Jeżeli działania uczestnika gry mają znamiona kierowania – gry symulacyjne o tym charakterze nazywane są grami kierowniczymi.

Z praktyki twórców narzędzi i programów szkoleniowych wynika, że metody stosowane w szkoleniach administracji warto wzbogacić o narzędzia kładące nacisk na praktykę, dzięki symulacji trudnych wyzwań praktycznych. Pracownia Gier Szkoleniowych (PGS)<sup>32</sup> podjęła się opracowania programu szkoleniowego dla kadr zarządzania kryzysowego, opartego bardzo silnie na koncepcji nauki przez doświadczenie, czyli wykorzystującego gry symulacyjne. Dlaczego?

Polskie przysłowie mówi: „Jak się nie przewrócisz, to się nie nauczysz”. To znane stwierdzenie odkrywa bardzo ważną prawdę o edukacji: skuteczna

---

<sup>32</sup> Polska firma zajmująca się od 5 lat projektowaniem gier symulacyjnych i realizacją warsztatów opartych na tej metodzie ([www.pracownia.edu.pl](http://www.pracownia.edu.pl)).

nauka jest możliwa wtedy, kiedy można popełniać błędy i się na nich uczyć. To jednak wydaje się niemożliwe w obszarze zarządzania kryzysowego, gdzie popełniony błąd – źle podjęta decyzja lub podjęta nie w porę – potrafi kosztować ludzkie zdrowie i życie. Jak więc nauczać i rozwijać kadry zarządzania kryzysowego?

Podnoszenie kompetencji i kwalifikacji kadr zarządzania kryzysowego, ze względu na specyfikę tego obszaru, wymaga użycia metod szkoleniowych o dużej skuteczności. Pracownicy związani z zarządzaniem kryzysowym muszą być tak przeszkoleni, żeby w krytycznym momencie móc błyskawicznie i skutecznie zareagować bez popełniania błędów o bolesnych konsekwencjach dla rzeczywistości: niezbędne są do tego praktyczne, przećwiczone wcześniej kompetencje. Dlatego szkolenia tej grupy warto oprzeć na metodzie gier symulacyjnych, umożliwiając uczestnikom w wykreowanym świecie popełnianie błędów właściwie bezkarnie. Na tych błędach mogliby się uczyć i wyciągać wnioski potrzebne już w świecie realnym.

Gry symulacyjne, które wykorzystuje PGS w swoich programach szkoleniowych, odzwierciedlają specyfikę rzeczywistości, w której przychodzi działać osobie odpowiedzialnej za zarządzanie kryzysowe. Nagłe, niespodziewane wydarzenia, presja czasu, rozproszenie informacji i odpowiedzialności pomiędzy wielu graczy – postawiony przed takimi wyzwaniami uczestnik musi podejmować decyzje, rozwiązywać problemy. Nauka w grze symulacyjnej odbywa się w sposób naturalny i – jak pokazują międzynarodowe badania – bardzo skuteczny. Dzieje się tak nie tylko ze względu na wspomnianą możliwość bezkarnego popełniania błędów i wyciągania z nich wniosków, ale także dzięki emocjom. Każda forma nauki, która wyzwala ludzkie emocje, wzmacnia zaangażowanie w proces uczenia się. Mózg trwale zapamiętuje te fakty i wydarzenia, którym towarzyszyły emocje. Dla przykładu: pamiętamy prawie do końca życia egzaminy ustne, podczas których bardzo silnie byliśmy zdenerwowani, a egzaminy, które szły jak z płatka bardzo szybko umykają naszej pamięci. Nie do przecenienia jest też interaktywność metody gry – uczestnicy współdziałają z innymi, muszą ze sobą rozmawiać, wspólnie podejmować decyzje. To też powoduje, że procesy zapamiętywania oraz uczenia się przebiegają sprawniej i mają trwalsze skutki niż w czasie stosowania tradycyjnych metod, jak wykład czy prezentacja.

Te wszystkie cechy gier sprawiają, że dzięki uczestnictwu w grach skrojonych na miarę potrzeb zarządzania kryzysowego gracze skutecznie:

- poznają strukturę systemu zarządzania kryzysowego: odpowiedzialności, współzależności, procedury i przepisy;
- rozwijają kompetencje społeczne i interpersonalne, niezbędne w ich pracy, takie jak: skuteczna komunikacja, motywowanie i zarządzanie informacją.

Obie te funkcje są istotne w zarządzaniu kryzysowym. O ile pierwszy punkt (znajomość procedur) jest oczywisty, że warto z tego szkolić (dlatego na temat gier szkolących z procedur nie będę się rozpisywać), o tyle rozwijanie kompetencji społecznych i interpersonalnych bywa zaniedbywane. A przecież niejedynym praktykiem zarządzania kryzysem podkreśli, że nawet przy idealnie zaprojektowanych procedurach, braki w kompetencjach społecznych i interpersonalnych ludzi, którzy te procedury mają wykonać mogą mieć dramatyczne skutki. Posłużę się przykładem z branży informatycznej, w której jedna z firm korzystała z usług renomowanych konsultantów. Pomagali oni w przygotowaniu procesów zarządzania projektami informatycznymi tej firmy. Wiele miesięcy pracy zajęło projektowanie tych procesów, żeby były skuteczne i niezawodne. Stworzono bardzo przemyślany, precyzyjny system. Jakież było zaskoczenie pracowników firmy, kiedy po wdrożeniu okazało się, że nie wszystko działa tak, jak tego oczekiwano. Gdzie pojawił się problem? W ludziach, których nikt nie przygotował do współpracy w ramach nowego systemu. Nie zostali uwrażliwieni na wymogi współpracy, komunikacji, przekazywania sobie informacji szybko i sprawnie. Ktoś komuś czegoś nie przekazał, ktoś wysłał e-mail nie potwierdzając, czy doszedł, ktoś nie powiadomił odpowiedniej osoby w odpowiednim czasie, bo nie zdawał sobie sprawy, że jej zaangażowanie może być kluczowe dla sprawy. Żeby system mógł działać, ludzie go obsługujący muszą nauczyć się odpowiedniej komunikacji, współpracy, rozumienia współzależności i powiązań między funkcjami. Nawet w firmach z mądrze opracowaną strategią tzw. czynnik ludzki może pokrzyżować najambitniejsze i najbardziej racjonalne plany. Nawet nagroda Nobla przyznana została tym, którzy ukazują, jak nieracjonalne czynniki natury psychologicznej i społecznej wpływają na ludzkie zachowania i decyzje. Warto być świadomym takich mechanizmów przy okazji podejmowania decyzji w sytuacji kryzysowej.

W czasie jednej z odpraw koordynacyjnych dyrektorzy Wydziałów Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego piętnastu Urzędów Wojewódzkich

wcielili się w role przywódców Państwa Przyszłości. Hexland, bo tak nazywała się kolonizowana planeta, na której zakładano Państwo, zorganizowany był hierarchicznie, według trzech poziomów władzy: rząd centralny, rządy regionalne i przywódcy gmin. Zadaniem graczy reprezentujących różne szczeble zarządzania było doprowadzenie Państwa do dobrobytu. Wyzwanie było niełatwe, bo kraj nawiedzały rozmaite kataklizmy, zdarzały się przygraniczne starcia, napływały fale imigrantów. Jednym słowem, trzeba było zarządzać permanentnym kryzysem. Kluczowa w tej sytuacji była koordynacja działań między poszczególnymi szczeblami władzy. Inne uprawnienia miał rząd centralny, inne regionalny, a jeszcze inne przywódcy gmin. Czasem zasoby potrzebne do opanowania sytuacji w gminie znajdowały się w regionie, a czasem w gminie sąsiedniej. Czasem konieczne było wynegocjowanie ich przez rząd w banku lub w międzynarodowych instytucjach. Żeby sobie z tym wyzwaniem poradzić niezbędna była współpraca w ramach i między szczeblami oraz strategiczne dysponowanie zasobami.

Celem wykorzystania tej gry w grupie dyrektorów nie było nauczenie ich procedur ani przekazanie twardej wiedzy na temat systemu zarządzania kryzysowego. Chodziło o wzbudzenie refleksji i uwrażliwienie na ludzkie zachowania w takim systemie i mechanizmy, które na te zachowania wpływają. Chodziło o pokazanie, jak wielowymiarowy jest proces podejmowania decyzji i jak rozmaite czynniki zewnętrzne (struktura zarządzania, system motywacyjny) kształtują nasze działania. Bardzo przydatne było wyabstrahowanie scenariusza gry, który stanowił sprytną metaforę, a nie dokładne odzwierciedlenie rzeczywistości. Taki zabieg pozwala graczom na uwolnienie się od schematów stosowanych w codziennym myśleniu o swojej pracy, pozwala dostrzec ukryte na co dzień zależności i mechanizmy. Łatwiej też odblokować się i zaangażować w grę bez obawy o to, że ktoś będzie oceniał nasze działania.

Po grze uczestnicy mają możliwość przedyskutowania swoich doświadczeń w sesji podsumowania. Wiele osób stosujących gry w szkoleniach mówi, że sesja podsumowań (ang. *debriefing*) jest nawet ważniejsza niż sama gra. To tutaj następuje przełożenie wniosków z gry na wnioski przydatne uczestnikom w ich codziennej pracy: jak mają się wydarzenia i zachowania z gry do tego, co dzieje się w naszej rzeczywistości? Jak na podstawie tego, czego doświadczyliśmy w grze sformułować zasady pomocne na naszych stanowiskach? Na te i inne pytania odpowiadają uczestnicy, których dyskusję moderuje prowadzący trener (facylitator gry).

Co mówią praktycy zarządzania kryzysowego o tej metodzie? W przeprowadzonej na tej grupie ankiecie ewaluacyjnej po szkoleniu (grze i podsumowaniu) zebraliśmy ciekawe wnioski, mówiące o potencjale tego narzędzia w rozwoju kadr zarządzania kryzysowego. Uczestnicy wskazywali na kilka aspektów gry (pod nimi podaję cytaty z ankiet):

- 1) pozwala dostrzec „duży obrazek” i ćwiczy myślenie systemowe:
  - „Gra zaskakująco dobrze ukazała złożoność procesów decyzyjnych czyli to, że podjęcie decyzji zawiera wiele nieprzewidzianych czynników”.
  - „Dzięki grze można spojrzeć na wydawane polecenia i decyzje oczami realizującego. To bardzo ważne”;
- 2) rozwija myślenie i planowanie strategiczne:
  - „To, co wynoszę z dzisiejszej gry, to to, że musi być wszystkim znany cel – wszyscy muszą dążyć równo do jego realizacji”;
- 3) wzmacnia rozumienie potrzeby współpracy:
  - „W grze cenne było to, że uświadamia konieczność szerokiego wspólnego działania na wszystkich szczeblach”.
  - „W grze zrozumiałem, że sam nie mogę liczyć tylko na siebie bez współpracy z innymi”;
- 4) rozwija kompetencje komunikacji:
  - „Zdałem sobie sprawę, że dobra komunikacja jest gwarancją sukcesu. Istnieje konieczność wymiany informacji”.
  - „Najważniejsza cecha to umiejętność analitycznej pracy i dzielenia się informacjami”;
- 5) uwrażliwia na różne zachowania i wpływ „czynnika ludzkiego”:
  - „Zaskakująca była różna reakcja ludzi na zmiany i występujący chaos”.
  - „W grze dowiedziałem się o sobie, że początkowy chaos wzbudził we mnie niepokój, ale potrafiłem zapanować nad sytuacją”;
- 6) integruje uczestników w działaniu, pozwala im się lepiej poznać:
  - „Niezwykła była inwencja osób biorących udział w grze oraz ich zaangażowanie”.
  - „W grze dowiedziałem się o innych, że potrafią być zespołem i że są otwarci na różne wyzwania”.

Czasem grę można potraktować również jako narzędzie diagnozujące potencjał zespołu i jego potrzeby rozwojowe. Gra, pobudzając i inspirując, motywuje do dalszego rozwoju poprzez ujawnianie mocnych stron członków zespołu

– często wcześniej nieuświadomianych. Na podstawie obserwacji dynamiki zespołu w czasie gry powstaje raport oceniający, w jakim stopniu w zespole występują rozwinięte cechy i zachowania – skutecznej komunikacji, współpracy, myślenia strategicznego itp. Taki dokument kończy się rekomendacjami – jakie cechy rozwijać i ćwiczyć, jakie pielęgnować.

## **Podsumowanie**

Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych jest integralną częścią zarządzania systemowego w administracji i dotyczy różnych, powiązanych ze sobą systemów. Procesy podejmowania decyzji w zarządzaniu kryzysowym przebiegają w złożonym i dynamicznym otoczeniu informacyjnym, niezbędne jest zatem korzystanie z technologii teleinformatycznych wspomagających te procesy. Ważne są tutaj zwłaszcza techniczne systemy przekazu informacji. Oba zaprezentowane moduły z systemu C3M (Dziennik Zdarzeń oraz Plany i Procedury) są nowością na polskim rynku informatycznym. Proces workflow realizowany na ich podstawie wyznacza nowy standard w tym zakresie w zarządzaniu kryzysowym. Nie mniej istotne są wiedza i umiejętności decydentów. Wydaje się, że współcześnie mamy do czynienia z rewolucją w podejściu do nauczania. Na świecie kładzie się nacisk na aktywne formy szkolenia, na angażowanie uczestników, na ćwiczenie w praktyce i wydobywanie tego, co w ludziach najlepsze, a czasem ukryte. Takie podejście ma duży wpływ na modernizację procesów zarządzania – ludzie, w których gestii owo zarządzanie leży, stają się dzięki temu bardziej świadomi, lepiej przygotowani do pracy w złożonych strukturach. Warto to rewolucyjne podejście wdrożyć w administracji, szczególnie tej odpowiedzialnej za zarządzanie kryzysowe, bo chyba nie ma obszaru, który bardziej wymaga praktycznego przygotowania i myślenia systemowego. Symulacja najlepiej uczy, jak definiować i określać cele, rozwiązywać trudne sytuacje decyzyjne i przewidywać rozwój sytuacji.



## DECISION-MAKING PROCESSES IN ADMINISTRATION

### Summary

The article is an attempt at presenting vital elements of information systems in decision-making processes of crisis management. The authors discuss possibilities of applying simulation games in educating crisis management decision-makers and describe an innovative computer system which supports decision-making.

*Translated by Przemysław Lembicz*



MIECZYŚLAW STANISZEWSKI

## ASPEKTY SPRAWNEJ I EFEKTYWNEJ ADMINISTRACJI PODATKOWEJ

### Wprowadzenie

Zbudowanie sprawniejszej i efektywniejszej administracji skarbowej jest potrzebą chwili. Jest warunkiem *sine qua non* uzdrowienia finansów publicznych. Jedną z kluczowych dziedzin, które z racji wymogów konstytucyjnych stanowią zadania administracji publicznej, jest bowiem gromadzenie i wydatkowanie publicznych środków pieniężnych, a więc sfera finansów publicznych, która obejmuje m.in. pobieranie należności publicznych – podatków i ceł. Równoległe z poborem danin publicznych do budżetu państwa, administracja jest zobowiązana do dbałości o system bezpieczeństwa finansowego państwa.

W związku z tym z zadowoleniem przyjęto zapowiedź reformy administracji skarbowej. Minister finansów ponosi bowiem konstytucyjną odpowiedzialność za sprawne funkcjonowanie swojego aparatu wykonawczego. Sprawując nadzór nad podległymi jednostkami, ma obowiązek ukształtować tak relacje pomiędzy nimi, aby wypełnione zostały w całości zadania wynikające z Konstytucji RP oraz poszczególnych ustaw w zakresie poboru danin publicznych oraz zapewnienia bezpieczeństwa finansowego. Zmiana ekipy rządzącej spowodowała, że reforma nie została przeprowadzona i w konsekwencji nadal funkcjonuje w Polsce administracja podatkowa niezdolna do realizacji podstawowych zadań stawianych tego typu organom administracji. Pilną potrzebą jest zatem stworzenie sprawnej i efektywnej administracji pobierającej daniny publiczne oraz dbającej o bezpieczeństwo finansowe państwa. Współczesna administracja

powinna być przyjazna dla podatnika, a także odporna na korupcję. Aby ten cel osiągnąć, należy skorzystać z doświadczeń innych państw oraz z dorobku nauki organizacji. Brak takiego zainteresowania powoduje wielkie szkody dla budżetu państwa, ponieważ prawa i zasady, na których opiera się nauka organizacji można najkrócej scharakteryzować jako najbardziej ekonomiczny sposób organizacji i działania<sup>1</sup>.

Struktury oraz zadania realizowane przez polską administrację podatkową i skarbową niewiele mają bowiem wspólnego z racjonalnością. Trzeba podkreślić, że dotychczas nauka również w niewielkim stopniu interesowała się działalnością administracji podatkowej oraz skarbowej z punktu widzenia ekonomiczności, celowości i korzystności. Dzieje się tak być może dlatego, że dopiero w działaniu można zweryfikować pomysły i postulaty nauki. Praktyka zaś jest taka, że zanim jakaś koncepcja może być zweryfikowana poprzez faktyczne działania, już jest zniesiona lub zmodyfikowana. Struktury administracji skarbowej i podatkowej w odstępach nie większych niż pięć lat są reorganizowane, a ściślej mówiąc łączone lub dzielone są jednostki funkcjonujące w ramach tych struktur.

Dokonując zmian w strukturach organizacyjnych, nie korzysta się z doświadczeń prakseologii, zwłaszcza specjalistów z zakresu ogólnej teorii organizacji. W szczególności nie korzysta się z dorobku nowej szkoły myślenia o strategii zarządzania, dotyczącej nowatorskiego sposobu wykorzystania ludzi w celu budowania inteligentnych społeczności (m.in. poprzez akceptację podziału na liderów i zespoły)<sup>2</sup>. Ich zadanie powinno polegać na wskazaniu tych wariantów opracowanych przez specjalistów z zakresu administracji, które bardziej niż pozostałe stymulowałyby procesy pracy (pozwoliły osiągnąć zamierzony cel), a także wskazaniu tych wariantów, które szkodziłyby czy wręcz uniemożliwiałyby osiągnięcie zamierzonego celu<sup>3</sup>.

Należy pamiętać, że działania mogą być przeciwskuteczne, tzn. wywołać skutki odwrotne do zamierzonych. Przykładem takich działań może być organizacja służb egzekucyjnych, a ściślej mówiąc prowizyjny system wynagrodzeń

---

<sup>1</sup> K. Adamiecki, *Uwagi do definicji nauki organizacji*, „Przegląd Organizacji” 1932, nr 1, w: *O nauce organizacji – wybór pism*, Warszawa 1970, s. 323.

<sup>2</sup> Zob. *Krytyczna teoria organizacji*, red. W. Kieżun, Warszawa 2004, s. 323.

<sup>3</sup> S. Kowalewski, *Przydatność prakseologicznej procedury pojęciowej dla nauki administracji*, w: T. Kotarbiński, J. Kordaszewski, H. Kowalewska, *Przydatność prakseologicznej aparatury pojęciowej dla poszczególnych dyscyplin naukowych*, Wrocław 1964, s. 1.

związany z działalnością poborców skarbowych. System ten uniemożliwia osiągnięcie jednego z podstawowych celów stawianych przed współczesną administracją skarbową, a mianowicie osiągnięcie jak najwyższego wskaźnika dobrowolnego wykonania zobowiązań podatkowych. Wynagrodzenie prowizyjne (wywodzące się jeszcze z lat 50. XX wieku) jest bowiem uzależnione od wysokości kwot ściągniętych egzekucyjnie zaległości podatkowych. Zatem im więcej podatników nie reguluje swoich zobowiązań dobrowolnie, tym większe są szanse pracowników egzekucji na wysokie wynagrodzenia prowizyjne (sięgające nawet kilkunastu tysięcy złotych miesięcznie). W konsekwencji kwoty ściągnięte egzekucyjnie co prawda wzrastają, ale jeszcze szybciej rosną zaległości podatkowe. Podkreślenia wymaga fakt, że jedynie 20% kwot objętych egzekucją jest rokrocznie egzekwowanych.

Organizacja to nie tylko zespół ludzi, których działanie ma charakter zorganizowany, ale także samo działanie czy zorganizowane całości zadań<sup>4</sup>; to organizacja rzeczy lub organizacja zespołu<sup>5</sup>. Niekiedy wyróżnia się nawet trzy znaczenia wyrazu organizacja: atrybutowe – jako cecha rzeczy złożonych; rzeczowe – jako rzecz zorganizowana; czynnościowe – jako czynność zorganizowania rzeczy złożonej<sup>6</sup>. Organizacja rozumiana jest także jako celowe działanie odznaczające się określoną strukturą rzeczową (rodzaje działań), strukturą czasu oraz strukturą przestrzenną<sup>7</sup>. Sprawa organizacji jest więc problematyką bardzo złożoną i wymagającą rozważnych decyzji. Praktyka zaś dowodzi, że kwestiom tym nie poświęca się zbyt dużej (adekwatnej do potrzeb) uwagi. Bez właściwej organizacji nie może być mowy o skutecznym działaniu. Skuteczne działanie to zgodność wyniku z celem, z zadaniem<sup>8</sup>. Powszechnie wiadomo, że polska administracja podatkowa jest mało skuteczna.

---

<sup>4</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji i kierowania w administracji państwowej*, Warszawa 1972, s. 3.

<sup>5</sup> T. Pszczołowski, *Organizacja od dołu i od góry*, Warszawa 1984, s. 24.

<sup>6</sup> J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, w: W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji...*, Warszawa 1972, s. 4.

<sup>7</sup> J. Kurnał, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, w: W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji...*, Warszawa 1972, s. 7.

<sup>8</sup> T. Pszczołowski, *Organizacja od dołu...*, Warszawa 1984, s. 24.

## Polityka a racjonalność działania

Organy administracji podatkowej i skarbowej są konstrukcją prawną<sup>9</sup>. Od woli ustawodawcy zależy zatem, czy dana jednostka organizacyjna będzie powołana i jaka będzie jej organizacja (w znaczeniu rzeczowym i czynnościowym). W Polsce o tworzeniu i organizacji struktur administracyjnych decydowały niestety najczęściej względy polityczne a nie prakseologiczne. Istnieją liczne przykłady powoływania urzędów skarbowych lub innych jednostek administracji skarbowej, a także sztucznego utrzymywania niektórych jednostek (np. zamiejscowych ośrodków izb skarbowych i urzędów kontroli skarbowej) z uwagi na ambicje lokalnych działaczy politycznych. Trzeba pamiętać, że określone działania mogą być nie tylko nieskuteczne, ale wręcz przeciwnie, tzn. rezultat tych działań nie tylko nie zbliży sprawy do celu, ale uniemożliwi jego osiągnięcie<sup>10</sup>. Działanie skuteczne powinno być zatem poprzedzone namysłem, ponieważ czyn wewnętrzny (myślenie) mniej kosztuje niż zewnętrzny<sup>11</sup>. W Polsce częściej jednak podejmowane są działania bez poprzedzających je analiz i symulacji (np. nieprzemyślane powołanie aż 20 urzędów skarbowych obsługujących tzw. dużych podatników). W konsekwencji skromne środki osobowe i rzeczowe są marnotrawione. Należy podkreślić, że np. w Holandii jedynie w niektórych urzędach wyodrębniono wydziały w celu obsługi tzw. dużych podatników.

Sprzeczne z zasadami prakseologii jest także usytuowanie komórek pomocniczych (np. departamentu informatycznego) na równi z komórkami zajmującymi się działalnością podstawową (np. departamentem podatków bezpośrednich). Usytuowanie elementu pomocniczego na równi z elementem, dla którego dana jednostka organizacyjna została powołana jest nie tylko sprzeczne z zasadami zdrowego rozsądku, lecz także jest poważnym błędem organizacyjnym, który tworzy chaos i dezorganizuje pracę danej instytucji<sup>12</sup>. Nie można się zatem dziwić, że np. dyrektorzy departamentu informatycznego zmieniają się średnio dwa razy w roku, a administracja podatkowa po piętnastu latach trans-

<sup>9</sup> Por. W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji...*, Warszawa 1972, s. 65.

<sup>10</sup> Por. T. Pszczołowski, *Organizacja od dołu...*, Warszawa 1984, s. 24.

<sup>11</sup> T. Pszczołowski, *Zasady sprawnego działania, wstęp do prakseologii*, Warszawa 1982, s. 201.

<sup>12</sup> S. Kowalewski, *Przydatność prakseologicznej...*, Wrocław 1964, s. 13.

formacji nie doczekała się dobrego programu komputerowego obsługującego wymiar i pobór podatków. W konsekwencji w resorcie finansów wiele czasu poświęca się na działania, które obecnie uzyskuje się poprzez system komputerowy. Dzieje się tak dlatego, że decyzje dotyczące organizacji pracy nie są poprzedzone niezbędnymi badaniami naukowymi, które pozwoliłyby zorganizować ją zgodnie z zasadami dobrej roboty<sup>13</sup>.

Wadą i słabością polskiej administracji skarbowej i podatkowej są ponadto częste rozbieżności pomiędzy zakresem zadań i odpowiedzialności a zakresem uprawnień. Na przykład oczekuje się od tych organów dużej skuteczności w walce z szarą strefą, ale niechętnie lub w ogóle nie wyposaża się ich w instrumenty umożliwiające skuteczną walkę. Co więcej, każde, nawet nieudolne działanie w tym zakresie przedstawia się jako szkodzące polskiej gospodarce, a przede wszystkim jako sprzeczne z zasadami moralnymi itp. Autorzy takich twierdzeń zapominają jednak, że politykę podatkową państwa kreują władze polityczne, a nie organy administracji publicznej. Zgodnie z zasadami racjonalnego działania należy tworzyć optymalną liczbę jednostek organizacyjnych (z właściwą ilością komórek organizacyjnych), możliwie najmniejszą oraz łączyć zbliżone zakresy działania<sup>14</sup>.

W administracji skarbowej i podatkowej jest bardzo dużo przykładów nieracjonalnych rozwiązań. Do najbardziej paradoksalnych można zaliczyć:

– Przypisanie właściwości rzeczowej w zakresie egzekucji z ruchomości tzw. dużym urzędem skarbowym, mimo iż niejednokrotnie poborca, aby mógł zastosować ten środek egzekucyjny musi przejechać ponad sto kilometrów. Z kolei prawie każdy z 400 naczelników jest właściwym rzeczowo w zakresie egzekucji z nieruchomości, mimo że w nielicznej kadrze pracowniczej (niejednokrotnie w całym urzędzie zatrudnionych jest około 30 pracowników) prawnicy stanowią znikomy procent. Racjonalniej byłoby, gdyby np. egzekucję z 6 ruchomości w stosunku do dłużników pozostających pod właściwością dużego urzędu prowadziły pozostałe urzędy stosownie do swojej właściwości rzeczowej, a tzw. duże urzędy skarbowe byłyby właściwe do przeprowadzenia egzekucji z nieruchomości w stosunku do wszystkich dłużników posiadających nieruchomości na terenie ich działania.

---

<sup>13</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji...*, s. 69.

<sup>14</sup> Por. T. Kowalewski, *Przydatność prakseologicznej...*, s. 14.

– Urzędy celne sprawują od kilku lat szczególny nadzór podatkowy oraz są właściwe w zakresie wymiaru i poboru podatku akcyzowego, mimo iż nie były i nie są do tego przygotowane administracyjnie i kadrowo. W konsekwencji kwoty ściągane egzekucyjnie nie przekraczają 3% kwot objętych tytułami wykonawczymi. Nieracjonalne było zatem przekazanie tych zadań z urzędów skarbowych i urzędów kontroli skarbowej do urzędów celnych, tym bardziej, że rozmieszczenie urzędów celnych uwzględniało wyłącznie wymiar i pobór należności celnych.

– Przyznanie kompetencji naczelnikom urzędów skarbowych w zakresie analizy oświadczeń majątkowych senatorów, posłów itp. bez możliwości prowadzenia kontroli w tym zakresie. Właściwym do przeprowadzenia kontroli tych oświadczeń jest natomiast urząd kontroli skarbowej, do którego oświadczenia nie wpływają. Racjonalne byłoby więc przekazanie właściwości w zakresie analizy wymienionych oświadczeń urzędowi kontroli skarbowej, który jako jedyny ma uprawnienia do kontroli oświadczeń o stanie majątkowym osób obowiązanych do ich składania.

– Przyznanie kompetencji do prowadzenia postępowania w trybie art. 20 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (przychody z nieujawnionych źródeł) w identycznym zakresie naczelnikom urzędów skarbowych oraz dyrektorom urzędów kontroli skarbowej. Racjonalność nakazuje, aby tylko jeden z tych organów (najlepiej dyrektor urzędu kontroli skarbowej) był właściwy rzeczowo w tej sprawie.

– Prowadzenie postępowania podatkowego dotyczącego rozłożenia na raty spłaty (odroczenia terminu płatności, umorzenia) podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz karty podatkowej należy do właściwości naczelnika urzędu skarbowego, ale wydanie decyzji w tej sprawie musi być poprzedzone wydaniem postanowienia przez wójta (burmistrza, prezydenta), w którym wyraża on zgodę lub nie na uwzględnienie wniosku podatnika, przy czym naczelnik nie może udzielić ulgi w większym zakresie niż wynika to z wymienionego wyżej postanowienia<sup>15</sup>. Zasada racjonalnego działania wskazuje, że najrozsądniej byłoby całość tych kompetencji, łącznie z wymiarem i poborem wymienionych podatków przekazać do gmin, skoro podatki te w całości stanowią dochód budżetu gminy.

---

<sup>15</sup> Por. art. 18 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz. 1966 ze zm.).



Trzeba jednocześnie podkreślić, że coraz częściej naczelnicy urzędów skarbowych nie mają świadomości, jakie nowe obowiązki zostały na nich nałożone, ponieważ praktyka w ostatnich latach jest taka, że bez uzgodnienia z ministrem finansów obowiązki takie wprowadza się poza ustawami podatkowymi. Na przykład obowiązek składania do urzędów skarbowych deklaracji dotyczących opłaty związanej z usługą będącą reklamą napojów alkoholowych (wnoszona na wyodrębniony rachunek założony przez ministra sportu) wprowadzono ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>16</sup>. W administracji podatkowej i skarbowej nie ma zatem stabilności zakresu działań. Uniemożliwia to skuteczne, racjonalne i wydajne działanie (wykonywanie zadań). Stabilność zakresu działania organów administracji podatkowej i skarbowej z uwagi na to, że są one powołane m.in. do organizatorskiego i kierowniczego oddziaływania na życie społeczne ma znaczenie nie tylko wewnątrz tych struktur, ale także w życiu społecznym, szczególnie w relacjach urząd – obywatel<sup>17</sup>.

Odrębne zagadnienie stanowią struktury organizacyjne poszczególnych jednostek administracji skarbowej i podatkowej. Ich wielkość z punktu widzenia minimalnej dopuszczalnej liczby pracowników oraz podział i zakres kompetencji poszczególnych pracowników pozostają w rażącej sprzeczności z prakseologią. Zgodnie bowiem z zarządzeniem ministra finansów<sup>18</sup> w urzędzie skarbowym referat wraz z kierownikiem może liczyć zaledwie pięć osób. Tak małe komórki organizacyjne nie mają zbyt dużo zadań i tym samym wiele spraw jest uzgadnianych i koordynowanych na szczeblu kierownika działu. Jednak również na tym szczeblu (dział wraz z kierownikiem może liczyć 10 osób) szereg spraw wymaga koordynacji na szczeblu naczelnika<sup>19</sup>. Wszystko to sprawia, że w większych urzędach skarbowych (posiadających ponad 200 etatów) kadra kierownicza może zgodnie z prawem obejmować 40 i więcej osób. Przy tak licznej kadrze kierowniczej faktyczne zarządzanie odbywa się na wyższych szczeblach i praktycznie mamy w takim przypadku do czynienia z organem

---

<sup>16</sup> Ustawa z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (DzU z 2002 r., nr 147, poz. 1231 ze zm.).

<sup>17</sup> Por. W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji...*, s. 72.

<sup>18</sup> Zarządzenie nr 86 Ministra Finansów z 23 grudnia 1996 r. w sprawie organizacji urzędów i izb skarbowych oraz nadania im statutów (Dz. Urz. MF nr 25, poz. 135 ze zm.).

<sup>19</sup> Por. ustawa o izbach i urzędach skarbowych.

kolegialnym, a więc mniej operatywnym<sup>20</sup>. Należy podkreślić, że im więcej szczebli, im dłuższa struktura hierarchiczna, tym więcej działań jałowych<sup>21</sup>.

### Polityka kadrowa i placowa oraz zakres uprawnień

Zastrzeżenia budzi także polityka kadrowa. Na przykład od kandydatów na naczelników urzędów skarbowych wymaga się odpowiedzi na pytania testowe, nie tyle trudne co wymagającego uczenia się na pamięć tekstów ustaw, bez konieczności rozumienia ich sensu (np. w teście pyta się kandydatów na naczelników urzędów skarbowych i dyrektorów izb skarbowych od którego roku podatkowego podatnik ma prawo odliczyć od dochodu 50% straty przez okres 5 lat, a do którego mógł odliczyć 1/3 straty przez okres 3 lat), a więc nie mające żadnego związku z pracą naczelnika. Utarło się przy tym przekonanie, że skoro administracja realizuje cele polityczne, to obsada organów administracji jest zagadnieniem politycznym<sup>22</sup>. Nie można się więc dziwić, że organizacja administracji budzi tyle zastrzeżeń z punktu widzenia prakseologii.

Jednak nie wybór naczelników i dyrektorów stanowi największy problem, lecz zakres kompetencji poszczególnych pracowników. Pracowników upoważnionych przez naczelnika do podpisywania decyzji (różnych pism) jest bowiem niewiele. Praktyka jest więc najczęściej taka, że pracownik referatu przygotowuje projekt decyzji (pisma), a następnie decyzję taką wstępnie aprobują kierownik referatu, kierownik działu oraz zastępca naczelnika, a ostatecznie podpisuje naczelnik urzędu. W konsekwencji pracownik przygotowujący projekt decyzji czuje się zwolniony z odpowiedzialności za jej ostateczną treść. Z odpowiedzialności czują się zwolnione również osoby wstępnie aprobujące decyzję, skoro ani jej nie przygotowują, ani ostatecznie nie podpisują. Należy doprowadzić do tego, aby decyzję podpisywał pracownik, który ją przygotował (w zakresie upoważnienia udzielonego przez naczelnika), a bezpośredni przełożony kontrolował takie decyzje *ex ante*, tzn. po ich wydaniu i doręczeniu. Zakres uprawnień poszczególnych pracowników, a ściślej mówiąc trudność powierzonych zadań powinna być uzależniona od właściwości osobniczych, tzn.

<sup>20</sup> S. Kowalewski, *Przydatność prakseologicznej...*, s. 17.

<sup>21</sup> S. Kowalewski, *Teoria struktury administracji państwowej*, Warszawa 1973, s. 180.

<sup>22</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji...*, s. 73.

kwalifikacji, wiedzy, umiejętności, zdolności, doświadczenia, niezawodności itp.<sup>23</sup> Tylko w takim przypadku, gdy suma tych właściwości jest adekwatna do złożoności przydzielonych zadań, działanie pracownika może być skuteczne i eliminowane są działania jałowe. Im bardziej jest płaska struktura organizacyjna, tym mniej jałowych działań, a tym samym dana jednostka działa sprawniej. Z kolei smukła struktura organizacyjna sprzyja operacjom jałowym<sup>24</sup>.

