

UNIwersytet SZCZECIŃSKI

ZESZYTY NAUKOWE NR 524

**STUDIA ADMINISTRACYJNE  
NR 1**

SZCZECIN 2009

### **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 Longiewska-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**

Ewa Radzikowska-Król

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009

**ISBN 978-83-7241-730-5**

**WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO**

---

Wydanie I. Ark. wyd. 9,0. Ark. druk. 13,5. Format B5.  
USPol 72/2009

## SPIS TREŚCI

<b>Wstęp</b> .....	5
<i>JERZY KONIECZNY</i> – Zarządzanie ryzykiem w procesie kształcenia na kierunku administracja .....	7
<i>KAROL SROKA</i> – Zarządzanie informacją w administracji publicznej ...	33
<i>ANDRZEJ KWIATKOWSKI</i> – Policyjne funkcje państwa w Polsce (wybrana problematyka) .....	49
<i>PAWEŁ GÓRECKI</i> – Pojęcia interes prawny i interes publiczny na tle założeń doktryny prawa .....	75
<i>KINGA FLAGA-GIERUSZYŃSKA, TOMASZ ANIUKIEWICZ</i> – Kilka uwag o skutkach ogłoszenia upadłości strony postępowania administracyjnego .....	89
<i>NORBERT BANASZAK</i> – Rozprzestrzenianie się instytucji ombudsmana w Europie i w świecie .....	107
<i>MIECZYŚLAW STANISZEWSKI</i> – Zasada taniości opodatkowania w polskim postępowaniu podatkowym .....	131
<i>HENRYK HAAK</i> – Zgoda sądu na wydanie małoletniemu dokumentu paszportowego .....	157
<i>MAREK STAWECKI</i> – Zwrot udzielonych bonifikat .....	175
<i>ANDRZEJ KAMIENSKI</i> – Ustrój Prus Książęcych w pierwszej połowie XVII wieku .....	191



## WSTĘP

Zamiejscowy Wydział Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego mający swoją siedzibę w Jarocinie jest jedną z najmłodszych podstawowych jednostek organizacyjnych tej uczelni, utworzoną uchwałą Senatu Uniwersytetu Szczecińskiego z dnia 18 marca 2005 r. Jak każdy wydział uniwersytecki, również Wydział Administracji, którym mam zaszczyt kierować, realizuje – zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym* (DzU nr 164, poz. 1365 ze zm.) – podstawowe zadania uczelni. Należy do nich m.in. prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych, promowanie kadr naukowych, upowszechnianie i pomnażanie osiągnięć nauki oraz działanie na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych. To właśnie w celu realizacji tych zadań została podjęta inicjatywa publikowania „Studiów Administracyjnych”, które – mam nadzieję – będą ukazywać się przynajmniej raz w roku. Będą one zawierać prace nie tylko pracowników naukowych Uniwersytetu Szczecińskiego, którzy zajmują się problematyką administracji. Wśród podejmowanych zagadnień znajdują się też inne, które mogą mieć szczególnie doniosłe znaczenie z uwagi na swoją aktualność.

Dziś z satysfakcją zapraszam do lektury pierwszego numeru naszych „Studiów Administracyjnych”.

Dziekan Zamiejscowego Wydziału Administracji  
Uniwersytetu Szczecińskiego  
dr hab. Henryk Haak, prof. US

Jarocin, luty 2009 r.



*JERZY KONIECZNY*

**ZARZĄDZANIE RYZYKIEM W PROCESIE KSZTAŁCENIA  
NA KIERUNKU ADMINISTRACJA**

**Wprowadzenie**

W 2006 r. w Rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego<sup>1</sup> zostały określone nowe standardy kształcenia dla wszystkich kierunków studiów.

W pierwszej części rozporządzenia, w standardach dla administracji przedstawiono wymagania ogólne dotyczące liczby godzin zajęć, która nie powinna być mniejsza niż 1800 na studiach I stopnia i 800 na studiach II stopnia, a liczba punktów ECTS (*European Credit Transfer and Accumulation System*) nie powinna być mniejsza niż 180 w pierwszym przypadku, zaś w drugim 120.

W drugiej części opisano kwalifikacje absolwenta, precyzując jego umiejętności, zakres wymaganej wiedzy oraz znajomość języka obcego na poziomie biegłości B2 Europejskiego Systemu Opisu Kształcenia Językowego Rady Europy i znajomość terminologii specjalistycznej z zakresu administracji, prawa i ekonomii w stopniu koniecznym do wykonywania zawodu.

Część trzecia to ramowe treści kształcenia w grupach przedmiotów podstawowych i kierunkowych. Określono w niej również efekty kształcenia – umiejętności i kompetencje.

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 13 czerwca 2006 r. w sprawie nazw kierunków studiów (Dz.U. nr 3, poz. 21).

W części czwartej wskazano na obowiązek odbywania praktyki w wymiarze nie krótszym niż 3 tygodnie, dając uczelniom pełną swobodę co do zasad i form ich realizacji.

W części piątej – uzupełniającej, wskazano na inne wymagania co do realizacji dodatkowych zajęć m.in. wychowania fizycznego w wymiarze 60 godz., języków obcych w wymiarze 120 godz., technologii informacyjnej w wymiarze 30 godz., przedmioty humanistyczne: filozofia, logika prawnicza, etyka, podstawy psychologii w wymiarze nie mniejszym niż 60 godzin. Ponadto w programie powinny być zajęcia z zakresu organizacji ochrony środowiska, ochrony własności intelektualnej, prawa międzynarodowego i prawa wyznaniowego.

Ogólnie 30% zajęć powinno być prowadzonych w formie innej niż wykład – jako seminaria, ćwiczenia, konwersatoria.

Analizując treści kształcenia poszczególnych przedmiotów dla kierunku studiów administracji na studiach I i II stopnia, dostrzegamy pełną dowolność w konstrukcji koncepcji programowej, której realizacja powinna przygotować absolwentów do pracy zawodowej w administracji publicznej i prywatnej na miarę współczesnych potrzeb społeczeństwa, które powoli staje się społeczeństwem sieciowym.

Rodzą się tutaj nowe wyzwania co do relacji między polityką a administracją, administracją publiczną a biznesem oraz zakresu i jakości usług publicznych w warunkach ustawicznych przepływów: kapitału, informacji, technologii, obrazów, dźwięków, symboli i organizacyjnych interakcji. Przepływy te są nie tylko jednym z elementów organizacji społecznej. Są one przede wszystkim ekspresjami procesów dominujących w naszym życiu gospodarczym, politycznym i symbolicznym. Słusznie zauważył Manuel Castells<sup>2</sup>, że mamy do czynienia z nową formą przestrzenną charakterystyczną dla praktyk społecznych, które dominują w społeczeństwie sieciowym i kształtują je: jest nią przestrzeń przepływu generująca nowe potrzeby społeczne.

Aby sprostać tym zadaniom, administracja musi podlegać stałym przekształceniom dotyczącym struktury organizacyjnej, sposobów działania i zakresu odpowiedzialności. Środowisko, w którym funkcjonuje administracja, staje się coraz bardziej niepewne, nacechowane różnymi stopniami ryzyka. Treści kształcenia odnoszące się do zarządzania w niewielkim stopniu uwzględniają zagadnienia dotyczące zarządzania ryzykiem, zarządzania projektami, zarzą-

---

<sup>2</sup> M. Castells, *Spoleczeństwo sieci*, Warszawa 2007, s. 18–20.



dzania w warunkach niepewności i sytuacjach kryzysowych. W pierwszej kolejności zatem zostaną przedstawione uwagi i zagadnienia ważne w procesie zarządzania ryzykiem w administracji.

## Ryzyko – zakresy pojęcia

Spółeczeństwo jest rzeczywistością kształtowaną przez codzienne wspólne doświadczenie. Składa się z rozlicznych jednostek i grup zorganizowanych, między którymi występują różnorodne relacje i powiązania stanowiące o spójności systemu. Swoistym spoiwem jest kultura jako konglomerat wartości, znaczeń, norm i reguł akceptowalnych przez określoną zbiorowość. W tym skomplikowanym systemie J. Koziński wyróżnia wiele wymiarów konstytucyjnych, trwałych i nieusuwalnych właściwości. Spośród nich na szczególną uwagę zasługują: stopień złożoności, stopień dynamiki i stopień niepewności<sup>3</sup>.

Złożoność wynika z pojawiających się komplikacji wraz z postępem cywilizacyjnym. Obserwujemy pozytywne zmiany wyrażające się w pełniejszym postrzeganiu otaczającej rzeczywistości, otwartości i mobilności. Jednak przeobrażenia nie zawsze wywołują skutki pozytywne. Często rodzą się konflikty, antagonizmy, agresja, anomia i osobowość neurotyczna.

Spółeczeństwo współczesne jest niezwykle dynamiczne, chociaż stopień zmian jest różnorodny. Przekształcenia w instytucjach publicznych następują powoli, zaś w sektorze prywatnym widać szybkie zmiany, transformacje. Pojawiają się tendencje wzrostowe i zanikowe. Postępuje coraz to większe rozwarstwienie między organizacjami publicznymi a społecznymi czy prywatnymi. W tworzącej się nowej rzeczywistości rozmytych granic, swobodnego przepływu wiedzy, kapitału i usług, instytucje, które powstały w innej rzeczywistości są niezdolne do rozwiązywania pojawiających się kwestii społecznych<sup>4</sup>. Aby zatem racjonalnie podejmować decyzje, skutecznie działać w społeczeństwie, jednostki i organizacje muszą określić poziom niepewności, dokonując jej pomiaru we wszystkich wymiarach codziennej egzystencji<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> J. Koziński, *Spółeczeństwo transgresyjne. Szansa i ryzyko*, Warszawa 2004, s. 151–154.

<sup>4</sup> U. Beck, *Spółeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Warszawa 2002, s. 33.