Sprawne działanie wymaga przy tym praktycznych doświadczeń, co zauważył już Arystoteles stwierdzając, że „tego co winniśmy robić, uprzednio się nauczywszy, uczymy się robić dopiero robiąc to właśnie”<sup>25</sup>. Osiągnięcie zamierzonych celów jest możliwe przy właściwym naborze kadry urzędniczej. Podstawą polityki personalnej powinna być zatem zasada powoływania do zespołów urzędniczych ludzi wszechstronnie przygotowanych do wykonywania zadań na danym stanowisku (nie polityk, ale fachowiec)<sup>26</sup>. Wymaga to jednak godziwego wynagradzania urzędników skarbowych oraz wprowadzenia obiektywnych i czytelnych kryteriów oceny pracy pracowników na wszystkich szczeblach administracji podatkowej. Tylko wtedy organizacja pracy będzie mogła być zgodna z zasadami prakseologii. Wykonywanie zadań z zakresu administracji podatkowej i skarbowej przez osoby, których ani poziom intelektualny, ani predyspozycje nie pozwalają osiągnąć zamierzonego celu jest marnotrawieniem środków i tym samym podwyższa koszty poboru podatków, a więc jest sprzeczne z zasadą taniałości opodatkowania.

Aspekt prakseologiczny działania organów skarbowych i podatkowych wymaga także pewnych organizacyjnych komasacji<sup>27</sup>. Zbyt duże rozczłonkowanie (rozdrobienie) może być bowiem bardzo kosztowne, ponieważ zakłada rozwiązanie niełatwych problemów koordynacyjnych w skali województwa lub całego kraju. Oszczędne działanie organów podatkowych, zgodne z zasadą taniałości opodatkowania wymaga zatem likwidacji dublowania się kompetencji oraz likwidacji małych urzędów skarbowych (np. zatrudniających mniej niż 30 pracowników). Przy tworzeniu organów administracji skarbowej i podatkowej powinna być w większym niż dotychczas stopniu uwzględniana współ-

<sup>23</sup> Por. S. Kowalewski, *Przydatność prakseologicznej...*, s. 17.

<sup>24</sup> S. Kowalewski, *Teoria struktury administracji...*, s. 180.

<sup>25</sup> Por. T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław–Warszawa 1982, s. 8–9.

<sup>26</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji...*, s. 74.

<sup>27</sup> S. Kowalewski, *Teoria struktury administracji...*, s. 180.

zależność pomiędzy strukturą organizacyjną a funkcjami przebiegającymi w danej strukturze, czy ściślej mówiąc współzależność pomiędzy strukturą organizacyjną a sprawną realizacją zadań przypisanych danej instytucji lub instytucjom, ponieważ nie chodzi w tym przypadku wyłącznie o wewnętrzne stosunki w danej instytucji<sup>28</sup>.

Jednocześnie trzeba podkreślić, że zdolności kierownicze i koordynacyjne jednej osoby są ograniczone, a bardzo poszerza te zdolności dekoncentracja<sup>29</sup>. Pozwala ona uzyskać większą skuteczność działania. Nieskuteczne działania do celu nie przybliżają<sup>30</sup>. Skuteczne działanie to takie, które pozwoli osiągnąć zamierzony cel<sup>31</sup>. Chodzi zatem o racjonalizację działań, szczególnie pod względem lepszego wykorzystania pracowników na niższych szczeblach administracji skarbowej. Aby to osiągnąć należy dokonać ulepszeń w zakresie lokalizacji i wyposażenia stanowisk pracy, w tym w środki techniczne i prawne<sup>32</sup>. Stanowisko pracy nie może być zatem zorganizowane w ten sposób, że informacje mające wpływ na zakres i treść zobowiązania podatkowego są nieosiągalne dla pracownika, względnie są osiągalne, ale w żmudnym i kosztownym postępowaniu kontrolnym, np. informacje o obrotach na rachunkach bankowych. Takie informacje, poprzez program komputerowy stworzony do tych celów, mogłyby być porównywane z przychodami (obrotami) wykazywanymi w deklaracji. Odbываłyby się to oczywiście z uwzględnieniem zasady ochrony tajemnicy bankowej, regulowanej przepisami prawa bankowego. Pozwoliłoby to pracownikom organów podatkowych kontrolować jedynie tych podatników, którzy ukrywają swoje przychody.

Wprowadzenie takich zmian wymaga jednak dekoncentracji zadań, która zwiększyłaby skuteczność działania organów podatkowych. W takiej sytuacji referat mógłby liczyć nie mniej niż 10 osób, a działy byłyby zbędne, ponieważ potencjał kierowania na niższych szczeblach jest większy<sup>33</sup>. Pozwoliłoby to poprawić ekonomiczność działania, tzn. zwiększyć wydajność i poczynić

---

<sup>28</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji...*, s. 75.

<sup>29</sup> Por. H. Izdebski, *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975, s. 14.

<sup>30</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, s. 104.

<sup>31</sup> T. Kotarbiński, *Kurs logiki dla prawników*, Warszawa 1975, s. 175.

<sup>32</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji...*, s. 105.

<sup>33</sup> S. Kowalewski, *Przydatność prakseologicznej...*, s. 17.

oszczędności<sup>34</sup>. Zmniejszyłaby się przez to liczba zatrudnionych osób, a możliwe byłoby wykonanie takiej samej ilości pracy. Liczebność zmiennej załogi, do której zalicza się szeregowych pracowników, determinuje ilość pracy. Natomiast liczebność stałej załogi, do której zaliczamy kadrę kierowniczą oraz osoby obsługi – zależy od struktury organizacyjnej danej jednostki, ponieważ z samego faktu istnienia działu (referatu) wynika konieczność istnienia stanowiska kierownika tego działu i osób pełniących funkcje szeroko rozumianej obsługi (np. osoba prowadząca rejestry na potrzeby działu)<sup>35</sup>. Działanie jest tym wydajniejsze (oszczędniejsze), im cenniejszy jest rezultat tego działania (im mniej było ubyków potrzebnych do osiągnięcia celu)<sup>36</sup>. Istotne jest również to, aby właściwość rzeczowa poszczególnych organów była logiczna i zrozumiała, aby interesant nie gubił się w strukturze wydziałów, referatów itd.<sup>37</sup> Ponadto im więcej szczebli w strukturze danego organu, tym większa centralizacja i tym trudniej o właściwy przepływ informacji.

Racjonalizacja powinna dotyczyć nie tylko organizacji stanowiska pracy, ale również funkcji występujących zarówno w jego zakresie, jak i między poszczególnymi stanowiskami pracy. Doskonalenie struktur powinno jednak następować w sposób naukowy, ponieważ powierzanie tych zadań osobom niekompetentnym (mającym jedynie dobre chęci) może spowodować tylko same szkody<sup>38</sup>. Każde działanie wymaga namysłu, a do działania złożonego należy sporządzić plan<sup>39</sup>. Praktyka jest zaś taka, że pomysły na doskonalenie struktur oraz funkcji stanowisk pracy przedstawiają na ogół (bez przemyślenia) ci, którzy nie mają naukowego przygotowania. Skutki tego są kosztowne dla administracji, a tym samym sprzeczne z zasadą taniości opodatkowania, głównie dlatego, że pomysły te przede wszystkim sprowadzają się do zwiększenia stanu zatrudnienia. Im większa zaś liczba etatów, tym wyższe są koszty poboru podatków. Liczba etatów jest ściśle związana ze strukturą również z tego powodu, że ludzi nie da się dzielić, a nie zawsze możliwe jest zatrudnianie osób w niepełnym wymiarze czasu pracy (na 1/2, 1/4 część etatu). Dlatego im większa licz-

---

<sup>34</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, s. 111.

<sup>35</sup> S. Kowalewski, *Wstęp do teorii struktur administracji*, Warszawa 1969, s. 60.

<sup>36</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, s. 111.

<sup>37</sup> S. Kowalewski, *Teoria struktury administracji...*, s. 244.

<sup>38</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji...*, s. 107.

<sup>39</sup> T. Pszczołowski, *Zasady sprawnego działania...*, s. 218.

ba małych – licząc stan osobowy – komórek organizacyjnych w danej jednostce, tym większe koszty związane z przerostem zatrudnienia<sup>40</sup>.

Administracja powinna być zbudowana elastycznie, tzn. w sposób pozwalający na szybkie rozszerzenie zakresu działania<sup>41</sup>. Polskiej administracji brakuje tej elastyczności. W konsekwencji parlament przydziela administracji podatkowej i skarbowej nowe zadania, które bądź nie mogą być w ogóle wykonane, bądź są wykonywane kosztem innych zadań. Rezultatem tego są przedawnione zaległości podatkowe lub przedawnienie prawa do dokonania wymiaru, opóźnione wszczęcie postępowania egzekucyjnego, najczęściej po wyzbyciu się przez dłużnika majątku, co uniemożliwia wyegzekwowanie zaległości lub w najlepszym razie podwyższa koszty postępowania. Ostatecznie koszty poboru podatków są jeszcze wyższe.

Racjonalizacja organizacji i funkcji stanowisk pracy powinna być zatem poprzedzona obserwacją faktów, a punktem wyjścia dla tej racjonalizacji powinno być właściwe rozumienie przyczyn i skutków takiej a nie innej organizacji i funkcji stanowisk pracy<sup>42</sup>. Przyczyn i skutków trzeba zaś szukać w systemie podatkowym, a nie poza nim. W praktyce przyczyny mają jednak najczęściej charakter społeczny i polityczny, a nie merytoryczny. Rezultatem tego jest niesprawna administracja podatkowa i skarbowa, co wywołuje negatywne skutki społeczne i polityczne mocniej odczuwane niż np. likwidacja jakiegoś stanowiska pracy lub jednostki organizacyjnej. Wyeliminowanie tych negatywnych skutków wymaga obserwacji i wyciągania logicznych wniosków. W Polsce jednak nadal sprawozdania nie służą do wyciągania wniosków, lecz jedynie do oceny określonych osób lub jednostek. W konsekwencji pracownik skupia się głównie na tym, co zrobić, aby dane sprawozdawcze były jak najlepsze (więc je zniekształca lub wręcz fałszuje), a nie na tym, jak najlepiej i najszybciej wykonać zadanie (np. sztucznie zawyża się liczbę wydawanych decyzji lub przeprowadzonych kontroli przez rozbitcie przedmiotu postępowania lub kontroli na poszczególne miesiące zamiast na lata podatkowe). Wszystkie tego typu działania pochłaniają dodatkowe środki budżetowe.

---

<sup>40</sup> S. Kowalewski, *Wstęp do teorii struktur...*, s. 60.

<sup>41</sup> S. Kowalewski, *Teoria struktury administracji...*, s. 180.

<sup>42</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji...*, s. 107.

## Przesłanki sprawnego rytmu pracy

Prakseologiczny punkt widzenia związany z elastycznością administracji wymaga także spojrzenia na rytm pracy. Spiętrzenie pracy szczególnie w małych jednostkach administracji podatkowej i skarbowej zakłóca rytm pracy, co prowadzi do spadku wydajności i jakości pracy, a tym samym zwiększa koszty poboru podatków. Spiętrzenie pracy powoduje bowiem pośpiech, a pośpiech obniża jakość pracy<sup>43</sup>. To z kolei prowadzi do wydawania wadliwych decyzji, które następnie są uchylane i tym samym postępowanie toczy się ponownie od początku. Taki pośpiech jest jednak jeszcze bardziej dokuczliwy i kosztowny dla podatnika, który przymuszany jest do wykonania obowiązków, które następnie są uchylane lub modyfikowane. Szkodliwa z punktu widzenia efektywności działania jest ponadto wszelkiego rodzaju akcyjność rozumiana jako metoda pracy, z którą w polskiej administracji podatkowej i skarbowej mamy do czynienia na co dzień, np. akcja dotycząca zeznań, akcja wydawania zaświadczeń, akcja oddłużeniowa itp. Akcyjność wymaga bowiem ciągłego dostosowywania się do zmian. Każdy człowiek ma zaś ograniczone możliwości rozumienia i przyswajania otrzymywanych informacji i dlatego efekty niektórych akcji są odległe od zamierzonych<sup>44</sup>. Wszystkie tego rodzaju działania są kosztowne dla państwa, gdyż nie dają zakładanych rezultatów, a pochłaniają znaczne środki.

O walorach prakseologicznych jakiegoś działania poza ekonomicznością decyduje również prostota sposobu działania<sup>45</sup>. Skomplikowany i zawily sposób działania wymusza niekiedy i resort finansów, i sądy, np. sądy powszechne w niektórych sytuacjach uznają podpis jedynie naczelnika urzędu skarbowego. Dlatego wszystkie wnioski o wyjawienie majątku, ustanowienie hipoteki itp. muszą być osobiście podpisane przez naczelnika lub przez osobę posiadającą pisemne umocowanie naczelnika, które w oryginale musi być dołączone do pisma procesowego. Takie postępowanie nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia, tym bardziej, że sądy nie honorują nawet podpisu zastępcy naczelnika. Z samego zastępstwa wynika zaś prawo do podpisywania wszystkich pism pod nieobecność naczelnika. Stanowisko sądów jest niezmiennie, mimo iż Naczelnicy

---

<sup>43</sup> S. Kowalewski, *Teoria struktury administracji...*, s. 188.

<sup>44</sup> Tamże, s. 180.

<sup>45</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, s. 115.

Sąd Administracyjny stwierdził, że prawo wicedyrektora do podpisywania decyzji podejmowanych przez dyrektora Izby Skarbowej wynika z istoty zastępstwa, a nie z upoważnienia uzyskanego od dyrektora Izby<sup>46</sup>.

Z powyższego wynika, że niekonieczne na etapie tworzenia prawa, ale również na etapie jego stosowania działanie może być sprowadzone do absurdu, a tym samym może być działaniem sprzecznym z teorią prakseologii. Sprawne działanie wymaga przede wszystkim ekonomizacji, a więc zajmowania się głównie tym, co dostatecznie ważne, a to oznacza minimalizację interwencji<sup>47</sup>. Kluczowe znaczenie w nowatorskim wykorzystaniu ludzi ma także transfer wiedzy i doświadczeń w ramach danej jednostki<sup>48</sup>. Dobry organizator nie musi zatem nic robić, byle tylko miał wszystko pod kontrolą<sup>49</sup>. Struktury organizacyjne administracji w dużej mierze są jednak wyznaczone przez prawo i dlatego kierownictwo aparatu administracyjnego nie ma pełnej możliwości swobodnego organizowania strategii realizacji zadań<sup>50</sup>. Pewna swoboda jednak istnieje. Dlatego kierownictwo każdego organu administracji podatkowej powinno pamiętać, że właściwa organizacja, czy jak kto woli właściwe metody działania, to kwestia podstawowa z prakseologicznego punktu widzenia. Metoda działania (organizowanie działania) to inaczej sposób nadający się do wielokrotnego użytku, a sposób działania to taki, a nie inny dobór i kolejność jego czynności składowych<sup>51</sup>. Wystarczy zatem, że kierownictwo (organizator) raz właściwie zorganizuje pracę, a następnie będzie jedynie nadzorował jej wykonywanie. Nieustanne zmiany (corocznie kilkanaście zmian poszczególnych ustaw) stanu prawnego w polskim systemie podatkowym uniemożliwiają skorzystanie z tej prakseologicznej zasady. Zmiany te łączą się z ogromnymi kosztami, a tym samym podnoszą koszty poboru podatków. Oszczędności, jakie można by w tym przypadku uzyskać są nie do przecenienia. Dlatego mimo utrudnień związanych z częstymi (zbyt częstymi) zmianami przepisów, należałoby bacznie przyglądać się, jak organizowana jest praca w administracji skarbowej. Dzieje się tak rzad-

---

<sup>46</sup> Wyrok NSA z 11 marca 1997 r., sygn. III SA 1395/95 niepublikowane.

<sup>47</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, s. 131.

<sup>48</sup> Por. K. Oblój, *Ewolucja myślenia o strategii organizacyjnej*, w: *Krytyczna teoria organizacji*, red. W. Kieżun, Warszawa 2004, s. 323.

<sup>49</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, s. 104.

<sup>50</sup> Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2004, s. 59.

<sup>51</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, s. 303.



ko, mimo iż zagadnienia struktur administracji i wzajemnego powiązania jej organów należą do działy nauki administracji<sup>52</sup>.

Przed wszystkim należałoby przyjrzeć się układowi kierowania. Z naukowego punktu widzenia układ może być prosty, tzn. taki, w którym istnieje tylko jeden szczebel kierowania, a na danym szczeblu kierowania istnieje tylko jedno stanowisko kierownicze, lub spiętrzony, tzn. taki, w którym między kierownikiem na najwyższym szczeblu a pracownikiem wprowadzone jest stanowisko lub stanowiska kierownicze<sup>53</sup>. Jeden i drugi system ma wady i zalety, które z mniejszym lub większym nasileniem występują w zależności od rodzaju i zakresu realizowanych zadań. Dlatego struktura organizacyjna nigdy nie powinna być traktowana jako coś ustalonego raz na zawsze; powinna być elastyczna, powinna być kontrolowana w pewnych odstępach czasu<sup>54</sup>. Zwiększenie zadań realizowanych przez prosty układ kierowania związane z zatrudnieniem dodatkowych pracowników może bowiem doprowadzić do takiej sytuacji, że kierowanie dużą grupą pracowników będzie niemożliwe (będzie fikcją)<sup>55</sup>. Układ strukturalny danej instytucji nie może być zatem przypadkowy, lecz musi tworzyć pewną hierarchię organizacyjną, tzn. wszystkie jego elementy muszą opierać się na pewnej gradacji i zależności<sup>56</sup>.

Z prakseologicznego punktu widzenia ważne jest ponadto, aby każdy z pracowników wykonywał pracę określonego rodzaju, z zastrzeżeniem jednak, że specjalizacja nie może przekraczać pewnych granic zdroworozsądkowych (daleko idąca specjalizacja zacieśnia horyzonty myślowe)<sup>57</sup>. Ważnym zagadnieniem jest w tym przypadku ustalenie zależności pomiędzy grupowaniem ludzi w zespoły a tworzeniem stanowisk kierowniczych. Chodzi mianowicie o to, aby grupowanie ludzi nie było dokonane w celu utworzenia stanowiska kierowniczego, lecz utworzenie stanowiska kierowniczego było konsekwencją konieczności zgrupowania ludzi z uwagi na rodzaj wykonywanego przez nich zadania<sup>58</sup>.

---

<sup>52</sup> S. Kowalewski, *Teoria struktury administracji...*, s. 7.

<sup>53</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji...*, s. 112–113.

<sup>54</sup> M.C. Barnes, A.H. Fogg, C.N. Stephens, L.G. Titman, *Company Organization. Theory and Practice*, London 1970, s. 204, w: S. Kowalewski, *Teoria struktury administracji...*, s. 7.

<sup>55</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji...*, s. 113.

<sup>56</sup> Z. Leoński, *Nauka administracji*, s. 62.

<sup>57</sup> Por. T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, s. 306.

<sup>58</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji...*, s. 113–115.

Wszelka dobra robota musi być bowiem sprawna i wolna od nieporadności<sup>59</sup>. Cel tylko wtedy przekształca się w wynik, gdy działanie jest skuteczne (gdy działanie nie jest skuteczne cel jest tylko zamiarem)<sup>60</sup>. Praca musi być także efektywna, tzn. skuteczna, wydajna, ekonomiczna oraz korzystna<sup>61</sup>. Istotne jest zatem, aby podział zadań był przemyślany, ponieważ umożliwia on racjonalne pogrupowanie ludzi i tworzenie stanowisk kierowniczych<sup>62</sup>. Trzeba jednocześnie pamiętać, że administracja państwowa, a więc również skarbowa musi być w ciągłej gotowości do wykonania dodatkowych zadań<sup>63</sup>. Oznacza to, że administracja skarbowa powinna być tak zorganizowana, aby zmiana zadań (np. wynikająca ze zmiany konstrukcji podatku) nie zmniejszyła jej operatywności<sup>64</sup>.

## Podsumowanie

Potrzebę zmian i to nie tylko w zakresie prawa materialnego widzą także politycy. W zakresie administracji podatkowej i skarbowej najczęściej zapowiadane zmiany dotyczą jedynie likwidacji urzędów i redukcji zatrudnienia<sup>65</sup>. Potrzeby takiej nie można wykluczyć, ale przede wszystkim należy dążyć do uproszczenia konstrukcji podatków oraz procedury podatkowej, a także wyeliminowania bezsensownych działań, np. wydawania zaświadczeń o dochodach w celu uzyskania zasiłku na dzieci. Racjonalniej byłoby, aby uprawnieni do zasiłków składali oświadczenia, które byłyby weryfikowane przez program komputerowy korzystający z bazy danych urzędów skarbowych.

Zbudowanie silnej, profesjonalnej i apolitycznej administracji skarbowej wymaga konsensusu wszystkich sił na polskiej scenie politycznej. Bez tego każda kolejna ekipa rządowa będzie wdrażała swoje pomysły. Z taką praktyką

---

<sup>59</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, s. 311.

<sup>60</sup> T. Pszczołowski, *Dylematy sprawnego działania*, Warszawa 1982, s. 56.

<sup>61</sup> Por. T. Pszczołowski, *Prakseologiczne sposoby usprawniania pracy*, Warszawa 1969, s. 98.

<sup>62</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia teorii organizacji...*, s. 117.

<sup>63</sup> Por. C. Znamierowski, *Wiadomości elementarne o państwie*, Poznań 1946, s. 74.

<sup>64</sup> S. Kowalewski, *Zagadnienia struktury organów administracji państwowej*, Warszawa 1964, s. 15.

<sup>65</sup> Por. E. Matyszewska, *Zmiany w urzędach są nieuniknione*, „Gazeta Prawna” 2005, nr 190, s. 3.

mamy niestety do czynienia od kilkadziesiąt lat. Może zatem warto uświadomić politykom, że bez sprawnej, fachowej, uczciwej i apolitycznej administracji skarbowej trudno osiągnąć cele polityczne, społeczne i gospodarcze zawarte w programach poszczególnych partii. Najwyższy zatem czas, aby politycy wskazywali jedynie cel, jaki ma być osiągnięty, a grupa fachowców rozpisała to na konkretne normy prawne.

Zbudowanie sprawnej i efektywnej administracji wymaga ponadto konstruktywnej postawy pracowników i związków zawodowych oraz odpowiednich środków finansowych i zapewnienia płynnego finansowania przedsięwzięć wynikających z planu działania, zwłaszcza w sferze informatycznej. Konieczne jest również stworzenia czytelnej perspektywy stopniowego wzrostu wynagrodzeń w aparacie skarbowym.

## **ASPECTS OF EFFICIENT AND EFFECTIVE TAX ADMINISTRATION**

### **Summary**

Creating efficient and effective administration which collects public levies and cares about the state's financial safety is a need of the moment. Modern administration should also be taxpayer friendly and corruption resistant. To achieve that objective the attainments of the science on effective and rational action should be applied. Structures and tasks implemented by Polish tax and fiscal administration are anything but rational. The reason is that changes in organizational structures have been introduced without taking into account experience in praxeology, and, strictly speaking, experience of specialists in the field of general theory of organization. In particular, the achievements of the new approach to management strategy concerning an innovative manner of using people to build intelligent community (among others by accepting division into leaders and teams) has not been applied. Authors of former changes in tax administration organizational structures forgot that actions could be counter-effective, i.e. they could bring consequences contrary to the intended ones. Tax and fiscal administration bodies are legal structures, i.e. the fact whether a given organizational unit is appointed and how it is organized (in terms of material organization and scope of activity) depends on the intention of the legislator. Building an efficient and effective administra-

tion also requires a constructive approach of employees, labor unions and adequate finances as well as ensuring smooth financing for projects which stem from action plan, especially in the area of information technology.

*Mieczysław Staniszewski*

*KINGA FLAGA-GIERUSZYŃSKA*

*TOMASZ ANIUKIEWICZ*

**PODMIOTY ADMINISTRACJI I ICH WIERZYTELNOŚCI  
W POSTĘPOWANIU UPADŁOŚCIOWYM**

**Wprowadzenie**

Przepisy ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (DzU nr 60, poz. 535 ze zm.) jednoznacznie wskazują, iż dłużnika uważa się za niewypłacalnego, jeżeli nie wykonuje swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych. Ponadto dłużnika będącego osobą prawną albo jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, uważa się za niewypłacalnego także wtedy, gdy jego zobowiązania przekroczą wartość jego majątku, nawet wówczas, gdy na bieżąco te zobowiązania wykonuje (art. 11). Tym samym ustawodawca nie wprowadza rozgraniczenia pomiędzy niewykonywaniem zobowiązań o charakterze prywatnym (wynikających np. z cywilnoprawnych zobowiązań umownych), a brakiem realizacji zobowiązań o charakterze publicznoprawnym.

W konsekwencji takiej, zresztą trafnej interpretacji podstaw upadłości w toku postępowania upadłościowego w specyficzny sposób kształtuje się strona podmiotowa tego postępowania, zważywszy, że wśród wierzycieli mogą się znaleźć nie tylko osoby fizyczne oraz osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, objęte regulacjami prawa prywatnego, ale również podmioty administracji (czy też podmioty prawa publicznego), a wśród nich organy administracji publicznej (o współzależności tych dwóch ostatnich

pojęć będzie mowa szerzej w dalszych rozważaniach). Jak wskazuje E. Ochendowski, państwo jest pierwotnym podmiotem administracji, który jednocześnie dysponuje własnym, pierwotnym władztwem. Gdy podmioty administracji są nie tylko pod względem organizacyjnym, ale również pod względem prawnym usamodzielnione – to wtedy są one osobami prawa publicznego<sup>1</sup>.

Praktycznym przykładem takiej sytuacji w ramach postępowania upadłościowego jest okoliczność, że ZUS jest legitymowany czynnie do zgłaszania w postępowaniu upadłościowym wierzytelności z tytułu składek na Fundusz Ubezpieczeń Zdrowotnych, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych<sup>2</sup>. Tym samym nie tylko mowa tu o organach administracji publicznej, ale także o takich podmiotach, jak zakłady administracyjne czy inne państwowe osoby prawne, podmioty o charakterze korporacyjnym.

Jednocześnie takie ujęcie w art. 11 prawa upadłościowego i naprawczego (dalej pr. up. i napr.) przesłanek ogłoszenia upadłości, niedokonujące dystynkcji rodzajów zobowiązań pieniężnych powoduje, iż pojawia się również problem usytuowania wierzytelności i należności o charakterze publicznoprawnym pośród innych wierzytelności, które podlegają zaspokojeniu w ramach postępowania upadłościowego. Istotny jest tu problem uprzywilejowania tych wierzytelności na gruncie postanowień prawa upadłościowego i naprawczego, na co należy zwrócić szczególną uwagę w niniejszym opracowaniu.

### **Status i reprezentacja podmiotu administracji jako wierzyciela w postępowaniu upadłościowym**

Wierzycielem, zgodnie z brzmieniem ustawy, jest każdy uprawniony do zaspokojenia z masy upadłości, choćby jego wierzytelność nie została zgłoszona (art. 189). Definicja wierzyciela zatem została utworzona na potrzeby ustawy, zgodnie z jej zasadniczym celem, jakim jest zaspokojenie wierzycieli upadłego<sup>3</sup>. Jednocześnie podkreślić należy, iż w tym wypadku mowa jest o osobie posiadającej roszczenie w stosunku do dłużnika lub upadłego, przy czym wie-

---

<sup>1</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 1994, s. 119.

<sup>2</sup> Uchwała SN z 19 listopada 2008 r., III CZP 114/08, LEX nr 465356.

<sup>3</sup> P. Janda, *Zaspokajanie roszczeń wierzycieli jako cel postępowania upadłościowego*, PiP 2005, nr 10, s. 63–74.

rzycielem postępowania upadłościowego jest zarówno wierzyciel cywilnoprawny, jak i publicznoprawny<sup>4</sup>, ten, któremu przysługują tak wiarytelności osobiste, jak i rzeczowe<sup>5</sup>, przy czym wierzyciel ten musi być umocowany do zaspokojenia się ze składników masy upadłości lub z rzeczy będących przedmiotem zabezpieczenia<sup>6</sup>.

Przed przejściem do dalszych rozważań, warto przedstawić relację pojęcia wierzyciela w postępowaniu upadłościowym a wierzyciela w rozumieniu kodeksu cywilnego. Jak wiadomo, ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (DzU nr 16, poz. 93 ze zm.) reguluje stosunki cywilnoprawne między osobami fizycznymi i osobami prawnymi. W zakresie kwalifikacji stosunków prawnych jako stosunków cywilnoprawnych znaczenie podstawowe i rozstrzygające ma kryterium równorzędności podmiotów występujących w zakresie danego stosunku. Równorzędność oznacza w tym wypadku, iż strony danego stosunku nie pozostają względem siebie według zasady podporządkowania<sup>7</sup>. Podmiotem uprawnionym w stosunku zobowiązaniowym jest wierzyciel, którego prawo podmiotowe upoważnia do żądania danego zachowania się określonej osoby, zatem spełnienia określonego świadczenia przez dłużnika. Roszczenie zaś służy zaspokojeniu wskazanego w treści zobowiązania interesu wierzyciela<sup>8</sup>. F. Zedler na tle obowiązującej uprzednio ustawy prawo upadłościowe przyjmował, iż pojęcie wierzyciel odnosi się nie tylko do wierzycieli w cywilnoprawnym znaczeniu tego słowa. Jego zdaniem pojęcie to używane jest również na określenie uprawnionych z różnych tytułów, w tym z tytułu należności publicznoprawnych<sup>9</sup>.

Mając na uwadze powyższe rozważania dodać należy, iż prawo upadłościowe i naprawcze posługuje się pojęciem wierzyciela w ujęciu szerszym niż ma to miejsce w kodeksie cywilnym. Jak już bowiem wskazano, wierzycielem w rozumieniu art. 189 pr. up. i napr. może być zarówno wierzyciel w ścisłym,

---

<sup>4</sup> W. Głodowski, *Pozycja prawna wierzyciela w postępowaniu upadłościowym*, Poznań 2002, s. 31 i n.

<sup>5</sup> O. Buber, *Polskie prawo upadłościowe*, Warszawa 1936, s. 52.

<sup>6</sup> K. Babiarz-Mikulska, *Wierzyciele w prawie upadłościowym – ogólna charakterystyka i klasyfikacja na gruncie prawa upadłościowego i naprawczego*, „Prawo Spółek” 2004 nr 7–8, s. 50.

<sup>7</sup> K. Piasecki, w: *Kodeks cywilny z komentarzem*, red. J. Winiarz, Warszawa 1989, s. 10.

<sup>8</sup> Z. Radwański, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 1995, s. 34.

<sup>9</sup> F. Zedler, *Prawo upadłościowe i układowe*, Toruń 1999, s. 99.

cywilnoprawnym tego słowa znaczeniu, jak i wierzyciel uprawniony do dochodzenia należności publicznoprawnych. Jak wskazuje się w doktrynie, wyrazem tego przekonania jest nie tylko art. 189 wymienionej ustawy, ale i art. 342 ust. 1, który stanowi, iż z funduszków masy upadłości podlegają zaspokojeniu nie tylko wierzytelności, ale i należności. Tym samym zaś zaspokojeniu podlegają m.in. składki na ubezpieczenie emerytalne, podatki oraz inne daniny publiczne, które nie mają charakteru wierzytelności cywilnoprawnej<sup>10</sup>. To w konsekwencji prowadzi do zasadniczego problemu – roli wierzycieli o charakterze publicznoprawnym, w szczególności organów administracji publicznej.

Punktem wyjścia tych rozważań powinno być samo pojęcie administracji publicznej. Współcześnie najczęściej spotykanymi definicjami pozytywnymi administracji publicznej są definicje przedmiotowo-podmiotowe. Uwypuklając konstytucyjny charakter administracji publicznej, J. Boć przyjmuje, iż administracja publiczna jest to funkcja państwa oraz samorządu terytorialnego, która polega na wykonywaniu zadań publicznych, określonych w konstytucji oraz innych źródłach powszechnie obowiązującego prawa<sup>11</sup>. J. Boć przyjmuje ponadto, iż administrację publiczną stanowi przejęte przez państwo i realizowane przez jego organy oraz przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, które wynikają ze współżycia ludzi w społecznościach<sup>12</sup>. J. Jeżewski administrację publiczną rozumianą przedmiotowo postrzega jako rodzaj działalności zmierzającej do osiągnięcia celów ogólnych (interesu publicznego) w państwie i za F. Longchamp definiuje jako „twórczą, zorganizowaną i ciągłą działalność publiczną w państwie, która polega na obsłudze potrzeb wynikających ze współżycia ludzi w wielkich grupach”<sup>13</sup>. Natomiast H. Izdebski i M. Kulesza twierdzą, iż „przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego

---

<sup>10</sup> P. Janda, *Pojęcie wierzyciela w postępowaniu upadłościowym*, „Przeгляд Sądowy” 2006, nr 6, s. 47.

<sup>11</sup> J. Boć, w: *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003, s. 5.

<sup>12</sup> Tamże, s. 10.

<sup>13</sup> J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, w: *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2007, s. 6.



przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”<sup>14</sup>.

W strukturze administracji publicznej rozróżnić można trzy elementarne części składowe: administrację bezpośrednią, administrację pośrednią i prywatnoprawnie zorganizowaną administrację publiczną. Administrację bezpośrednią tworzą państwowe organy administracji publicznej, nie obejmuje ona zatem organów samorządowych. Organem administracji publicznej jest człowiek (a w przypadku organu kolegialnego grupa ludzi): 1) znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa, 2) powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego i ze skutkami przewidzianymi dla tego prawa, 3) działający w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji<sup>15</sup>. Istotne jest, iż organ administracji jest immanentnym elementem państwa i nie posiada odrębnej od niego podmiotowości prawnej. Nie będzie on zatem traktowany jako podmiot samodzielny. Administrację pośrednią stanowią podmioty, które są z prawnego punktu widzenia samodzielne i które posiadają odrębną od państwa podmiotowość prawną, a nawet własną, odrębną osobowość prawną. Podmioty wchodzące w skład administracji pośredniej są podmiotami zdecentralizowanymi, którym przysługuje określony zakres prawnie chronionej samodzielności.

Typowymi przykładami tego typu podmiotów są korporacje publiczno-prawne, czyli samorząd (tu przede wszystkim samorząd terytorialny), zakłady publiczne (tu m.in. szkoły, w tym szkoły wyższe) oraz fundacje prawa publicznego. Prywatnoprawnie zorganizowaną administrację publiczną tworzą podmioty, których forma organizacyjno-prawna oparta jest na przepisach prawa cywilnego i handlowego. Należą do nich spółki kapitałowe, agencje (z wyłączeniem agencji będących centralnymi organami administracji rządowej) oraz fundacje prawa prywatnego. Wskazane powyżej podmioty są w sensie organizacyjnym, jak również funkcjonalnym, częścią administracji publicznej, zostały bowiem powołane do wykonywania jej zadań, w tym w formach władczych. Ważne jest jednak to, że ich organizacja odbiega od organizacji pozostałych podmiotów administracji publicznej, ponieważ zasadniczą rolę odgrywa tu prawo prywatne<sup>16</sup>. Z kolei w odniesieniu do systemu prawa wspólnotowego warto zauważyć,

---

<sup>14</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 79.

<sup>15</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne*, s. 156.

<sup>16</sup> E. Knosala, L. Zacharko, R. Stasikowski, *Nowe zjawiska organizacyjno-prawne we współczesnej administracji polskiej*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich*

iż termin administracja publiczna jest terminem prawnym, który ma autonomiczne znaczenie. Pojęcie administracji publicznej, używane w kontekście zatrudniania w administracji publicznej, należy do tzw. pojęć prawa wspólnotowego, którym państwa nie mogą przypisać konkretnego znaczenia przyjętego z własnego ustawodawstwa, ponieważ zagroziłoby to jednolitości stosowania prawa wspólnotowego<sup>17</sup>.

Według definicji zawartej w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity DzU z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.), zwanej dalej k.p.a., organami administracji publicznej są ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, działające w ich imieniu lub we własnym imieniu inne organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty, które są powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do rozstrzygania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych. Pod pojęciem ministra kodeks postępowania administracyjnego rozumie prezesa i wiceprezesa Rady Ministrów, ministrów kierujących określonym działem administracji rządowej, przewodniczących komitetów wchodzących w skład Rady Ministrów, kierowników centralnych urzędów administracji rządowej podległych, podporządkowanych lub nadzorowanych przez prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra, a także kierowników innych równorzędnych urzędów państwowych załatwiających sprawy indywidualne, rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych oraz sprawy wydawania zaświadczeń. Przez organy jednostek samorządu terytorialnego – w myśl kodeksu postępowania administracyjnego – rozumie się organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, a także wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze.

Jak wynika z powyższego, dokonanie wyczerpującej wykładni pojęcia organ administracji publicznej na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego nie jest możliwe. Szczególnie trudnym zabiegiem jest dokonanie wyczerpującego wyliczenia organów (podmiotów), o których mowa w art. 1

---

*działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 315 i n.

<sup>17</sup> M. Szydło, *Swobody rynku wewnętrznego a reguły konkurencji. Między konwergencją a dywergencją*, Toruń 2006, s. 446–447.

pkt 1 k.p.a. Wydaje się jednak, że taki sposób regulacji prawnej ma swoje uzasadnienie, gdyż nie zamyka drogi do uznania za organ administracji publicznej w ujęciu funkcjonalnym jakiegokolwiek podmiotu, który na podstawie prawa mógłby wykonywać funkcje publiczne, z wydawaniem decyzji administracyjnych włącznie. Wiąże się to także z problematyką tzw. prywatyzacji zadań publicznych, gdzie funkcje władcze przekazywane są nawet podmiotom prawa prywatnego<sup>18</sup>.

Pozostając w granicach rozważań niniejszego opracowania wskazać należy, iż zasady reprezentacji organu administracji (aspekt fundamentalny dla organu administracji publicznej) regulują przepisy aktu prawnego stanowiące podstawę funkcjonowania danego podmiotu. Nie bez znaczenia pozostaje jednak dyspozycja art. 268a k.p.a., którego treść przewiduje, iż organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu, w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń. Warto nadmienić, iż przepis ten został dodany przez ustawę z dnia 23 października 1987 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (DzU nr 33, poz. 186) i jest związany z dekoncentracją zadań, a więc tzw. dekoncentracją wewnętrzną. Wskazany powyżej przepis odnosi się do tzw. przedstawicielstwa administracyjnego, do którego nie stosuje się przepisów kodeksu cywilnego o przedstawicielstwie<sup>19</sup>. Dotyczy ono organu administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., a zatem w znaczeniu szerokim, obejmującym nie tylko organy administracji publicznej, organy jednostek samorządu terytorialnego, ale i inne organy państwowe oraz inne podmioty, gdy są powołane na podstawie prawa lub zawartych porozumień do załatwiania spraw indywidualnych, rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Zgodnie ze wskazaną regulacją kodeksu postępowania administracyjnego organ może upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu, w tym do wydawania decyzji, postanowień i zaświadczeń. Upoważnienie takie winno mieć formę pisemną z określeniem daty, do której obowiązuje. Na skutek powyższego zmienia się osoba wykonu-

---

<sup>18</sup> A. Błaś, *Formy działania administracji w warunkach prywatyzacji zadań publicznych*, w: *Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia*, red. M. Stahl, J.P. Tarana, M. Górski, Łódź 2000, s. 23–33.

<sup>19</sup> P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2007, s. 438.

jąca kompetencje organu w ich różnych prawnych formach, przy czym zastrzec należy, iż upoważniony pracownik nie staje się przez to organem administracyjnym – nosicielem kompetencji<sup>20</sup>.

Warto tu przywołać stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym „upoważniony pracownik, nie zajmując stanowiska organu administracyjnego, pełni w granicach określonych w upoważnieniu, funkcję tego organu. Upoważnienie takie nie musi przy tym dotyczyć poszczególnych spraw, ale może odnosić się ogólnie do określonego rodzaju spraw”<sup>21</sup>. Sąd Najwyższy uznał nadto, iż „organ administracji publicznej może udzielić upoważnienia zarówno w przypadkach, gdy wydaje decyzje we własnym imieniu oraz gdy wykonuje funkcje zlecone w imieniu innego organu”<sup>22</sup>. Działanie pracownika bez upoważnienia pociąga za sobą nieważność decyzji. W orzecznictwie nie ma natomiast zgodności co do tego, czy nieważność ta jest skutkiem naruszenia właściwości, czy rażącego naruszenia prawa bądź braku podstawy prawnej, co pozostaje jednak poza obszarem rozważań niniejszego opracowania.

Warto też zauważyć, iż nie zawsze upoważnienie, o którym tu mowa musi przybierać formę specjalnego pisma. Jak bowiem wskazał Naczelny Sąd Administracyjny „upoważnienie do reprezentowania organów skarbowych przez zastępcę naczelnika Urzędu Skarbowego i wicedyrektora Izby Skarbowej wynika z obowiązujących regulaminów organizacyjnych tych organów. Tym samym brak jedynie zaznaczenia w decyzji tego upoważnienia nie może czynić ją nieważną”<sup>23</sup>.

Podobnie w zakresie funkcjonowania organu – jak przyjmuje się niekiedy w orzecznictwie – zastępca nie musi posiadać specjalnego upoważnienia, ponieważ wynika ono z istoty samego zastępstwa, czego wyrazem jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, w myśl którego „prawo wicedyrektora do podpisywania decyzji podejmowanych przez Izbę Skarbową wynika z istoty zastępstwa, a nie z upoważnienia uzyskanego od dyrektora Izby”<sup>24</sup>. Podobne stanowisko znajdujemy w treści wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego,

---

<sup>20</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 904.

<sup>21</sup> Wyrok NSA z 4 kwietnia 2007 r., I OSK 42/07, LEX nr 336995.

<sup>22</sup> Postanowienie SN z 18 czerwca 2003 r., II CKN 215/01, LEX nr 83840.

<sup>23</sup> Wyrok NSA z 13 marca 1997 r., SA/Bk 781/96, LEX nr 27446.

<sup>24</sup> Wyrok NSA z 11 marca 1997 r., III SA 1395/95, LEX nr 29073.

który stwierdził, iż „zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z 1996 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz o urzędach i izbach skarbowych organem administracji (specjalnym organem administracji rządowej) jest izba skarbową, którą kieruje dyrektor; on też reprezentuje ten organ podpisując decyzje i inne pisma przez izbę skarbową »firmowane«. Prawo zastępcy dyrektora do podpisywania pism wychodzących z organu wynika z samej istoty zastępstwa. Dla zakwestionowania prawa zastępcy dyrektora izby skarbowej do podpisania decyzji izby skarbowej należałoby wykazać, że regulamin organizacyjny izby wyłączył z jego kompetencji podpisywanie decyzji”<sup>25</sup>.

Regulacja wprowadzająca art. 268a k.p.a. w jego obecnej treści jest konsekwencją przyjętego po 1975 r. w administracji państwowej, a po 1990 r. również w administracji samorządowej rozwiązania, w którym organami uprawnionymi do wydawania decyzji administracyjnych stały się organy monokratyczne<sup>26</sup>. Ze względów praktycznych rozwiązanie umożliwiające dekoncentrację uprawnień na inne osoby niż osoby piastujące funkcje organów administracyjnych przyjęte zostało z aprobatą. Fakt, że obowiązujące przepisy wprowadzały jako zasadę wydawanie decyzji administracyjnych przez organy monokratyczne nie oznaczał, iż kompetencje te wykonywać będą wyłącznie osobiście.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania przedstawić można konkluzję, iż organ administracji publicznej, z uwagi na pojemną definicję zawartą w art. 189 pr. up. i napr., bez wątpienia włączony został w określonych przypadkach w grono wierzycieli w postępowaniu upadłościowym. Po spełnieniu przesłanki z art. 189 ustawy, organ administracji publicznej zyskuje status wierzyciela. Tym samym należności organu administracji publicznej podlegające zaspokojeniu z funduszków masy upadłości przypisane będą do właściwej kategorii, zgodnie z dyspozycją art. 342 ww. aktu prawnego lub egzekwowane będą zgodnie z treścią art. 345 w przypadku ich zabezpieczenia hipoteką czy też zastawem skarbowym bądź rejestrowym, o czym będzie szerzej mowa w dalszej części opracowania.

---

<sup>25</sup> Wyrok NSA z 4 września 1988 r., III SA 548/97, LEX nr 35194.

<sup>26</sup> H. Jachowicz, *Upoważnienia do podejmowania decyzji*, „Rada Narodowa – Gospodarka – Administracja” 1979, nr 18, s. 43.

## Zobowiązania publicznoprawne a inne wierzytelności na tle postanowień prawa upadłościowego i naprawczego

W prawie upadłościowym reguły podziału funduszków masy upadłości między wierzycieli można oprzeć na dwojakiego rodzaju zasadach – zasadzie uprzywilejowania (pierwszeństwa) i zasadzie stosunkowości (proporcjonalności). Zgodnie z pierwszą zasadą wyodrębnia się wierzytelności, które mają być zaspokojone przed innymi (mają charakter uprzywilejowany). Według drugiej zasady wierzytelności zaspokajają się proporcjonalnie do ich wysokości. Tego rodzaju zasady są nieodzowne w postępowaniu upadłościowym, w którym nie ma wystarczających funduszków masy upadłości na pełne zaspokojenie wszystkich wierzycieli. Polskie rozwiązanie, zastosowane w prawie upadłościowym i naprawczym, ma charakter mieszany.

A. Jakubecki wskazuje, że mankamentem zasady proporcjonalności jest to, że nie uwzględnia ona szczególnej funkcji społecznej, gospodarczej lub innej pewnych roszczeń, w wyniku czego nie jest zapewniona należyta ochrona osób uprawnionych. Z kolei stosowanie zasady uprzywilejowania w czystej postaci w ogóle nie jest możliwe, bowiem nie da się ustalić pełnego katalogu wszystkich wierzytelności w taki sposób, żeby dla każdej z nich z osobna wyznaczyć kolejność zaspokojenia. Jeżeli zaś choćby dla dwóch takich wierzytelności przewidziano tę samą kolejność zaspokojenia, to zawsze może się zdarzyć, że braknie środków do zaspokojenia ich w pełnej wysokości, a to oznacza już konieczność sięgnięcia do zasady proporcjonalności albo pierwszeństwa powstania wierzytelności<sup>27</sup>.

Artykuł 342 pr. up. i napr. zawiera podział na cztery kategorie zaspokojenia, co stanowi istotne spłaszczenie hierarchii wierzytelności w stosunku do poprzedniego stanu prawnego. W myśl tego przepisu wierzytelności i należności podlegające zaspokojeniu z funduszków masy upadłości dzieli się na następujące kategorie:

- 1) kategoria pierwsza – koszty postępowania upadłościowego, należności z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i chorobowe pracowników, należności ze stosunku pracy, należności rolników z tytułu umów o dostarczenie produktów z własnego gospodarstwa rolnego za ostatnie dwa lata, renty należne za wywołanie choroby, niezdol-

---

<sup>27</sup> A. Jakubecki, F. Zedler, *Prawo upadłościowe i naprawcze*, s. 869.

- ności do pracy, kalectwa lub śmierci, ciężące na upadłym zobowiązania alimentacyjne, należności powstałe wskutek czynności syndyka albo zarządcy, należności z zawartych przez upadłego przed ogłoszeniem upadłości umów wzajemnych, których wykonania żądał syndyk albo zarządca, należności z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia masy upadłości oraz należności, które powstały z czynności upadłego dokonanych za zgodą nadzorcy sądowego;
- 2) kategoria druga – podatki, inne daniny publiczne oraz niepodlegające zaspokojeniu w kategorii pierwszej należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne należne za ostatni rok przed datą ogłoszenia upadłości wraz z należnymi od nich odsetkami i kosztami egzekucji;
  - 3) kategoria trzecia – inne wierzytelności, jeżeli nie podlegają zaspokojeniu w kategorii czwartej, wraz z odsetkami za ostatni rok przed datą ogłoszenia upadłości, z odszkodowaniem umownym, kosztami procesu i egzekucji;
  - 4) kategoria czwarta – odsetki, które nie należą do wyższych kategorii w kolejności, w jakiej podlega zaspokojeniu kapitał, a także sądowe i administracyjne kary grzywny oraz należności z tytułu darowizn i zapisów.

W kategorii pierwszej występują wierzytelności o różnym charakterze, przy czym należy tu zwrócić szczególną uwagę na wierzytelności o charakterze publicznoprawnym. Charakter i zakres należności z tytułu ubezpieczenia społecznego reguluje cały szereg aktów prawnych formujących polski system ubezpieczeń społecznych. Niewątpliwie podstawowe znaczenie ma art. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (DzU nr 137, poz. 887 ze zm.), zgodnie z którym ubezpieczenia społeczne obejmują ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenie rentowe, ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa oraz ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Jednak Sąd Najwyższy zajął stanowisko, iż powstałe przed ogłoszeniem upadłości należności z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i chorobowe pracowników nie podlegają zaspokojeniu w kategorii pierwszej<sup>28</sup>. W obszernym uzasadnieniu Sąd Najwyższy wskazał m.in., że ustawodawca nie miał zamiaru wprowadzenia do systemu prawnego normy, która lokowałaby należności z tytułu składek na ubezpieczenie społecz-

<sup>28</sup> Uchwała SN z 21 lipca 2006 r., III CZP 41/06, OSNC 2007, nr 5, poz. 64.

ne za okres poprzedzający ogłoszenie upadłości w kategorii pierwszej; przemawia za tym uzasadnienie projektu prawa upadłościowego i naprawczego (druk Sejmu IV kadencji, nr 809). Potrzebę zachowania dwóch pierwszych kategorii uprzywilejowanych motywowano istnieniem wiarygodności uprzywilejowanych osób słabszych ekonomicznie. W uzasadnieniu dotyczącym kategorii pierwszej, pomimo że wzmianka o należnościach z tytułu składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i chorobowe znajdowała się już w pierwotnym projekcie art. 342 ust. 1 pkt 1 pr. up. i napr., nawet nie wspomniano o unormowaniu dotyczącym składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i chorobowe pracowników. Podkreślono z kolei, że utrzymanie kategorii drugiej związane jest nie tylko z istnieniem w polskim systemie prawnym uprzywilejowanej pozycji zobowiązań publicznych, ale wymaga tego obowiązujący systemem ubezpieczeń społecznych; wskazano wprost, że część tych świadczeń jest odprowadzana na indywidualne konta pracowników. Symptomatyczne jest więc to, że o potrzebie realizacji uprawnień emerytalnych pracowników mowa jest w kontekście uzasadnienia drugiej, a nie pierwszej kategorii zaspokojenia. Tymczasem, gdyby kierować się tylko wykładnią językową, należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne pracowników nie podlegałyby zaspokojeniu w kategorii drugiej i w związku z tym przywołany fragment uzasadnienia projektu pozbawiony byłby sensu. Poza tym, z wnioskami z uzasadnienia projektu koresponduje posłużenie się przez ustawodawcę w art. 342 ust. 1 pkt 2 pr. up. i napr. ogólną formułą „należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne za ostatni rok przed datą ogłoszenia upadłości”. Stylistyka tego przepisu rzeczywiście wskazuje, że ustawodawca temu unormowaniu nadał jednak walor uniwersalny.

Syndyk zaspokaja należności pierwszej kategorii za zgodą sędziego-komisarza w miarę wpływu do masy upadłości stosownych sum; jeżeli należności te w ten sposób nie będą zaspokojone, to zostaną zaspokojone w drodze podziału funduszy masy upadłości. Ciężące na upadłym zobowiązania alimentacyjne syndyk zaspokaja w przypadających terminach ich płatności każdemu uprawnionemu do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 343 ust. 1). Przepis ten nie dotyczy kosztów postępowania upadłościowego, które pokrywa się niezwłocznie w miarę posiadanych funduszy.

Drugą kategorię zaspokojenia otwierają podatki i inne daniny publiczne. W tym względzie istotne znaczenie mają postanowienia ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (DzU z 2005 r., nr 8, poz. 60 ze zm.).



Zgodnie z art. 6 tej ustawy podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej. Natomiast daniny publiczne to wiarytelności Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa wynikające z różnego rodzaju opłat (np. opłaty za płatne parkowanie), nienależnych dotacji budżetowych i innych świadczeń związanych z działalnością administracji publicznej. Nawiązując do wcześniejszych rozważań warto dodać, że Sąd Najwyższy wskazał, iż składki na ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych są daninami publicznymi w rozumieniu art. 342 ust. 1 pkt 2 pr. up. i napr. i podlegają zaspokojeniu w kategorii drugiej<sup>29</sup>.

W odniesieniu do wiarytelności publicznoprawnych istotna jest również kategoria czwarta (ostatnia), obejmująca m.in. odsetki, które nie zostały uwzględnione w wyższych kategoriach, w tym odsetki od wiarytelności zaliczonych do trzeciej kategorii, za okres sprzed roku przed ogłoszeniem upadłości oraz odsetki od składek za ubezpieczenie społeczne zaspokajanych w drugiej kategorii, za okres sprzed roku przed ogłoszeniem upadłości. Ponadto do tej kategorii należą grzywny orzekane w postępowaniu cywilnym, karnym, karnoskarbowym a także administracyjnym. Problem zaspokojenia darowizn odnosi się do umów tego rodzaju zawartych przez upadłego przed ogłoszeniem upadłości, które nie zostały przez niego wykonane do chwili ogłoszenia upadłości, jeśli nie zachodzą przesłanki określone w art. 127 pr. up. i napr. dotyczącym bezskuteczności nieodpłatnych czynności prawnych. Odrębna grupą są zapisy, które są zaspokajane w tej kategorii, jeśli do masy upadłości wszedł spadek obciążony przez spadkodawcę takim świadczeniem.

Takie ukształtowanie czwartej grupy wiarytelności publicznoprawnych to m.in. konsekwencja poglądu, iż brak jest dostatecznego uzasadnienia, aby podatki należące do pierwszej i drugiej kategorii kolejności zaspokajania wierzycieli pobierane były wspólnie z odsetkami od nich, które art. 324 ust. 1 pkt 4 pr. up. i napr. zalicza do kategorii czwartej. Na podstawie bowiem wymienionego przepisu prawa upadłościowego odsetki, pomimo ich charakteru ubocznego i pochodnego względem wiarytelności głównej, nie dzielą losu tej należności, ponieważ z jednoznacznie wyrażonej woli ustawodawcy zaliczone zostały do innej, odrębnej kategorii zaspokojenia, kategorii niższej, a więc gor-

<sup>29</sup> Uchwała SN z 23 kwietnia 2008 r., III CZP 36/08, OSNC 2009, nr 6, poz. 80.

szej od tej, w której ma być zaspokojona wierzytelność. Zaakceptowanie stanowiska przeciwnego oznaczałoby nieuzasadnione pominięcie całego normatywnego obszaru prawa upadłościowego i naprawczego, dotyczącego kolejności zaspokajania wierzycieli, oraz bezpodstawne przyznanie charakteru i mocy unormowania w tym przedmiocie przepisowi prawnemu art. 55 § 2 ordynacji podatkowej, którego treść w przywołanym zakresie nie tworzy regulacji prawnej i do prawa upadłościowego i naprawczego w żaden sposób się nie odwołuje<sup>30</sup>.

Zasadą ogólną jest, że jeżeli suma przeznaczona do podziału nie wystarcza na zaspokojenie w całości wszystkich należności, to należności dalszej kategorii zaspokajają się dopiero po zaspokojeniu w całości należności poprzedzającej kategorii, a gdy majątek nie wystarcza na zaspokojenie w całości wszystkich należności tej samej kategorii, należności te zaspokajają się proporcjonalnie do wysokości każdej z nich (art. 344 pr. up. i napr.). W przypadku kategorii czwartej wprowadzono jednak elementy zasady uprzywilejowania, ponieważ odsetki są zaspokajane w kolejności, w jakiej podlega zaspokojeniu kapitał.

W toku postępowania upadłościowego pojawia się problem zaspokojenia wierzytelności publicznoprawnych zabezpieczonych rzeczowo. W tym miejscu należy więc poświęcić więcej uwagi problemowi kolejności spłacania wierzytelności zabezpieczonych hipoteką, zastawem, zastawem rejestrowym, zastawem skarbowym i hipoteką morską. Jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, wierzytelności te, a także wygasające według przepisów ustawy prawa oraz prawa i roszczenia osobiste ciężące na nieruchomości, podlegają zaspokojeniu z sumy uzyskanej ze sprzedaży przedmiotu obciążonego, pomniejszonej o koszty związane ze sprzedażą (art. 345 ust. 1 pr. up. i napr.). Wierzytelności te są zaspokajane w kolejności przysługującego im pierwszeństwa. W myśl art. 249 § 1 kodeksu cywilnego, jeżeli kilka ograniczonych praw rzeczowych obciąża tę samą rzecz, prawo powstałe później nie może być wykonywane z uszczerbkiem dla prawa powstałego wcześniej. Zasada ta ulega modyfikacji w odniesieniu do praw wpisanych do księgi wieczystej, bowiem ograniczone prawo rzeczowe na nieruchomości, ujawnione w księdze wieczystej, ma pierwszeństwo przed takim prawem nieujawnionym w księdze. Podobnie w odniesieniu do zastawu ma zastosowanie odmienna reguła wynikająca z art. 310 kodeksu cywilnego: jeżeli w chwili ustanowienia zastawu rzecz jest już obciążona

---

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z 7 marca 2008 r., I SA/Po, 76/08, LEX nr 452908.

innym prawem rzeczowym, zastaw powstały później ma pierwszeństwo przed prawem powstałym wcześniej, chyba że zastawnik działał w złej wierze. Wraz z tymi wierzytelnościami zaspokajane są odsetki objęte zabezpieczeniem oraz koszty postępowania w wysokości nieprzekraczającej dziesiątej części kapitału. Założenia te w równym stopniu stosuje się do wierzytelności publicznoprawnych.

Natomiast warto pamiętać, że w postępowaniu upadłościowym prowadzonym w Polsce nie podlegają zaspokojeniu należności podatkowe i inne ciężary publiczne oraz należności z tytułu ubezpieczeń społecznych oraz kary majątkowe, które nie mają charakteru cywilnoprawnego, orzeczone przez sądy lub organy administracyjne za granicą (art. 380 ust. 3 pr. up. i napr.). Należy uznać, iż przepis ten ma na celu zapewnienie większych możliwości zaspokojenia wierzycieli cywilnoprawnych. Ma to szczególne znaczenie ze względu na zazwyczaj wysokie należności z tego tytułu.

### **Udział podmiotów administracji jako wierzycieli w postępowaniu upadłościowym**

Status prawny wierzyciela w odniesieniu do podmiotów administracji, w tym organów administracji publicznej, generuje określone konsekwencje prawne w toku postępowania upadłościowego. Postępowanie upadłościowe jest prowadzone na rzecz wierzycieli, jednak ustawodawca w celu ochrony podstawowych praw upadłego oraz usprawnienia postępowania wprowadził szereg ograniczeń oraz obowiązków, pozwalających uporządkować i usystematyzować działania wierzycieli w toku postępowania. Mówiąc o podstawowych obowiązkach i ograniczeniach, istotnych również dla wierzycieli będących podmiotami administracji, należy wskazać m.in., że:

- 1) wierzyciel osobisty upadłego, który chce uczestniczyć w postępowaniu upadłościowym, jeżeli niezbędne jest ustalenie jego wierzytelności, powinien w terminie wyznaczonym w postanowieniu o ogłoszeniu upadłości zgłosić sędziemu-komisarzowi swoją wierzytelność (art. 236 pr. up. i napr.);
- 2) wierzycielowi nie przysługuje prawo do zwrotu kosztów poniesionych przez niego w postępowaniu upadłościowym; wierzycielowi zwraca się jednak poniesione przez niego koszty postępowania wywołanego wniesieniem sprzeciwu co do uznania wierzytelności innego wierzy-

ciela, jeżeli w wyniku wniesienia tego sprzeciwu odmówiono uznania zaskarżonej wierzytelności, jak również zwraca się zaliczkę na koszty postępowania, którą złożył na żądanie sędziego-komisarza albo zgodnie z uchwałą zgromadzenia wierzycieli, jeżeli fundusze masy upadłości wystarczą na jej pokrycie (art. 233 pr. up. i napr.);

- 3) koszty postępowania upadłościowego wynikłe ze zgłoszenia wierzytelności przez wierzyciela po upływie terminu wyznaczonego do zgłaszania wierzytelności, nawet jeżeli opóźnienie powstało bez winy wierzyciela, ponosi wierzyciel, który zgłosił wierzytelność po terminie (art. 235 pr. up. i napr.).

Sprawą oczywistą jest, że obok obowiązków i ograniczeń wierzycieli (w tym także podmiot administracji) ma również szereg praw, z których może korzystać w toku postępowania upadłościowego. Wśród nich wskazać należy:

- 1) prawo wglądu do akt postępowania upadłościowego oraz otrzymywania lub sporządzania odpisów i wyciągów z tych akt;
- 2) prawo do udziału we wstępnym zgromadzeniu wierzycieli, których wierzytelności stwierdzone są tytułami egzekucyjnymi, a także innych wierzycieli, jeżeli ich wierzytelności są bezsporne lub uprawdopodobnione i zostali dopuszczeni przez sąd;
- 3) brak możliwości żądania od wierzyciela zwrotu do masy upadłości kosztów wynikłych z czynności podjętych przez wierzyciela w postępowaniu upadłościowym;
- 4) możliwość powołania rady wierzycieli na wniosek wierzycieli, mających przynajmniej piątą część ogólnej sumy wierzytelności, które zostały uznane lub uprawdopodobnione;
- 5) możliwość zwołania zgromadzenia wierzycieli na wniosek przynajmniej dwóch wierzycieli, mających łącznie nie mniej niż trzecią część ogólnej sumy uznanych wierzytelności;
- 6) prawo uczestniczenia w zgromadzeniu wierzycieli z prawem głosowania wierzycieli, których wierzytelności zostały uznane, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej;
- 7) prawo do przeglądania ustalonej listy wierzytelności, a w ciągu dwóch tygodni od daty obwieszczenia o ustaleniu listy wierzytelności może założyć do sądu sprzeciw: co do uznania wierzytelności – każdy wierzyciel, który zgłosił swoją wierzytelność w trybie i w terminie przepi-

sany; co do odmowy uznania – ten wierzyciel, któremu odmówiono uznania zgłoszonej wiarytelności;

- 8) prawo do zgłaszania zmian i uzupełnienia propozycji układowych na zgromadzeniu wierzycieli.

Wszystkie te prawa poprzez swoich reprezentantów wykonują również podmioty administracji, jednak warto w tym miejscu zwrócić uwagę na te kwestie podmiotowe, które mają charakter swoisty i odnoszą się wyłącznie do podmiotów administracji, a ściślej mówiąc, do ich kategorii – organów administracji publicznej. Dotyczą one udziału wierzyciela będącego organem administracji publicznej w organach postępowania upadłościowego.

Zgodnie z art. 204 pr. up. i napr. członkowie rady wierzycieli pełnią swoje obowiązki osobiście albo przez swe organy. Członek rady wierzycieli, za zgodą sędziego-komisarza, może również działać przez pełnomocnika, a gdy członkiem rady wierzycieli jest organ administracji publicznej także osoba wyznaczona przez ten organ. W tym ostatnim przypadku wystarczy pisemne wyznaczenie takiej osoby, a zgoda sędziego-komisarza jest zbędna. Należy uznać, że w toku postępowania upadłościowego, mimo braku wyraźnych postanowień ustawy w tej materii, podobne zasady mają zastosowanie w przypadku udziału podmiotów administracji w zgromadzeniu wierzycieli, zarówno wstępnym, jak i w pozostałych zgromadzeniach w toku postępowania upadłościowego.

## Podsumowanie

We świetle powyższych rozważań można uznać, iż problematykę udziału podmiotów administracji, w tym organów administracji publicznej w postępowaniu upadłościowym należy postrzegać w dwóch aspektach – podmiotowym oraz przedmiotowym.

W pierwszym spośród wskazanych aspektów, status prawny wierzyciela będącego podmiotem prawa publicznego w zasadniczy sposób nie różni się od innych wierzycieli, z wyjątkiem oczywistych cech stanowiących pochodną korporacyjnego charakteru tych osób (przede wszystkim w zakresie reprezentacji w toku postępowania upadłościowego oraz w organach z udziałem wierzycieli).

Natomiast w odniesieniu do wiarytelności o charakterze publicznoprawnym, stanowiących przedmiot postępowania upadłościowego o takim zrównaniu z innymi wiarytelnościami nie może być mowy. Wiarytelności te mają

charakter uprzywilejowany i są zaspokajane m.in. w drugiej kategorii, co czyni bardziej prawdopodobnym ich zaspokojenie w toku postępowania upadłościowego. Należy uznać, iż takie podejście ustawodawcy jest zasadne, bowiem oznacza prymat dobra społecznego (powiązanego z wykorzystaniem m.in. danin publicznych) nad dobrem zindywidualizowanym poszczególnych wierzycieli, ale w wyważonym wymiarze, adekwatnym do standardów społecznej gospodarki rynkowej. Nie sposób bowiem, przy tak skonstruowanych fundamentach ustroju gospodarczego, wprowadzić bezwzględne pierwszeństwo indywidualnego interesu wierzycieli przed wierzycielami z kręgu prawa publicznego, ale również na odwrót – gospodarka rynkowa i demokratyzacja życia społecznego odsunęły bezpowrotnie w przeszłość prymat państwa i innych podmiotów mających w swej gestii elementy władztwa publicznego na gruncie stosunków prawa prywatnego (także w razie upadłości ich dłużnika).

Warto na koniec dodać, że organy administracji publicznej występują epizodycznie w postępowaniu upadłościowym nie tylko w charakterze wierzycieli, ale również w innych rolach, np. organu założycielskiego upadłego mającego status przedsiębiorstwa państwowego czy organu zobowiązanego na podstawie art. 155 ust. 1 pr. up. i napr. do pomocy sędziemu-komisarzowi w wykonywaniu jego czynności. Jednak w takich sytuacjach ich status w postępowaniu upadłościowym powinien być postrzegany odrębnie, a często wręcz – ze względu na incydentalność działania organu administracji publicznej w toku tego postępowania – w ogóle nie zaistnieje (np. udział tego organu ograniczy się do udzielania informacji sędziemu-komisarzowi).

## **ADMINISTRATIVE ENTITIES AND THEIR CLAIMS IN BANKRUPTCY PROCEEDINGS**

### **Summary**

Provisions of the Act of 28 February 2003 – Bankruptcy and Rehabilitation Law (Journal of Laws No. 60, item 535, as amended) specify in an unambiguous manner that a debtor shall be deemed to be insolvent if it does not meet its due pecuniary obligations. Furthermore, a debtor being a legal person or a non-corporate body whose legal

capacity is recognised by a separate statute shall be deemed to be insolvent also in the event its obligations exceed the value of its estate, even when those obligations are met by it as they arise (article 11). Thus, the legislator does not draw a distinction between a failure to meet obligations of a private nature (arising, for instance, from civil law contractual obligations) and a default in fulfilling public law obligations.

*Translated by Przemysław Lembicz*





*PAWEŁ GÓRECKI*

**POJĘCIE SKARŻĄCEGO  
W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM**

**Wprowadzenie**

Spośród wszystkich podmiotów uczestniczących w postępowaniu przed sądem administracyjnym szczególna rola przypada skarżącemu, bowiem to on inicjuje postępowanie sądowoadministracyjne. Niezbędność tego podmiotu ustanawia sama ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>1</sup>, gdyż postępowanie przed sądem administracyjnym jest oparte na zasadzie skargowości i nie może zostać uruchomione ani z urzędu przez sam sąd administracyjny, ani przez organ administracji publicznej, którego działanie lub bezczynność ma być poddane weryfikacji. Nie może tego dokonać również żaden inny podmiot należący do struktury tejże administracji. Postępowanie sądowoadministracyjne może zostać uruchomione tylko przez podmiot pozostający poza strukturą organów, których działalność ma podlegać kontroli sądu administracyjnego<sup>2</sup>.

W ustawodawstwie polskim odnoszącym się do sądownictwa administracyjnego określając podmiot inicjujący postępowanie sądowoadministracyjne używa się wielu terminów. Niektóre wprost dotyczą tego podmiotu, a niektóre

---

<sup>1</sup> Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DzU nr 153, poz. 1269).

<sup>2</sup> T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 1996, s. 103–104.

są pojęciami „zbiorczymi”, to znaczy takimi, w których normodawca odnosi się nie tylko do inicjatora postępowania sądowego, ale także do innych uczestników procesu.

W prawie polskim po raz pierwszy użyto terminów określających podmiot legitymowany do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w ustawie o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (NTA) z dnia 3 sierpnia 1922 r.<sup>3</sup> W akcie tym posłużono się następującymi terminami:

- a) skarżący (art. 4, art. 11, art. 14, art. 20, art. 27, art. 31);
- b) interesowany (art. 4);
- c) strona (art. 4, art. 17, art. 20–22, art. 25), w tym przypadku pojęcie to występuje wielokrotnie w liczbie mnogiej, np. „zastępców stron”, „na wnioski stron” (art. 21), a więc ustawodawca przekazuje określone treści normatywne większej liczbie uczestników postępowania, w tym także podmiotowi uprawnionemu do wniesienia skargi do NTA;
- d) ustawodawca na określenie podmiotu, którego wola uruchamia postępowanie sądowe posługuje się także metodą opisową: „Do zaskarżenia zarządzenia lub orzeczenia administracyjnego przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym jest uprawniony każdy, kto twierdził, że naruszono jego prawa lub go obciążono obowiązkiem bez podstawy prawnej” (art. 9).