<sup>5</sup> J. Konieczny, *Bezpieczeństwo publiczne w procesie transformacji*, „Roczniki Nauk Politycznych” 2000, nr 2, s. 44–55.

Niepewność ma kluczowe znaczenie w interakcjach społecznych. Jest związana z ryzykiem i należy do wszechobecnych i nieusuwalnych wymiarów życia społecznego. W języku potocznym termin „ryzyko” oznacza igranie z niebezpieczeństwem, brak pewności co do pomyślnego zakończenia realizowanej czynności, trudności lub niebezpieczeństwo utraty jakiejś cennej wartości.

Naukowe definicje ryzyka koncentrują się głównie na jego dwóch składowych elementach: na wielkości niepożądanych skutków oraz na prawdopodobieństwie ich wystąpienia. Ryzyko towarzyszące jakiejś czynności jest tym większe, im poważniejsza szkoda lub krzywda może wystąpić oraz im bardziej jest prawdopodobne, że zaistnieje zdarzenie mające zdolność wyrządzenia szkody lub krzywdy<sup>6</sup>.

Ogólnie ryzyko określa się jako prawdopodobieństwo straty; wielkość najwyższej możliwej straty; oczekiwana strata, czyli iloczynowa funkcja prawdopodobieństwa i wielkości strat; ważona liniowa suma wszystkich możliwych negatywnych konsekwencji; wariancja rozkładu wszystkich możliwych wyników; skośność (skrzywienie) rozkładu prawdopodobieństwa konsekwencji (strat i zysków); ważona liniowa funkcja wariancji i wartości oczekiwanej; względna częstość wyników negatywnych (strat) i pozytywnych (zysków)<sup>7</sup>. W naukach technicznych ryzyko określa się jako możliwość doznania przez człowieka określonych strat (szkód) w wyniku zdarzeń niepożądanych, które mogą powstać w rozpatrywanym systemie człowiek – technika – środowisko w określonym przedziale czasu<sup>8</sup>.

W ochronie zdrowia i ochronie środowiska stosuje się wiele różnych definicji ryzyka w ujęciu zarówno jakościowym, jak i ilościowym (tabela 1 i 2). Chaos ten spowodowany jest przez fakt, że słowo „ryzyko” jest elementem takich wyrażen jak: „analiza ryzyka”, „charakterystyka ryzyka”, „informowanie o ryzyku”, „czynnik ryzyka”, „zarządzanie ryzykiem” oraz „redukcja ryzyka”. W rezultacie „ryzyko” należy do najbardziej niejednoznacznych pojęć w zarządzaniu ryzykiem zdrowotnym. Aby temu przeciwdziałać, TFQCDM (*Task Force on Quality Control of Disaster Management* – Grupa robocza ds. kontroli jakości w zarządzaniu katastrofami) sformułowała w ujednoliconym Wzorc

<sup>6</sup> R. Studenski, *Szacowanie i ograniczanie ryzyka*, „Atest – Ochrona Pracy” 1994, nr 6, s. 4.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> T. Szopa, *Koncepcja graficznego przedstawienia terytorialnego rozkładu ryzyka i zagrożeń*, w: *Monitoring zagrożeń i metody osłony środowiska*, pod red. M. Maciejewskiego, Warszawa 2004, s. 55.

z Utstein definicję ryzyka, określając je jako „obiektywne (matematyczne) lub subiektywne (indukcyjne) prawdopodobieństwo, że wystąpi (wydarzy się) coś niekorzystnego”. Powyższa definicja ma istotne znaczenie w zarządzaniu ryzykiem zdrowotnym<sup>9</sup>:

1. Ryzyko to prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia. Na przykład ryzyko zagrożenia mówi o prawdopodobieństwie wystąpienia zagrożenia. Ryzyko katastrofy oznacza prawdopodobieństwo, że nastąpi katastrofa. Ryzyko szkody to prawdopodobieństwo, że w wyniku zdarzenia zaistnieje szkoda. Zatem rozważając ryzyko danej sytuacji, warto zastąpić je zwrotem „prawdopodobieństwo zdarzenia” lub „prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia”.
2. Ryzyko zawsze budzi negatywne skojarzenia. Choć oznacza ono możliwość wystąpienia sytuacji, w każdym przypadku jest to sytuacja niepożądana. Na przykład istnieje pojęcie ryzyka śmierci, a nie ryzyka przetrwania, ryzyka szkody, a nie korzyści czy ryzyka starty finansowej, a nie zysku. Z punktu widzenia zarządzania ryzykiem zdrowotnym ryzyko odnosi się do prawdopodobieństwa wystąpienia sytuacji mogących wpłynąć niekorzystnie na zdrowie populacji, takich jak: zagrożenie, zdarzenie, szkoda lub katastrofa.

Pojęcie ryzyka ma odniesienie do szeregu niekorzystnych sytuacji, czego rezultatem są odrębne rodzaje ryzyka opisujące (1) zaistnienie zagrożenia, (2) przekształcenie się zagrożenia w zdarzenie, (3) przekształcenie się zdarzenia w szkodę oraz (4) zamianę szkody w katastrofę zdrowotną. Tabela 3 prezentuje te i inne definicje najważniejszych terminów z zakresu zarządzania ryzykiem zdrowotnym w ujęciu Wzorca z Utstein. Jako że termin ryzyko może być używany do określenia prawdopodobieństw wystąpienia wielu rodzajów sytuacji, należy sprecyzować konkretną sytuację określaną tym mianem. Ryzyka szczególnie powiązane z kwestiami zarządzania ryzykiem zdrowotnym obejmują: (1) ryzyko bądź prawdopodobieństwo, że zagrożenie wystąpi lub że już istnieje ( $P_Z$ ), (2) ryzyko bądź prawdopodobieństwo, że zaistniałe zagrożenie stanie się zdarzeniem ( $P_{ZZ}$ ), (3) ryzyko bądź prawdopodobieństwo, że zdarzenie to doprowadzi do szkody na zdrowiu ( $P_{ZS}$ ), (4) ryzyko bądź prawdopodobieństwo, że szkoda ta doprowadzi do katastrofy zdrowotnej ( $P_{SK}$ ), (5) całościowe ryzyko

---

<sup>9</sup> J.L. Arnold, *Risk and Risk Assessment in Health Emergency Management*, „Prehospital and Disaster Medicine” 2005, Vol. 20, nr 3, s. 143–144.

bądź prawdopodobieństwo, że nastąpi katastrofa zdrowotna ( $P_{\text{KATASTROFA}}$ ). Ta wielowymiarowość pojęcia ryzyka dodatkowo komplikuje użycie słowa „ryzyko” w kontekście zarządzania ryzykiem zdrowotnym<sup>10</sup>.

Tabela 1

## Wybrane jakościowe definicje ryzyka wg Jeffreya L. Arnolda

Źródło	Definicja ryzyka
Amerykańskie Stowarzyszenie Inżynierii w Służbie Zdrowia (ASHE) <sup>11</sup>	Potencjalny wpływ wszelkiego typu zagrożenia na organizację.
Departament Rozwoju Międzynarodowego (DFID)	Czynnik, który może niekorzystnie wpłynąć na wynik działania lub interwencji.
Australijska Organizacja Zarządzania Kryzysowego (EMA)	Pojęcie używane dla określenia prawdopodobieństwa wystąpienia szkodliwych konsekwencji wynikających ze wzajemnego oddziaływania pomiędzy zagrożeniami, społecznościami i środowiskiem.
Federalna Agencja Zarządzania Kryzysowego (FEMA)	Prawdopodobieństwo, że wystąpi pewne zdarzenie oraz konsekwencje jego wystąpienia.
Narodowa Rada ds. Rozwoju (NRC)	Pojęcie używane do oznaczania rzeczy, sił i okoliczności stanowiących zagrożenie dla ludzi oraz tego, co im bliskie.
Towarzystwo Analizy Ryzyka	Możliwość wystąpienia konsekwencji niechcianych i szkodliwych dla ludzkiego życia, zdrowia i majątku lub środowiska.
Departament Spraw Humanitarnych ONZ (UN-DHA)	Przewidywane straty (straty w ludziach, obrażenia, uszkodzenie mienia i zakłócenie działania gospodarki) powstałe w wyniku określonego zagrożenia w danym regionie i okresie czasu.
ONZ/Międzynarodowa Strategia Ograniczania Skutków Katastrof (UN/ISDR)	Prawdopodobieństwo wystąpienia szkodliwych konsekwencji lub przewidywanych strat wynikających z wzajemnego oddziaływania zagrożeń pochodzenia naturalnego lub ludzkiego i słabych lub sprawnych populacji.

Źródło: *Risk and Risk Assessment in Health Emergency Management*, „Prehospital and Disaster Medicine” 2005, Vol. 20, nr 3, s. 144.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Podstawowe skróty: ASHE – American Society for Healthcare Engineering, DFIE – Department for International Development (UK), EMA – Emergency Management Australia, NRC – National Research Council.