Podobna sytuacja ma miejsce w drugim akcie normatywnym regulującym kwestie postępowania przed NTA, tj. w rozporządzeniu prezydenta o NTA z dnia 27 października 1932 r.<sup>4</sup> I tu w poszczególnych przepisach posłużono się różnym nazewnictwem: skarżący (art. 48, art. 52, art. 54, art. 58–60, art. 62, art. 66, art. 68–69, art. 84, art. 94, art. 107), strona (art. 65, art. 72, art. 74–77, art. 87–88, art. 97, art. 102, art. 106–107, art. 111). Także i w tym akcie normodawca poprzez opis określa osobę uprawnioną do poszukiwania ochrony przed NTA (art. 49), ale są i różnice: a) ustawodawca nie używa już terminu „interesowany”, b) posługuje się nowym terminem „strona skarżąca” (art. 53).

W powojennej rzeczywistości prawnej, w ustawodawstwie polskim ponownie wrócono do problematyki nazewnictwa uczestników postępowania sądowniczoadministracyjnego po reaktywacji sądownictwa administracyjnego w 1980 r. Pierwsza regulacja dotycząca NSA, zawarta w dziale VI k.p.a., posłu-

<sup>3</sup> DzU nr 67, poz. 600.

<sup>4</sup> DzU nr 94, poz. 806.

giwała się przede wszystkim jednym terminem określającym podmiot uprawniony, był to termin skarżący, który w akcie tym wystąpił trzy razy, tj. w art. 201 § 1, art. 202 § 1, art. 204 § 1 k.p.a. Ustawodawca posłużył się także wyliczeniem podmiotów, którym przysługuje prawo wniesienia skargi, czyli niejako bez wskazania terminologicznego określił skarżącego (art. 197 – skarga na decyzję organu administracji państwowej służy: stronie, organizacji społecznej, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, prokuratorowi).

Kolejnym aktem prawnym stanowiącym o sądownictwie administracyjnym była ustawa o NSA z 1995 r.<sup>5</sup> Także i w jej postanowieniach można znaleźć określenia odnoszące się do podmiotu uprawnionego do wniesienia skargi:

1) uprawniony – „Sąd stosuje przepisy ust. 1 lub 2 w przypadku uwzględnienia skargi wniesionej przez uprawniony podmiot, który uprzednio zwrócił się do właściwego organu z pisemnym wezwaniem do wykonania orzeczenia Sądu”. (art. 31 ust. 3); „Sąd wszczyna postępowanie na podstawie skargi wniesionej przez uprawniony podmiot”. (art. 33 ust. 1);

2) skarżący – „Skargę można wnieść po wyczerpaniu środków odwoławczych, jeżeli służyły one **skarżącemu** w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, chyba że skargę wnosi prokurator lub Rzecznik Praw Obywatelskich”. (art. 34 ust.1); „Wniesienie skargi do Sądu nie wstrzymuje wykonania aktu lub zawieszenia czynności, jednakże Sąd może na wniosek strony lub z urzędu wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania tego aktu lub zawieszeniu czynności, zwłaszcza jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia **skarżącemu** znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków”. (art. 40 ust. 1); „W postępowaniu przed Sądem stroną przeciwną w stosunku do **skarżącego** jest organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi”. (art. 41 ust. 1); „**Skarżący** może cofnąć skargę. Cofnięcie skargi nie wiąże Sądu, chyba że rozpatrzenie sprawy stało się bezprzedmiotowe lub wydanie orzeczenia stało się z innych przyczyn zbędne”. (art. 46 ust. 1); „W razie cofnięcia skargi i umorzenia przez Sąd postępowania przed rozprawą, **skarżącemu** zwraca się wpis; w razie cofnięcia skargi na rozprawie – połowę wpisu”. (art. 46 ust. 2); „Sąd nie jest związany granicami skargi. Sąd nie może jednak wydać orzeczenia na niekorzyść **skarżącego**, chyba że stwierdzi naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności zaskarżonego aktu”.

---

<sup>5</sup> Ustawa z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU nr 74, poz. 368).

(art. 51); „Orzeczenie powinno zawierać również rozstrzygnięcie w sprawie kosztów postępowania. W orzeczeniu uwzględniającym skargę Sąd orzeknie zwrot kosztów na rzecz **skarżącego** od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności”. (art. 55 ust. 1);

3) uczestnik – „**Uczestnik** postępowania może zgłosić sprzeciw od wyroku wydanego na posiedzeniu niejawnym w terminie 14 dni od daty doręczenia wyroku”. (art. 47 ust. 3); „Sąd może z urzędu lub na wniosek **uczestnika** postępowania przeprowadzić dowody uzupełniające z dokumentów [...]”. (art. 52 ust. 2); „Orzeczenie wraz z uzasadnieniem doręcza się **uczestnikom** postępowania”. (art. 54 ust. 4); „W razie uchylania się organu od zastosowania się do orzeczenia sądowego, Sąd na wniosek **uczestnika** postępowania podejmie, w zależności od charakteru sprawy i uchybienia organu, środki przewidziane w art. 31”. (art. 56 ust. 1); „W sprawie zakończonej prawomocnym orzeczeniem Sądu może być wznowione postępowanie na wniosek **uczestnika** postępowania lub z urzędu. Wniosek o wznowienie postępowania rozpoznaje Sąd w innym składzie”. (art. 58);

4) strona – „Sąd z ważnych powodów przywróci na wniosek **strony** termin do wniesienia skargi”. (art. 35 ust. 3);

5) ustawodawca, tak jak w unormowaniach międzywojennych, posługuje się także opisem w sprecyzowaniu podmiotu legitymowanego do wniesienia skargi do sądu administracyjnego, np. pierwsza część art. 33 ust. 2 brzmi następująco: „Uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny [...]”. Jednakże w drugiej części cytowanego przepisu o treści: „Uprawnionym do wniesienia skargi jest [...] prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób”. mamy już do czynienia z wyliczeniem, które zaistniało dopiero w regulacji powojennej. Ustawodawca posługuje się metodą z art. 197 k.p.a. – wskazuje konkretny podmiot, któremu przyporządkowano uprawnienie do wniesienia skargi. W ustawie o NSA z 1995 r. połączono oba rozwiązania, co umożliwiło rozważania dotyczące podziału skarżących ze względu na sposób ich określenia w samej ustawie o NSA.

Aktualnie obowiązującym aktem zawierającym przepisy postępowania sądownoadministracyjnego jest ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (u.p.s.a.). Także i w tym akcie normatywnym ustawodawca zawarł szereg terminów na określenie skarżącego.

W stosunku do poprzednich regulacji obecnie obowiązująca zawiera największą liczbę zwrotów odnoszących się do podmiotu legitymowanego do wniesienia skargi.

Zdecydowanie najczęściej używanym określeniem jest strona, ustawodawca posłużył się nim aż kilkadziesiąt razy. Ze względu na obszerność aktu normatywnego stanowiącego przedmiot badania wydaje się to usprawiedliwione. Termin ten występuje m.in. w: art. 6, art. 18 ust. 1 pkt 1, 4, 5, art. 19, art. 20 § 1 i § 2, art. 30, art. 31 § 2, art. 32, art. 34, art. 35 § 1, art. 38, art. 43, art. 45, art. 46, art. 48, art. 49, art. 58 § 1 pkt 5 i § 2, art. 70 § 1, art. 78, art. 104, art. 199, art. 203.

Kolejne określenie to skarżący, które obok terminu strona pojawia się we wszystkich aktach normatywnych regulujących postępowanie sądowoadministracyjne od 1922 r. Przykładami przepisów zawierających to określenie są: art. 32, art. 52 § 1, art. 58 § 2, art. 60, art. 61 § 2, art. 134 § 2, art. 201 § 1, art. 203 pkt 2.

Podobnie jak w przypadku ustawy o NSA z 1995 r. ustawodawca posłużył się metodą mieszaną, za pomocą opisu wskazał podmioty inicjujące postępowanie sądowoadministracyjne i uzupełnił ten katalog poprzez wskazanie wprost podmiotów, które zaliczył do grona uprawnionych do wniesienia skargi. Przykładem jest art. 50 u.p.s.a. Mimo zastosowania metody mieszanej ustawodawca nie zrezygnował z określenia skarżącego poprzez wskazanie wprost podmiotów, którym przysługuje uprawnienie do wniesienia skargi (prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich – art. 8), co jest bez wątpienia nowością w stosunku do poprzedniej regulacji. Jednakże w tym miejscu nie można wskazać na określenia zawarte w art. 53 § 3 oraz art. 92 § 1, jako te, które należą do tej samej grupy, gdyż wymienione przepisy ustanawiają jedynie odmienności w zakresie uprawnień i we wskazanych przypadkach dotyczą: terminu wniesienia skargi i możliwości uczestnictwa prokuratora i RPO w postępowaniu toczącym się przed sądem administracyjnym.

W nowej regulacji postępowania sądowoadministracyjnego nie zabrakło także terminu uczestnik. Jednak w u.p.s.a. jest on stosunkowo rzadko używany i to w dwóch różnych znaczeniach. Otóż termin uczestnik może się odnosić zarówno do skarżącego (art. 76 § 2, art. 42 § 1, art. 299 § 3), jak i uczestnika na prawach strony (art. 33). Bez wątpienia ustawodawca rozróżnia te dwa podmioty, przykładem może być art. 35 § 1, w którym wymienia się osoby mogące pełnić funkcję pełnomocnika strony i wskazuje się m.in. na innego skarżącego

i uczestnika postępowania. Choć w kontekście art. 12 u.p.s.a. zarówno skarżącemu, jak i uczestnikowi ustawodawca przyporządkowuje wspólne prawa i obowiązki. Z zastrzeżeniem, że nie oznacza to, iż wszystkie prawa i obowiązki stron oraz uczestników postępowania sądowego są identyczne. Wielokrotnie ustawodawca zwraca się wprost do określonego podmiotu postępowania sądowoadministracyjnego, kierując do niego wyraźnie określoną normę prawną (np. art. 60, art. 115 § 1, art. 54 § 2 i 3, art. 61 § 2)<sup>6</sup>.

Inne określenia skarżącego wskazane w u.p.s.a. wiążą się z poszczególnymi czynnościami dokonywanymi w toku postępowania sądowego, np. z technicznymi czynnościami procesowymi czy podejmowanymi na posiedzeniu sądu. W przypadku doręczeń ustawodawca użył terminu „adresat” (art. 72, art. 73, art. 74), „odbierający” (art. 77 § 1) oraz „osoba” (art. 76 § 1); w przypadku zawiadomień o terminie posiedzenia sądu – „zawiadamiany” (art. 93 pkt 1). W art. 98 § 2 skarżący to „przemawiający”, któremu przewodniczący może odebrać głos, gdy go nadużywa, a także „zgłaszający” wniosek o wyłączenie sędziego (art. 23), „uprawniony” w przypadku współuczestnictwa procesowego (art. 51), czy w końcu „mocodawca” przy okazji czynności podejmowanych w ramach reprezentacji przez pełnomocnika.

Jak wynika z wyżej przedstawionych wyliczeń, ustawodawca określając skarżącego posługuje się wieloma terminami. Jedne wprost są skierowane do podmiotu uprawnionego i nie powodują wątpliwości, że ustawodawca miał na myśli właśnie ten podmiot. Inne terminy są w swej treści adresowane także do pozostałych uczestników postępowania, np. do strony przeciwnej czy też uczestników na prawach strony, a więc w u.p.s.a. są normy, których treść jest adresowana zarówno do skarżącego, jak i podmiotów niebędących skarżącymi. Oznacza to, że pewne elementy (także uprawnienia i obowiązki) postępowania sądowoadministracyjnego są wspólne dla tych podmiotów.

Nawiązując do tematu artykułu należy zauważyć, że i sam ustawodawca wskazuje, jak należy rozumieć pojęcie skarżący, przy czym automatycznie zakreśla krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia skargi lub żąda przeprowadzenia wykładni prawa w celu określenia znaczenia tego pojęcia. I tak ustawodawca przedwojenny w art. 9 ustawy o NTA z 1922 r. oraz w art. 49 rozporządzenia o NTA z 1932 r. stwierdza: „Do zaskarżenia orzeczenia lub zarządze-

---

<sup>6</sup> M. Romańska, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2005, s. 125–126.

nia przed Trybunałem uprawniony jest każdy, kto twierdzi, że naruszono jego prawa lub że go obciążono obowiązkiem bez podstawy prawnej”. Po reaktywacji sądownictwa administracyjnego w 1980 r. ustawodawca zmienił sposób definiowania podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi. W art. 197 k.p.a. dokonuje on wyliczenia podmiotów, którym przysługuje prawo uruchomienia postępowania sądownoadministracyjnego i są to: strona, prokurator, organizacja społeczna, która brała udział w postępowaniu administracyjnym. W ustawie o NSA w art. 33 ust. 2 normodawca wskazuje, iż skarżącym jest „[...] każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób”. Obowiązująca ustawa prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi podobnie reguluje tę kwestię, a zmiana odnosi się do nieco innego określenia legitymacji organizacji społecznej. Artykuł 50 § 1 u.p.s.a. stanowi, iż „uprawnionym do wniesienia skargi jest każdy, kto ma w tym interes prawny, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacja społeczna w zakresie jej statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym”. Na podstawie przepisu art. 33 u.p.s.a. można wywnioskować, że skarżącym jest ten podmiot, który nie jest uczestnikiem na prawach strony, a uczestnikiem na prawach strony jest ten, który nie wniósł skargi, a miał do tego prawo i sprawa dotyczy jego interesu prawnego.

Z. Janowicz również dokonuje próby zdefiniowania podmiotu legitymowanego do wniesienia skargi. Według niego skarżącym jest „podmiot, któremu służy skarga na decyzję administracyjną, mianowicie strona, organizacja społeczna, która brała udział w postępowaniu administracyjnym na prawach strony, prokurator”<sup>7</sup>.

Przy próbie zdefiniowania pojęcia skarżący trzeba odpowiedzieć na pytanie: czy każdy podmiot legitymowany do złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) jest skarżącym? Na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć przecząco, gdyż podmiot legitymowany nie jest, ale może być skarżącym. Stanie się nim po dokonaniu określonych prawem czynności w postaci wniesienia skargi uruchamiającej „ciąg czynności procesowych sądu administracyjnego i innych podmiotów tego postępowania podjętych w celu

---

<sup>7</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1992, s. 464.

rozstrzygnięcia sporu o zgodność z prawem czynności prawnej bądź zaniechania czynności prawnej przez organ administrujący”<sup>8</sup>. Z drugiej strony należałoby rozważyć, czy każdy podmiot niezależnie od obiektywnie istniejącej legitymacji może być skarżącym? Na to pytanie należy odpowiedzieć twierdząco, ponieważ w chwili wniesienia skargi osoba przeświadczona o konieczności ochrony prawnej swojego subiektywnie pojmowanego interesu prawnego staje się skarżącym, a dopiero w toku postępowania sądownoadministracyjnego istnieje możliwość weryfikacji, czy skarżący ma legitymację do skutecznego żądania dokonania kontroli zaskarżonego aktu, czynności lub bezczynności organu administracji publicznej. Nazwanie strony postępowania skarżącym jest jedynie kwestią formalną, ale nieobojętną ze względu katalog uprawnień, w jakie ustawodawca go wyposażył. Podobnie rzecz się ma w postępowaniu cywilnym, podmiot z chwilą wniesienia powództwa staje się powodem, mimo że nie ma interesu prawnego do żądania wydania przez sąd wyroku o określonej treści, świadczy o tym art. 196 § 1 k.p.c., który podmiot nielegitymowany do wszczęcia postępowania nazywa wprost powodem: „Jeżeli okaże się, że powództwo zostało wniesione nie przez osobę, która powinna występować w sprawie w charakterze powoda, sąd na wniosek powoda zawiadomi o toczącym się procesie osobę przez niego wskazaną”.

Na tym tle pojawia się kolejne pytanie, czy do nazwania danego podmiotu skarżącym konieczne jest posiadanie przez niego interesu prawnego? Na tak sformułowane pytanie należy odpowiedzieć przecząco z dwóch względów. Po pierwsze, jak już wcześniej wspomniano, podmiot jedynie przeświadczony o naruszeniu jego interesu prawnego, gdy w rzeczywistości naruszenie takie nie miało miejsca, w chwili wniesienia skargi staje się skarżącym i dopiero w toku postępowania wstępnego przed sądem może zostać pozbawiony tego przymiotu. Po drugie posiadanie przez skarżącego interesu prawnego jest konieczne do uzyskania rozstrzygnięcia sądu, co do stwierdzenia naruszenia prawa i skutków prawnych tego naruszenia. Jednak ten aspekt materialnoprawny legitymacji nie funkcjonuje w odniesieniu do podmiotów wymienionych w końcowej części art. 50 § 1 u.p.s.a. (prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, organizacji społecznej). Źródłem ich legitymacji do wniesienia skargi będą normy prawa ustrojowego i procesowego, a nie materialnego. Podmioty te składają skargę

---

<sup>8</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, wyd. 2, Warszawa 2004, s. 95.



w sprawach dotyczących innych osób i nie kierują się koniecznością ochrony swojego indywidualnego interesu. Priorytetem jest tu ochrona obiektywnego porządku prawnego i to jest podstawą legitymacji do zapoczątkowania postępowania sądownoadministracyjnego<sup>9</sup>.

Ustawodawca przewidział także sytuację, gdzie skarżący nie musi legitymować się interesem prawnym czy publicznym, aby mógł skutecznie wnieść skargę do WSA i, co ważniejsze, sąd administracyjny nie jest władny badać interes wnoszącego skargę. Takie rozwiązanie zostało przyjęte w ustawie z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>10</sup>, w którym to akcie, w art. 2 ust. 2 stwierdzono: „Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego”.

## Podsumowanie

Podsumowując można stwierdzić, że skarżącym będzie podmiot, który wniósł skargę do WSA w celu ochrony swojego subiektywnego interesu prawnego lub ochrony interesu publicznego, chyba że na mocy przepisu prawa odstąpiono od legitymacji skarżącego opartej na podstawie interesu prawnego lub publicznego. Natomiast osoby, których interesów prawnych dotyczy rezultat sprawy, a nie wniosły skargi, czyli nie stały się stroną postępowania sądownoadministracyjnego stosownie do art. 33 u.p.s.a., mogą brać udział w procesie jako podmioty na prawach strony.

## THE TERM “APPLICANT” IN ADMINISTRATIVE COURT PROCEEDINGS

### Summary

The legislator uses numerous terms when referring to the parties in court proceedings. In civil proceedings there are the plaintiff and the respondent, the petitioner and

---

<sup>9</sup> T. Woś, *Postępowanie sądownoadministracyjne*, s. 107.

<sup>10</sup> DzU nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

the participant. Based on the Code of Criminal Procedure the parties in proceedings are called the accused and the prosecutor. In proceedings conducted before administrative courts there are the applicant and the opposing party. Each of those entities derives its procedural rights and obligations from legal norms contained in an appropriate procedure.

*Translated by Przemysław Lembicz*

HENRYK HAAK

**NAZWISKO RODOWE DZIECKA  
WEDŁUG KODEKSU RODZINNEGO I OPIEKUŃCZEGO**

**Wprowadzenie**

Nazwisko jest jednym z dóbr osobistych człowieka (por. art. 23 k.c.), a zatem jedną z wartości związanych z jednostką ludzką<sup>1</sup>. Jest ono nieodłącznie związane z człowiekiem i to bez względu na stan jego psychiki i stopień wrażliwości<sup>2</sup>. Nazwisko – będąc dobrem osobistym – jest atrybutem każdej osoby fizycznej<sup>3</sup>, także dziecka.

„Dziecko” jest pojęciem różnie rozumianym. Jego zakres obejmuje nie tylko „człowieka od urodzenia do wieku młodzieńczego”<sup>4</sup>, „człowieka od chwili urodzenia do zakończenia procesu wzrastania”<sup>5</sup> czy „człowieka w okresie od urodzenia do pierwszych lat dojrzewania (od 0. do 12. roku życia), będącego

---

<sup>1</sup> Por. E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne – część ogólna. Zarys wykładu*, Warszawa 2005, s. 97.

<sup>2</sup> Por. Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2005, s. 161. Według tego autora określenie „dobra osobiste” ma charakter obiektywny; zwrot ten odnosi się do uznanych przez system prawny wartości (tj. wysoko cenionych stanów rzeczy), obejmujących fizyczną i psychiczną integralność człowieka, jego indywidualność oraz godność i pozycję w społeczeństwie, co stanowi przesłankę samorealizacji osoby ludzkiej.

<sup>3</sup> Por. Z. Radwański, *Prawo cywilne...*, s. 160.

<sup>4</sup> *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1979, t. 2.

<sup>5</sup> *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, Warszawa 1995, t. 2.

w stanie intensywnego rozwoju”<sup>6</sup>, ale również „każdego, niezależnie od wieku, potomka w stosunku do rodziców”<sup>7</sup>. Także polski ustawodawca w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym niejednolicie posłużył się tym pojęciem. Z jednej strony termin ten obejmuje jedynie osobę małoletnią (np. art. 92 k.r.o.), a z drugiej – także osobę pełnoletnią (np. art. 84 § 1 k.r.o.). Według art. 1 konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r.<sup>8</sup> dziecko oznacza istotę ludzką w wieku poniżej 18 lat; wyjątek dotyczy dziecka, które – zgodnie z odnoszącym się do niego prawem – uzyska wcześniej pełnoletność. W moich dalszych rozważaniach, zgodnie zresztą z odnoszącymi się do podejmowanego tu tematu stosownymi uregulowaniami kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, pozostanie dziecko jako „każdy, niezależnie od wieku, potomek w stosunku do rodziców”, przy czym może to być nie tylko osoba małoletnia, ale też osoba pełnoletnia (por. np. art. 88 § 1 k.r.o.); jedynie art. 90 k.r.o. dotyczy wyłącznie osoby małoletniej. Zazwyczaj osobą małoletnią jest osoba, która nie ukończyła 18 lat (art. 10 § 1 k.c.).

Nazwisko rodowe to nazwisko nabyte przez urodzenie, według reguł określonych w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, złączone z osobą na stałe, nawet po śmierci. W stanie prawnym obowiązującym od dnia 13 czerwca 2009 r., ukształtowanym ustawą z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw<sup>9</sup>, reguły, o które chodzi, zostały zawarte w art. 88–90 k.r.o.<sup>10</sup>

Kodeks rodzinny i opiekuńczy przewiduje trzy sposoby ustalenia ojcostwa: 1) ustalenie *ex lege* przez domniemanie pochodzenia dziecka od męża matki (art. 62 k.r.o.), 2) ustalenie poprzez uznanie ojcostwa (art. 72 § 1 k.r.o.), 3) ustalenie na podstawie orzeczenia sądu (art. 72 § 1 k.r.o.). Zauważa się, że pierwszy sposób dotyczy dziecka małżeńskiego, natomiast pozostałe dwa

<sup>6</sup> *Encyklopedia Katolicka*, Lublin 1983, t. 4, s. 501.

<sup>7</sup> Np. *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Warszawa 1979, t. 2.

<sup>8</sup> DzU z 1991 r., nr 120, poz. 526. Konwencja ta została ratyfikowana przez Polskę 30 września 1991 r. (DzU nr 120, poz. 527).

<sup>9</sup> DzU nr 220, poz. 1431.

<sup>10</sup> Kwestię nazwiska przysposobionego normuje art. 122 § 1 i § 2 k.r.o., a kwestię nazwiska małżonków – art. 25 k.r.o. Zagadnienie zmiany nazwiska w trybie administracyjnym reguluje ustawa z 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska (DzU nr 220, poz. 1414).

– dziecka pozamałżeńskiego<sup>11</sup>. Ustawodawca odrębnie uregulował kwestię nazwiska dziecka małżeńskiego (art. 88 k.r.o.) i kwestię nazwiska dziecka pozamałżeńskiego (art. 89 k.r.o.).

W tym miejscu należy zauważyć, że jeżeli ojcostwa nie ustalono, a znana jest matka dziecka, to dziecko nosi nazwisko matki (art. 89 § 3 k.r.o.). Nie chodzi tu o nazwisko rodowe matki, lecz o to jej nazwisko, które nosiła ona w chwili urodzenia dziecka. Późniejsza zmiana nazwiska matki nie ma wpływu na nazwisko dziecka, chyba że chodzi o zmianę nazwiska matki dokonaną w trybie ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o zmianie imion i nazwisk<sup>12</sup> albo w trybie ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska<sup>13</sup>. W sytuacji, gdy nie jest ustalone ojcostwo dziecka oraz nie jest znana matka dziecka nazwisko nadaje dziecku sąd opiekuńczy (art. 89 § 4 k.r.o., art. 52 ustawy z dnia 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego<sup>14</sup>).

Trzeba też dodać, iż w art. 89 *in principio* k.r.o. została zawarta zasada, że dzieci pochodzące od tych samych rodziców noszą takie samo nazwisko. W uzasadnieniu rządowego projektu z dnia 15 lipca 2008 r. ustawy nowelizacyjnej z 2008 r.<sup>15</sup> zauważa się, że jeżeli rodzice pozostają w związku nieformalnym i mężczyzna uznaje ojcostwo względem kilkorga dzieci urodzonych przez jego partnerkę, wybór nazwiska dla pierwszego dziecka determinuje nazwisko, które będą nosić dzieci urodzone później. Reguła zawarta w art. 89 k.r.o. ma też m.in. zastosowanie do dzieci urodzonych w czasie separacji małżonków orzeczonej przez sąd, gdy ojcostwo męża matki zostało ustalone w wyniku uznania ojcostwa albo w wyniku sądowego ustalenia ojcostwa<sup>16</sup>. Zasada, że dzieci pochodzące od tych samych rodziców noszą takie samo nazwisko nie dotyczy sytuacji, gdy do zmiany nazwiska dziecka jest wymagana jego zgoda, zaś dziecko nie wyraziło takiej zgody.

---

<sup>11</sup> T. Smoczyński, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2005, s. 166.

<sup>12</sup> Tekst jedn. DzU z 1963 r., nr 59, poz. 328 z późn. zm.

<sup>13</sup> Zob. przyp. 10.

<sup>14</sup> Tekst jedn. DzU z 2004 r., nr 161, poz. 1688 z późn. zm.; dalej a.s.c.

<sup>15</sup> Zob. przyp. 9.

<sup>16</sup> Małżonkowie separowani nie mogą powrócić do nazwisk noszonych przed zawarciem małżeństwa (art. 61 § 5 w zw. z art. 59 k.r.o.).

### **Nazwisko dziecka objętego domniemaniem pochodzenia od męża matki**

O tym, jakie nazwisko każdy z małżonków będzie nosił po zawarciu małżeństwa decydują oni w oświadczeniu złożonym przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego (art. 25 § 1 zdanie pierwsze k.r.o.). W przypadku niezłożenia oświadczenia w sprawie nazwiska każdy z małżonków zachowuje swoje dotychczasowe nazwisko (art. 25 § 3 k.r.o.). Nazwiskiem dotychczasowym może być nazwisko rodowe. Może to być także nazwisko uzyskane w wyniku zawarcia poprzedniego małżeństwa (art. 25 k.r.o.), nazwisko otrzymane w wyniku przysposobienia (art. 122 § 1 i § 2 k.r.o.) albo nazwisko zmienione przed zawarciem danego małżeństwa w trybie administracyjnym (na podstawie wspomnianej już ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o zmianie imion i nazwisk albo ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska). Z mocy art. 25 § 2 k.r.o., po zawarciu małżeństwa: 1) oboje małżonkowie mogą nosić wspólne nazwisko, 2) każdy z małżonków może nosić swoje dotychczasowe nazwisko, 3) jeden z małżonków może nosić swoje dotychczasowe nazwisko, a drugi – swoje dotychczasowe nazwisko połączone z dotychczasowym nazwiskiem tego małżonka, który zachował swoje dotychczasowe nazwisko, 4) każdy z małżonków może nosić swoje dotychczasowe nazwisko połączone z dotychczasowym nazwiskiem współmałżonka, przy czym – skoro połączenie nie musi polegać na dodaniu do swojego dotychczasowego nazwiska dotychczasowego nazwiska drugiego małżonka – utworzone w ten sposób nazwiska mogą być takie same (gdy człony utworzonego nazwiska będą w tej samej kolejności) albo różne (gdy człony utworzonego nazwiska będą w różnej kolejności). Jest zasadą, że dziecko, co do którego istnieje domniemanie, że pochodzi od męża matki, nosi nazwisko będące nazwiskiem obojga małżonków. Jest też zasadą, iż jeżeli małżonkowie mają różne nazwiska, dziecko nosi nazwisko wskazane w ich zgodnych oświadczeniach (art. 88 § 1 k.r.o.).

Nazwisko jest nazwiskiem obojga małżonków wtedy, gdy nazwisko każdego z małżonków jest takie samo (art. 88 § 1 zdanie drugie k.r.o.; unormowanie zawarte w art. 88 § 1 zdanie drugie k.r.o. dotyczy sytuacji, gdy małżonkowie mają różne nazwiska). Nazwisko każdego z małżonków jest takie samo, gdy: 1) noszą oni wspólne nazwisko, 2) wprawdzie każdy z małżonków zachował swoje dotychczasowe nazwisko, a te dotychczasowe nazwiska są takie same, 3) każdy z małżonków nosi swoje dotychczasowe nazwisko połączone z dotychczasowym nazwiskiem współmałżonka, przy czym utworzone w ten

sposób nazwiska są takie same. Nazwisko obojga małżonków (w znaczeniu użytym w art. 88 § 1 zdanie pierwsze k.r.o.) może składać się z dwóch członów.

Oświadczenie w sprawie nazwiska dziecka jest oświadczeniem woli w rozumieniu art. 60 k.c.; jeżeli takie oświadczenie jest dotknięte wadą w rozumieniu kodeksu cywilnego, może to wywołać skutki przewidziane w tym kodeksie (art. 82–88). Każdy z małżonków składa odrębne oświadczenie w sprawie nazwiska dziecka. Oświadczenia są zgodne wtedy, gdy wskazane w każdym z tych oświadczeń nazwisko dziecka jest takie samo. W myśl art. 88 § 1 *in fine* k.r.o., w tych zgodnych oświadczeniach małżonkowie mogą wskazać nazwisko jednego z nich albo nazwisko utworzone przez połączenie nazwiska matki z nazwiskiem ojca dziecka. Połączenie to może polegać na dodaniu do nazwiska matki nazwiska ojca albo na dodaniu do nazwiska ojca nazwiska matki. Nazwisko dziecka utworzone przez połączenie nazwiska matki z nazwiskiem ojca dziecka nie może składać się z więcej niż dwóch członów (art. 90 *in principio* k.r.o.). W skład nazwiska dziecka wchodzi pierwsze człony nazwisk podlegających połączeniu, chyba że w wyniku połączenia powstałoby nazwisko, którego człony są jednakowe (art. 90 *in fine* k.r.o.). W sytuacji, gdy w wyniku połączenia powstałoby nazwisko, którego człony są jednakowe, wydaje się być uzasadnione przyjęcie, że w skład nazwiska dziecka wchodzi drugie człony nazwisk podlegających połączeniu. Jest to konsekwencja wprowadzenia odstępstwa od reguły przyjętej przez ustawodawcę, który zdecydował o łączeniu członów nazwisk usytuowanych w nazwiskach w tej samej kolejności. Tylko gdyby okazało się, że także drugie człony nazwisk są jednakowe, byłoby uzasadnione połączenie pierwszego członu jednego nazwiska z drugim członem drugiego nazwiska<sup>17</sup>.

Oświadczenia w sprawie nazwiska dziecka są składane jednocześnie z oświadczeniami o nazwiskach, które będą nosić małżonkowie (art. 88 § 2 zdanie pierwsze k.r.o.). Takie oświadczenia są składane przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego. Oświadczenia mogą być złożone bezpośrednio po zawarciu małżeństwa albo przed sporządzeniem przez kierownika urzędu stanu cywilnego zaświadczenia stwierdzającego brak okoliczności wyłączających zawarcie małżeństwa (art. 25 § 1 k.r.o.). Gdy chodzi o małżeństwo zawarte w sposób określony w art. 1 § 1 k.r.o., oświadczenie w sprawie nazwiska przy-

---

<sup>17</sup> H. Haak, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz do art. 61–91*, Toruń 2009, s. 196–197.

szłego małżonka lub nazwiska dziecka może zostać złożone najpóźniej bezpośrednio po ogłoszeniu przez kierownika urzędu stanu cywilnego, że wskutek zgodnych oświadczeń obu stron małżeństwo zostało zawarte<sup>18</sup>. W tym wypadku oświadczenie składa się przed tym kierownikiem urzędu stanu cywilnego, przed którym zostały złożone oświadczenia o wstąpieniu w związek małżeński.

Gdy chodzi o małżeństwo zawarte w sposób określony w art. 1 § 2 k.r.o., oświadczenie w sprawie nazwiska przyszłego małżonka lub nazwiska dziecka może zostać sporządzone najpóźniej bezpośrednio przed sporządzeniem przez kierownika urzędu stanu cywilnego zaświadczenia stwierdzającego brak okoliczności wyłączających zawarcie małżeństwa<sup>19</sup>. W tym wypadku oświadczenie składa się przed tym kierownikiem urzędu stanu cywilnego, który jest uprawniony do wydania zaświadczenia stwierdzającego brak okoliczności wyłączających zawarcie małżeństwa (wg art. 12 ust. 2 a.s.c. takie zaświadczenie wydaje kierownik urzędu stanu cywilnego w miejscu zamieszkania jednej z osób zamierzających zawrzeć małżeństwo w sposób określony w art. 1 § 2 k.r.o.). Oświadczenia, o których mowa, składa się na piśmie (art. 62 ust. 2 a.s.c. m.in. stanowi, że nazwisko, które będą nosiły dzieci pochodzące z małżeństwa wpisuje się do aktu małżeństwa na podstawie pisemnych oświadczeń złożonych zgodnie z art. 88 § 1 k.r.o.). Złożone przez małżonków oświadczenia nie mogą zostać odwołane (zmianę treści złożonych oświadczeń normuje art. 88 § 3 k.r.o.).

Jeżeli małżonkowie nie złożyli zgodnych oświadczeń w sprawie nazwiska dziecka, nosi ono nazwisko składające się z nazwiska matki i dołączonego do niego nazwiska ojca (art. 88 § 2 *in fine* k.r.o.). W tym wypadku, z mocy prawa, nazwisko dziecka zostaje utworzone przez dodanie do nazwiska matki nazwiska ojca. Także wtedy nazwisko dziecka nie może składać się z więcej niż dwóch członów (art. 90 *in principio* k.r.o.). Jeżeli nazwisko matki lub nazwisko ojca jest dwuczłonowe, w skład nazwiska dziecka wchodzi pierwsze człony nazwisk

---

<sup>18</sup> Takie ogłoszenie, dokonane na podstawie art. 7 § 4 k.r.o., oznacza, że kierownik urzędu stanu cywilnego przyjął od małżonków oświadczenia o wstąpieniu w związek małżeński.

<sup>19</sup> Na podstawie art. 4 § 1 k.r.o. osobom zamierzającym zawrzeć małżeństwo w sposób określony w art. 1 § 2 k.r.o. kierownik urzędu stanu cywilnego wydaje zaświadczenie stwierdzające brak okoliczności wyłączających zawarcie małżeństwa oraz treść i datę oświadczeń w sprawie nazwisk przyszłych małżonków lub ich dzieci, jeżeli takie oświadczenia zostały przed nim złożone.



podlegających połączeniu, chyba że w wyniku połączenia powstałoby nazwisko, którego człony są jednakowe (art. 90 *in fine* k.r.o.).

Jak już wspominałem, z art. 88 § 1 k.r.o. wynika reguła, że jeżeli małżonkowie mają różne nazwiska, dziecko nosi nazwisko wskazane w ich zgodnych oświadczeniach. Według art. 88 § 2 k.r.o. – jeżeli małżonkowie nie złożyli zgodnych oświadczeń w sprawie nazwiska dziecka, *ex lege* nosi ono nazwisko składające się z nazwiska matki i dołączonego do niego nazwiska ojca. Na podstawie art. 88 § 3 k.r.o., przy sporządzaniu aktu urodzenia pierwszego wspólnego dziecka małżonkowie mogą złożyć przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego zgodne oświadczenia o zmianie wskazanego przez nich nazwiska dziecka albo zgodne oświadczenia w sprawie nazwiska dziecka, jeżeli nazwisko dziecka nie zostało przez nich wskazane (a zatem mogą złożyć oświadczenia, których dotychczas nie składali). Przez „pierwsze wspólne dziecko małżonków” należy rozumieć takie dziecko, które jest objęte domniemaniem pochodzenia od męża matki (art. 62 § 1 i § 2 k.r.o.). Właściwym do przyjęcia oświadczeń, o których tu mowa, jest ten kierownik urzędu stanu cywilnego, który jest właściwy do rejestracji urodzenia (w myśl art. 10 ust. 1 a.s.c. jest regułą, że urodzenie rejestruje się w urzędzie stanu cywilnego miejsca takiego zdarzenia). Przyjęcie w sprawie nazwiska dziecka oświadczeń przewidzianych w art. 88 § 3 k.r.o. wymaga sporządzenia protokołu. Odpis protokołu przesyła się do urzędu stanu cywilnego, w którym sporządzono akt małżeństwa rodziców (art. 40 ust. 3a a.s.c.). Przyjęcie do protokołu oświadczeń o nazwisku dziecka złożonych na podstawie art. 88 § 3 k.r.o. jest podstawą wpisania wzmianki dodatkowej do aktu małżeństwa rodziców dziecka (art. 62 ust. 6 a.s.c.).

Prawomocne podważenie domniemania pochodzenia dziecka od męża matki powoduje utratę przez dziecko nazwiska określonego na podstawie art. 88 § 1–3 k.r.o. Dziecko otrzymuje wówczas nazwisko matki noszone przez nią w chwili urodzenia tego dziecka (art. 89 § 3 k.r.o.). Zmiany nazwiska dziecka, jakie nosi ono na podstawie art. 88 k.r.o., nie powoduje ani rozwód matki tego dziecka i jej męża, ani unieważnienie ich małżeństwa. Zmianę nazwiska dziecka (nazwiska, którego – jak się okazuje – dziecko w ogóle nie powinno nosić) powoduje natomiast ustalenie nieistnienia tego małżeństwa. W takim wypadku, po uprawomocnieniu się wyroku ustalającego nieistnienie małżeństwa, dziecko w zasadzie otrzymuje nazwisko swojej matki (art. 89 § 3 k.r.o.). Bez wpływu na zmianę nazwiska dziecka pozostaje tu powrót byłego małżonka do nazwiska,

które nosił przed zawarciem związku małżeńskiego (będący skutkiem złożenia oświadczenia przewidzianego w art. 59 k.r.o.).

Artykuł 88 § 1–3 k.r.o. stosuje się odpowiednio do nazwiska dziecka, którego rodzice zawarli małżeństwo po urodzeniu się dziecka (art. 88 § 4 zdanie pierwsze k.r.o.). Odpowiednie zastosowanie tych uregulowań powoduje zmianę nazwiska, które dziecko nosiło przed zawarciem przez rodziców związku małżeńskiego. Zmiana ta następuje *ex lege*. Oczywiście, skoro mowa tu o rodzicach dziecka zawierających małżeństwo, to wobec tego niezbędne do zmiany nazwiska dziecka jest także uznanie ojcostwa albo sądowe ustalenie ojcostwa. To uznanie ojcostwa albo sądowe ustalenie ojcostwa może nastąpić również po zawarciu małżeństwa, o które tu chodzi. Art. 88 § 4 *in fine* k.r.o. stanowi, że do zmiany nazwiska dziecka, którego rodzice zawarli małżeństwo po ukończeniu przez dziecko 13 lat, jest potrzebna jego zgoda. Ma to być osobista zgoda dziecka, dlatego nie może jej złożyć przedstawiciel ustawowy dziecka<sup>20</sup>. Zgody dziecka nie można zastąpić np. orzeczeniem sądu opiekuńczego. Jeżeli dziecko nie wyraża zgody, to zachowuje dotychczasowe nazwisko.

### **Nazwisko dziecka, którego ojcostwo zostało ustalone przez uznanie albo na podstawie orzeczenia sądu**

Uznanie ojcostwa następuje wtedy, gdy mężczyzna, od którego dziecko pochodzi, oświadczy, że jest ojcem tego dziecka, a matka dziecka potwierdzi, że ojcem tego dziecka jest ten mężczyzna. Matka dziecka może złożyć oświadczenie zawierające potwierdzenie, że mężczyzna, który złożył oświadczenie o uznaniu ojcostwa danego dziecka jest jego biologicznym ojcem, jednocześnie z oświadczeniem mężczyzny albo w ciągu trzech miesięcy od dnia złożenia oświadczenia przez mężczyznę (art. 73 § 1 k.r.o.). To oświadczenie matki stanowi swoiste *conditio iuris* skuteczności oświadczenia o uznaniu ojcostwa<sup>21</sup>. Jeżeli matka dziecka złoży oświadczenie zawierające stosowne potwierdzenie w terminie wskazanym w art. 73 § 1 k.r.o., uznanie ojcostwa następuje w dniu

---

<sup>20</sup> Por. J. Ignatowicz, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2003, s. 790.

<sup>21</sup> Por. K. Piasecki, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy z komentarzem*, red. J. Pietrzykowski, Warszawa 1993, s. 409.

złożenia przez mężczyznę oświadczenia o uznaniu ojcostwa. Jest regułą, że jeżeli ojcostwo zostało ustalone przez uznanie ojcostwa, dziecko nosi nazwisko wskazane w zgodnych oświadczeniach rodziców, składanych jednocześnie z oświadczeniami koniecznymi do uznania ojcostwa. Jeżeli rodzice nie złożą zgodnych oświadczeń w sprawie nazwiska dziecka, to z mocy prawa nosi ono nazwisko składające się z nazwiska matki i dołączonego do niego nazwiska ojca (art. 89 § 1 k.r.o.).

Tak jak oświadczenie w sprawie nazwiska dziecka przewidziane w art. 88 k.r.o., tak również oświadczenie, o którym mowa w art. 89 § 1 k.r.o. jest oświadczeniem woli w rozumieniu art. 60 k.c. (z wynikającymi z tego skutkami). Także w sytuacji tu przedstawionej każdy z rodziców składa odrębne oświadczenie w sprawie nazwiska dziecka. Oświadczenia te są zgodne wtedy, gdy wskazane w nich nazwisko dziecka jest takie samo. W myśl art. 89 § 1 zdanie drugie k.r.o., w tych zgodnych oświadczeniach rodzice mogą wskazać nazwisko jednego z nich albo nazwisko utworzone przez połączenie nazwiska matki z nazwiskiem ojca dziecka. Są więc tu aktualne wcześniejsze uwagi dotyczące treści zgodnych oświadczeń małżonków w sprawie nazwiska dziecka objętego domniemaniem pochodzenia od męża matki.

Każdy z rodziców składa oświadczenie w sprawie nazwiska dziecka jednocześnie ze składaniem oświadczenia koniecznego do uznania ojcostwa. Mężczyzna będący biologicznym ojcem dziecka składa oświadczenie w sprawie nazwiska dziecka jednocześnie z oświadczeniem zawierającym przyznanie, że jest ojcem tego dziecka. Matka dziecka składa oświadczenie w sprawie nazwiska dziecka jednocześnie z oświadczeniem zawierającym potwierdzenie, że określony mężczyzna jest ojcem danego dziecka. Matka dziecka składa oświadczenie jednocześnie z jej oświadczeniem koniecznym do uznania ojcostwa także wtedy, gdy tego koniecznego oświadczenia nie składa jednocześnie z oświadczeniem mężczyzny, lecz w ciągu trzech miesięcy od dnia złożenia oświadczenia przez mężczyznę. To, że oświadczenia w sprawie nazwiska dziecka są składane jednocześnie z oświadczeniami koniecznymi do uznania ojcostwa nie oznacza, że oświadczenia te są elementem uznania ojcostwa. Jest więc możliwe uznanie ojcostwa bez równoczesnego złożenia takich oświadczeń, jak i jest możliwe uznanie ojcostwa przy braku zgody na zmianę nazwiska tego dziecka, które w chwili uznania już ukończyło 13 lat.

Oświadczenia rodziców w sprawie nazwiska dziecka powinny zostać złożone w formie przewidzianej dla oświadczeń koniecznych do uznania ojcostwa.

Przyjęcie oświadczenia przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego wymaga sporządzenia protokołu (art. 43 ust. 2 a.s.c.). Nienadanie przyjęciu oświadczenia formy protokołu nie ma wpływu na ważność oświadczenia, ponieważ wymóg sporządzenia protokołu ma charakter porządkowy<sup>22</sup>. Złożone przez rodziców oświadczenia w sprawie nazwiska dziecka nie mogą zostać odwołane. Ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa powoduje powrót dziecka do poprzedniego nazwiska, tj. do nazwiska, jakie nosiła jego matka w chwili jego narodzin (art. 89 § 3 k.r.o.).

Do zmiany nazwiska dziecka, które w chwili uznania ojcostwa ukończyło już 13 lat, jest potrzebna jego zgoda (art. 89 § 1 *in fine* k.r.o.). Dotyczy to również tej zmiany nazwiska dziecka, która – według art. 89 § 1 zdanie trzecie k.r.o. – ma nastąpić z mocy prawa (tj. w sytuacji, gdy rodzice nie złożyli zgodnych oświadczeń w sprawie nazwiska dziecka). Zgoda dziecka, które w chwili uznania już ukończyło 13 lat, jest potrzebna do zmiany nazwiska tego dziecka niezależnie od tego, czy ta zmiana ma nastąpić na podstawie zgodnych oświadczeń rodziców, czy *ex lege*. Także w sytuacjach, w których znajduje zastosowanie art. 89 § 1 *in fine* k.r.o., gdy chodzi o zgodę osobistą dziecka, nie może jej złożyć przedstawiciel ustawowy dziecka; zgody dziecka nie można zastąpić też np. orzeczeniem sądu opiekuńczego. Jeżeli dziecko nie wyraża zgody, o której mowa, zachowuje dotychczasowe nazwisko.

W razie sądowego ustalenia ojcostwa sąd ma obowiązek nadać dziecku nazwisko w wyroku ustalającym ojcostwo. Nadając dziecku nazwisko, sąd stosuje odpowiednio art. 89 § 1 k.r.o. (art. 89 § 2 zdanie pierwsze k.r.o.). Oznacza to, że przede wszystkim sąd nadaje dziecku nazwisko wskazane w zgodnych oświadczeniach rodziców (rodzice mogą wskazać nazwisko jednego z nich albo nazwisko utworzone przez połączenie nazwiska matki z nazwiskiem ojca dziecka). Takie oświadczenie rodzice składają najpóźniej bezpośrednio przed zamknięciem rozprawy apelacyjnej (art. 316 § 1 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c.)<sup>23</sup>. Jeżeli rodzice nie złożyli zgodnych oświadczeń w sprawie nazwiska dziecka, nosi ono nazwisko składające się z nazwiska matki i dołączonego do niego nazwiska ojca. W art. 89 § 2 k.r.o. ustawodawca nie przewidział takiego rozwiązania, jakie zostało zawarte w art. 122 § 2 zdanie drugie k.r.o. (wg art. 122 § 2 zdanie

<sup>22</sup> Por. A. Czajkowska, w: A. Czajkowska, E. Pachniewska, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz, orzecznictwo, wzory dokumentów i pism*, Warszawa 2002, s. 102.

<sup>23</sup> H. Haak, *Kodeks rodzinny...*, s. 187.

drugie k.r.o., jeżeli przysposabiający albo przysposobiony nosi złożone nazwisko, sąd opiekuńczy rozstrzyga, który człon tego nazwiska wejdzie w skład nazwiska przysposobionego). Jeżeli dziecko ukończyło 13 lat, do zmiany nazwiska dziecka jest potrzebna jego zgoda (art. 89 § 2 *in fine* k.r.o.). Tak jak pełnoletność uzyskuje się w dniu 18 urodzin<sup>24</sup>, tak ukończenie 13 lat następuje w dniu tychże urodzin. Jest regułą, że do zmiany nazwiska dziecka jest potrzebna jego zgoda, jeżeli data urodzin dziecka przypada przed zamknięciem rozprawy w sądzie pierwszoinstancyjnym (art. 316 § 1 k.p.c.).

W wyroku z dnia 13 maja 1977 r., III CRN 326/77<sup>25</sup> Sąd Najwyższy wyjaśnił, że w świetle art. 89 § 2 k.r.o. w brzmieniu nadanym przez nowelę z dnia 19 grudnia 1975 r., nadanie pełnoletniemu dziecku w wyroku ustalającym ojcostwo nazwiska ojca jest dopuszczalne także wtedy, gdy dziecko uzyskało na skutek zawarcia małżeństwa nazwisko małżonka. Jednakże – dodał Sąd Najwyższy – nadane takiemu dziecku nazwisko zastępuje jego nazwisko rodowe, a nie nazwisko uzyskane z małżeństwa.

Sąd nadaje dziecku nazwisko w wyroku ustalającym ojcostwo także wtedy, gdy rodzice dziecka pozostają w związku małżeńskim, który zawarli po urodzeniu się dziecka. Nadanie dziecku nazwiska w wyroku ustalającym ojcostwo jest obowiązkiem sądu (wyjątek dotyczy sytuacji, gdy dziecko, które ukończyło 13 lat nie wyraża zgody na zmianę dotychczasowego nazwiska). W wypadku nadania dziecku nazwiska w wyroku ustalającym ojcostwo nie stosuje się odpowiednio – przez art. 88 § 4 k.r.o. – art. 88 § 1–3 k.r.o. Za prezentowanym tu poglądem przemawia także to, że skutek przewidziany w art. 88 k.r.o. likwiduje ustalenie nieistnienia małżeństwa rodziców dziecka.

Sąd opiekuńczy nie może zmienić ani uchylić orzeczenia o nadaniu dziecku nazwiska (art. 584 k.p.c.). W razie uchylenia prawomocnego wyroku ustalającego ojcostwo dziecko traci automatycznie nazwisko nadane mu na podstawie art. 89 § 2 k.r.o. i powraca do nazwiska, jakie nosiło poprzednio<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Por. Z. Radwański. *Prawo cywilne...*, s. 288.

<sup>25</sup> OSN CP 1978, nr 2, poz. 35.

<sup>26</sup> J. Ignatowicz, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, s. 797.

## Zmiana nazwiska małoletniego dziecka na podstawie kodeksu rodzinnego i opiekuńczego

Artykuł 90 § 1 *in principio* k.r.o. umożliwia nadanie dziecku, ale jedynie dziecku małoletniemu, takiego nazwiska, jakie – zgodnie z art. 88 k.r.o. – nosi albo nosiłoby wspólne dziecko jego matki i jego ojczyma – męża matki. Następuje to poprzez złożenie przez małżonków przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego zgodnych oświadczeń, że dziecko będzie nosić takie samo nazwisko, jakie zgodnie z art. 88 k.r.o. nosi albo nosiłoby ich wspólne dziecko. Takie oświadczenia można złożyć w każdym urzędzie stanu cywilnego (art. 14 ust. 1 a.s.c.) bezpośrednio po zawarciu małżeństwa, jak i później – w czasie trwania małżeństwa, ale tylko do czasu uzyskania przez dziecko pełnoletności. Do zmiany nazwiska dziecka, które ukończyło 13 lat jest potrzebna jego zgoda (art. 90 § 1 *in fine* k.r.o.). Zgodę tę dziecko wyraża również przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego. Jeżeli dziecko nie wyraża zgody, o której mowa, zachowuje dotychczasowe nazwisko.

Nadanie dziecku nazwiska, o którym mowa w art. 90 § 1 k.r.o. nie jest dopuszczalne, jeżeli dziecko nosi nazwisko ojca albo nazwisko utworzone na podstawie zgodnych oświadczeń rodziców dziecka przez połączenie nazwiska matki z nazwiskiem ojca dziecka (art. 90 § 2 k.r.o.). W takich wypadkach nadanie dziecku nazwiska, o którym mowa w art. 90 § 1 k.r.o., nie jest dopuszczalne nawet za zgodą ojca dziecka. Art. 90 § 2 k.r.o. znajduje zastosowanie również wtedy, gdy dziecko nosi nazwisko ojca albo nazwisko utworzone przez połączenie nazwiska matki z nazwiskiem ojca dziecka, na podstawie zgodnych oświadczeń byłych małżonków o zmianie wskazanego przez nich nazwiska dziecka albo złożenia przez nich takich oświadczeń po raz pierwszy, przy sporządzeniu aktu urodzenia pierwszego wspólnego dziecka (art. 88 § 3 k.r.o.). Zakaz z art. 90 § 2 k.r.o. dotyczy też sytuacji, gdy rodzice zawarli małżeństwo po urodzeniu się dziecka (art. 88 § 4 k.r.o.).

Zakaz przewidziany w art. 90 § 2 k.r.o. nie dotyczy wypadków, gdy: 1) dziecko nosi nazwisko matki, wskazane w zgodnych oświadczeniach byłych małżonków lub rodziców (art. 88 § 1, art. 89 § 1 k.r.o.), 2) dziecko nosi nazwisko składające się z nazwiska matki i dołączonego do niego nazwiska ojca (byli małżonkowie lub rodzice dziecka nie złożyli zgodnych oświadczeń w sprawie nazwiska dziecka; art. 88 § 2, art. 89 § 1 k.r.o.). W takich wypadkach do nada-

nia dziecku nazwiska, o którym mowa w art. 90 § 1 k.r.o. nie jest potrzebna zgoda ojca dziecka<sup>27</sup>.

Rozwód albo unieważnienie małżeństwa matki małoletniego dziecka z mężczyzną, który nie jest ojcem tego dziecka, nie wpływa na skutek wywołany oświadczeniami małżonków złożonymi w trybie przewidzianym w art. 90 § 1 k.r.o.; natomiast ustalenie nieistnienia małżeństwa osób, które złożyły oświadczenia z art. 90 § 1 k.r.o. powoduje powrót dziecka do nazwiska, jakie nosiło poprzednio. Artykuł 90 § 1 i § 2 k.r.o. stosuje się odpowiednio, gdy ojciec małoletniego dziecka zawarł małżeństwo z kobietą, która nie jest matką tego dziecka (art. 90 § 3 k.r.o.).

Uzyskanie przez dziecko nazwiska na podstawie art. 90 § 1 k.r.o. nie wyłącza późniejszego ustalenia ojcostwa względem dziecka w drodze uznania ojcostwa albo sądowego ustalenia ojcostwa, i to zarówno innego mężczyzny, jak i męża matki, który nadał już dziecku swoje nazwisko. Uzyskanie przez dziecko nazwiska na podstawie art. 90 § 1 k.r.o. nie wyłącza uzyskania przez dziecko nazwiska ojca albo nazwiska utworzonego na podstawie zgodnych oświadczeń rodziców dziecka przez połączenie nazwiska matki z nazwiskiem ojca dziecka (art. 89 § 1 i § 2 k.r.o.). Jeżeli jednak dziecko uzyska nazwisko ojca albo nazwisko utworzone na podstawie zgodnych oświadczeń rodziców dziecka przez połączenie nazwiska matki z nazwiskiem ojca dziecka, automatycznie straci ono nazwisko męża matki nadane na podstawie art. 90 § 1 k.r.o.

Z art. 4 ust. 1 przywołanej tu ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska wynika, że zmiany nazwiska można dokonać wyłącznie z ważnych powodów. W szczególności – według ustawodawcy – ważne powody mają miejsce wtedy, gdy dotyczą zmiany: 1) nazwiska ośmieszającego albo nielicującego z godnością człowieka, 2) na nazwisko używane, 3) na nazwisko, które zostało bezprawnie zmienione, 4) na nazwisko noszone zgodnie z przepisami prawa państwa, którego obywatelstwo również się posiada. Ważne powody uzasadniające uwzględnienie wniosku o zmianę nazwiska małoletniego dziecka – przynajmniej w zasadzie – nie mogą być tak rozumiane, by praktyka prowadziła tu do omijania woli ustawodawcy wyrażonej w art. 90 § 2 k.r.o. Zwłaszcza w kontekście art. 90 k.r.o. oraz ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska, gdy pojawia się postulat umożliwienia małoletniemu dziecku większej asymilacji w określonej rodzinie. Pełnej prawnej asy-

<sup>27</sup> H. Haak, *Kodeks rodzinny...*, s. 192.

milacji dziecka w takiej rodzinie służy jednak inne rozwiązanie prawne, a mianowicie przysposobienie dziecka.

Jeżeli małoletnie dziecko nosi nazwisko ojca albo nazwisko utworzone na podstawie zgodnych oświadczeń rodziców dziecka przez połączenie nazwiska matki z nazwiskiem ojca dziecka (art. 90 § 2 k.r.o.), ważne powody – w rozumieniu art. 4 ust. 1 przywołanej ustawy o zmianie imienia i nazwiska – tylko wyjątkowo mogą uzasadniać zmianę nazwiska małoletniego dziecka na nazwisko męża matki (dotyczy to odpowiednio sytuacji, gdy ojciec małoletniego dziecka zawarł małżeństwo z kobietą, która nie jest matką tego dziecka; art. 90 § 3 k.r.o.). W każdym wypadku musi za tym przemawiać właściwie rozumiane dobro małoletniego, chyba że dziecko nosi np.: 1) nazwisko ośmieszające albo nieliczące z godnością człowieka, 2) nazwisko używane, 3) nazwisko, które zostało bezprawnie zmienione. Zmiana nazwiska małoletniego dziecka może tu więc dotyczyć np. dziecka, które od kilkunastu lat wychowuje się w rodzinie matki dziecka i jej męża, a orzeczenie przysposobienia tego dziecka nie jest możliwe lub zasadne.

## Podsumowanie

Jednym z praw dziecka jest prawo do zachowania swojej tożsamości. Elementem tej tożsamości jest m.in. nazwisko. Wynika to wyraźnie z treści art. 8 przywołanej na wstępie konwencji o prawach dziecka. W myśl przywołanego tu uregulowania państwa – strony tej konwencji podejmują działania mające na celu poszanowanie prawa dziecka do zachowania jego tożsamości, w tym m.in. nazwiska (ust. 1), a w przypadku, gdy dziecko zostało bezprawnie pozbawione części lub wszystkich elementów swojej tożsamości – powinny okazać właściwą pomoc i ochronę w celu jak najszybszego przywrócenia jego tożsamości (ust. 2). Według art. 24 ust. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, uchwalonego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 19 grudnia 1966 r.<sup>28</sup>, każde dziecko powinno być zarejestrowane niezwłocznie po urodzeniu i posiadać nazwisko. Polski ustawodawca realizuje te postanowienia.

---

<sup>28</sup> DzU z 1977 r., nr 38, poz. 168. Pakt ten został ratyfikowany przez Polskę 3 marca 1977 r. (DzU nr 38, poz. 167).



W myśl art. 3 ust. 1 konwencji o prawach dziecka we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych m.in. przez ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną ma być najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka. Zakładając, że w praktyce – mimo przewidzianych w tym względzie uprawnień przysługujących rodzicom dziecka – najczęściej nazwisko dziecka będzie jednolite, obawy co do najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka pozamałżeńskiego wywołują rozwiązania przyjęte w art. 89 § 1 i § 2 k.r.o., według których jest regułą, że jeżeli rodzice nie złożyli zgodnych oświadczeń w sprawie nazwiska dziecka pozamałżeńskiego, z mocy prawa nosi ono nazwisko składające się z nazwiska matki i dołączonego do niego nazwiska ojca. Wyrażając te obawy, nie można jednak pominąć tego, że uregulowania zawarte w art. 89 § 1 i § 2 k.r.o. są wyrazem równouprawnienia dzieci pozamałżeńskich i małżeńskich (por. art. 88 § 2 k.r.o.)<sup>29</sup>.

Przedstawione tu reguły dotyczące nazwiska rodowego dziecka zostały zawarte w art. 88–90 k.r.o., w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw<sup>30</sup>. Ustawa ta weszła w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia, tj. od dnia 13 czerwca 2009 r. W jej art. 9 ust. 1 znalazła wyraz zasada bezpośredniego działania nowej ustawy w odniesieniu do stosunków w niej unormowanych, powstałych przed dniem wejścia w życie nowej regulacji, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3 tego artykułu. Jeżeli więc np. na mocy wyroku, który uprawomocnił się przed dniem 13 czerwca 2009 r. nastąpiło ustalenie ojcostwa, to choć ani w tym wyroku, ani w wydanym później postanowieniu sądu opiekuńczego nie nadano dziecku nazwiska ojca (art. 89 § 2 k.r.o. w brzmieniu przed nowelizacją), od dnia 13 czerwca 2009 r. nie jest dopuszczalne nadanie temu dziecku nazwiska jego ojca przez sąd opiekuńczy na wskazanej tu podstawie prawnej. Nadanie dziecku nazwiska ojca jest jedynie konsekwencją powstania stosunku prawnego między określonym dzieckiem a mężczyzną, które-

---

<sup>29</sup> Już na podstawie analizy dotychczasowego stanu prawnego podkreślono, że przepisy kodeksu rodzinnego i opiekuńczego dotyczące nazwiska dziecka są wyrazem zasady równouprawnienia wszystkich dzieci bez względu na to, czy pochodzą z małżeństwa, czy ze stosunków pozamałżeńskich; zauważono też, iż celem ich jest zatarcie oznak pozamałżeńskiego pochodzenia dziecka. Zob. H. Ciepla, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy z komentarzem*, red. K. Piasecki, Warszawa 2000, s. 540.

<sup>30</sup> Zob. przyp. 9.

go ojcostwo zostało ustalone<sup>31</sup>; nadanie dziecku nazwiska ojca nie kreuje w tym względzie odrębnego stosunku prawnego, a nienadanie dziecku nazwiska ojca nie oznacza, że wobec tego nienadania nie powstał taki stosunek<sup>32</sup>. Na mocy art. 9 ust. 1 ustawy nowelizacyjnej z 2008 r., w razie sądowego ustalenia ojcostwa przed dniem 13 czerwca 2009 r. nadanie dziecku nazwiska ojca powinno nastąpić na podstawie art. 89 § 2 k.r.o. w brzmieniu po nowelizacji. Nie jest to jednak możliwe, skoro w tym artykule zostało zawarte postanowienie, że w razie sądowego ustalenia ojcostwa nadanie dziecku nazwiska ojca następuje w wyroku ustalającym ojcostwo. Nieuwzględnienie powyższego przez ustawodawcę powoduje, że w zasygnalizowanym tu zakresie budzi zastrzeżenie stosowanie zasady bezpośredniego działania nowej ustawy, wprowadzonej w art. 9 ust. 1 tej ustawy.

Jeżeli na mocy wyroku, który uprawomocnił się przed dniem 13 czerwca 2009 r., nastąpiło ustalenie ojcostwa i ani w tym wyroku, ani w wydanym później postanowieniu sądu opiekuńczego nie nadano dziecku nazwiska ojca, to od dnia 13 czerwca 2009 r. nadanie takiemu dziecku nazwiska jego ojca jest możliwe w trybie ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska<sup>33</sup>. W tym trybie zmiana nazwiska małoletniego dziecka następuje na pisemny wniosek przedstawiciela ustawowego dziecka (art. 9 ust. 2 tej ustawy). Zazwyczaj już sam fakt, że nazwisko dziecka ma zostać zmienione na nazwisko jego ojca, będzie stanowić dostateczną podstawę do potraktowania tego jako

---

<sup>31</sup> Por. np. J. Gajda, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 348. Choć – w stanie prawnym obowiązującym przed dniem 13 czerwca 2009 r. – przesądzenie kwestii ojcostwa określonego mężczyzny w orzeczeniu sądowym nie wpływało automatycznie na kształt nazwiska dziecka. Por. J. Strzebińczyk, w: *System prawa prywatnego*, red. Z. Radwański, tom 12 *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, red. T. Smoczyński, Warszawa 2003, s. 359.

<sup>32</sup> Na marginesie: inaczej jest, gdy chodzi o stosunek alimentacyjnoprawny między ojcem, którego ojcostwo zostało ustalone przez sąd a dzieckiem (i odwrotnie), bowiem przesłanką powstania tego stosunku jest pochodzenie prawne dziecka od określonego mężczyzny; co do takiego stosunku alimentacyjnoprawnego, powstałego przed dniem 13 czerwca 2009 r., znajduje zastosowanie zasada bezpośredniego stosowania nowej ustawy. Jeżeli zaś przed dniem 13 czerwca 2009 r. sąd w prawomocnym wyroku ustalającym ojcostwo albo później, w prawomocnym postanowieniu, nie przyznał ojcu władzy rodzicielskiej, to w takim wypadku nie powstał przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej ten stosunek rodzinnoprawny, którego treścią jest władza rodzicielska. Nie oznacza to jednak, że w przedmiocie władzy rodzicielskiej takiego ojca nie znajduje zastosowania zasada bezpośredniego stosowania nowej ustawy. Zgodnie z regułą zawartą w art. 9 ust. 1 ustawy nowelizacyjnej z 2008 r. w tym wypadku stosuje się art. 93 § 1 k.r.o., wobec czego władza rodzicielska przysługuje ojcu dziecka z dniem 13 czerwca 2009 r.

<sup>33</sup> Zob. przyp. 10.

ważny powód w rozumieniu art. 4 ust. 1 przywołanej tu ustawy o zmianie imienia i nazwiska, który jest konieczny do uwzględnienia wniosku o zmianę nazwiska<sup>34</sup>.

Wyjątek od generalnej reguły bezpośredniego działania ustawy nowelizacyjnej dotyczy m.in. wszczętych przed dniem wejścia w życie tej ustawy spraw o ustalenie pochodzenia dziecka – w tych sprawach stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 9 ust. 2 ustawy nowelizacyjnej). Ta zasada dalszego działania dawnej ustawy znajduje jednak zastosowanie w sprawach wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej, a nie dotyczy stosunków unormowanych w tej ustawie, powstałych przed dniem jej wejścia w życie. W sprawie o ustalenie ojcostwa wszczętej przed dniem 13 czerwca 2009 r. sąd w wyroku ustalającym ojcostwo nada dziecku na jego wniosek albo na wniosek jego przedstawiciela ustawowego nazwisko ojca; jeżeli dziecko ukończyło 13 lat, do nadania nazwiska ojca będzie potrzebne także wyrażenie zgody osobiście przez dziecko (art. 89 § 2 k.r.o. w brzmieniu przed nowelizacją). Zważywszy na przewidziany w art. 9 ust. 2 ustawy nowelizacyjnej z 2008 r. zakres zastosowania zasady dalszego działania dawnej ustawy, nie jest dopuszczalne nadanie dziecku nazwiska ojca przez sąd opiekuńczy w postanowieniu wydanym po uprawomocnieniu się wyroku ustalającego ojcostwo, choć uprawomocnienie to nastąpiło po dniu 13 czerwca 2009 r. (w tym zakresie nie stosuje się przepisu dotychczasowego, tj. art. 89 § 2 k.r.o. w brzmieniu przed nowelizacją).

## CHILD'S SURNAME AT BIRTH PURSUANT TO THE FAMILY AND GUARDIANSHIP CODE

### Summary

The surname is an attribute of every natural person, including a child. The surname at birth (the family name) is – in fact – a surname acquired as a consequence

---

<sup>34</sup> Wniosek odpowiadający wymaganiom przewidzianym w art. 89 § 2 k.r.o. w dotychczasowym brzmieniu był dla sądu wiążący. Oznacza to, że jego celowość nie podlegała kontroli sądowej. Skoro stosowny wniosek wiązał sąd, to tym bardziej nie mógł skutecznie sprzeciwić się wnioskowi ojciec dziecka.

of having been born, according to rules provided for in the Family and Guardianship Code, inseparable from a person, even after his or her death. In the regulatory environment in force since 13 June 2009, formed by the Act of 6 November 2008 on the Amendment to the Act – the Family and Guardianship Code and Some Other Acts (Journal of Laws No. 220, item 1431), the rules in question have been contained in articles 88–91 of the Family and Guardianship Code. The article examines the issue of the legitimate child's and illegitimate child's surname.

*Translated by Przemysław Lembicz*

ŁUKASZ FÓRMANKIEWICZ

**NOWA USTAWA O ZMIANIE IMIENIA I NAZWISKA  
WYBRANE ZAGADNIENIA MATERIALNOPRAWNE**

**Wprowadzenie**

Imię i nazwisko indywidualizują osobę fizyczną na zewnątrz, służą do odróżnienia od innych osób oraz pełnią istotną funkcję w życiu jednostki, rodziny i grupy społecznej. Stałość imienia i nazwiska stanowi natomiast podstawę porządku społecznego. Określenie nazwiska zależy głównie od przynależności osoby do określonej rodziny. Imię wybierane jest przez rodziców, a wyjątkowo przez kierownika urzędu stanu cywilnego lub sąd opiekuńczy<sup>1</sup>. Posiadanie oraz używanie imienia i nazwiska jest prawem, a także obowiązkiem człowieka<sup>2</sup>. Podanie swego imienia i nazwiska stanowi w szczególności niezbędny element do wszczęcia postępowania zmierzającego do przymusowej realizacji przez państwo wiążącego stronę z innym podmiotem stosunku prawnego. Wynika to przede wszystkim z odpowiednich przepisów kodeksu postępowania cywilnego (np. art. 126, 325)<sup>3</sup>. Imię i nazwisko są co do zasady trwałymi atrybutami człowieka, prawnie mu przypisanymi poprzez zarejestrowanie w aktach stanu cy-

---

<sup>1</sup> Art. 50 i 52 ustawy z 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn. DzU z 2004 r., nr 161, poz. 1688 ze zm.).

<sup>2</sup> J. Cagara, *Imię i nazwisko w polskim prawie*, NP 1978, nr 3, s. 405.

<sup>3</sup> Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2007, s. 145.

wilnego i dlatego ich zmiana jest dopuszczalna tylko w wypadkach wyraźnie przewidzianych w obowiązujących przepisach.

## Regulacje prawne dotyczące imion i nazwisk

Kwestia nazwiska i imienia jest regulowana przez różne dziedziny prawa. W szczególności nadanie i zmiana nazwiska lub imienia stanowi przedmiot norm prawa cywilnego oraz administracyjnego.