Tabela 2

## Wybrane ilościowe definicje ryzyka wg Jeffreya L. Arnolda

Źródło	Definicja ryzyka	Terminy
UN-DHA UN-ISDR	$R = (Z) (S)$	Z = zagrożenie S = słabość
Światowa Organizacja Zdrowia	$R = (x) (y)$	x = prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia y = prawdopodobieństwo różnorodnych możliwych konsekwencji
Zilinskas	$R = (Z) (N)$	Z = zagrożenie lub potencjalna szkoda wywołana przez czynnik N = typ narażenia lub populacji narażonej na działanie czynnika, jego natężenie i czas oddziaływania
Misra	$R = (P) (T) (Nt) (C)$	P = prawdopodobieństwo wystąpienia T = toksyczność Nt = natężenie C = czas
Shook	$R = (Z) (S) / (PI)$	Z = groźne zdarzenie mogące spowodować utratę życia lub wyrządzić szkodę na mieniu ludzkim bądź środowisku naturalnym S = słabość bądź podatność elementów takich jak populacje ludzi PI = poziom lub stopień przygotowania oraz panowania nad zdarzeniami niebezpiecznymi i słabymi elementami
Arnold Noston	$R = (Z) (S) / (O)$	Z = zagrożenie bądź zjawiska szkodzące populacjom ludzkim S = słabość bądź podatność populacji ludzi na zagrożenia O = możliwość opanowania zjawiska lub zdolność ludzi do zredukowania zagrożeń lub słabości
TFQCDM	$P_S = f(Z_N + Z_C) (R_Z)$ ( $S_N + a_1 + a_2 + b_1 + b_2$ )	$P_S$ = prawdopodobieństwo, że zdarzenie wyrządzi szkodę zagrożonemu społeczeństwu i/lub środowisku $Z_N$ = zagrożenie ze strony natury $Z_C$ = zagrożenie ze strony człowieka $R_Z$ = prawdopodobieństwo (ryzyko), że zagrożenie przerodzi się w zdarzenie $S_N$ = słabości jako wynik działań natury $a_1$ = zwiększenie stopnia i liczby słabych punktów $a_2$ = zmniejszenie stopnia i liczby słabych punktów $b_1$ = reagowanie kryzysowe po katastrofie przynoszące efekt odwrotny od zamierzonego $b_2$ = skuteczne reagowanie kryzysowe

Źródło: *Risk and Risk Assessment...*, s. 145.

Tabela 3

## Podstawowe definicje w zarządzaniu ryzykiem zdrowotnym

Termin	Definicja
Zagrożenie ( <i>hazard</i> )	Wszystko, co może stanowić zagrożenie; zjawisko naturalne lub wywołane przez człowieka bądź wystąpienie obydwu zjawisk jednocześnie, mogące mieć niekorzystny wpływ na ludzkie zdrowie, mienie, działalność i/lub środowisko.
Zdarzenie ( <i>event</i> )	Zdarzenie mogące wpływać niekorzystnie na żyjące istoty i/lub ich środowisko; ryzyko, które się spełniło.
Szkoda ( <i>damage</i> )	Negatywny rezultat będący następstwem zdarzenia.
Katastrofa zdrowotna ( <i>health disaster</i> )	Gwałtowne lub stopniowe pogarszanie się ogólnej sytuacji zdrowotnej społeczności, które nie może być zatrzymane bez pomocy z zewnątrz.
Słabość ( <i>vulnerability</i> )	Wrażliwość populacji lub środowiska na charakter zdarzenia; wrażliwość jednostki lub populacji na obrażenia lub zakażenie.
Zarządzać ( <i>manager</i> )	Organizować, regulować, być odpowiedzialnym za coś, osiągać cele.

Źródło: *Risk and Risk Assessment...*, s. 146.

Rozważań o ryzyku nie można zawęzić wyłącznie do utraty zdrowia i życia, należy również dostrzegać ryzyko ekonomiczne, ekologiczne, moralne, prawne, polityczne itp., należy je więc widzieć w kategoriach wielowymiarowych, składających się na środowisko życia człowieka. Istotna jest perspektywna orientacja świadomości wyrażająca się w tworzeniu wizji przyszłości, będąca podstawą do myślenia alternatywnego, wariantowego, o zdarzeniach trudno przewidywalnych, o skutkach działań odległych w czasie. W przewidywaniu rozróżnić należy to, co możliwe i to, co prawdopodobne oraz to, co pożądane, a wówczas kształtowanie przyszłości może stać się łatwiejsze<sup>12</sup>.

Epoka rewolucji mikroprocesorowej, telekomunikacji czy biotechnologicznej stawia człowieka XXI wieku przed wyzwaniem ze strony zjawisk i procesów nieoczekiwanych, nieprzewidywanych, nowych, o skutkach „poszerzonych” i zwielokrotnionej skali. W trosce o sprostanie tym wyzwaniom bę-

<sup>12</sup> M. Goszczyńska, *Człowiek wobec zagrożeń. Uwarunkowania oceny i akceptacji ryzyka*, Warszawa 1997, s. 16–25.

dziemy podejmować decyzje, które stają się niezbędne, konieczne w zaspakajaniu podstawowych potrzeb fizjologicznych, bezpieczeństwa socjalnego i ekologicznego. Podejmować będziemy również decyzje związane z realizacją potrzeb dowolnych i niekoniecznych.

Wybór działań dążących do osiągnięcia celu zależy od antycypowanych konsekwencji ich ryzyka. Ta konieczność przejścia do sytuacji możliwych, antycypowanych skutków po to, aby racjonalnie i bezpiecznie wybrać działanie celowe, stwarza zasadnicze problemy dla nas wszystkich. Wyniki działań celowych są z reguły wielowymiarowe. Po pierwsze, mogą one zawierać zarówno wartości pozytywne, jak i negatywne. Dobro i zło wyrastają więc z tego samego czynu. Po drugie, człowiek działa w sytuacji niepewnej. Nie jest on w stanie przewidzieć w sposób kategoriowy, co się zdarzy po podjęciu decyzji. „Ryzyko – jak pisze J. Koziński – staje się nieredukowalną cechą ludzkich czynów”<sup>13</sup>.

Niepewność wyników, utożsamiana w odczuciu wielu ludzi z pojęciem ryzyka, stanowi nieodłączny element towarzyszący ich myśleniu i działaniu. Źródła tej niepewności mogą mieć zarówno charakter zewnętrzny, jak i wewnętrzny. Wiele zdarzeń zachodzących w otoczeniu człowieka jest efektem procesów losowych, których uwarunkowania są człowiekowi nieznane i nad którymi nie ma on pełnej kontroli. Przebieg i skutki przypadkowych zjawisk przyrodniczych (katastrofy, klęski żywiołowe), nowych zjawisk ekonomicznych (kryzys, recesja, bezradność) lub technologicznych, są dla człowieka często nieprzewidywalne.

Źródłem niepewności mogą być również czynniki podmiotowe, takie jak brak dostatecznej wiedzy o wspomnianych wyżej zjawiskach, ograniczone możliwości poznawcze człowieka, związane z odbiorem i przetwarzaniem zbyt dużej liczby informacji, czy wręcz tendencyjność w formułowaniu ocen i sądów, związana często z nieumiejętnością myślenia kategoriami probabilistycznymi<sup>14</sup>.

Kodeks karny reguluje kontratyp ryzyka nowatorskiego, określając warunki jego dopuszczalności. W art. 27 § 1 stanowi, iż nie popełnia przestępstwa ten „kto działa w celu przeprowadzenia eksperymentu poznawczego, medycz-

---

<sup>13</sup> J. Koziński, *O człowieku wielowymiarowym. Eseje psychologiczne*, Warszawa 1988, s. 120–126.

<sup>14</sup> M. Goszczyńska, *Człowiek wobec zagrożeń...*, s. 32.

nego, technicznego lub ekonomicznego, jeżeli spodziewana korzyść ma istotne znaczenie poznawcze, medyczne lub gospodarcze, a oczekiwanie jej osiągnięcia, celowość oraz sposób przeprowadzenia eksperymentu są zasadne w świetle aktualnego stanu wiedzy”. Wprowadza się też uwarunkowanie wyłączające dopuszczalność eksperymentu w razie braku zgody uczestnika, na którym jest on przeprowadzony, przy czym uczestnik musi być należycie poinformowany o spodziewanych kryteriach i grożących mu ujemnych skutkach oraz prawdopodobieństwie ich powstania, a także o możliwości odstąpienia od udziału w eksperymencie w każdym jego etapie (art. 27 § 2)<sup>15</sup>.

Ważność badań nad percepcją ryzyka wiąże się z tym, że ocena jego wielkości stanowi istotny element w podejmowaniu decyzji i wyborze określonego działania. Od tego, jaki jest subiektywny obraz zagrożenia zależy w znacznej mierze to, czy człowiek będzie skłonny, czy też nie, zaakceptować ryzykowne działanie.

*Ryzyko jest odwiecznie włączone w porządek świata: występuje w każdej dziedzinie aktywności człowieka*<sup>16</sup>.

## Ryzyko w świadomości społecznej

Świadomość skutków zagrożeń jest w społeczeństwie mocno zróżnicowana. Poziom ważności i ustalenie priorytetów przeciwdziałania zwykle będą niejednorodne. W społecznej ocenie ryzyka istotna jest zrozumiałość danego zagrożenia, rozkład niebezpieczeństwa, jak również i to, czy człowiek ma wpływ na stopień zagrożenia oraz czy podjęcie ryzyka jest dowolne.

Kontrola ryzyka zmusza społeczeństwo do decyzji, na czym mu zależy i kto poniesie konsekwencje życia z danym zagrożeniem lub walki z nim. Przyjmuje się tu pewne ogólne wartości progowe<sup>17</sup>.

Na przykład w Holandii założono, że próg ryzyka indywidualnego – zresztą bliżej niezidentyfikowanego zagrożenia – zostaje przekroczony wówczas, gdy normalna śmiertelność populacji zwiększa się o 1%. Za podstawę zdarzeń,

---

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997, Kodeks karny, (Dz.U. z 1997 r. nr 88, poz. 553).