Zmiana nazwiska przewidziana przez prawo cywilne może nastąpić tylko w przypadkach wskazanych w ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy<sup>4</sup>. Jako przykład można wskazać rozwiązania dotyczące ustalenia ojcostwa (art. 89 § 1–3 k.r.o) oraz przysposobienia (art. 122 § 1–3 k.r.o.). Brak jest natomiast norm prawnych regulujących zmianę imienia na gruncie prawa cywilnego (wyjątkiem jest regulacja zawarta w art. 122 § 3 k.r.o.). Poza wypadkami przewidzianymi w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym zmiana nazwiska lub imienia może nastąpić tylko w trybie ustalonym przez przepisy prawa administracyjnego.

Taką materialnoprawną podstawą rozstrzygnięć organów administracji publicznej w sprawach zmiany nazwisk lub imion są przepisy ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska<sup>5</sup> (dalej jako u.z.i.n.). Ustawa ta stanowi nową regulację prawną w zakresie zmiany imienia lub nazwiska. Zastąpiła ona ustawę z dnia 15 listopada 1956 r. o zmianie imion i nazwisk<sup>6</sup>, która z kolei zastąpiła dekret z dnia 10 listopada 1945 r. o zmianie i ustalaniu imion i nazwisk<sup>7</sup>.

Uchwalenie nowego aktu prawnego dotyczącego kompleksowego uregulowania zmiany imienia lub nazwiska spowodowane było koniecznością dostosowania rozwiązań prawnych w tej kwestii do regulacji unijnych oraz Konwencji Międzynarodowej Komisji Stanu Cywilnego<sup>8</sup>, jak również do przepisów

---

<sup>4</sup> DzU nr 9, poz. 59 ze zm.

<sup>5</sup> DzU nr 220, poz. 1414.

<sup>6</sup> Tekst jedn. DzU z 2005 r., nr 233, poz. 1992 ze zm.

<sup>7</sup> DzU z 1945 r., nr 56, poz. 310 ze zm.

<sup>8</sup> Art. 2 Konwencji nr 20 Międzynarodowej Komisji Stanu Cywilnego z 5 września 1980 r. dotyczącej wydawania zaświadczenia o zdolności prawnej do zawarcia małżeństwa, której proces ratyfikacyjny jest w toku, stanowi, iż przy stosowaniu niniejszej konwencji uchodź-

kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz ustawy z dnia 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (dalej jako p.a.s.c.)<sup>9</sup>. Ustawodawca wziął także pod uwagę orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w Luksemburgu<sup>10</sup>, w którym Trybunał uznał, iż w aktualnym stanie prawa wspólnotowego zasady rządzące nazwiskiem osoby należą do kompetencji państw członkowskich. Mając te kompetencje, państwa członkowskie muszą jednak postępować zgodnie z prawem wspólnotowym, w szczególności z prawem każdego obywatela Unii Europejskiej do swobodnego poruszania się i przebywania na terytorium państwa członkowskiego. Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że zasada niezmienności nazwiska ułatwia identyfikację osób, nie może jednakże uzasadniać pozbawiania dzieci, mających obywatelstwo innego państwa członkowskiego, prawa do noszenia nazwiska utworzonego w myśl prawa tego państwa.

Ustawa o zmianie imienia i nazwiska wprowadziła kilka istotnych zmian polegających przede wszystkim na:

- poszerzeniu katalogu osób uprawnionych do zmiany imienia lub nazwiska;
- zdefiniowaniu pojęć: „zmiana imienia” i „zmiana nazwiska”;
- dookreśleniu, jakiego rodzaju nazwiska podlegają zmianie;
- modyfikacji katalogu ważnych powodów uzasadniających zmianę imienia lub nazwiska.

Ustawa prawie wyczerpująco reguluje tryb i przesłanki zmiany imienia lub nazwiska. Prawie wyczerpująco, ponieważ nie wolno zapominać o rozwiązaniu przyjętym w art. 51 ust. 1 p.a.s.c. W myśl tego artykułu rodzice dziecka mogą w ciągu 6 miesięcy od daty sporządzenia aktu urodzenia złożyć kierownikowi urzędu stanu cywilnego pisemne oświadczenie o zmianie imienia (imion) dziecka wpisanego do aktu w chwili jego sporządzenia. Dopiero zatem te dwa akty prawne stanowią na gruncie prawa administracyjnego całościowe uregulowanie zagadnień związanych ze zmianą nazwisk i imion. Podkreślenia wymaga również fakt, że ustawa o zmianie imienia i nazwiska ma zastosowanie, gdy akt

---

cy i bezpieczeństwa, których status osobowy podlega prawu umawiającego się państwa, są traktowani jak obywatele tego państwa.

<sup>9</sup> Tekst jedn. DzU z 2004 r., nr 161, poz. 1688 ze zm.

<sup>10</sup> Wyrok TS z 2 października 2003 r., C 148/02 Carlos Garcia przeciwko Belgii, ECR 2003/10B/I-11613.

stanu cywilnego został sporządzony prawidłowo, zgodnie z wolą zgłaszającego i obowiązującymi przepisami<sup>11</sup>.

### Imię i nazwisko jako element stanu cywilnego

Pojęcie stanu cywilnego nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę, a jego rozumienie w nauce jest sporne. J. Litwin przez stan cywilny osoby rozumie sumę cech charakteryzujących jej sytuację w rodzinie i jej sytuację czysto osobistą. Pierwszy zespół cech określa stanowisko osoby w rodzinie; chodzi o to, czy dana osoba jest małżonkiem, krewnym, powinowatym innej osoby. Drugi zespół cech obejmuje te, które mają charakter czysto osobisty: płeć, wiek, imię<sup>12</sup>. Uważa się też, że stan cywilny oznacza sytuację prawną osoby w rodzinie, na którą składają się więzy wynikające z pokrewieństwa między rodzicami a dzieckiem oraz między małżonkami<sup>13</sup>. Z kolei S. Grzybowski definiuje stan cywilny jako zespół indywidualnych cech jednostki ludzkiej i dotyczących jej zdarzeń, które charakteryzują osobę fizyczną, a zarazem posiadają doniosłość prawną<sup>14</sup>. Według Z. Radwańskiego pojęcie stanu cywilnego należy odnieść do podstawowych cech osobistych człowieka, podlegających ogólnemu reżimowi prawa o aktach stanu cywilnego<sup>15</sup>.

Stan cywilny osoby fizycznej ujmowany jest więc wąsko (A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniak) albo szeroko (J. Litwin, Z. Radwański, S. Grzybowski). Szersze znaczenie temu pojęciu zdaje się także nadawać ustawodawca. Artykuł 1 i 3 p.a.s.c stanowi bowiem, że ustawa reguluje sprawy związane z rejestracją urodzeń, małżeństw oraz zgonów, a także sprawy dotyczące innych zdarzeń, które mają wpływ na stan cywilny osób; stan cywilny osoby stwierdza się na podstawie aktów sporządzonych w księgach stanu cywilnego.

Przyjęcie szerokiego rozumienia stanu cywilnego, które dominuje w doktrynie, pozwala objąć tym pojęciem imię i nazwisko jednostki.

<sup>11</sup> Postanowienie SN z 23 listopada 1962 r., III CR 58/62, OSNC 1964, nr 1, poz. 8.

<sup>12</sup> J. Litwin, *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 1961, s. 16.

<sup>13</sup> A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniak, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1998, s. 177.

<sup>14</sup> S. Grzybowski, w: *Prawo cywilne*, red. S. Grzybowski, Warszawa 1981, s. 42.

<sup>15</sup> Z. Radwański, *Prawo cywilne...*, s. 148.



## Imię i nazwisko jako dobra osobiste

Dobra osobiste jako wartości związane z osobowością człowieka i ściśle związane z osobą ludzką, decydujące o jej pozycji w społeczeństwie oraz obejmujące fizyczną i psychiczną integralność człowieka<sup>16</sup>, stanowią przedmiot ochrony cywilnoprawnej przewidzianej w art. 23 i 24 k.c. Jednym z dóbr osoby fizycznej wyraźnie zaliczonym w art. 23 k.c. do dóbr osobistych jest nazwisko. Objęcie nazwiska ochroną oznacza, że każdy może żądać, by inna osoba nie używała bezprawnie jego nazwiska, a w przypadku naruszenia tego dobra, może domagać się ochrony przewidzianej w art. 24 k.c. Podstawę użycia cudzego nazwiska stanowi przede wszystkim zgoda osoby, którą nazwisko określa albo zgoda wyrażona np. przez sąd<sup>17</sup>.

Niewymienienie imienia jako dobra osobistego w art. 23 k.c. nie oznacza, że nie podlega ono ochronie. Truizmem jest twierdzenie, że imię stanowi dobro osobiste człowieka<sup>18</sup>. Nie ulega bowiem wątpliwości, że nazwisko i imię służą indywidualizacji osoby fizycznej. Trudno jednak uznać, iż użycie samego imienia przez drugą osobę stanowi naruszenie dobra osobistego. Jednakże posłużenie się tylko imieniem danej osoby fizycznej w określonym kontekście sytuacyjnym z podaniem cech, które pozwalają w sposób jednoznaczny ocenić, o jaką osobę chodzi (np. podanie obok imienia miejsca i adresu zamieszkania tej osoby), daje podstawy do objęcia samego imienia również ochroną przewidzianą w art. 24 k.c. Nie można jednak mylić imienia z „dobrym imieniem” jako stroną zewnętrzną czci człowieka, która została bezpośrednio wskazana w art. 23 k.c. W czci człowieka wyróżnia się dwie strony: stronę wewnętrzną, nazywaną godnością osobistą, obejmującą wyobrażenie człowieka o własnej wartości oraz oczekiwanie szacunku ze strony innych ludzi, oraz stronę zewnętrzną, oznaczającą dobrą sławę (dobre imię), szacunek, którym obdarza

---

<sup>16</sup> M. Pazdan, w: *System Prawa Prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*. T. 1, red. M. Safjan, Warszawa 2007, s. 1117.

<sup>17</sup> W myśl art. 13 ust. 3 ustawy z 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (DzU nr 5, poz. 24 ze zm.) właściwy prokurator lub sąd może zezwolić, ze względu na ważny interes społeczny, na ujawnienie danych osobowych i wizerunku osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze lub sądowe.

<sup>18</sup> Z. Radwański, w: *Studia z prawa cywilnego. Księga pamiątkowa dla uczczenia 50-lecia pracy naukowej prof. Adama Szpunara*, Warszawa–Łódź 1983, s. 28; glosa H. Doleckiego do wyroku NSA – Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu z 14 stycznia 1986 r., SA/Wr 880/85, OSPIKA 1988, nr 1 poz. 22, s. 42; J. Cagara, *Imię i nazwisko...*, s. 417.

daną osobę otoczenie i obejmującą wszystkie dziedziny aktywności życiowej osoby: jej życie osobiste, zawodowe i społeczne<sup>19</sup>. Imię osoby fizycznej stanowi jej dobro osobiste, a jego ochrona winna być dopuszczona zwłaszcza w sytuacjach niemieszczących się w naruszeniu dobrej sławy.

### Konstytucyjna ochrona imion i nazwisk

Nazwisko, jako dobro osobiste, stanowi również przedmiot ochrony przewidzianej przede wszystkim w art. 47 Konstytucji RP. Przepis ten odnosi się do ochrony życia prywatnego, czci oraz dobrego imienia. Brak jest natomiast regulacji odnoszącej się wprost do ochrony imienia czy też prawa do imienia i nazwiska. Czy ochronę przewidzianą w Konstytucji RP dla praw i wolności człowieka można rozciągnąć na takie właśnie prawo? Zdaje się, że tak.

Zapewnienie praw i wolności człowieka stanowi podstawową funkcję państwa (art. 5 Konstytucji RP). Przyjmuje się, że wolność człowieka jest jego naturalną zdolnością do podejmowania aktów woli (decyzji) i ich realizacji, która w warunkach życia jednostki w społeczeństwie podlega ograniczeniom w celu zapewnienia innym takiej samej możliwości korzystania z wolności<sup>20</sup>. Podjęcie decyzji o wyborze imienia dla dziecka stanowi zatem przejaw wolności jednostki. Nie jest to jednak wolność absolutna i nieograniczona. Imię dziecka nie może być m.in. ośmieszające, nieprzyzwoite oraz niepozwalające odróżnić płci dziecka (art. 50 ust. 1 p.a.s.c.). Wniosek, że prawo do posiadania imienia i nazwiska stanowi element praw człowieka można natomiast wyinterpretować z treści konwencji z dnia 20 listopada 1989 r. o prawach dziecka<sup>21</sup>. Artykuły 7 i 8 konwencji gwarantują prawo do otrzymania od momentu urodzenia imienia oraz zachowania tożsamości, w tym obywatelstwa, nazwiska. Prawo do posiadania i używania imienia i nazwiska jako prawo osobiste podlega *de lege lata* ochronie przewidzianej m.in. w art. 31 Konstytucji RP oraz w prawie międzynarodowym. Ewentualne wprowadzenie do Konstytucji RP

<sup>19</sup> M. Pazdan, w: *System Prawa Prywatnego...*, s. 1121.

<sup>20</sup> Wyrok SN z 28 września 2000 r., V KKN 171/98, OSNKW 2001, nr 3–4, poz. 31; L. Wiśniewski, w: *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 2006, s. 22.

<sup>21</sup> DzU z 1991 r., nr 120, poz. 526.

regulacji odnoszącej się bezpośrednio do imienia i nazwiska nie jest celowe oraz konieczne.

### **Przesłanki podmiotowe ustawy**

Przepisy nowej ustawy są ukierunkowane na regulacje zasad zmiany imion i nazwisk obywateli polskich oraz cudzoziemców – bezpaństwowców i uchodźców (art. 2 u.z.i.n.). Stanowi to novum w stosunku do poprzedniej regulacji, która swoim zakresem obejmowała tylko obywateli polskich i apatrydów.

Podmioty wymienione w art. 2 u.z.i.n. mogą domagać się zmiany imienia lub nazwiska, przez którą ustawa rozumie zmianę na inne imię lub zmianę pisowni imienia oraz zmianę na inne nazwisko, zmianę pisowni nazwiska lub zmianę nazwiska ze względu na formę właściwą dla rodzaju żeńskiego lub męskiego. Uwzględniając nadto treść art. 6 ustawy, dopuszczalna jest zmiana nazwiska na nazwisko dwuczłonowe.

### **Obywatele Polski**

Konstytucja RP w art. 34 określając sposób nabywania obywatelstwa, przyjmuje zasadę prawa krwi. Wyraża się ona w tym, że nabycie obywatelstwa polskiego odbywa się w sposób naturalny, przez fakt urodzenia się z rodziców będących obywatelami polskimi. Jest to sposób podstawowy, zasadniczy. Inne sposoby uzyskania obywatelstwa polskiego określa ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim<sup>22</sup>. W myśl zawartych w niej przepisów obywatelem polskim jest:

- osoba, która w dniu wejścia w życie ustawy (tj. w dniu 22 sierpnia 1962 r.) posiadała obywatelstwo polskie na podstawie dotychczasowych przepisów (art. 1 ustawy);
- dziecko, które nabywa przez urodzenie obywatelstwo polskie, gdy oboje rodzice są obywatelami polskimi albo jedno z rodziców jest obywatelem polskim, a drugie jest nieznanе bądź nieokreślone jest jego obywatelstwo lub nie posiada żadnego obywatelstwa (art. 4 ustawy);

---

<sup>22</sup> Tekst jedn. DzU z 2000 r., nr 28, poz. 353 ze zm.

- dziecko urodzone lub znalezione w Polsce, które nabywa obywatelstwo polskie, gdy oboje rodzice są nieznanymi bądź nieokreślonymi jest ich obywatelstwo lub nie posiadają żadnego obywatelstwa (art. 5 ustawy);
- dziecko rodziców, z których jedno jest obywatelem polskim, drugie zaś obywatelem innego państwa, nabywa ono przez urodzenie obywatelstwo polskie (art. 6 ust. 1 zd. I ustawy). Artykuł 6 ust. 1 zd. II ustawy przewiduje jednak, że rodzice w oświadczeniu złożonym zgodnie przed właściwym organem w ciągu trzech miesięcy od dnia urodzenia się dziecka mogą wybrać dla niego obywatelstwo państwa obcego, którego obywatelem jest jedno z rodziców, jeżeli według prawa tego państwa dziecko nabywa jego obywatelstwo. Jednakże dziecko, które nabyło obywatelstwo obce zgodnie ze wskazanym art. 6 ust. 1 lub 2 ustawy, nabywa obywatelstwo polskie, jeżeli po ukończeniu szesnastu lat, a przed upływem sześciu miesięcy od dnia osiągnięcia pełnoletniości złoży odpowiednie oświadczenie przed właściwym organem i organ ten wyda decyzję o przyjęciu oświadczenia.

Cudzoziemcowi można, na jego wniosek, przyznać obywatelstwo polskie, jeżeli zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej 5 lat na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich lub posiada prawo stałego pobytu (art. 8 ust. 1 ustawy). Ponadto cudzoziemiec pozostający co najmniej 3 lata w związku małżeńskim zawartym z osobą posiadającą obywatelstwo polskie, który mieszka na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich lub posiada prawo stałego pobytu, może nabyć obywatelstwo polskie, jeżeli w terminie określonym w ustawie złoży odpowiednie oświadczenie przed właściwym organem i organ ten wyda decyzję o przyjęciu oświadczenia (art. 10 ust. 1 ustawy). Osoba o nieokreślonym obywatelstwie lub nieposiadająca żadnego obywatelstwa może być uznana za obywatela polskiego, jeżeli mieszka w Polsce na podstawie zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich co najmniej 5 lat (art. 9 ust. 1 ustawy).

## Cudzoziemcy

Drugą grupą podmiotów są cudzoziemcy. W ramach tej kategorii ustawodawca wyróżnił apatrydów i uchodźców.

Apatryda stanowi szczególną kategorię cudzoziemca. W myśl art. 2 ustawy o cudzoziemcach<sup>23</sup>, cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego. Jest nim zatem także bezpaństwowiec, który nie posiada obywatelstwa żadnego państwa. Warunkiem niezbędnym, by bezpaństwowiec (apatryda) mógł wystąpić z wnioskiem o zmianę imienia lub nazwiska jest legitymowanie się w Rzeczypospolitej Polskiej miejscem pobytu stałego.

Wprowadzenie określenia „miejsce pobytu stałego” i zastąpienie nim poprzednio obowiązującego „miejsca zamieszkania” konieczne było przede wszystkim z uwagi na rozbieżność poglądów na temat miejsca zamieszkania<sup>24</sup>. Miejsce pobytu stałego zdefiniowane zostało w ustawie z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych<sup>25</sup>. Stosownie do treści art. 6 ust. 1 tej ustawy pobytem stałym jest zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego przebywania. Pojęcie pobyt stały odnosi się, jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny, do konkretnego adresu (domu, lokalu)<sup>26</sup>. O charakterze pobytu decyduje zatem faktyczny zamiar osoby fizycznej. Zamiar stałego przebywania musi być określony na podstawie obiektywnych, możliwych do stwierdzenia okoliczności pozwalających przyjąć, iż dana miejscowość stanowi centrum życiowe osoby, w którym koncentrują się jej osobiste i majątkowe interesy. Nie wystarczy tylko ocena treści oświadczenia woli osoby<sup>27</sup>.

Zbieżność pomiędzy formułą zastosowaną w nowej ustawie a ustawą o ewidencji ludności i dowodach osobistych nakazuje przyjąć, by brzmiące tak samo określenia tłumaczone były w taki sam sposób. Brak jest podstaw do przyjęcia, by pojęcie miejsce pobytu stałego użyte w ustawie o zmianie imienia

<sup>23</sup> Tekst jedn. DzU z 2006 r., nr 234, poz. 1694 ze zm.

<sup>24</sup> A. Czajkowska, *Zmiana imion i nazwisk. Geneza. Komentarz. Orzecznictwo. Wzory decyzyj*, Warszawa 2007, s. 39.

<sup>25</sup> Tekst jedn. DzU z 2006 r., nr 139, poz. 993 ze zm.

<sup>26</sup> Uzasadnienie wyroku NSA z 27 września 1990 r., III SA 688/90, ONSA 1990, nr 2–3, poz. 55.

<sup>27</sup> Wyrok NSA z 19 marca 1981 r., SA 314/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 24.

i nazwiska rozumieć inaczej niż w ustawie o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Ostatnią grupą podmiotów są cudzoziemcy, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy<sup>28</sup>. Status uchodźcy w naszym kraju nadaje się cudzoziemcowi, jeżeli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju (art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>29</sup>). Prześladowanie musi ze względu na swoją istotę lub powtarzalność stanowić poważne naruszenie praw człowieka, w szczególności praw, których uchylenie jest niedopuszczalne zgodnie z art. 15 ust. 2 konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.<sup>30</sup> lub być kumulacją różnych działań bądź zaniechań stanowiących naruszenie praw człowieka, których oddziaływanie jest równie dotkliwe, jak wyżej wskazane prześladowania (art. 13 ust. 3 ustawy). Konieczną przesłanką wystąpienia przez uchodźcę z wnioskiem jest posiadanie takiego statusu, neutracenie go w chwili składania wniosku i w momencie orzekania o zmianie imienia lub nazwiska oraz spełnienie warunku, o którym stanowi art. 4 ust. 2 u.z.i.n., a który zostanie przedstawiony w dalszej części artykułu.

Treść art. 2 u.z.i.n. świadczy o zamkniętym katalogu podmiotów uprawnionych do zmiany imienia lub nazwiska. Obywatel Unii Europejskiej musi zatem wykazać, że posiada również obywatelstwo polskie. Tylko wówczas będzie on uprawniony do złożenia przedmiotowego wniosku. Taka regulacja jest zgodna z prawem wspólnotowym, gdyż zasady rządzące nazwiskiem osoby pozostawia się w kompetencji państw członkowskich.

---

<sup>28</sup> Pojęcie „uchodźca” określa art. 1 konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców (DzU z 1991 r., nr 119, poz. 515).

<sup>29</sup> Tekst jedn. DzU z 2006 r., nr 234, poz. 1695 ze zm.

<sup>30</sup> DzU z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.

## Przesłanki przedmiotowe ustawy

### Przesłanki pozytywne

Porównując poprzednie przepisy ustawy o zmianie imion i nazwisk z nową regulacją, dostrzega się, iż katalog ważnych powodów uległ istotnej zmianie. Obecnie zmiany imienia lub nazwiska można dokonać wyłącznie z ważnych powodów, w szczególności, gdy dotyczą zmiany:

- 1) imienia lub nazwiska ośmieszającego albo nieliczącego z godnością człowieka;
- 2) na imię lub nazwisko używane;
- 3) na imię lub nazwisko, które zostało bezprawnie zmienione;
- 4) na imię lub nazwisko noszone zgodnie z przepisami prawa państwa, którego obywatelstwo również się posiada.

Wyliczenie to ma charakter przykładowy i nie wyłącza innych okoliczności. Katalog ważnych powodów jest tym samym katalogiem otwartym i wymienia tylko kilka przykładowych okoliczności uzasadniających zmianę imienia lub nazwiska.

Określenie ważne powody nie zostało zdefiniowane prawnie, oznaczane jest w teorii prawa mianem wyrażenia nieostrego. Użycie przez ustawodawcę takiego określenia ogranicza kontrolę legalności decyzji wydanych na podstawie przepisów używających takich określeń, zobowiązując jednocześnie organ sprawujący kontrolę do rozważenia, czy dokonana przez organ administracji państwowej ocena okoliczności sprawy nie nosi cech dowolności, czy nie przekroczyła dopuszczalnej granicy swobody interpretacji pojęć nieostrych na tle konkretnego stanu faktycznego<sup>31</sup>. Jak wskazał NSA, interpretacja pojęć nieostrych musi być dokonywana na gruncie konkretnej sprawy, a w sprawach dotyczących zmiany imion i nazwisk wykładnia pojęcia ważne powody musi być dokonywana z uwzględnieniem charakteru (formy, brzmienia i pisowni) nowych żądanych imion i nazwisk, mających zastąpić stare. Innymi słowy, interpretacja pojęcia ważne powody powinna uwzględniać indywidualne warunki każdego przypadku<sup>32</sup>. Wola osoby co do zmiany jego nazwiska nie stanowi przesłanki samodzielnej i wystarczającej, jeśli nie jest ona poparta waż-

<sup>31</sup> Wyrok NSA z 26 maja 1981 r., SA 974/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 49.

<sup>32</sup> Wyrok NSA z 15 marca 2007 r., II OSK 452/06, LEX nr 325299.

nymi powodami w rozumieniu art. 4 ustawy<sup>33</sup>. NSA w wyroku z dnia 8 września 1981 r. uznał jednak, że pojęcie ważne powody winno być rozpatrywane od strony subiektywnej oceny zainteresowanego zmianą nazwiska<sup>34</sup>.

Przepis art. 4 ust. 1 i 2 u.z.i.n. wymienia przykładowo ważne powody uzasadniające zmianę nazwiska. Ustawa wskazuje zarazem (art. 5) sytuacje, w których wnioski o zmianę nazwiska nie może zostać uwzględniony.

### **Imię lub nazwisko ośmieszające albo nieliczące z godnością człowieka**

Ośmieszać, czyli spowodować, że ktoś lub coś staje się przedmiotem śmiechu i drwin<sup>35</sup>. Takie znaczenie temu słowu nadaje *Słownik języka polskiego*. Takie też znaczenie winno uwzględniać się, dokonując oceny przedmiotowej przesłanki. Zasadne jest dokonanie tej oceny nie tylko na podstawie kryteriów obiektywnych. Należy uwzględnić także aspekt subiektywny. Ma rację W. Hrynicky stwierdzając, że „ośmieszanie i poczucie ośmieszenia mają dość znaczny wymiar subiektywny, gdyż każdy z nas ma swoistego rodzaju indywidualną wrażliwość w tej mierze i każdy indywidualnie mógłby stwierdzić, jakie ewentualnie imię mogłoby być ośmieszające dla nas czy naszego dziecka”<sup>36</sup> i uznając, iż organ administracji publicznej przy podejmowaniu decyzji powinien odwołać się przede wszystkim do językowych znaczeń określenia „ośmieszający”<sup>37</sup>.

Różne przyczyny mogą decydować o tym, czy nazwisko ma charakter ośmieszający. Mogą to być nazwiska utworzone z nazw przedmiotów, zwierząt, roślin czy też nazwiska odzwierciedlające cechy osoby je noszącej<sup>38</sup>. Jako materiał pomocniczy mogą służyć nieobowiązujące już rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych z dnia 15 listopada 1930 r. o zmianie nazwisk hańbiących,

<sup>33</sup> Wyrok NSA z 8 czerwca 2004 r., II SA/Kr 3199/00, ONSAiWSA 2005, nr 3, poz. 56.

<sup>34</sup> Wyrok NSA z 8 września 1981 r., II SA 346/81, OSNPG 1983, nr 5, poz. 2.

<sup>35</sup> www.sjp.pwn.pl, 24.04.2009 r.

<sup>36</sup> Glosa W. Hrynickygo do wyroku NSA z 4 kwietnia 2007 r., II OSK 614/06, ZNSA 2008, nr 1, s. 164.

<sup>37</sup> W. Hrynicky, *Uznanie administracyjne czy ocena administracyjna? Studium na przepisie art. 50 ust. 1 ustawy z 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego*, „Administracja” 2006, nr 3, s. 144.

<sup>38</sup> S. Łakoma, *Rejestracja i zmiana nazwiska*, RPEiS 2008, nr 4, s. 73.



ośmieszających lub nielicujących z godnością człowieka<sup>39</sup> oraz zarządzenie nr 107/64 ministra spraw wewnętrznych z sierpnia 1964 r. o wprowadzeniu do użytku instrukcji w sprawie zmiany oraz ustalania imion i nazwisk. Według tej instrukcji nazwiska ośmieszające lub nielicujące z godnością człowieka to nazwiska, które nie mają brzmienia charakterystycznego dla nazwisk i stanowią wyrazy mogące wywołać żartobliwe, ironiczne lub pogardliwe uwagi, uciążliwe dla osób je noszących<sup>40</sup>.

Nazwisko nieprzystające do godności ludzkiej to nazwisko nielicujące z godnością człowieka<sup>41</sup>, czyli z poczuciem wartości jednostki ludzkiej, nazwisko wyrażające brak szacunku dla samego siebie. Ocena danego wyrazu pod kątem tej przesłanki pozostawiona jest więc swobodnej, ale nie dowolnej interpretacji organu administracji<sup>42</sup>.

### **Imię lub nazwisko używane**

W poprzednio obowiązującej ustawie w art. 2 ust. 2 pkt 2 zapisano, że ważne względy zachodzą w szczególności, gdy wnioskodawca pragnie zmienić swoje nazwisko na nazwisko, którego używa. Obecnie ustawa dopuszcza zmianę imienia lub nazwiska na imię lub nazwisko używane. Brak użycia zwrotu „aktualnie używane” nie stanowi przeszkody, by uznać, że wnioskodawca może wystąpić o zmianę tylko na aktualnie używane imię lub nazwisko. Koreluje to z treścią art. 7 ust. 1 u.z.i.n., w myśl którego zmiana nazwiska może dotyczyć nazwiska noszonego aktualnie. Przemawia za tym też konieczność dostosowania oznaczenia indywidualizującego daną osobę do aktualnie używanego imienia lub nazwiska, pod którym osoba jest powszechnie znana, co wnioskodawca

---

<sup>39</sup> DzU nr 89, poz. 702. Zgodnie z § 1 rozporządzenia za nazwiska hańbiące, ośmieszające lub nielicujące z godnością człowieka należy uważać nazwiska: urobione od słów używanych w potocznym języku na wyrażenie o kimś ujemnego mniemania o jego moralnej wartości, nazwiska o brzmieniu powodującym ośmieszenie noszącego je, wreszcie nazwiska pochodzące od nazw takich zwierząt, roślin lub przedmiotów, które ze względu na pewne charakterystyczne właściwości tych zwierząt i roślin lub przeznaczenie użytkowe tych przedmiotów narażają osoby noszące je na żartobliwe uwagi otoczenia, w następstwie czego wymienione nazwiska dla osób używających ich są szczególnie przykre.

<sup>40</sup> Za Z. Duniewską, w: *Materialne prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady*, red. M. Stahl, Warszawa 2005, s. 80.

<sup>41</sup> Z. Duniewska, tamże, s. 79.

<sup>42</sup> Glosa Z. Janku do wyroku NSA z 17 listopada 1982 r., II SA 1471/82, OSPiKA 1984, nr 6, poz. 138.

powinien udowodnić w przedmiotowym postępowaniu. Przesłanka ta może stać się podstawą zmiany np. w przypadku wieloletniego posługiwania się pseudonimem artystycznym<sup>43</sup>.

Imię lub nazwisko używane to też imię lub nazwisko zmienione i posiadane w innym państwie. WSA w Gdańsku stwierdził, że jeśli wnioskodawca – obywatel polski, a zarazem obywatel Unii Europejskiej (art. 17 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską), mający stałe miejsce zamieszkania w Niemczech, skorzystał z możliwości zmiany imienia i nazwiska, jaką dawało mu prawo niemieckie, to odmowa zmiany imienia i nazwiska, które nosił w Polsce prowadzić mogłaby do niedopuszczalnego w świetle prawa wspólnotowego ograniczenia swobody przemieszczania się, gwarantowanej przez art. 18 traktatu. Posługiwanie się przez tę samą osobę różnymi imionami i nazwiskami w różnych krajach Unii Europejskiej, w których koncentrują się jej sprawy życiowe i zawodowe, utrudniałoby bowiem poważnie zarówno samo podróżowanie, jak i funkcjonowanie takiej osoby w szeroko rozumianym świecie gospodarczym. Gdyby zatem nawet przepisy ustawy polskiej, pomimo zastosowania dopuszczalnych metod „prowspólnotowej” wykładni, uniemożliwiały wnioskodawcy zmianę imienia i nazwiska, to zasadna byłaby wątpliwość co do możliwości stosowania takich przepisów w kontekście zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed przepisami ustaw krajowych (art. 91 ust. 2 Konstytucji RP)<sup>44</sup>. Posiadanie obywatelstwa polskiego oraz obywatelstwa innego państwa uzasadniałoby rozpatrzenie wniosku o zmianę w ramach art. 4 ust. 1 pkt 4 u.z.i.n., który został przedstawiony w dalszej części artykułu.

### **Imię lub nazwisko, które zostało bezprawnie zmienione**

Ten ważny powód stanowi nowość wśród przykładowych przyczyn uzasadniających zmianę imienia lub nazwiska. Nie winno budzić wątpliwości, że z bezprawną zmianą imienia lub nazwiska mamy do czynienia wówczas, gdy przedmiotowa zmiana nastąpiła w sposób sprzeczny z prawem<sup>45</sup>. Rodzi się jed-

<sup>43</sup> S. Łakoma, *Rejestracja i zmiana...*, s. 75.

<sup>44</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 20 października 2005 r., III SA/Gd 546/04, LEX nr 299365.

<sup>45</sup> W uzasadnieniu projektu ustawy, druk sejmowy nr VI 829, jako przykład bezprawnej zmiany nazwiska wskazano art. 5 zarządzenia nr 72 Prezesa Rady Ministrów z 7 kwietnia 1952 r. w sprawie pisowni nazwisk i imion w dowodach osobistych i tymczasowych zaświadczeniach

nak pytanie, czy bezprawna zmiana to zmiana sprzeczna z zasadami i trybem przewidzianym w ustawie o zmianie imienia lub nazwiska (np. wydanie decyzji o zmianie imienia lub nazwiska przez zastępcę kierownika urzędu stanu cywilnego na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy z 12 listopada 1956 r.), czy też zmiana niezgodna również z innymi regulacjami prawnymi. Wydaje się, że niezasadne byłoby zawężanie bezprawności tylko do ustawy o zmianie imienia lub nazwiska. Wyobrazić sobie można sytuację, że kierownik urzędu stanu cywilnego zmienia imię dziecka, uwzględniając oświadczenie rodziców w trybie art. 51 § 1 p.a.s.c. złożone po 2 latach od sporządzenia aktu urodzenia.

Bezprawna zmiana imienia lub nazwiska jest niezbędnym elementem uwzględnienia wniosku. Brak jednak w ustawie przepisu wskazującego, jaki organ dokonuje oceny owej bezprawności. Można zaproponować w takiej sytuacji dwa rozwiązania. Pierwsze uznające za konieczne stwierdzenie nieważności wydanej decyzji w trybie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego przez organ wyższego stopnia. Drugie rozwiązanie pozwalające ocenić bezprawność zmiany organowi orzekającemu w przedmiocie wniosku o zmianę imienia lub nazwiska.

Mając na uwadze fakt, iż bezprawna zmiana stanowi jeden z ważnych powodów zmiany imienia lub nazwiska, należałoby opowiedzieć się za drugim rozwiązaniem. To kierownik urzędu stanu cywilnego lub jego zastępca na podstawie treści wniosku i załączonych dowodów ocenia, czy w konkretnym wypadku zachodzi ważny powód zmiany. Wnioskodawca winien zatem przedłożyć odpowiednie dokumenty wskazujące na ową bezprawność (np. decyzję o zmianie imienia lub nazwiska; nie musi przedkładać decyzji uchylającej bezprawną czy też nieważną decyzję o zmianie imienia lub nazwiska), natomiast organ rozpoznający wniosek powinien tylko sprawdzić, czy zmiana w świetle prawa obowiązującego w chwili dokonania zmiany była faktycznie bezprawna. Organ administracji orzekający w sprawie zmiany imienia lub nazwiska ma wręcz obowiązek wnikliwie wyjaśnić podstawę faktyczną żądania, a postępowanie dotyczące wniosku musi być zgodne z regułami dowodowymi rządzącymi postępowaniem administracyjnym<sup>46</sup>.