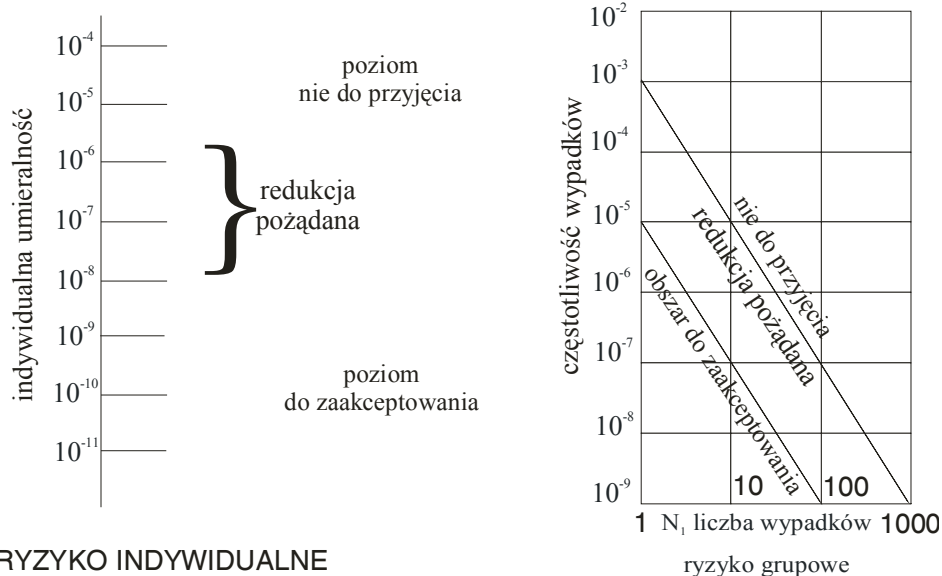
<sup>16</sup> M. Goszczyńska, *Człowiek wobec zagrożeń...*, s. 33.

<sup>17</sup> J. Konieczny, *Bezpieczeństwo publiczne w procesie transformacji*, „Roczniki Nauk Politycznych” 2000, 1 (2), s. 44–56.



jeszcze bez wyraźnego występowania ryzyka, przyjęto tzw. naturalną śmiertelność młodzieży w wieku 12–16 lat jako 1:10 000 na rok.

Przyjęto zatem, mając na uwadze ów wzrost śmiertelności o 1%, że maksymalne i akceptowalne ryzyko nie powinno być wyższe niż  $10^{-6}$ /rok, zaś pożądane  $10^{-8}$ /rok. Oznacza to, że tylko takie wypadki uznaje się za nieistotne, w których poszkodowany zostaje nie więcej niż jeden mieszkaniec na 100 milionów<sup>18</sup>.



## RYZIKO INDYWIDUALNE

Rys. 1. Kryteria granic ryzyka przy ocenie bezpieczeństwa zewnętrznego w Holandii  
 Źródło: *H&S Commission: Risk Criteria for Land-Use Planning in the Yicinity of Major Industrial Hazards*. HMSO 1989, s. 32.

Dla odczuć grupowych i zbiorowego ryzyka poziom istotności jest inny. Do zaakceptowania przyjmuje się wartość  $10^{-5}$  zdarzeń/rok i maksymalnie 10 nieszczęśliwych zdarzeń ze śmiertelnym skutkiem. Przy tej samej liczbie zdarzeń ze skutkiem śmiertelnym wartość  $10^{-7}$  zdarzeń/rok uznaje się za dopuszczalną (rys. 1) w Holandii, skąd założenia te pochodzą, prawdopodobieństwo wypadku drogowego ze śmiertelnym skutkiem wynosi  $1,4 \times 10^{-4}$ /rok.

<sup>18</sup> E. Kempa, *Spoleczeństwo ryzyka*, w: *Nadzwyczajne zagrożenia i ryzyko w środowisku. Materiały konferencyjne*, Poznań 1994.

Biorąc pod uwagę powyższe dane, holenderscy decydenci doszli do wniosku, że konsekwencje  $n$  razy większe muszą korespondować z  $n^2$  mniejszą szansą wypadków (rys. 1). Podobne rozumowanie można stosować zawsze, także w przemyśle, gdzie najczęściej pojawiają się zagrożenia, jednak poziom odniesienia będzie zapewne w każdym przypadku inny<sup>19</sup>.

Oprócz tych ustaleń ogólnych istotne staje się w profilaktyce udzielenie odpowiedzi na podstawowe pytanie: jak ludzie postrzegają ryzyko zagrożeń w gospodarce, technice, ekologii, w życiu zawodowym? Prezentowane w tym zakresie wyniki badań psychologów i socjologów<sup>20</sup> wskazują, że występują skrzyżowania w myśleniu o zdarzeniach ryzykownych w następstwie niedooceny informacji o częstości ich występowania, jak również w występowaniu tendencji do poszukiwań prostych związków przyczynowo-skutkowych. Doświadczenia z przeszłości rzutują na obraz zdarzeń ryzykownych i ludzie poszukują informacji potwierdzających, a ignorują dowody przemawiające przeciw schematom; dążą do sprawowania kontroli nad zdarzeniami oraz ich wynikami i przedkładają niepewność, którą można odnieść do źródła wewnętrznego – własnej kompetencji, wiedzy, umiejętności – nad niepewność odnoszoną do właściwego świata zewnętrznego. Przekonanie o kontroli wpływa na zniżenie prawdopodobieństwa niekorzystnych wyników – w szczególności dotyczących własnej osoby. Stwierdzono również, że czynniki środowiskowe: kulturowe, socjoekonomiczne i społeczne, mają wyraźny wpływ na ocenę ryzyka<sup>21</sup>. Przy ocenie stopnia ryzyka często występuje określona asymetria między rzetelną wiedzą o ryzyku w danej sytuacji a świadomością ryzyka, między obiektywnymi zagrożeniami a wyobrażeniami o zagrożeniach.

Niepewność, zagrożenia i wypadki towarzyszyły człowiekowi od zarania dziejów. Jednakże powstanie cywilizacji technicznej i przechodzenie jej w cywilizację informacyjną doprowadziło do umasowienia skutków, również negatywnych, zagrożeń oraz ryzyka. Społeczeństwo współczesne stało się zatem *eo ipso* społeczeństwem ryzyka, które nie zrezygnuje dobrowolnie z techniki, z jej szybkiego rozwijania, z jej dobrodziejstw i ryzyka, jakie ona niesie.

---

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> J. Koziński, *O człowieku...*

<sup>21</sup> M. Goszczyńska, *Człowiek wobec zagrożeń...*, s. 38.

Rzuca to wyzwanie do ciągłej analizy ryzyka i odpowiedniego zarządzania (*risk management*)<sup>22</sup>.

## Analiza ryzyka

Wyróżnia się analizę ryzyka *ilościową*, która pozwala na obiektywną ocenę prawdopodobieństwa zdarzenia oraz *jakościową*, bardziej subiektywną i opartą na przypuszczeniach popartych ogólnymi danymi. Jeżeli dostępne są dane szczegółowe, preferowana jest ocena jakościowa. Analiza ta jest możliwa do zaakceptowania w sytuacji, kiedy istnieje bardzo mało danych lub nie ma ich w ogóle, i pod warunkiem, że jest przeprowadzana systematycznie na podstawie analizy warunków pracy i zagrożeń oraz uzasadnionego przypuszczenia dotyczącego prawdopodobieństwa zagrożeń.

Przeprowadzając analizę, należy również wziąć pod uwagę, kto może być narażony na niebezpieczeństwo – czy są to pracownicy, czy inne osoby wykonujące usługi publiczne lub korzystające z usług.

Zagrożenia powinny zostać podzielone według stopnia niebezpieczeństwa, jakie mogą spowodować. Będzie to podstawa jednej strony równania służącego do obliczania ryzyka. Można stosować prostą, trójstopniową skalę, czyli ryzyko „małe”, „średnie” i „duże”, lub skalę bardziej precyzyjną:

1. *Ryzyko katastrofalne* – istnieje bezpośrednie niebezpieczeństwo i zagrożenie mogące spowodować śmierć lub ciężką chorobę.
2. *Ryzyko krytyczne* – zagrożenie może spowodować groźną chorobę, poważne obrażenia ciała, szkody materialne.
3. *Ryzyko marginalne* – zagrożenie może spowodować chorobę, obrażenia ciała i szkody materialne, ale ich skutki nie powinny być poważne.
4. *Ryzyko nieistotne* – zagrożenie nie spowoduje poważnych obrażeń ciała ani choroby, istnieje jednak niewielkie prawdopodobieństwo drobnych obrażeń ciała<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> P. Sienkiewicz, *Zarządzanie ryzykiem*, w: *Spółeczeństwo a ryzyko. Multidyscyplinarne studia o człowieku i społeczeństwie w sytuacji niepewności i zagrożenia*, red. nauk. L.W. Zacher, A. Kieras, Warszawa–Katowice 1994, s. 43–58.

<sup>23</sup> M. Armstrong, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2005, s. 733–735.

Przebieg oceny ryzyka zawodowego i wynikające z niej działania można przedstawić w postaci następującego wieloetapowego procesu:

- I. *Zebrać potrzebne do oceny ryzyka informacje.*
- II. *Przeprowadzić identyfikację zagrożeń:*
  - *ustalić, jakie czynniki zagrażające występują na stanowisku pracy;*
  - *scharakteryzować narażenie pracowników na te czynniki (np. poprzez wyznaczenie parametrów charakteryzujących narażenia);*
  - *ustalić, kto jest narażony na oddziaływanie tych czynników.*
- III. *Oszacować ryzyko zawodowe związane z każdym ze zidentyfikowanych zagrożeń.*
- IV. *Wyznaczyć dopuszczalność ryzyka zawodowego.*
- V. *Zaplanować działania korygujące lub zapobiegawcze, które należy zastosować w celu wyeliminowania lub ograniczenia ryzyka zawodowego.*
- VI. *Zrealizować zaplanowane działania.*
- VII. *Sprawdzić skuteczność zrealizowanych działań.*
- VIII. *Poinformować pracowników o wynikach oceny ryzyka zawodowego.*
- IX. *Przeprowadzać okresowo ocenę ryzyka zawodowego.*

Podstawowym działaniem dla potrzeb bezpieczeństwa jest analiza ryzyka obejmująca trzy składniki: zagrożenie, przewidywaną ciężkość skutków, jakie mogą powstać wskutek aktywizacji zagrożenia oraz prawdopodobieństwo powstania skutków o przewidywanej ciężkości.