---

tożsamości, stosownie do treści którego dokonywano zmiany imienia lub nazwiska poprzez stosowanie pisowni polskiej tych danych bez wniosku strony i jej zgody.

<sup>46</sup> J. Blicharz, *Komentarz do ustaw o zmianie imion i nazwisk. Prawo o stowarzyszeniach*, Wrocław 1997, s. 16.

### **Imię lub nazwisko noszone zgodnie z przepisami prawa państwa, którego obywatelstwo również się posiada**

Wprowadzenie tej przesłanki związane jest zapewne z przytoczonym wcześniej orzeczeniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 października 2003 r. Jednocześnie nie jest sprzeczne z wykładnią art. 2 ustawy o obywatelstwie polskim, zgodnie z którym obywatel polski w myśl prawa polskiego nie może być równocześnie uznawany za obywatela innego państwa. Reguły interpretacyjne pozwalają przyjąć, że wskazany art. 2 nie wprowadza zakazu posiadania dwóch obywatelstw, lecz jedynie to, iż obywatel polski w myśl prawa polskiego nie może być równocześnie uznawany za obywatela innego państwa<sup>47</sup>. Osoba posiadająca dwa obywatelstwa, w tym koniecznie obywatelstwo polskie, może wystąpić z wnioskiem o zmianę imienia lub nazwiska, powołując się na omawianą przesłankę.

### **Ważne powody – przykłady negatywne**

Nie budzi wątpliwości, że tylko szczególne okoliczności mogą stanowić podstawę zmiany imienia lub nazwiska. W tym miejscu warto przytoczyć kilka orzeczeń NSA wskazujących, kiedy ważne powody nie uzasadniają zmiany. I tak w wyroku z dnia 25 października 2005 r. NSA uznał, że zła sytuacja finansowa strony, posługiwanie się nowym nazwiskiem przez 3 lata w związku z zawarciem związku małżeńskiego, posiadanie wszystkich dokumentów na to nazwisko czy też fakt dobrego samopoczucia w związku z używaniem takiego nazwiska nie mogą stanowić ważnych powodów do zmiany nazwiska<sup>48</sup>. Nie jest też taką okolicznością nieumiejętne, niewłaściwe lub nawet złośliwe odczytywanie nazwiska przez osoby trzecie w sposób zmieniający jego brzmienie, a w konsekwencji także znaczenie słowa<sup>49</sup>. W innym orzeczeniu NSA zauważył, że złożenie zeznań w charakterze świadka w sprawie karnej i obawa przed zemstą z tego powodu lub trudności w znalezieniu pracy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie mieszczą się w katalogu ustawowych przesłanek zmia-

---

<sup>47</sup> Glosa M. Mincer-Jaśkowskiej do wyroku NSA z 28 grudnia 1994 r., V SA 1507/94, OSP 1996, nr 7–8, s. 339.

<sup>48</sup> II OSK 125/05. LEX nr 201425.

<sup>49</sup> Wyrok NSA z 11 kwietnia 2000 r., II SA/Gd 685/98, niepubl.

ny imienia i nazwiska z ważnych powodów<sup>50</sup>. Również zmiana nazwiska polegająca na dodaniu jako drugiego jego członu nazwy przedsiębiorstwa (firmy) prowadzonego przez wnioskodawcę i motywowana dążeniem do ułatwień w działalności gospodarczej<sup>51</sup> nie uzasadnia uwzględnienia wniosku o zmianę nazwiska.

### Przesłanki negatywne

Ustawa o zmianie imienia i nazwiska oprócz przesłanek pozytywnych wymienia trzy przesłanki negatywne. Pierwsza wynika z treści art. 4 ust. 2, druga z art. 5, a trzecia z art. 6 u.z.i.n.. Na podstawie treści art. 4 ust. 2 u.z.i.n. zmiany imienia lub nazwiska uchodźcy nie można dokonać, jeżeli szczególnie ważny powód nie jest związany z zagrożeniem jego prawa do życia, zdrowia, wolności lub bezpieczeństwa osobistego. Stosownie do treści art. 5 u.z.i.n. zmiany nazwiska nie można dokonać w przypadku ubiegania się o zmianę na nazwisko historyczne, wsławione w dziedzinie kultury, nauki, działalności politycznej, społecznej albo wojskowej, chyba że osoba ubiegająca się o zmianę nazwiska posiada członków rodziny o tym nazwisku. Nadto, jak stanowi art. 6 u.z.i.n., nazwisko nie może składać się z więcej niż dwóch członów, z wyjątkiem, gdy zmienia się na nazwisko noszone zgodnie z przepisami prawa państwa, którego obywatelstwo również się posiada. Wówczas należy dopuścić zmianę na nazwisko np. trzyczłonowe. Zmienione imię również nie może składać się z więcej niż dwóch członów. Od tej zasady nie ma żadnych wyjątków.

Powiązanie ważnych powodów m.in. z zagrożeniem dla życia i zdrowia uchodźcy połączone jest z faktem, że są to z jednej strony najważniejsze dobra jednostki, a z drugiej strony status uchodźcy ma charakter tymczasowy i nie stanowi on dowodu trwałej więzi z Rzeczypospolitą Polską. Jak wskazuje się w uzasadnieniu projektu ustawy<sup>52</sup>, w tym wypadku prawo do zmiany imienia i nazwiska powinno mieć charakter wyjątkowy, podyktowany przede wszystkim względami humanitarnymi<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Wyrok NSA z 22 marca 2001 r., V SA 1121/00, LEX nr 78953.

<sup>51</sup> Wyrok NSA z 9 lipca 1993 r., SA/Wr 605/93, ONSA 1994, nr 3, poz. 110.

<sup>52</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie imienia i nazwiska, druk sejmowy nr VI 829.

<sup>53</sup> Tamże.

Brak członka rodziny o nazwisku historycznym, wstawionym w dziedzinie kultury, nauki, działalności politycznej, społecznej albo wojskowej jest powodem, by odrzucić wniosek o zmianę na nazwisko objęte ochroną przez art. 5 u.z.i.n. Zauważyć należy, że ustawodawca w art. 5 u.z.i.n. ustanowił domniemanie, że wnioskodawca nie posiada członka rodziny o nazwisku stanowiącym przedmiot wskazanego artykułu. Ustawodawca ograniczył tym samym możliwość dokonania zmiany na nazwiska objęte regulacją art. 5 u.z.i.n.. Zatem fakt, że wnioskodawca jest powszechnie znany pod określonym, np. historycznym nazwiskiem nie uzasadnia zmiany na to historyczne nazwisko. Należy przypuszczać, że zmiana ta podyktowana została zapewnieniem większej ochrony nazwiskom powszechnie známym. Wnioskodawca występujący o zmianę na nazwisko objęte dyspozycją art. 5 u.z.i.n. powinien przedstawić dokument pokrewieństwa uzasadniający taką zmianę.

Ocena ochrony nazwisk historycznych, wstawionych w dziedzinie kultury, nauki, działalności politycznej, społecznej albo wojskowej może często sprawiać trudności. W przypadku wątpliwości organ powinien zwrócić się o opinię do odpowiednich instytucji kultury i nauki<sup>54</sup>.

Zmienione nazwisko może być co najwyżej dwuczłonowe. W wyniku zmiany imienia można posiadać co najwyżej dwa imiona. Zgodnie z orzeczeniem NSA żądanie dopisania w akcie urodzenia przyimka „de” przed nazwiskiem jest żądaniem sprostowania aktu stanu cywilnego w rozumieniu art. 31 p.a.s.c.<sup>55</sup>, a nie żądaniem zmiany nazwiska. Podobnie należy ocenić żądanie dopisania przyimka „von” albo „zu”. Prawo polskie nie zabrania bowiem używania nazwisk z przyimkiem właściwym językowi kraju pochodzenia osoby fizycznej<sup>56</sup>.

## Podsumowanie

Nabywanie oraz posługiwanie się własnym imieniem (odgrywającym przede wszystkim rolę identyfikatora w relacjach prywatnych) oraz nazwiskiem (pełniącym przede wszystkim funkcję identyfikatora publicznego) jest uznawane za

<sup>54</sup> A. Czajkowska, *Zmiana imion i nazwisk...*, s. 48.

<sup>55</sup> Wyrok NSA z 16 grudnia 1987 r., SA/Gd 679/87, ONSA 1987, nr 2, poz. 90.

<sup>56</sup> Postanowienie SN z 4 lutego 1998 r., I CKU 204/97, OSNC 1998, nr 10, poz. 158.

publiczne prawo podmiotowe, jest wyrazem godności i poszanowania praw człowieka, jest jego dobrem osobistym<sup>57</sup>. Imię i nazwisko to także elementy stanu cywilnego człowieka (w szerszym znaczeniu), a ich ochrona jest zagwarantowana przez Konstytucję RP.

Nowa ustawa podtrzymując dotychczasową zasadę stabilności imienia i nazwiska, wyjątkowo dopuszcza zmianę tych dóbr jednostki. Rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do zmiany imienia lub nazwiska należy ocenić pozytywnie. Umożliwienie zmiany danych osobowych uchodźcom zapewni im większe poczucie bezpieczeństwa i wpłynie pozytywnie na proces integracji tych uchodźców ze społeczeństwem polskim<sup>58</sup>. Oceniając zakres przedmiotowy ustawy, za właściwe należy także uznać usunięcie nazwiska o brzmieniu niepolskim jako jednego z ważnych powodów zmiany. Ustawodawca uwzględnił w ten sposób zgłoszone w doktrynie<sup>59</sup> uwagi dotyczące zgodności tej regulacji z Konstytucją RP i ustawą z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz języku regionalnym<sup>60</sup>. Umożliwienie złożenia wniosku o zmianę imienia lub nazwiska na imię lub nazwisko noszone zgodnie z przepisami prawa państwa, którego obywatelstwo również się posiada, dostosowuje polską regulację do prawa wspólnotowego. Trudności wywołać może ocena bezprawności zmiany imienia lub nazwiska oraz tryb jej stwierdzania. Jednak to praktyka pokaże, czy nowa ustawa będzie wzbudzała mniej wątpliwości w jej stosowaniu niż poprzednio obowiązujący akt prawny.

---

<sup>57</sup> Wyrok NSA z 15 marca 2007 r., II OSK 452/06, LEX nr 325299.

<sup>58</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie imienia i nazwiska, druk sejmowy nr VI 829.

<sup>59</sup> A. Czajkowska, *Zmiana imion i nazwisk...*, s. 44.

<sup>60</sup> DzU nr 17, poz. 141 ze zm.

**THE NEW ACT ON THE CHANGE OF NAME AND SURNAME  
– SELECTED SUBSTANTIVE LAW ISSUES**

**Summary**

Acquiring and using one's own name (identifying a person, first of all, in private relations) and surname (serving, first and foremost, as identification of a person in the public life) are considered to be the public subjective right. They are also an expression of dignity and respect for human rights as well as are regarded as one's personal rights. Moreover, the name and surname constitute an element of an individual's civil status (in the broader sense) and their protection is guaranteed by the Constitution.

*Translated by Przemysław Lembicz*



*AGNIESZKA FÓRMANKIEWICZ*

**NOWA USTAWA O ZMIANIE IMIENIA I NAZWISKA  
WYBRANE ZAGADNIENIA PROCESOWE**

**Wprowadzenie**

Ustawą z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska<sup>1</sup> (zwaną dalej u.z.i.n.) dokonano zmiany regulacji dotyczącej zmiany imion i nazwisk, uchylając jednocześnie dotychczas obowiązującą ustawę z dnia 15 listopada 1956 r. o zmianie imion i nazwisk<sup>2</sup>. Jak wynika z uzasadnienia projektu nowej ustawy, potrzeba nowelizacji pojawiła się przede wszystkim z uwagi na konieczność dostosowania rozwiązań prawnych dotyczących zmiany imion i nazwisk do regulacji unijnych oraz konwencji Międzynarodowej Komisji Stanu Cywilnego, jak również do przepisów ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy<sup>3</sup> (zwanej dalej k.r.o.) i ustawy z dnia 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego<sup>4</sup> (zwanej dalej p.a.s.c.). W uzasadnieniu tym wskazano również, iż w nowej regulacji starano się wyeliminować instytucje, które utraciły swą aktualność, a także doprecyzować te przepisy poprzedniej ustawy, które budziły trudności interpretacyjne.

---

<sup>1</sup> DzU nr 220, poz. 1414.

<sup>2</sup> Tekst jedn. DzU z 2005 r., nr 233, poz. 1992 z późn. zm.

<sup>3</sup> DzU nr 9, poz. 59 z późn. zm.

<sup>4</sup> Tekst jedn. DzU z 2004 r., nr 161, poz. 1688 z późn. zm.

Niniejszy artykuł jest próbą wskazania i wyjaśnienia niektórych wątpliwości, które mogą pojawić się przy stosowaniu i interpretacji nowej ustawy o zmianie imienia i nazwiska, a także rozwiązania problemów, które wystąpiły już w trakcie obowiązywania poprzedniej ustawy o zmianie imion i nazwisk i pojawiły się także w nowych przepisach. Przewodnią myślą tego opracowania będzie zatem omówienie nowych rozwiązań, które znalazły się w ustawie o zmianie imienia i nazwiska. Z uwagi jednak na fakt, iż przepisy nowej ustawy częstokroć są powtórzeniem poprzedniej regulacji, trzeba będzie również omówić niektóre problemy, które pojawiły się już wcześniej, a w obecnym stanie prawnym nie utraciły aktualności.

### **Postępowanie administracyjne w sprawach dotyczących zmiany imienia i nazwiska**

Jak już wspomniano, w sprawach dotyczących zmiany imion i nazwisk zastosowanie mają przepisy ustawy o zmianie imienia i nazwiska. W kwestiach proceduralnych, nieuregulowanych w tych przepisach zastosowanie mają również przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>5</sup> (zwanej dalej k.p.a.). Stosowanie w tych sprawach regulacji zawartych w przepisach tego kodeksu wynika z faktu, iż mają one zastosowanie wówczas, gdy spełnione są przesłanki określone w art. 1 k.p.a. Przepis ten wskazuje na typ organów stosujących prawo, typ norm prawnych przez te organy stosowanych oraz typ spraw (i ich charakter) będących przedmiotem decyzji wydawanych przez właściwe organy. Organami stosującymi prawo, czyli organami, przed którymi toczy się postępowanie administracyjne lub które prowadzą to postępowanie, są organy administracji rządowej oraz organy jednostek samorządu terytorialnego (organy administracji w znaczeniu ustrojowym) a także organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 k.p.a., gdy są one z mocy prawa lub na podstawie porozumień powołane do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji (organy administracji w znaczeniu funkcjonalnym). Z uwagi na fakt, iż przepis art. 14 ust.1 u.z.i.n. przewiduje, że określone w ustawie zadania i kompetencje kierownika urzędu stanu cywilnego i jego zastępcy są zadaniami z zakresu administracji rządowej, która rozstrzyga te sprawy

---

<sup>5</sup> Tekst jedn. DzU z 2000 r., nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

w drodze decyzji administracyjnej, w kwestiach nieuregulowanych w tej ustawie zastosowanie mają przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.

### **Właściwość organów**

Przepisy ustawy o zmianie imienia i nazwiska rozszerzyły i uszczegółowiły dotychczas obowiązującą regulację dotyczącą trybu postępowania w sprawach dotyczących zmiany imion i nazwisk. Uprawnionym do wydania stosownej decyzji jest nadal kierownik urzędu stanu cywilnego. Nowością w ustawie jest nadanie analogicznych uprawnień również zastępcy kierownika urzędu stanu cywilnego. Rozwiązanie to koresponduje z regulacją zawartą w art. 6 ust. 1 p.a.s.c., zgodnie z którą czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego dokonuje kierownik urzędu stanu cywilnego lub jego zastępca, lub zastępcy.

Na marginesie zauważyć należy, iż zgodnie z brzmieniem art. 5a ust. 1 p.a.s.c. urzędy stanu cywilnego wchodzą w skład urzędu gminy. Konsekwencją tego uregulowania jest zasada, iż kierownikiem urzędu stanu cywilnego jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 6 ust. 2 p.a.s.c.). Innego kierownika urzędu stanu cywilnego i jego zastępcę, bądź zastępców, może powołać rada gminy (art. 6 ust. 3 p.a.s.c.), przy czym nawet w przypadku skorzystania przez radę gminy z tego uprawnienia wójt, burmistrz lub prezydent miasta nie traci swych uprawnień w tym zakresie. Ta wyczerpująca regulacja nie pozwala zatem, w zakresie przekazywania kompetencji, stosować przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. Wprawdzie bowiem art. 268a k.p.a. przewiduje możliwość upoważniania w formie pisemnej pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw, jednak z treści tego przepisu wynika bezspornie, iż ma on zastosowanie jedynie do organów administracji publicznej. Definicję organu administracji publicznej zawarto w art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. Stanowi on, iż przez organ administracji publicznej rozumie się ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy państwowe i podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnych. W zakresie tej definicji nie mieści się kierownik urzędu stanu cywilnego, który powoływany jest w trybie wspomnianego już art. 6

ust. 3 p.a.s.c. Z tej szczególnej regulacji wynika, iż kierownik urzędu stanu cywilnego nie posiada kompetencji do upoważnienia pracowników do załatwiania spraw w ustalonym zakresie w swoim imieniu, a jego zastępcę lub zastępców może powoływać jedynie rada gminy.

W nowej ustawie o zmianie imienia i nazwiska na uwagę zasługuje doprecyzowanie właściwości miejscowej organu uprawnionego do dokonania zmiany imienia lub nazwiska. Zgodnie z brzmieniem art. 12 ust. 1 u.z.i.n. uprawnionym do wydania decyzji w tym zakresie jest kierownik urzędu stanu cywilnego właściwy ze względu na miejsce pobytu stałego wnioskodawcy albo jego zastępcę, a w przypadku braku takiego miejsca – kierownik urzędu stanu cywilnego właściwy ze względu na ostatnie miejsce pobytu stałego wnioskodawcy albo jego zastępcę.

W poprzedniej ustawie o zmianie imion i nazwisk wiele kontrowersji wzbudzał art. 1 ust. 2 tej ustawy, zgodnie z którym o zmianę imienia lub nazwiska mogła wnioskować osoba, która nie posiadała żadnej przynależności państwowej, pod warunkiem, że posiadała miejsce zamieszkania w Polsce. Przepis ten nie korespondował z przepisami ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych<sup>6</sup>, który posługiwał się pojęciami „pobyt stały” i „pobyt czasowy”. Wśród definicji ustawowych brak było definicji pojęcia „miejsce zamieszkania”. Z tego względu dokonując wykładni tego pojęcia, konieczne było sięgnięcie do art. 25 k.c., którego zakres pojęciowy różni się od zakresu pojęcia „pobyt stały” zawartego w art. 6 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych<sup>7</sup>.

Zgodnie z treścią art. 25 k.c. miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Z kolei pobytem stałym (w rozumieniu art. 6 ust. 1 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych) jest zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego tam przebywania.

Dzięki doprecyzowaniu kwestii terminologicznych przez wskazanie kryterium „miejsca stałego pobytu wnioskodawcy”, obecnie nie powinno już budzić wątpliwości, iż miejsce stałego pobytu należy rozumieć, stosownie do przepisów ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, jako zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego prze-

<sup>6</sup> Tekst jedn. DzU z 2006 r., nr 139, poz. 993 z późn. zm.

<sup>7</sup> Por. wyrok NSA z 2 marca 1990 r., III SA 149/90, niepublikowany.

bywania<sup>8</sup>. Wydaje się, iż podobnie, jak w poprzedniej regulacji, o fakcie, gdzie znajduje się miejsce pobytu stałego wnioskodawcy, nie decydują żadne kryteria administracyjne, a jedynie faktyczny pobyt pod danym adresem. W konsekwencji możliwości zmiany imienia i nazwiska nie zostają pozbawione osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nieposiadające stałego meldunku. W takiej sytuacji, zgodnie ze wspomnianym art. 12 ust. 1 u.z.i.n., właściwym do rozstrzygnięcia kwestii zmiany imienia i nazwiska będzie kierownik urzędu stanu cywilnego albo jego zastępca według miejsca pobytu stałego wnioskodawcy.

Jak już wspomniano, w przypadku obywateli polskich zamieszkałych za granicą, organem właściwym do zmiany imienia lub nazwiska jest kierownik urzędu stanu cywilnego lub jego zastępca ostatniego miejsca pobytu stałego wnioskodawcy w Polsce. W przypadku osób zamieszkałych od wielu lat za granicą ustalenie tej okoliczności może nastąpić na podstawie kart osobowych mieszkańca<sup>9</sup>, książek lub kart meldunkowych znajdujących się w archiwach gmin, urzędów wojewódzkich bądź archiwach państwowych albo na podstawie ksiąg stanu cywilnego, akt zbiorowych bądź rejestrów ewidencji wojskowej czy Centralnego Rejestru Skazanych Ministerstwa Sprawiedliwości. Konieczne może okazać się również zwrócenie się do Instytutu Pamięci Narodowej, a w przypadku gdy wnioskodawca legitymuje się poświadczeniem obywatelstwa polskiego, można posłużyć się aktami sprawy o poświadczenie obywatelstwa polskiego prowadzonej przez wojewodę<sup>10</sup>.

Dopiero w przypadku braku możliwości ustalenia w ten sposób właściwości organu rozstrzygnięcie sprawy dotyczącej zmiany imion i nazwisk przekazano kierownikowi urzędu stanu cywilnego właściwemu dla miasta stołecznego Warszawy lub jego zastępcy (art. 12 ust. 2 u.z.i.n.).

---

<sup>8</sup> Por. wyrok NSA w Warszawie z 14 maja 2001 r., VSA 1496/00, LEX 54454; wyrok NSA w Krakowie z 8 października 1982 r., SA/Kr 599/82, ONSA 1982, nr 2, poz. 96; wyrok NSA w Warszawie z 19 marca 1981 r., SA 314/81, ONSA 1981, nr 1, poz. 24.

<sup>9</sup> W których odnotowuje się wszelkie zmiany dotyczące danych osobowych, stanu cywilnego, w tym także danych dotyczących współmałżonka.

<sup>10</sup> Por. B. Dubis, *Uwagi na temat procedury i zasad stosowanych w związku z wykonywaniem ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o zmianie imion i nazwisk (DzU z 1963 r., nr 59, poz. 328 z późn. zm.) z uwzględnieniem zmian zawartych w ustawie z dnia 3 marca 2005 r. o zmianie ustawy o zmianie imion i nazwisk oraz niektórych innych ustaw*, „Technika i USC” 2005, nr 2(43), s. 5–6.

Powyższa regulacja odnosząca się do właściwości miejscowej ma zastosowanie również do wskazanych w art. 2 pkt 2 i 3 u.z.i.n. cudzoziemców nieposiadających obywatelstwa żadnego państwa oraz cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, jeżeli posiadają w Rzeczypospolitej Polskiej miejsce pobytu stałego, którzy na podstawie tej ustawy, przy spełnieniu określonych w niej przesłanek, mogą domagać się zmiany imienia lub nazwiska.

Wspomnieć również należy, iż właściwym do rozpoznania wniosku o zmianę nazwiska małoletniego dziecka jest organ właściwy według miejsca stałego pobytu przedstawiciela ustawowego dziecka, bez względu na fakt, gdzie dziecko przebywa<sup>11</sup>.

### **Podmioty uprawnione do wystąpienia o zmianę imienia lub nazwiska**

Zgodnie z treścią art. 2 u.z.i.n. ustawa ta ma zastosowanie do obywateli polskich oraz do cudzoziemców nieposiadających obywatelstwa żadnego innego państwa (tzw. apatrydów), jeżeli posiadają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej miejsce stałego pobytu. Zgodnie z art. 2 pkt 3 u.z.i.n. ustawę tę stosuje się również do cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy z zastrzeżeniem, iż zmiany imienia i nazwiska takiej osoby można dokonać jedynie z ważnych powodów związanych z zagrożeniem jego prawa do życia, zdrowia, wolności lub bezpieczeństwa (art. 4 ust. 2 u.z.i.n.). Mając na uwadze wspomniane przepisy, każdy z tych podmiotów posiada uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o zmianę imienia lub nazwiska.

Z uwagi na fakt, iż nazwisko podlega szczególnej ochronie prawnej a ponadto jest ściśle związane z osobą, której dotyczy, przepisy ustawy co do zasady, tj. poza ściśle określonymi w ustawie wyjątkami, nie przewidują możliwości złożenia wniosku o zmianę imienia i nazwiska przez osobę trzecią<sup>12</sup> bądź pełnomocnika.

Zgodnie z brzmieniem art. 9 ust. 1 u.z.i.n. z wnioskiem o zmianę imienia lub nazwiska wystąpić może jedynie osoba ubiegająca się o zmianę swojego imienia lub nazwiska. Oczywiście wyjątkiem od tej generalnej zasady jest

---

<sup>11</sup> Tamże, s. 6.

<sup>12</sup> Por. wyrok z 27 marca 2006 r., IV SA/Wa 2420/05, LEX 227799.

uprawnienie przedstawicieli ustawowych do wystąpienia z wnioskiem o zmianę imienia lub nazwiska małoletniego dziecka (art. 9 ust. 2 u.z.i.n.).

W tym miejscu zauważyć należy, iż w odróżnieniu od poprzedniej regulacji ustawa z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska dopuszcza jedynie pisemną formę wniosku o zmianę imienia lub nazwiska.

Biorąc pod uwagę przepisy art. 9 ust. 1 i 2 u.z.i.n. oraz art. 10 ust. 1 i 2 u.z.i.n., ustawodawca nie przewidział możliwości złożenia wniosku o zmianę imienia i nazwiska telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej albo za pomocą formularza umieszczonego na stronie internetowej właściwego organu administracji publicznej, umożliwiającego wprowadzenie danych do systemu teleinformatycznego tego organu, a także ustnie do protokołu. Takie formy składania podań przewiduje wprawdzie art. 63 § 1 k.p.a., jednak z uwagi na regulację szczególną i dopuszczenie jedynie pisemnej formy wniosku o zmianę imienia i nazwiska, pozostałe z nich, mając na względzie racjonalność ustawodawcy, zostały wykluczone. Za wyłączeniem możliwości złożenia wniosku o zmianę imienia lub nazwiska w innej formie niż pisemna przemawia, moim zdaniem, również brzmienie art. 10 ust. 3 u.z.i.n. Konstrukcja tego przepisu nakazuje wnioskować, iż przewidziane w nim złożenie wniosku bez zachowania wymogów przewidzianych w art. 10 ust. 1 i 2 u.z.i.n. stanowi jedyny wyjątek od generalnej zasady osobistego składania wniosku. Taka regulacja wydaje się o tyle zrozumiała, że ustawodawca wprowadzając przepisy dotyczące zmiany imion i nazwisk miał na względzie przede wszystkim ich doniosłe znaczenie dla każdej jednostki, dlatego w przepisach ustawy o zmianie imienia i nazwiska przyjęto szereg obostrzeń formalnych dla tych wniosków, co spowodowało jednocześnie wyłączenie zastosowania w tym zakresie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Wydaje się, iż nie jest konieczne, aby osoba składająca wniosek sporządziła go samodzielnie. Elementem niezbędnym dla przyjęcia, iż wniosek został złożony w przewidzianej prawem formie, jest podpis wnioskodawcy pod wnioskiem. Problem pojawia się w przypadku, gdy wnioskodawca nie może lub nie potrafi podpisać wniosku. Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego przewidują, iż w takim wypadku podanie podpisuje za nią inna osoba, przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu (art. 63 § 3 *in fine* k.p.a.). Wskazać należy, że skoro przepisy ustawy o zmianie imienia i nazwiska nie przewidują szczególnej regulacji w tym zakresie i w sposób wyraźny nie wykluczają stosowania art. 63 § 3 *in fine* k.p.a., w takim wypadku właściwym i do-

puszczalnym jest zastosowanie reguł ogólnych, przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego. W konsekwencji zatem wydaje się dopuszczalne, aby w przypadku niemożności złożenia podpisu przez wnioskodawcę pod wnioskiem, podpis taki złożyła osoba przez niego upoważniona, czyniąc o tym stosowną wzmiankę obok podpisu.

Ustawa bardzo restrykcyjnie odnosi się do czynności, wydawałoby się technicznej, jaką stanowi złożenie wniosku do właściwego organu. Zgodnie z treścią art. 10 ust. 1 u.z.i.n. wnioskodawca zobowiązany jest złożyć wniosek osobiście do właściwego organu. Osoby zamieszkałe za granicą wniosek taki mogą złożyć za pośrednictwem konsula Rzeczypospolitej Polskiej (art. 10 ust. 2 u.z.i.n.).

Wydaje się, iż z uwagi na zawarty w tym przepisie zwrot „może” nie stoi na przeszkodzie, aby wnioskodawca, mimo że mieszka poza terytorium Polski, złożył wniosek osobiście do właściwego organu, którym zgodnie z treścią art. 12 ust. 1 u.z.i.n. będzie kierownik urzędu stanu cywilnego ostatniego miejsca jego pobytu stałego albo jego zastępca. W przypadku braku możliwości ustalenia ostatniego miejsca pobytu stałego wnioskodawca winien wystąpić do kierownika urzędu stanu cywilnego (lub jego zastępcy) właściwego dla miasta stołecznego Warszawy (art. 12 ust. 2 u.z.i.n.). Z uwagi zatem na brak zakazu ustawowego wnioskodawca mieszkający za granicą, podobnie jak wnioskodawca mieszkający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, może skorzystać również z możliwości osobistego złożenia wniosku we właściwym organie lub z przewidzianej w art. 10 ust. 3 u.z.i.n. możliwości złożenia wniosku w formie pisemnej z podpisem poświadczonym notarialnie.

Sądzić można, że ustawa o zmianie imienia i nazwiska nie wyklucza, aby wniosek o zmianę imienia lub nazwiska został złożony przez pełnomocnika na podstawie pełnomocnictwa szczególnego. Działanie pełnomocnika w tym przypadku sprowadzić się może jedynie do czysto fizycznego doręczenia wniosku właściwemu organowi, przy czym wniosek ten musi zostać podpisany przez wnioskodawcę, a podpis musi posiadać formę notarialnie poświadczoną, gdyż w istocie będzie wnioskiem składanym korespondencyjnie w formie pisemnej (art. 10 ust. 3 u.z.i.n.). Moim zdaniem nic nie stoi na przeszkodzie, aby tak ustanowiony pełnomocnik uczestniczył w postępowaniu, przeglądał akta, odbierał korespondencję, doręczał dokumenty czy został umocowany do odbioru wydanej w tej kwestii decyzji. Przepis art. 32 k.p.a. przewiduje, iż strona w postępowaniu administracyjnym może działać przez pełnomocnika, chyba że cha-



rakter czynności wymaga jej osobistego działania. Przepis art. 10 ust. 1 u.z.i.n. przewiduje, iż jedynie wniosek o zmianę imienia lub nazwiska winien, poza omówionymi już wyjątkami dotyczącymi korespondencyjnego wniesienia wniosku, zostać złożony osobiście. Skoro zatem ustawa nie zastrzega dla dokonania pozostałych czynności, w toku postępowania o zmianę imienia lub nazwiska, osobistego działania wnioskodawcy, dopuszczalne jest jego działanie za pośrednictwem pełnomocnika. Taka interpretacja tej regulacji pośrednio znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie imienia i nazwiska, w którym wskazano, iż „ze względu na daleko idące faktyczne i prawne konsekwencje, jakie wiążą się ze zmianą imienia i nazwiska, organ prowadzący sprawę musi mieć zapewnioną możliwość bezpośredniego potwierdzenia tożsamości wnioskodawcy”. Z uzasadnienia tego wynika zatem, iż możliwość korespondencyjnego składania wniosku z podpisem notarialnie poświadczonym stanowi wyjątek od ogólnej zasady osobistego składania wniosku i ma na celu konieczność ustalenia przez właściwy organ tożsamości wnioskodawcy w sposób niebudzący wątpliwości. Nie dotyczy to jednak innych czynności dokonywanych w toku tego postępowania. Gdyby w istocie taki był zamysł ustawodawcy, z pewnością zastrzeżenie takie znalazłoby swój wyraz w przepisach ustawy.

Z art. 11 ust. 5 u.z.i.n. wynika, iż zarówno w przypadku osobistego składania wniosku właściwemu organowi, jak i przy składaniu wniosku za pośrednictwem konsula, wnioskodawca przedstawia do wglądu dokument stwierdzający tożsamość. Nie wystarczy zatem złożenie wniosku w kancelarii tych organów lub biurze podawczym. Regulacja ta ma na celu umożliwienie tym podmiotom ustalenie tożsamości wnioskodawcy w sposób niebudzący wątpliwości. Skoro zatem ustawa wprowadziła taki rygor przy składaniu wniosku osobiście, naturalnym jest, iż składanie wniosku korespondencyjnie musi posiadać dodatkowy wymóg w postaci podpisu poświadczonego notarialnie. Dzięki temu organ rozpoznający wniosek, posiadając pod podpisem wnioskodawcy poświadczenie notariusza, jako osoby zaufania publicznego, uzyskuje poziom pewności analogiczny jak przy osobistym składaniu wniosku. Wspomnieć również należy, iż regulacja ta nie powinna ograniczać prawa do złożenia wniosku o zmianę imienia lub nazwiska osobom przebywającym w zakładach karnych czy innych zamkniętych placówkach, bowiem zgodnie z art. 3 § 2 ustawy

z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie<sup>13</sup> czynność notarialna może być dokonana także w innym miejscu, tj. poza kancelarią, jeżeli przemawia za tym charakter czynności lub szczególne okoliczności.

Z poglądów doktryny i orzecznictwa wynika jednoznacznie, iż możliwość dokonywania czynności notarialnej także poza kancelarią przewidziana w art. 3 § 2 prawa o notariacie podlega wykładni ścieśniającej, a ocena szczególnych okoliczności nie może być dowolna i nie oznacza swobody korzystania przez notariusza z możliwości dokonywania czynności notarialnych poza kancelarią<sup>14</sup>. Wydaje się, iż np. długotrwałe osadzenie wnioskującego o zmianę imienia lub nazwiska w zakładzie karnym lub jego pobyt w innych zamkniętych placówkach, np. w szpitalu, uzasadniają przyjęcie, iż jest to szczególna okoliczność, o której stanowi prawo o notariacie. Za takim stanowiskiem przemawia pogląd doktryny i judykatury, iż ścieśniająca interpretacja szczególnych okoliczności ma na celu przede wszystkim uniknięcie dowolności i możliwości omięcia przepisu art. 4 § 1 prawa o notariacie, stanowiącego, iż notariusz może prowadzić tylko jedną kancelarię, a także uniemożliwienie dokonywania czynności poza kancelarią bez wyraźnych ku temu powodów<sup>15</sup>. Zatem, gdy dokonanie czynności notarialnej poza kancelarią notarialną nie zmierza do omięcia przepisów i podyktowane jest obiektywnymi okolicznościami, jest w mojej ocenie dopuszczalne i w pełni uzasadnione.

Z powyższych względów dość restrykcyjna regulacja odnosząca się do konieczności notarialnego poświadczenia podpisu wnioskodawcy na wniosku o zmianę imienia lub nazwiska składanego korespondencyjnie, w tym za pośrednictwem pełnomocnika, w moim przekonaniu nie stanowi naruszenia równości obywateli wobec prawa i nie ogranicza prawa obywateli do złożenia takiego wniosku.

---

<sup>13</sup> Tekst jedn. DzU z 2008 r., nr 189, poz. 1158.

<sup>14</sup> Por. postanowienie SN z 11 grudnia 2002 r., III DS 18/02, OSNP 2004, nr 6, poz. 108.

<sup>15</sup> S. Kalusiński w artykule *Prawo o notariacie – uwagi wizytatora* (NPN 1999, nr 1, s. 27) wskazał, że szczególną okolicznością (o której mowa w art. 3 § 2 ustawy z 1991 r. – Prawo o notariacie) nie jest to, że przedstawicielom niektórych gmin nie chce się przyjechać do notariusza. Rażąca formą naruszenia art. 3 jest fakt, że notariusz ma w gminie swój pokój, w którym regularnie dokonuje czynności notarialnych.

## Warunki formalne wniosku oraz przebieg postępowania o zmianę imienia lub nazwiska

Ustawa o zmianie imienia i nazwiska w art. 11 ust. 1 szczegółowo uregulowała wymogi, jakim winien sprostać wniosek o zmianę imienia lub nazwiska, a w art. 11 ust. 2 i ust. 3 wskazała dokumenty, jakie powinny zostać do tego wniosku dołączone. Zmiana ta ma o tyle istotne znaczenie, że potwierdza dotychczasową praktykę, która nie znajdowała dotąd odzwierciedlenia w przepisach ustawy. Dokumenty, które powinny zostać dołączone do wniosku o zmianę imienia lub nazwiska zawierają pełne informacje na temat aktualnie noszonego przez wnioskodawcę imienia i nazwiska, jak również wszystkich dotychczas dokonywanych zmian pozwalających na zweryfikowanie i ocenę żądania strony.

Niezwykle doniosłe znaczenie ma wskazanie we wniosku nazwiska, które wnioskodawca zamierza zmienić. Zgodnie z brzmieniem art. 7 ust. 1 u.z.i.n. wnioskodawca może domagać się zmiany nazwiska noszonego aktualnie lub nazwiska rodowego. Ustawa rozstrzygnęła również wątpliwość pojawiającą się w przypadku, gdy nazwisko nabyte jest nazwiskiem tożsamym z nazwiskiem rodowym. W takim przypadku zmiana nazwiska noszonego po zawarciu związku małżeńskiego rozciąga się na nazwisko rodowe wyłącznie na wyraźne żądanie osoby ubiegającej się o zmianę nazwiska (art. 7 ust. 2 u.z.i.n.). Przepis ten ma, moim zdaniem, zastosowanie również w przypadku, gdy osoba wstępująca w związek małżeński, korzystając z uprawnienia wynikającego z przepisu art. 25 § 2 k.r.o., pozostała przy swoim nazwisku rodowym. W takim bowiem przypadku nazwisko to staje się jej nazwiskiem nabytym, które jest tożsame z nazwiskiem rodowym, a więc w przypadku zmiany nazwiska takiej osoby ma zastosowanie art. 7 ust. 2 u.z.i.n.

Wniosek strony o zmianę imienia lub nazwiska powoduje wszczęcie postępowania administracyjnego, które prowadzone jest w trybie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. W toku postępowania właściwy organ winien ustalić, czy wnioskodawca jest osobą uprawnioną, rozpatrzyć motywy uzasadniające wniosek, dokonać analizy dowodów, a w sytuacjach wątpliwych skonfrontować materiał dowodowy z wyjaśnieniami strony. W razie wątpliwości organ posiada możliwość zasięgnięcia informacji w dostępnej literaturze

bądź zwrócenia się o opinię do właściwych instytucji<sup>16</sup> w celu zweryfikowania dopuszczalności nadania konkretnego imienia lub nazwiska czy ustalenia jego poprawnej formy lub pisowni.

Postępowanie przed organem pierwszej instancji kończy wydanie decyzji o zmianie imienia lub nazwiska bądź o odmowie zmiany imienia lub nazwiska, która winna spełniać warunki przewidziane w art. 107 k.p.a.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na dość niefortunne sformułowanie przepisu art. 12 u.z.i.n. stanowiącego, iż właściwy organ wydaje decyzję o wyrażeniu zgody na zmianę imienia lub nazwiska. Z brzmienia tego przepisu można by wnioskować, iż zmiana nazwiska nie następuje wskutek ostatecznej decyzji administracyjnej, lecz wskutek innej czynności, która wymaga zgody kierownika urzędu stanu cywilnego. Taka literalna wykładnia tego przepisu nie znajduje uzasadnienia przede wszystkim w ustawie o zmianie imienia i nazwiska<sup>17</sup>, ale także w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, które regulują postępowanie w sprawach o zmianę imion lub nazwisk w zakresie nieunormowanym ustawą o zmianie imienia i nazwiska. Z przepisów tych wynika, iż zmiana imienia lub nazwiska następuje na podstawie decyzji administracyjnej wydanej przez kierownika urzędu stanu cywilnego bądź jego zastępcy, a nie na podstawie wyrażonej przez te organy zgody na taką zmianę.

Z art. 107 k.p.a. wynika również obowiązek sporządzenia uzasadnienia prawnego i faktycznego decyzji organu pierwszej instancji. Obowiązek ten istnieje jedynie w przypadku gdy decyzja nie uwzględnia w całości żądania wnioskodawcy (art. 107 § 4 k.p.a.). Jeżeli organ orzekający wydaje decyzję pozytywną i jest ona zgodna z żądaniem wnioskodawcy, to z uwagi na brak szczególnej regulacji, na podstawie art. 130 § 4 k.p.a. podlega ona wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania. Organy orzekające mają obowiązek poinformować o zmianie imienia lub nazwiska organy wymienione w art. 13 u.z.i.n. Wraz z informacją odpis decyzji doręczany jest jedynie podmiotom wymienionym w art. 13 ust. 1 pkt 1 u.z.i.n. W pozostałych przypadkach (art. 13 ust.

---

<sup>16</sup> Przykładowo może być to Rada Języka Polskiego, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Poradnia Instytutu Języka Polskiego Polskiej Akademii Nauk czy też Poradnia Językowa Polskiego Wydawnictwa Naukowego PWN.

<sup>17</sup> Art. 9 ust. 1 u.z.i.n. stanowi, iż zmiana nazwiska następuje na pisemny wniosek osoby ubiegającej się o zmianę. Z kolei zgodnie z art. 11 u.z.i.n. wnioskodawca składa wniosek o zmianę imienia lub nazwiska, a nie o wyrażenie zgody na taką zmianę.

1 pkt 2–4 u.z.i.n.) organ orzekający przekazuje jedynie zawiadomienie o zmianie imienia lub nazwiska, zgodnie z treścią wskazaną w art. 13 ust. 2 u.z.i.n.

Jak wynika z art. 15 k.p.a., postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne. Zgodnie z treścią art. 14 ust. 2 u.z.i.n. nadzór nad realizacją zadań z zakresu zmiany imion i nazwisk wykonywanych przez kierowników urzędów stanu cywilnego sprawują wojewodowie, którzy są organami wyższego stopnia w tych sprawach (art. 14 ust. 3 u.z.i.n.). Przepis ten koresponduje i odwołuje się do art. 127 § 2 k.p.a., który stanowi, że organy wyższego stopnia są organami odwoławczymi. Z tej regulacji wynika zatem jasno, iż wojewodowie właściwi do rozpoznania odwołania od decyzji organów pierwszej instancji, wydają decyzje jako organy drugiej instancji.

Odwołanie wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie – od dnia jej ogłoszenia stronie, do właściwego organu odwoławczego za pośrednictwem organu, który wydał decyzję (art. 129 § 1 i § 2 k.p.a.). Organ odwoławczy wydaje decyzję, zgodnie z art. 138 § 1 i § 2 k.p.a., w której stosownie do wyniku postępowania odwoławczego utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję, uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy bądź uchylając tę decyzję – umarza postępowanie pierwszej instancji albo umarza postępowanie odwoławcze.

Strona w terminie czternastu dni od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji może również zażądać jej uzupełnienia co do rozstrzygnięcia bądź co do prawa odwołania albo sprostowania zamieszczonego w decyzji pouczenia w tych kwestiach (art. 111 § 1 k.p.a.). W takich przypadkach termin dla strony do wniesienia odwołania, powództwa lub skargi biegnie od dnia doręczenia jej odpowiedzi (art. 111 § 2 k.p.a.).

Na koszty postępowania o zmianę imienia lub nazwiska składa się opłata skarbowa od decyzji o zmianie nazwiska i imienia (imion) albo nazwiska lub imienia (imion), która zgodnie z punktem 7 części I załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej<sup>18</sup> wynosi 37 zł.

Z uwagi na brak odrębnej regulacji dotyczącej ustalenia pisowni imienia lub nazwiska, która na mocy art. 3 u.z.i.n. jest obecnie rodzajem zmiany imienia lub nazwiska, wnioski takie podlega również opłacie w kwocie 37 zł (a nie jak poprzednio 22 zł).

---

<sup>18</sup> DzU nr 225, poz. 1635 z późn. zm.

W tym miejscu na krótkie wspomnienie zasługuje, iż nowa regulacja nie przewiduje odrębnej instytucji ustalenia pisowni imienia lub nazwiska. Ustalenie pisowni nastąpić może jedynie na wniosek strony w trybie zmiany imienia lub nazwiska, nie może z kolei nastąpić z urzędu (co przewidywały przepisy dekretu z dnia 10 listopada 1945 r. o zmianie imion i nazwisk<sup>19</sup> oraz wspomnianej już ustawy z dnia 15 listopada 1956 r. o zmianie imion i nazwisk, które przewidywały instytucję ustalenia pisowni imienia lub nazwiska).

### **Rola sądu opiekuńczego w postępowaniu o zmianie imienia lub nazwiska**

Artykuł 9 ust. 2 u.z.i.n. przewiduje wyjątek od generalnej zasady osobistego występowania z wnioskiem o zmianę imienia lub nazwiska, nadając uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o zmianę imienia lub nazwiska małoletniego dziecka jego przedstawicielom ustawowym.

Na podstawie tego przepisu uprawnionymi do wystąpienia w imieniu małoletniego z wnioskiem o zmianę jego imienia lub nazwiska będą nie tylko rodzice, ale także opiekun ustanowiony w trybie art. 145 k.r.o. przez sąd opiekuńczy. Wątpliwości budzi jedynie zakres umocowania opiekuna, tzn. czy w takim przypadku zakres ten jest na tyle szeroki, że bez dodatkowej zgody sądu opiekuńczego może on wystąpić z takim wnioskiem w imieniu małoletniego. Z uwagi na brzmienie art. 156 k.r.o. opiekun przed wystąpieniem z wnioskiem o zmianę imienia lub nazwiska małoletniego powinien uzyskać zezwolenie sądu opiekuńczego, gdyż zmiana imienia i nazwiska bez wątplenia stanowi ważną sprawę dotyczącą osoby małoletniego, a w konsekwencji wymaga dodatkowej zgody sądu sprawującego pieczę nad jego osobą i majątkiem. Obowiązek wystąpienia z takim wnioskiem wynika ponadto z założenia, że więź uczuciowa łącząca rodziców z dzieckiem jest gwarancją właściwego wykonywania pieczy nad jego osobą, a skoro opiekunem może być osoba niezwiązana stosunkiem rodzinnym z małoletnim, zachodzi większe ryzyko wykonywania tej pieczy niezgodnie z dobrem dziecka, stąd w celu zagwarantowania właściwego wykonywania opieki niezbędne jest ograniczenie uprawnień opiekuna w zakresie reprezentowania praw podopiecznego i kontrola sądu opiekuńczego. Postępo-

---

<sup>19</sup> DzU z 1945 r., nr 56, poz. 310 z późn. zm.

wanie o udzielenie zezwolenia na dokonanie tej czynności toczyć się będzie na podstawie art. 593 k.p.c.

W przypadku zatem, gdy opiekun małoletniego wystąpi z wnioskiem o zmianę imienia lub nazwiska bez wcześniejszego uzyskania zezwolenia na dokonanie tej czynności, postępowanie o zmianę imienia i nazwiska na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. podlega z urzędu zawieszeniu<sup>20</sup>, gdyż rozstrzygnięcie kwestii wyrażenia zgody przez sąd opiekuńczy stanowi zagadnienie wstępne, które przed wydaniem decyzji musi zostać rozstrzygnięte przez sąd.

W związku z tą regulacją pojawia się też istotne pytanie, czy uprawnionym do złożenia wniosku o zmianę imienia lub nazwiska jest kurator bądź opiekun osoby ubezwłasnowolnionej.

Na tak postawione pytanie, w mojej ocenie, należy odpowiedzieć twierdząco z zastrzeżeniem, iż zgodę na wystąpienie z takim wnioskiem wyrazić powinien sąd opiekuńczy. Uzasadnienie tego zastrzeżenia znajduje potwierdzenie w przepisach ustawy o zmianie imienia i nazwiska, kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz kodeksu postępowania administracyjnego. Wskazać należy, iż zgodnie z art. 30 § 1 k.p.a. w postępowaniu administracyjnym zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Generalną zasadą jest, iż osoby fizyczne nieposiadające zdolności do czynności prawnych działają przez swych ustawowych przedstawicieli (art. 30 § 2 k.p.a.). Przepis art. 175 k.r.o. przewiduje, iż do opieki nad ubezwłasnowolnionym całkowicie stosuje się odpowiednio przepisy o opiece nad małoletnim, z zachowaniem przepisów szczególnych zawartych w dziale II tytułu III kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Analogiczną regulację zawiera art. 178 § 2 k.r.o. przewidujący, iż w zakresie nieuregulowanym przez przepisy, które przewidują ustanowienie kuratora, stosuje się odpowiednio do kurateli przepisy o opiece z zachowaniem przepisów działu III tytułu III kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Na wspomnienie zasługuje jednak, iż zgodnie z art. 181 § 1 k.r.o. kurator osoby ubezwłasnowolnionej częściowo jest powołany do jej reprezentowania i do zarządu jej majątkiem tylko wtedy, gdy sąd opiekuńczy tak postanowi. Z uwagi na ograniczoność ram niniejszego artykułu, nie wdając się w spory doktrynalne, stwierdzić należy, iż uprawnienie kuratora musi wyraźnie wynikać z postanowienia sądu opiekuńczego.

---

<sup>20</sup> Por. wyrok NSA z 7 lutego 2001 r., V SA 2083/00, ONSA 2002, nr 2, poz. 73.

Przepisy tytułu III działu II i III kodeksu rodzinnego i opiekuńczego nie przewidują szczególnych regulacji w kwestii wykonywania i zakresu umocowania opiekuna osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie bądź kuratora osoby ubezwłasnowolnionej częściowo. Z tej przyczyny również w tych sytuacjach zastosowanie ma wspomniany już art. 156 k.r.o. przewidujący konieczność uzyskania zgody sądu opiekuńczego na wystąpienie przez te podmioty z wnioskiem o zmianę imienia lub nazwiska w imieniu swych podopiecznych czy osób pozostających pod kuratelą. Zauważyć należy, że skoro przepisy ustawy o zmianie imienia i nazwiska nie przewidują nadania takiego uprawnienia tym podmiotom (podobnie jak uczyniono wobec przedstawicieli ustawowych małoletnich dzieci), to niedopuszczalna jest wykładnia rozszerzająca art. 9 ust. 2 u.z.i.n. nadająca im takie uprawnienia bez zgody sądu opiekuńczego.

Zauważyć należy, iż kodeks rodzinny i opiekuńczy w art. 183 reguluje instytucję kuratora dla osoby niepełnosprawnej, który ustanowiony zostaje przez sąd opiekuńczy w przypadku gdy osoba taka potrzebuje pomocy do prowadzenia wszelkich spraw lub spraw określonego rodzaju albo do załatwienia poszczególnej sprawy. Przepis ten ma zastosowanie do osób fizycznych posiadających pełną zdolność do czynności prawnych, wobec których nie zachodzą przesłanki do ich ubezwłasnowolnienia. Podkreślenia wymaga, iż sąd opiekuńczy ustanawiający kuratora nie posiada możliwości ograniczenia zdolności do czynności prawnych osobie poddanej tego rodzaju kurateli. Z tych względów, mimo iż dla osoby takiej ustanowiono kuratora, osoba ta posiada pełną zdolność do czynności prawnych, stąd uprawniona jest ona do samodzielnego wystąpienia o zmianę imienia lub nazwiska.

Przepisy ustawy o zmianie imienia i nazwiska w art. 8 przewidują szczególną regulację w stosunku do małoletniego dziecka w przypadku zmiany nazwiska rodziców. Jeżeli z wnioskiem o zmianę nazwiska wystąpią oboje rodzice i zostanie on rozpoznany pozytywnie, to zmiana ta rozciąga się na małoletnie dzieci pochodzące z tego małżeństwa. Przepisy ustawy przewidują, iż zmiana nazwiska rodziców dotyczyć będzie także dzieci, które dopiero w przyszłości zrodzą się z tego małżeństwa. Regulacja ta umożliwi zmianę nazwiska dziecka bez wszczynania kolejnego postępowania o zmianę nazwiska tego dziecka, bowiem decyzja o zmianie nazwiska rodziców, znajdując swój wyraz w akcie ich małżeństwa, umożliwi właściwemu organowi sporządzenie aktu urodzenia dziecka zawierającego jego nazwisko tożsame z aktualnym nazwiskiem jego rodziców. W takim przypadku zmiana nazwiska dziecka nie jest uzależniona od



jego zgody, nawet jeżeli w chwili zmiany ukończyło 13 rok życia. Ta obligatoryjna zmiana nazwiska dziecka, w przypadku zmiany nazwiska obojga rodziców, koresponduje z art. 88 § 1 k.r.o. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 6 listopada 2008 r.<sup>21</sup>, przewidującym generalną zasadę, iż dziecko, co do którego istnieje domniemanie, że pochodzi od męża matki nosi nazwisko będące nazwiskiem obojga małżonków; gdy małżonkowie noszą różne nazwiska dziecko nosi nazwisko wskazane w ich zgodnych oświadczeniach. Jako nazwisko dziecka małżonkowie mogą wskazać nazwisko jednego z nich albo nazwisko utworzone z połączenia nazwiska matki z nazwiskiem ojca.

W sytuacji unormowanej przepisem art. 8 ust. 1 u.z.i.n. nie jest konieczne występowanie przez przedstawicieli ustawowych z odrębnym wnioskiem o zmianę nazwiska dziecka zrodzonego przed wydaniem takiej decyzji, gdyż w decyzji o zmianie nazwiska rodzica winno znaleźć się także orzeczenie wskazujące, czy i na jakie małoletnie dziecko rozciąga się udzielona zmiana. Jeżeli jednak w chwili zmiany nazwiska jednego z rodziców dziecko ukończyło 13 lat, do zmiany nazwiska dziecka potrzebne jest wyrażenie zgody przez to dziecko (art. 8 ust. 2 u.z.i.n.). W przypadku odmowy wyrażenia takiej zgody dziecko nosić będzie w dalszym ciągu swoje dotychczasowe nazwisko, przy czym w takim przypadku może być ono różne od nazwisk obojga rodziców. Zauważyć należy, iż regulacja ta doprowadziła do powstania spójności systemu prawnego, gdyż taki sam wiek przewidują zarówno przepisy kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (art. 89 i 90 k.r.o. – sprawy o nadanie dziecku nazwiska ojca lub męża matki bądź odpowiednio żony ojca oraz art. 118 k.r.o. – dotyczący przysposobienia), jak i przepisy kodeksu cywilnego (określając 13 rok życia jako moment uzyskania ograniczonej zdolności do czynności prawnych, która umożliwia małoletniemu podejmowanie w określonym zakresie pierwszych samodzielnych decyzji).

Przepis art. 8 ust. 2 u.z.i.n. przewiduje, iż zmiana nazwiska jednego z rodziców rozciąga się na małoletnie dzieci pod warunkiem, że drugi z rodziców wyraził na to zgodę. Zgoda drugiego z rodziców nie jest konieczna tylko w przypadku, gdy jest to osoba pozbawiona pełnej zdolności do czynności prawnych, nie żyje, nie jest znana lub została pozbawiona władzy rodzicielskiej. Katalog ten jest katalogiem zamkniętym, dlatego we wszystkich pozostałych przypadkach zgoda drugiego rodzica na zmianę nazwiska dziecka jest niezbęd-

---

<sup>21</sup> DzU nr 220, poz. 1431.

na. Dotyczy to zatem także sytuacji ograniczenia władzy rodzicielskiej temu rodzicowi zarówno na mocy orzeczenia sądu opiekuńczego, jak i w wyroku rozwodowym.

Brzmienie tego przepisu jest o tyle niefortunne, że nie wskazano w nim, iż ma on zastosowanie jedynie w przypadku zmiany nazwiska rodzica, którego nazwisko nosi dziecko. Za takim rozumieniem tego przepisu przemawia, moim zdaniem, jego wykładnia celowościowa, bowiem w przeciwnym wypadku dochodziłoby do sytuacji, w której do zmiany nazwiska dziecka mogłoby dojść w wyniku zmiany nazwiska rodzica noszącego inne nazwisko niż dziecko. W sytuacji, gdy rodzice dziecka noszą różne nazwiska a zmiana dotyczyła rodzica, którego nazwiska dziecko nie nosi, zgoda drugiego z nich mogłaby doprowadzić do zmiany nazwiska dziecka pochodzącego od drugiego z rodziców, którego nazwiska zmiana ta nie dotyczyła. Z tych powodów, mimo braku wyraźnego wskazania w ustawie, przyjąć należy, iż w przypadku zmiany nazwiska rodzica, którego nazwiska dziecko nie nosi, małoletni pozostaje przy swoim dotychczasowym nazwisku, a rozciągnięcie zmiany nazwiska rodzica na dziecko może nastąpić jedynie w przypadku, gdy dziecko i rodzic noszą to samo nazwisko.

Jeżeli chodzi o formę zgody, to zarówno w przypadku dziecka, które ukończyło 13 lat, jak i rodzica art. 8 ust. 4 u.z.i.n. przewiduje wymagania formalne, jakim winna ona sprostać. Oświadczenie to winno zostać złożone osobiście, przed właściwym organem, przy czym w odróżnieniu od wniosku o zmianę imienia i nazwiska nie jest konieczne, aby zostało ono złożone w formie pisemnej. Wnioskować stąd należy, iż dopuszczalne jest także wyrażenie takiej zgody w formie ustnej. Pozostałe, przewidziane prawem formy są analogiczne, jak w przypadku wniosku o zmianę imienia lub nazwiska. Zgoda taka może zatem zostać wyrażona korespondencyjnie w formie pisemnej z podpisem notarialnie poświadczonym oraz w przypadku osób zamieszkałych za granicą także za pośrednictwem konsula Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 4 u.z.i.n.).

Przepisy przewidują możliwość zastąpienia zgody rodzica orzeczeniem sądu opiekuńczego (art. 8 ust. 3 u.z.i.n.). W przypadku braku porozumienia między rodzicami dziecka, każde z nich może zwrócić się do sądu opiekuńczego o wyrażenie zgody na zmianę nazwiska dziecka. Decyzja dotycząca zmiany nazwiska małoletniego dziecka może zapaść po uprawomocnieniu się postanowienia sądu opiekuńczego. W takim przypadku prawomocne postanowienie sądu opiekuńczego, upoważniające jednego z rodziców małoletniego do doko-

niania zmiany nazwiska dziecka, wydane w postępowaniu nieprocesowym, w którym uczestniczył drugi z rodziców dziecka, zastępuje zgodę tego rodzica wymaganą przez art. 8 ust 3 u.z.i.n. W związku z tym nie jest konieczne uczestnictwo i zgoda tego rodzica w postępowaniu administracyjnym<sup>22</sup>. Ustawa nie przewiduje zastąpienia orzeczeniem sądu opiekuńczego zgody małoletniego, który ukończył 13 lat.

Wspomnieć należy także, iż regulacja przewidziana w art. 8 u.z.i.n. ma zastosowanie również do przysposobionego dziecka w wypadku zmiany nazwiska jednego lub obu przysposabiających<sup>23</sup>.

W przypadku zmiany imienia dziecka zastosowanie ma art. 9 ust. 2 u.z.i.n., zgodnie z którym zmiana imienia lub nazwiska dziecka następuje na pisemny wniosek przedstawiciela ustawowego dziecka. Do zmiany tej konieczna jest zgoda drugiego z przedstawicieli ustawowych, z wyjątkiem osób pozbawionych pełnej zdolności do czynności prawnych, nieżyjących, nieznanych oraz pozbawionych władzy rodzicielskiej. W przypadku braku takiej zgody oświadczenie drugiego z przedstawicieli ustawowych zastąpić może zgoda sądu opiekuńczego, o którą wystąpić można w trybie art. 8 ust. 3 u.z.i.n.

Z uwagi na fakt, iż zastosowanie tu mają przepisy art. 8 ust. 2–4 u.z.i.n., w przypadku gdy w chwili zmiany imienia małoletni ukończył 13 lat, dodatkową przesłanką materialną niezbędną dla wydania pozytywnej decyzji w tym zakresie jest zgoda małoletniego na dokonanie zmiany jego imienia.

Wydaje się, iż z uwagi na brak negatywnego zastrzeżenia w ustawie do wniosków o zmianę imienia małoletniego dziecka zastosowanie ma również art. 10 u.z.i.n., dlatego wniosek taki nie musi zostać złożony osobiście przez przedstawiciela ustawowego. Wniosek może zostać złożony korespondencyjnie z podpisem notarialnie poświadczonym oraz za pośrednictwem konsula Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku obywateli polskich zamieszkałych za granicą.

Z uwagi na brzmienie art. 9 ust. 2 u.z.i.n. oraz art. 8 u.z.i.n. pojawia się wątpliwość dotycząca rozgraniczenia zakresów zastosowania tych przepisów. Pierwsza z tych regulacji dotyczy bowiem zmiany imienia lub nazwiska mało-

---

<sup>22</sup> Wyrok NSA w Poznaniu z 15 kwietnia 1982 r., SA/Po 699/81, ONSA 1982, nr 1, poz. 34.

<sup>23</sup> Por. postanowienie SN z 5 grudnia 1980 r., III CRN 133/80, OSNCP 1981, nr 6, poz. 115.

letniego dziecka, z kolei art. 8 u.z.i.n. ma zastosowanie do zmiany nazwiska małoletniego dziecka. Na pierwszy rzut oka zakresy tych przepisów wzajemnie się pokrywają w części, w której regulują zmianę nazwiska małoletniego dziecka.

Pokrywanie się zakresów tych regulacji jest jednak pozorne, gdyż art. 8 u.z.i.n. dotyczy sytuacji, w której oboje rodzice bądź jedno z nich zmienia własne nazwisko, co ma również znaczenie dla małoletnich dzieci tych osób. Przepis ten daje zatem możliwość, przy spełnieniu określonych warunków, jak zgoda drugiego rodzica bądź zgoda samego małoletniego zmiany również nazwiska małoletniego dziecka tej osoby. W przypadku art. 9 ust. 2 u.z.i.n. zmiana nazwiska dziecka następuje na wniosek jego przedstawiciela ustawowego, jednak zmiana ta nie jest poprzedzona zmianą nazwiska tego przedstawiciela ustawowego. Przyjąć zatem należy, iż w tym wypadku do uwzględnienia wniosku o zmianę nazwiska małoletniego spełnione muszą zostać ogólne przesłanki przewidziane art. 4 i 5 u.z.i.n.

### **Regulacje dotyczące imienia i nazwiska w innych aktach prawnych**

Z uwagi na ograniczone ramy niniejszej publikacji nie sposób szczegółowo omówić zagadnień proceduralnych związanych z imionami i nazwiskami znajdującymi się w innych aktach prawnych niż ustawa o zmianie imienia i nazwiska. Regulacje te znajdują się w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym oraz ustawie o aktach stanu cywilnego.

Z tej przyczyny wypada tu jedynie wspomnieć, iż co do zasady nadawanie nazwisk w trybie przepisów kodeksu rodzinnego i opiekuńczego wiąże się z istniejącymi układami stosunków rodzinnych i pokrewieństwa. Oprócz zawarcia małżeństwa (art. 25 k.r.o.) kodeks rodzinny i opiekuńczy przewiduje również inne zdarzenia skutkujące lub mogące skutkować zmianą nazwiska. Są to: rozwiązanie małżeństwa (art. 59 k.r.o.), zawarcie małżeństwa przez rodziców dziecka zarówno przed, jak i po jego urodzeniu (art. 88 k.r.o.), ustalenie ojcostwa przez uznanie ojcostwa (art. 89 § 1 k.r.o.), sądowe ustalenie ojcostwa (art. 89 § 2 k.r.o. i art. 84 § 1 k.r.o.), zawarcie małżeństwa przez matkę dziecka z mężczyzną, który nie jest ojcem dziecka (art. 90 § 1 k.r.o.), zawarcie małżeństwa przez ojca dziecka z kobietą, która nie jest matką dziecka (art. 90 § 3 k.r.o.), przysposobienie (art. 122 § 1 k.r.o.) i rozwiązanie przysposobienia

(art. 126 § 2 zd. 2 i 3 k.r.o.). Do zdarzeń skutkujących zmianą nazwiska zaliczyć należy również zaprzeczenie ojcostwa (art. 62 § 3 k.r.o.) oraz ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa (art. 78 § 1 k.r.o., art. 79 k.r.o. i art. 81 k.r.o.).

Przepisy prawa o aktach stanu cywilnego dotyczą sprostowania aktów stanu cywilnego (art. 21 p.a.s.c.)<sup>24</sup>. Wspomnieć należy, iż ustawa o zmianie imion i nazwisk ma zastosowanie tylko w sytuacjach, gdy akt stanu cywilnego został sporządzony prawidłowo, zgodnie z wolą zgłaszającego i obowiązującymi przepisami. Stąd, jeżeli w toku postępowania administracyjnego o zmianę imienia lub nazwiska okaże się, iż to akt stanu cywilnego podlega sprostowaniu, mimo iż zmiana dotyczy imienia lub nazwiska, zastosowanie będą miały przepisy prawa o aktach stanu cywilnego, a nie ustawy o zmianie imienia i nazwiska<sup>25</sup>. W takim przypadku właściwym będzie sprostowanie aktu stanu cywilnego np. przez zastąpienie pewnych wyrazów innymi czy przez dokonanie zmiany pisowni imienia lub nazwiska wnioskodawcy<sup>26</sup>. Również wnioski o dodanie w akcie urodzenia drugiego imienia do imienia już zapisanego nie jest wnioskiem o zmianę imienia, lecz o uzupełnienie aktu stanu cywilnego i w tym trybie podlega rozpoznaniu<sup>27</sup>. Prawo o aktach stanu cywilnego ma również zastosowanie w określonych sytuacjach w przypadku zmiany wpisów w aktach stanu cywilnego, gdy następuje uznanie ojcostwa lub sądowe ustalenie ojcostwa (art. 42–44 p.a.s.c.), bezskuteczność uznania ojcostwa lub zaprzeczenie ojcostwa (art. 45 p.a.s.c.), zawarcie związku małżeńskiego przez rodziców po urodzeniu się dziecka (art. 46 p.a.s.c.), przysposobienie (art. 46–49 p.a.s.c.) albo zmiana imienia bądź imion małoletniego dziecka (art. 51 p.a.s.c.).

## Podsumowanie

Z uwagi na obszerną tematykę niniejszego artykułu nie sposób w nim omówić wszystkich kwestii związanych z procedurami dotyczącymi zmiany imion i nazwisk. Poruszone w powyższym tekście zagadnienia mogą być po-

<sup>24</sup> Por. postanowienie SN z 23 listopada 1962 r., III CR 58/62, OSNC 1964, nr 1, poz. 8.

<sup>25</sup> Por. wyrok NSA we Wrocławiu z 18 marca 1993 r., SA/Wr 1859/92, „Wokanda” 1993, nr 9, s. 23.

<sup>26</sup> Por. postanowienie SN z 23 listopada 1962 r., III CR 58/62, OSNC 1964, nr 1, poz. 8.

<sup>27</sup> Por. wyrok NSA we Wrocławiu z 18 marca 1993 r., SA/Wr 1859/92, „Wokanda” 1993, nr 9, poz. 23.

mocne przy stosowaniu ustawy z dnia 17 października 2008 r. o zmianie imienia i nazwiska. Z pewnością wiele problemów interpretacyjnych pojawi się dopiero wraz ze stosowaniem nowych przepisów. Zasadność wprowadzonych zmian w pełni można będzie ocenić dopiero z upływem czasu i wraz ze wzrastającą liczbą spraw rozpoznanych na podstawie nowych przepisów.

Mając na względzie obecne brzmienie ustawy, postulować należy, aby w celu uniknięcia dalszych wątpliwości interpretacyjnych w przepisach tych przyjąć wyraźnie, iż zmiana nazwiska jednego z rodziców wpływa na zmianę nazwiska małoletniego dziecka jedynie w przypadku gdy dziecko nosi nazwisko tego rodzica. Poza tym w celu uniknięcia zarzutu nierównego traktowania obywateli, należałoby rozważyć, czy można by osobom przebywającym w placówkach zamkniętych, w sposób wprost określony w ustawie, umożliwić uzyskanie notarialnego poświadczenia ich podpisu pod wnioskiem o zmianę imienia lub nazwiska. Taka regulacja, wprowadzając uprawnienie tych osób, nie uzależniałaby przyznania im tego prawa od subiektywnych ocen interpretacyjnych klauzuli generalnej zawartej w art. 3 § 2 prawa o notariacie, co może mieć miejsce przy okazji praktycznego stosowania obecnych przepisów. Z uwagi na wątpliwości interpretacyjne celowym byłaby również zmiana brzmienia art. 12 ust. 1 u.z.i.n. w ten sposób, aby nie budziło wątpliwości, iż zmiana imienia lub nazwiska następuje w drodze decyzji administracyjnej, a nie zgody na taką zmianę, wydanej przez właściwego kierownika urzędu stanu cywilnego lub jego zastępcę.

## **THE NEW ACT ON THE CHANGE OF NAME AND SURNAME – SELECTED PROCEDURAL ISSUES**

### **Summary**

This publication is an attempt at drawing attention to and explaining some doubts that may arise at the application and construction of the new Act on the Change of Name and Surname as well as at resolving problems which, although they have occurred already under the Act on the Change of Names and Surnames having been previously in force, remain in new provisions, too. Therefore, the keynote of this study

is, first of all, to discuss new solutions contained in the Act on the Change of Name and Surname. However, due to the fact that provisions of the new act are frequently the same as those of the previous regulation, it is impossible not to cover some problems which have appeared earlier and have not lost their relevance in the present legal environment.

*Translated by Przemysław Lembicz*