Cechy zagrożenia stanowią podstawę do oszacowania wielkości ryzyka. W praktycznych ocenach wielkość ryzyka określa się jako iloczyn skutków zagrożenia i prawdopodobieństwa ich występowania, według następującej reguły:

$$\text{ciężkość skutków} \times \text{prawdopodobieństwo} = \text{ryzyko}$$

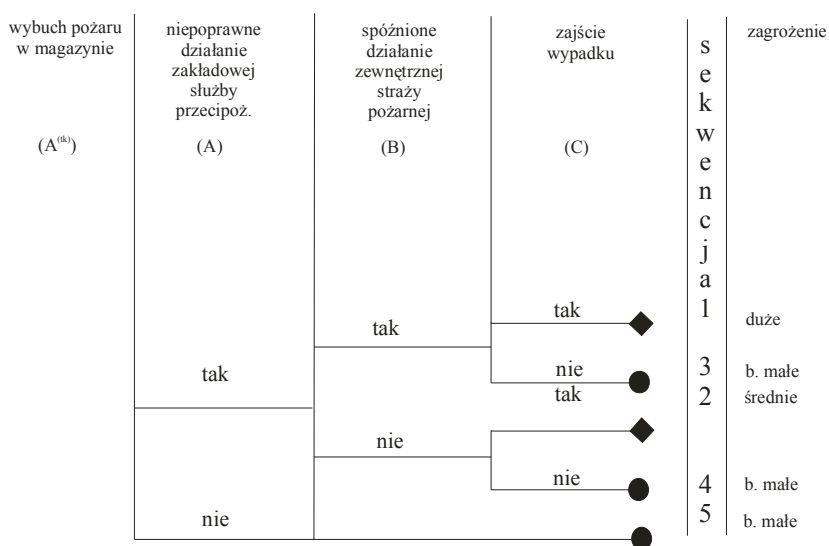
Zgodnie z podaną regułą, największe ryzyko istnieje wtedy, gdy skutki zagrożeń są duże, np. gdy zagrożenie może spowodować śmierć człowieka lub grupy osób oraz gdy istnieje duże prawdopodobieństwo, że wydarzenie o takich skutkach może wystąpić. Reguła ta pokazuje również, że ryzyko można redukować przez ograniczenie stopnia ciężkości skutków zagrożeń oraz przez zmniejszenie wielkości prawdopodobieństwa występowania niebezpiecznych wydarzeń, mających zdolność powodowania utraty zdrowia lub życia.

Analiza ryzyka polega na identyfikacji zagrożenia towarzyszącego technologii, zadaniu lub czynności; oszacowaniu ryzyka; zaprojektowaniu sposobu redukcji ryzyka; dokonaniu oceny ryzyka po jego redukcji. Wynik analizy ry-

zyka stanowi podstawę decyzji dotyczącej zastosowania ocenianej technologii, jej modyfikacji lub zastąpienia jej inną, bezpieczniejszą.

Identyfikacja zagrożeń wymaga rozpoznania niebezpiecznych sytuacji czy wydarzeń. Mogą one powstać w związku z warunkami środowiska, wykorzystywaną energią, stosowanym wyposażeniem, stosowanymi materiałami, popełnieniem przez człowieka niebezpiecznych błędów. Zagrożenie można identyfikować na podstawie posiadanych statystyk i wiedzy o zaistniałych już niebezpiecznych wydarzeniach, a także po dokładnym przeanalizowaniu warunków towarzyszących kolejnym etapom zaplanowanego do realizacji zadania<sup>24</sup>.

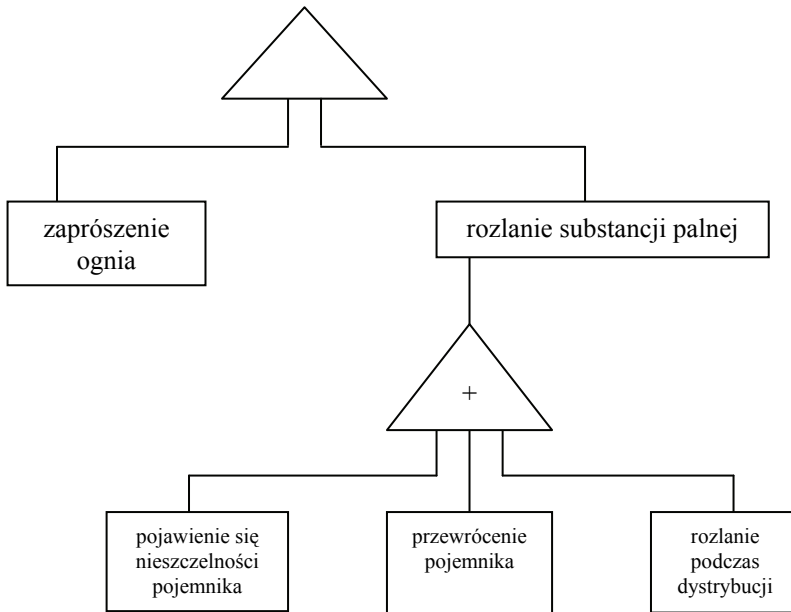
Analiza ryzyka może być przeprowadzona za pomocą metody jakościowej lub ilościowej. Pierwsza jest częściej stosowana, ponieważ jest łatwiejsza w użyciu i wymaga znacznie mniej szczegółowych informacji. Wykorzystywane jest tu tzw. drzewo zdarzeń (rys. 2) i drzewo niepewności (rys. 3). Drzewo zdarzeń jest to chronologiczne przedstawienie zbioru sekwencji zdarzeń wtórnych, jakie mogą wystąpić po rozważanym pierwotnym zdarzeniu niebezpiecznym<sup>25</sup>.



Rys. 2. Drzewo zdarzeń dla jednego z pierwotnych zdarzeń niebezpiecznych, jakie mogą wystąpić w przedsiębiorstwie według T. Szopy

<sup>24</sup> R. Studenski, *Szacownie i ograniczanie...*, s. 4.

<sup>25</sup> A. Markowski, *Zarządzanie bezpieczeństwem procesowym*, w: *Zapobieganie stratom w przemyśle*, cz. III, Politechnika Łódzka 2000, s. 48.



Rys. 3. Drzewo niesprawności dla jednego z pierwotnych zdarzeń niebezpiecznych, jakie mogą wystąpić w przedsiębiorstwie według T. Szopy

Drzewo niesprawności jest to graficzne przedstawienie kombinacji zdarzeń niepożądanych, które mogą być przyczyną rozważanego tzw. zdarzenia szczytowego. Drzewo zdarzeń jest efektem „myślenia do przodu”, drzewo niesprawności zaś – „myślenia do tyłu”. Analiza ryzyka przy użyciu tych technik polega na konstruowaniu najgroźniejszych scenariuszy zdarzeń oraz wskazywaniu sposobów ich eliminowania<sup>26</sup>.

Z kolei analiza przeprowadzona metodą ilościową pozwala na bardziej racjonalne oceny, porównanie i działania na rzecz bezpieczeństwa, ale jest trudniejsza w stosowaniu i wymaga więcej informacji wejściowych. Jest tu niezbędne uprzednie przygotowanie odpowiedniego probabilistycznego modelu ryzyka, składającego się z sekwencji niezawodności i zagrożeń.

<sup>26</sup> *Ibidem.*

W wielu przypadkach nie jest wymagana pełna ilościowa analiza ryzyka, a wystarczy jedynie pierwszy krok, tj. identyfikacja zagrożeń. Jednak konieczne jest zawsze rozważenie metodami jakościowymi zarówno prawdopodobieństwa, jak i skutków.

Jak widać, ocena ryzyka stanowi sekwencję analiz i obliczeń, w której wyniki z poprzedniego kroku stanowią założenia do kroku następnego.

Szczególnie istotna jest ocena ryzyka zawodowego. Należy się uważnie przyjrzeć pracy oraz miejscu, w którym jest ona wykonywana i ustalić, jakie czynniki (np. substancje chemiczne, hałas, promieniowanie) mogą mieć niekorzystny wpływ na zdrowie pracowników. Analizując narażenie pracowników na te czynniki, trzeba ustalić, czy związane z nimi ryzyko zawodowe jest dopuszczalne czy też nie.

W przeprowadzaniu oceny ryzyka zawodowego mogą pomóc przedsiębiorstwom wytyczne, przykłady dobrych praktyk i programy komputerowe opracowane przez CIOP – PIB, dostępne na stronie internetowej [www.ciop.pl](http://www.ciop.pl).

Ocena ryzyka zawodowego powinna obejmować wszystkie czynniki, które mogą w sposób negatywny oddziaływać na zdrowie pracowników.

Zgodnie z definicją sformułowaną przez Światową Organizację Zdrowia: „zdrowie jest stanem dobrego samopoczucia fizycznego, psychicznego i socjalnego, a nie tylko brakiem choroby”.

Realizacja wymagań odnoszących się do oceny ryzyka zawodowego wymaga w wielu wypadkach nowego spojrzenia na funkcjonowanie przedsiębiorstwa w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy. Działania zmierzające do wyeliminowania lub ograniczenia ryzyka zawodowego powinny być zintegrowane z ogólną działalnością przedsiębiorstwa na wszystkich szczeblach struktury organizacyjnej i dostosowane do zmieniających się okoliczności. Ocena ryzyka jest punktem wyjścia i zarazem zasadniczym elementem zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy, stanowi nieodłączną część zarządzania przedsiębiorstwem.

### **Można zmniejszyć ryzyko wypadków w pracy**

W środowisku pracy człowiek jest narażony na oddziaływanie różnorodnych czynników, które mogą powodować wypadki przy pracy i choroby, a także powodować złe samopoczucie, utrudniając pracę i obniżając zdolność do jej wykonywania. Z oddziaływaniem tych czynników jest związane ryzyko zawodowe. Oceniając ryzyko zawodowe, należy przede wszystkim ustalić, jakie czynniki zagrażające bezpieczeństwu i zdrowiu występują w środowisku pracy

oraz jakie jest prawdopodobieństwo i ciężkość potencjalnych urazów lub zachorowań, które mogą one spowodować. Następnie należy się zastanowić, czy zagrożenia te można wyeliminować. Jeżeli okaże się to niemożliwe, należy rozważyć ograniczenie zagrożenia przez zastosowanie środków technicznych (np. osłony ruchomych części maszyn, wentylacja, itp.) lub zorganizowanie pracy w ten sposób, aby ograniczyć narażenie pracowników. Tylko wówczas, gdy inne działania nie prowadzą do zadawalającego ograniczenia ryzyka zawodowego stosuje się środki ochrony indywidualnej.

Powyższa ocena może być traktowana jako proces wieloetapowy i przeprowadzana krok po kroku. Taki schemat postępowania uwzględnia zarówno działania związane z oceną ryzyka jak i działania korygujące i zapobiegawcze, które powinny być podejmowane w wyniku oceny. Implikuje to dokładność i jakość uzyskiwanych rezultatów.

Ocena ryzyka znajduje wszechstronne zastosowanie w procesach decyzyjnych, a mianowicie służy do: wspomagania decyzji inwestycyjnych dotyczących alternatywności rozwiązań; planowania obszarów przemysłowych; wyboru lokalizacji i dróg transportowych; wyboru środków bezpieczeństwa; systemów kanalizacyjnych i oczyszczania wody pitnej oraz lokalizacji składowisk odpadów niebezpiecznych; opracowania raportów bezpieczeństwa; opracowania systemu zarządzania bezpieczeństwem, zdrowiem i środowiskiem; przygotowania planów na wypadek awarii<sup>27</sup>.

W większości krajów europejskich duży wpływ na wykorzystanie oceny ryzyka ma stopień świadomości społeczeństwa, które zmusza władzę do dostarczenia wyjaśnień w zakresie zapobiegania wypadkom i awariom, jak i przyczyn ich występowania. Kwestię tę biorą pod uwagę również zarządy firm i organizacji przemysłowych, dążąc do utrzymania lub osiągnięcia dobrej opinii bezpiecznego i wiarygodnego producenta lub przewoźnika. Zainteresowani są także naukowcy chcący określić, w jaki sposób można analizować ryzykowną działalność i w jaki sposób wyniki tej analizy można wykorzystać do wprowadzenia odpowiednich środków zapobiegawczych. Podobne spostrzeżenia można odnieść do warunków krajowych, choć nie są one jeszcze w pełni tak jasno artykułowane.

---

<sup>27</sup> A. Markowski, *Zapobieganie nadzwyczajnym zagrożeniom w Polsce*, w: *Ratownictwo w systemie organizacyjno-prawnym i ekonomicznym samorządów terytorialnych*, red. J. Konieczny, Inowrocław [b.r.w.], s. 166–174.



Można więc stwierdzić, że istnieje wiele powodów, dla których należy wprowadzić w Polsce zintegrowane oceny ryzyka oraz systemowe zarządzanie bezpieczeństwem, zdrowiem i środowiskiem. Znaczący przedmiot stawiają pytanie, czy w Polsce jesteśmy przygotowani do wykonywania tych analiz i ocen oraz co należy zrobić, aby możliwie jak najpełniej zapewnić bezpieczeństwo pracownikom i społeczeństwu, a tym samym obniżyć koszty społeczne rozwoju gospodarczego. Wydaje się, że nie można pozytywnie odpowiedzieć na to pytanie. Można natomiast zaproponować modelowy program wskazujący kierunki działań, co przedstawia tzw. drzewo sukcesu (rys. 4).

Jak widać, drzewo to jest skonstruowane przy użyciu symboli graficznych stosowanych w technice drzewa błędu i zawiera jedynie bramki logiczne „and”. Bez wątplenia kluczowe znaczenie mają tu trzy główne uwarunkowania, tj. obecność odpowiednich przepisów prawnych, rozwinięcie badań naukowych oraz szeroko rozumiana edukacja. O ile w zakresie przepisów prawnych dużo zostało zrobione (zmodyfikowany kodeks pracy, rozporządzenie o raportach bezpieczeństwa i planach ratowniczych oraz rozporządzenie o ogólnych warunkach bhp), o tyle w pozostałych dwóch dziedzinach jest jeszcze wiele do wykonania<sup>28</sup>.

## Zarządzanie ryzykiem

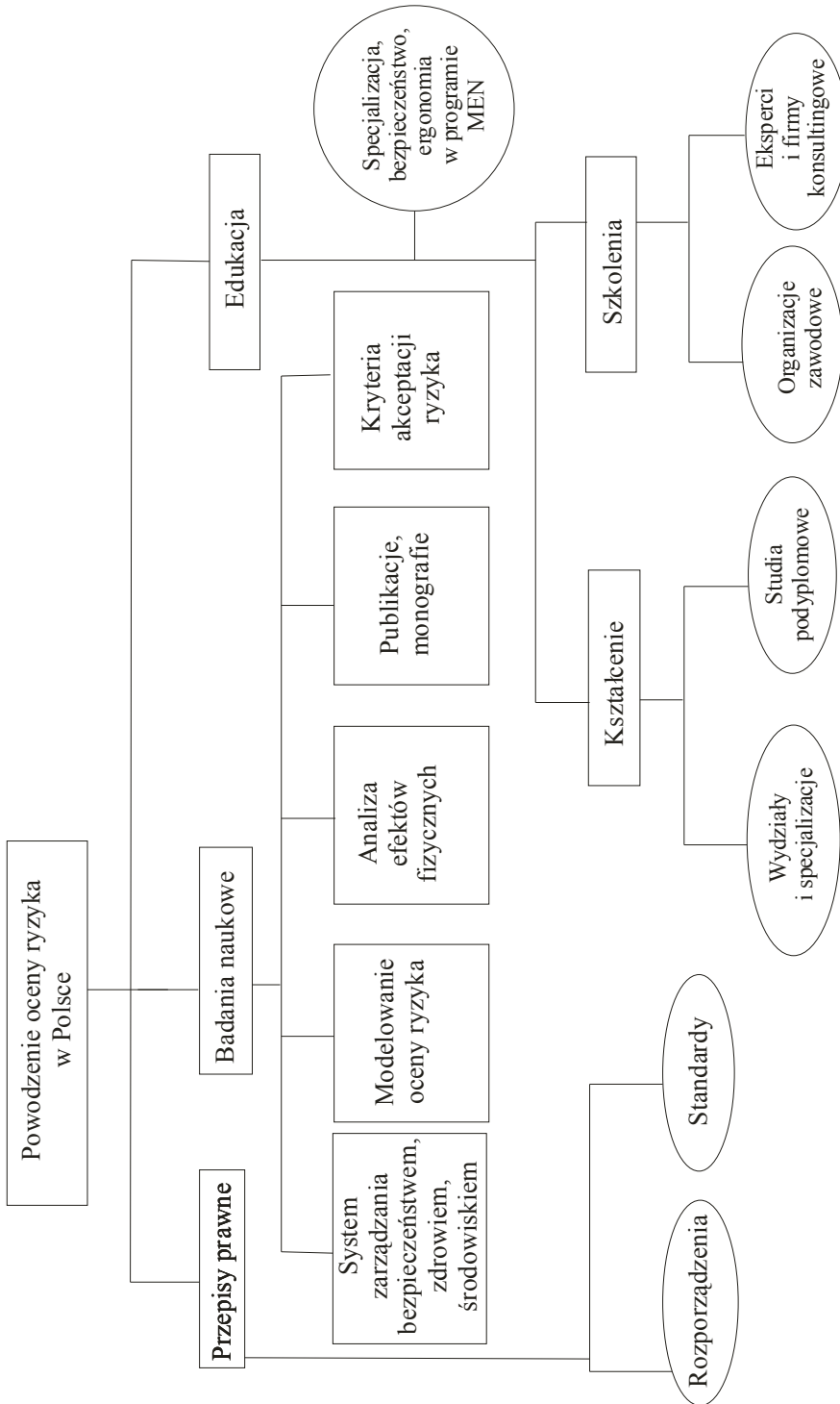
Celem działania określonego jako zarządzanie ryzykiem jest poszukiwanie takich sposobów i środków działania, których użycie powinno zapewnić ochronę przed poniesieniem strat wykraczających poza poziom bezpieczeństwa (zachowanie równowagi) oraz przyjęcie systemu kontroli ryzyka w strategii przedsięwzięć osobistych, działalności administracji przedsiębiorstwa oraz organizacji społecznej, gospodarczej i kulturalnej itp.<sup>29</sup>

Zatem „zarządzanie ryzykiem” jest procesem, w którym analiza ryzyka stanowi podstawowe strategie wszelkiej działalności. Wyróżnia się w niej trzy podstawowe grupy: zarządzanie ubezpieczeniami, zarządzanie biznesem, strategię biznesu.

---

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> T. Kaczmarek, *Zarządzanie ryzykiem handlowym i finansowym dla praktyków*, Gdańsk 2002, s. 55–75.



Rys. 4. Drzewo sukcesu w zakresie oceny ryzyka w Polsce według A. Markowskiego

Pierwsza stosowana jest w kontroli „czystego ryzyka” w efektywnych ubezpieczeniach i podejmowaniu działań zabezpieczających przed klęskami, wypadkami i katastrofami. Druga jest jedną z funkcji przedsiębiorstwa. Trzecia zaś obejmuje działania ukierunkowane na ciągłe prowadzenie doradztwa, pomocy, wspomaganie, monitoringu itp. we wszystkich kwestiach związanych z ryzykiem w zarządzaniu, w tym z ryzykiem „spekulacyjnym”<sup>30</sup>.

W celu przewidywania wypadków i ich skutków potrzebne są scenariusze, wyszkolony personel, odpowiednie środki techniczne i właściwe organizacje. Bardzo pomocne są symulacyjne programy decyzyjne, wspomagane komputerowo. Po dokładnym rozpatrzeniu potencjalnych zdarzeń okaże się, że nie zawsze będą to modele skomplikowane, mimo ich dużej złożoności. Gdy ma się do dyspozycji odpowiednią wiedzę i zespoły ratownicze, wówczas rozwiązania adekwatne do założeń są możliwe i realne.

W przypadku katastrofy w środowisku decyzje trzeba podejmować bardzo szybko, szczególnie wtedy, gdy w grę wchodzi życie ludzkie. Za decyzje te jest się najczęściej *ex post facto* rozliczonym. Zakłada się bardzo często konieczność współpracy kilku organizacji, od których społeczeństwo oczekuje błyskawicznych decyzji i efektywnych rozwiązań, podczas gdy rzeczywistość może być nieraz zupełnie inna.

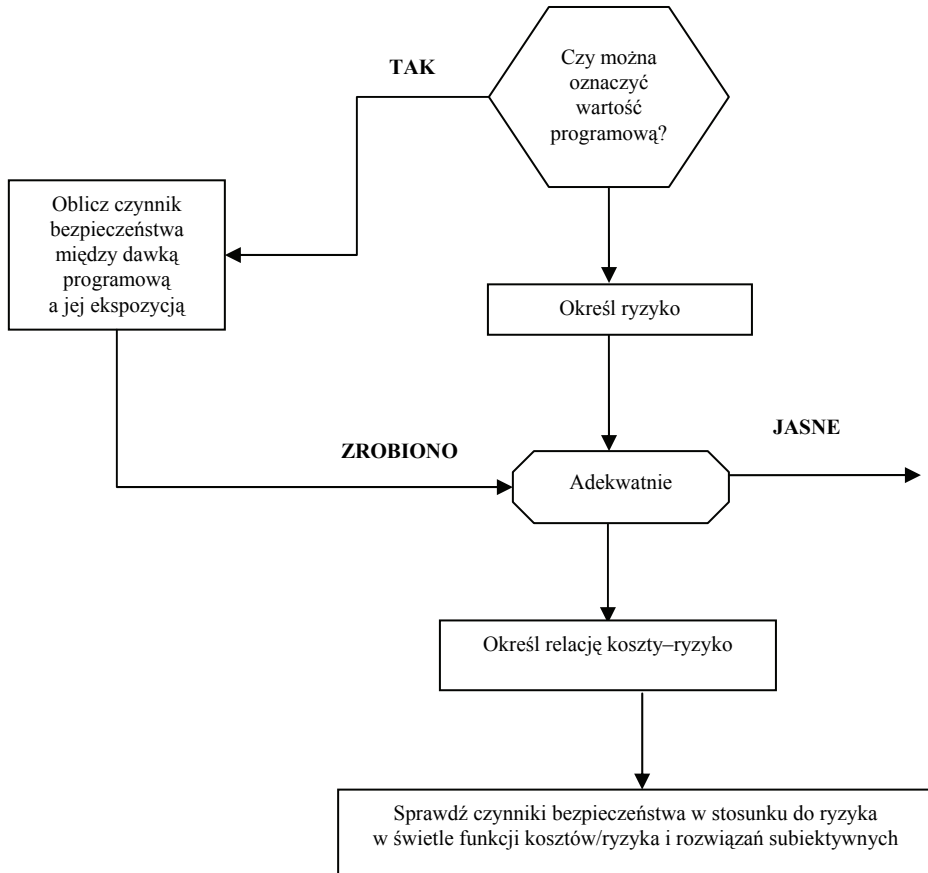
Przy rozwiązaniu omówionych wyżej zadań bardzo pomocne jest korzystanie z odpowiednich algorytmów, przedstawiają one bowiem uporządkowany tok postępowania. Jednym z nich może być np. algorytm akceptacji lub odrzucenia ryzyka (rys. 5). Chociaż sam przykład pokazany na rysunku zdaje się być ograniczony zaledwie do jakiejś pojedynczej, zewnętrznej ekspozycji, oddziałującej na organizm ludzki, to jednak znaczenie tego algorytmu, po odpowiedniej modyfikacji nazewnictwa, może być znacznie szersze<sup>31</sup>.

Podobny w budowie algorytm, który można by uznać zarówno za rozwinięcie, jak i za uszczegółowienie modelu A. Conwaya, to model zarządzania ryzykiem C. Linda, prowadzący od oceny (część pierwsza) do zarządzania i monitoringu (część druga). W zależności od postaci algorytmu (rys. 6) postępowanie może być bardziej uszczegółowione, a tym samym algorytm dalej rozbudowany.

---

<sup>30</sup> P. Sienkiewicz, *Zarządzanie ryzykiem*.

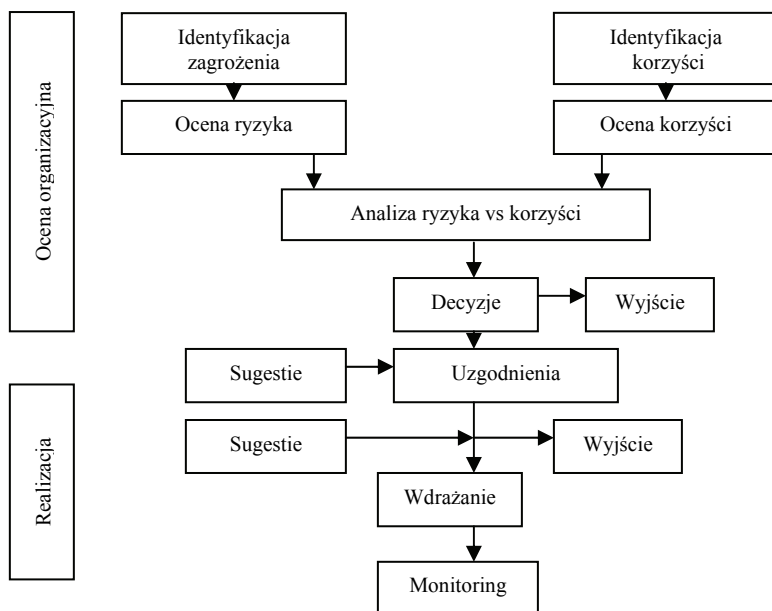
<sup>31</sup> E. Kempa, *Spoleczeństwo ryzyka*.



Rys. 5. Akceptacja ryzyka według A. Conwaya

W klasycznej analizie ryzyka wypadki się zakłada, a w założeniach występuje zarówno prawdopodobieństwo, jak i konsekwencje. Ale jasność przewidywania będzie wystarczająca dopiero wtedy, gdy zgromadzi się odpowiednią liczbę danych wejściowych. To zaś zawsze jest możliwe, szczególnie wówczas, gdy w scenariuszu symulacyjnym zakłada się całkowicie *a priori*, że taki lub inny wypadek dotychczas nie zaistniał. Na wejściu zakłada się jednak prawie zawsze albo ryzyko indywidualne (np. śmierć jednej osoby), albo ryzyko grupowe z fatalnymi skutkami dla większej grupy ludzi.

W procesie analizy i zarządzania ryzykiem jest niezbędna kompleksowa ocena skutków techniki dla celów decyzji i polityki. Staje się oczywiste, że innowacje techniczne powodują różnorodne skutki: ekonomiczne, ekologiczne, zdrowotne, społeczne, instytucjonalne, prawne itp.



Rys. 6. Algorytm procesu zarządzania ryzykiem według C. Linda

Do podstawowych zadań wartościowania skutków techniki P. Sienkiewicz zalicza:

- przewidywanie, systematyczne rozpoznanie i analizowanie konsekwencji wprowadzenia techniki;
- analizowanie modelu polityki w stosunku do tych konsekwencji;
- ustalenie i analizowanie alternatywnych strategii;
- przyjęcie i wprowadzenie określonej polityki bezpieczeństwa.

W ramach podstawowych zadań prowadzi się również szczegółową analizę dotyczącą wykonalności, ryzyka, kosztów, efektywności nakładów, skutków ekonomicznych i skutków środowiskowych. Stosowane są różne kryteria oceny

skutków wprowadzenia techniki, m.in.: efektywność ekonomiczna, wykonalność techniczna i organizacyjna, skutki w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa.

Ogólny schemat ustalenia wartości techniki obejmuje:

- określenie problemu,
- opis techniki,
- prognozę techniki,
- opis kontekstu społecznego,
- prognozowanie społeczne,
- identyfikację skutków,
- analizę skutków,
- analizę opcji polityki,
- przekazanie rezultatów analizy.

Szczególnie istotne w tym postępowaniu jest określenie psychospołecznych konsekwencji innowacji technicznych, tzn. negatywnych skutków, które nie działają stresowo, negatywnych skutków, które nie przyczyniają się do braku satysfakcji ludzi, a także pozytywnych skutków, które są bardzo stresujące, oraz pozytywnych skutków, które nie przyczyniają się do wzrostu zadowolenia ludzi<sup>32</sup>.

## Podsumowanie

Każde działanie, którego wynik jest nieznany bądź niepewny, wiąże się z ryzykiem, a więc prawdopodobieństwem wystąpienia straty. Negatywne skutki mogą wystąpić w działaniach koniecznych (ochronnych) lub dobrowolnych (transgresyjnych). Badania wskazują, że społeczeństwo nie docenia skutków ryzyka dobrowolnego i przecenia ryzyko konieczne i niekontrolowane.

Ocena ryzyka jest narzędziem, które pomaga narażonym grupom społecznym i organizacjom zmienić ich reakcje na zagrożenie w racjonalną strategię redukcji ryzyka. Błędy w ocenie ryzyka pojawiają się wówczas, gdy się je przecenia bądź nie docenia. Choć istnieje wiele wyzwań do oceny ryzyka na poziomie koncepcyjnym, logistycznym i operacyjnym, możliwe jest zredukowanie liczby błędów, przyjmując odpowiednie strategie optymalizujące procesy decyzyjne.

---

<sup>32</sup> P. Sienkiewicz, *Zarządzanie ryzykiem*, s. 49.

Powyższe działania stanowią podstawę do zarządzania ryzykiem, które obejmuje określenie i analizy ryzyka, na jakie jest narażona administracja publiczna i organizacje gospodarcze, ocenę potencjalnego wpływu ryzyka na działalność struktur administracji rządowej i samorządowej, podjęcie decyzji, jakie czynności należy wykonać w celu eliminacji lub redukcji ryzyka oraz reagowanie na skutki nieprzewidzianych zdarzeń powodujących stratę. Do strategii zarządzania ryzykiem należy ubezpieczenie na wypadek straty finansowej lub odpowiedzialności prawnej, wprowadzenie środków bezpieczeństwa<sup>33</sup> oraz ustawiczne kształcenie pracowników administracji publicznej z zakresu identyfikacji zagrożeń oceny ryzyka i zarządzania ryzykiem.

### **RISK MANAGEMENT IN THE PROCESS OF ADMINISTRATION TEACHING IN THE FIELD OF ADMINISTRATION STUDIES**

#### **Summary**

In 2006 in the ordinance of the Minister of Science and Higher Education a new standard of education for the field of study of administration was determined. Judging content of education of separate subjects for I-level and II-level studies we notice the full freedom in the structure of the curricular concept, accomplishment of which should prepare to a career in both public and private administration up to standards of contemporary needs of the society that is gradually becoming the network society. The contemporary society is extremely dynamic, though a degree of changes is diverse. Institutions that came into existence in a different reality are incapable of solving social matters that arise. Taking decisions rationally in changeable conditions and effective acting requires knowledge and skills that allow to determine the level and estimate the risk in all dimensions of everyday existence. This problem was being analysed in the article and significance of the appropriate selection of the curriculum of studies for the needs of contemporary administration was emphasised.

*Translated by Przemysław Lembicz*

---

<sup>33</sup> *Biznes* t. 10, *Słownik pojęć ekonomicznych*, Warszawa 2007, s. 194.





*KAROL SROKA*

## **ZARZĄDZANIE INFORMACJĄ W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

### **Wprowadzenie**

Dostęp do informacji jest jednym z najważniejszych czynników pozwalających skutecznie zarządzać państwem. Na podstawie badań przeprowadzonych w Stanach Zjednoczonych, w ramach projektu *The Government Performance Project*<sup>1</sup>, stwierdzono, że same informacje nie poprawią zarządzania sektorem publicznym, jednak bez sprawnego systemu informacyjnego i umiejętności wykorzystania informacji nie można skutecznie i efektywnie zarządzać państwem. Natomiast korzyści wynikające z właściwego zarządzania informacją widoczne są na wielu poziomach funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki<sup>2</sup>.

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 Communications Technologies*), jest dodatkowo przyspieszany poprzez trwające przemiany instytucjonalne i funkcjonalne. Wynika to z faktu, że informacja jest podstawowym zasobem administracji, a większość z jej zadań polega na ciągłym gromadzeniu, przetwarzaniu, produkowaniu i przechowywaniu informacji. Dostępność i szybki rozwój technik teleinformatycznych sprawia, że przetworzenie wzrastającej ilości danych nie

---

<sup>1</sup> *Governing Measuring Performance*, The State Management Report Card for 2008.

<sup>2</sup> A. Gontarz, *Informacja to podstawa*, „Computerworld” 2008, nr 12–13/807, s. 37.

jest problemem. Technologia informacyjna znacznie ułatwia firmom i instytucjom publicznym przetwarzanie ciągle rosnącej ilości danych dotyczących prowadzonej działalności. Proces ten powinien w konsekwencji usprawnić funkcjonowanie administracji, ułatwiać klientom, pracownikom i partnerom załatwianie ich codziennych spraw.

Wydaje się jednak, że szybkość przetwarzania danych nie prowadzi wprost do wzrostu efektywności administracji, która zależy także od celów i norm obowiązujących w tej sferze, struktury organizacyjnej, zasobów ludzkich, zasobów materialnych i zasobów informacyjnych<sup>3</sup>. W warunkach determinowanych przez takie czynniki jak: organizacja i zasady funkcjonowania administracji publicznej, strategię procesu informatyzacji tej sfery, obowiązujące przepisy prawne, stosowanie technologii informacyjnych generuje nowe, złożone problemy związane z szeroko pojętym bezpieczeństwem informacyjnym, a szczególnie z zarządzaniem zasobami informacyjnymi<sup>4</sup>. Uwidaczniają się typowe niesprawności informacyjne, m.in. przeciążenie informacyjne, dwuznaczność informacji czy luka informacyjna<sup>5</sup>. Analizując zatem problemy związane z zarządzaniem informacją w administracji, warto krótko przeanalizować pojęcie informacji.

## Pojęcie informacji

Informacja jest pojęciem złożonym. W literaturze przedmiotu można spotkać różne próby jej zdefiniowania właściwe dla danej dziedziny wiedzy. Informacja pojawia się w obszarze wielu dyscyplin naukowych, szczególnie takich jak informatyka, zarządzanie, psychologia, socjologia, nauki techniczne i ekonomia. B. Stefanowicz wymienia trzy koncepcje określania tego pojęcia:

1) Informacja jako pojęcie pierwotne, bez podawania jakiegokolwiek definicji czy interpretacji. Takie podejście zawiera teoria rozwinięta przez

---

<sup>3</sup> A. Pawłowska, *Zasoby informacyjne administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2002, s. 23.

<sup>4</sup> J. Barańczuk, *Inteligentna administracja*, „Wiadomości Sybase” 2006, nr 1/50, s. 1.

<sup>5</sup> *Zarządzanie informacją i komunikacją*, red. Z. Martyniak, Kraków 2000, s. 11.

C.E. Shannona, w której nie określa się znaczenia terminu informacja, a zajmuje jedynie definiowaniem jej ilości<sup>6</sup>.

2) Informacja definiowana na podstawie pewnych zasad dostosowanych do potrzeb danej dziedziny badawczej, na ogół z odwołaniem się do innych znanych pojęć, jak np. prawdopodobieństwo.

3) Informacja opisywana (interpretowana) przez jej cechy, własności, funkcje<sup>7</sup>.

Informacja i dane to dwa odmienne pojęcia. Pojęciami pierwotnymi w stosunku do pojęcia informacja są wiadomość i dane. Dane to surowe liczby i fakty wyrażone w określonej postaci znakowej<sup>8</sup>. W pewnym uproszczeniu można przyjąć, że dane (ang. *data*) – to litery, słowa, teksty, liczby, znaki, symbole, kombinacje liter, liczb, symboli i znaków. Dane przetworzone otrzymują postać informacji, gdy otrzymane wyniki z przetwarzania umożliwiają ich interpretację. Dane przetwarza się po to, by uzyskać informacje zgodnie z określonym celem. Dane mogą być nośnikiem informacji, jeżeli zostaną odpowiednio ustrukturalizowane, czyli zostaną wykorzystane do budowy określonych komunikatów. Przyjmuje się, że informacja w sensie datalogicznym jest pewną kolekcją danych. Czytelna i uporządkowaną analizę pojęć informacja, komunikat i dane przeprowadził B. Stefanowicz w publikacji zatytułowanej *Informacja*<sup>9</sup>.

A. Pawłowska, w przypadku zagadnień związanych z zarządzaniem informacją w administracji, proponuje stosować definicję właściwą dla teorii decyzji – informacja to dane, które zostały przetworzone w formę zrozumiałą dla odbiorcy i mają realną wartość dla obecnych lub przewidywanych działań czy decyzji. Za nieodzowny atrybut informacji uznaje możliwość przenoszenia jej w czasie i przestrzeni<sup>10</sup>. W. Cellary stwierdza, że w administracji informacja to przede wszystkim dokumenty: podania, zaświadczenia, postanowienia, decyzje, wyjaśnienia, formularze. Zauważa jednocześnie, że obecnie coraz częściej dokument ma postać elektroniczną, czyli niematerialną – jest ciągiem bitów

---

<sup>6</sup> C.E. Shannon, *A Mathematical Theory of Communication*, „The Bell System Technical Journal” 1948, vol. 27, s. 379–423.

<sup>7</sup> B. Stefanowicz, *Informacja*, Warszawa 2004, s. 9.

<sup>8</sup> J. Stoner, R. Freeman, D. Gilbert, *Kierowanie*, Warszawa 2001, s. 589.

<sup>9</sup> B. Stefanowicz, *Informacja*, Warszawa 2004.

<sup>10</sup> Zob. A. Pawłowska, *Zasoby informacyjne...*, s. 24.

o takim samym znaczeniu prawnym jak dokument papierowy, ale o zupełnie innych cechach funkcjonalnych<sup>11</sup>.

Informacje są obecnie podstawowym zasobem administracji. Istotna jest zatem ich wartość i jakość. D. McQuail wylicza następujące korzyści wypływające z dysponowania informacją o wysokiej jakości:

- gwarancja dobrze poinformowanego społeczeństwa i kompetentnej siły roboczej,
- tworzenie podstaw dla demokratycznego procesu decyzyjnego (i dobrze poinformowanego, krytycznego elektoratu),
- ochrona przez propagandą i irracjonalnymi poglądami,
- ostrzeganie przed ryzykiem,
- zaspokajanie codziennych potrzeb<sup>12</sup>.

Literatura przedmiotu dostarcza wiele zróżnicowanych zestawów cech charakteryzujących jakość i wartość informacji. Przykładowo J. Oleński wymienia aktualność, integralność, użyteczność, wiarygodność, adekwatność, relewancję, pertynencję, bezpieczeństwo i dostępność<sup>13</sup>. L. English wskazuje na inherentną jakość informacji (*data accuracy*), tj. stopień, w jakim dane dokładnie odzwierciedlają rzeczywisty obiekt, którego dotyczą (*correctness of facts*) i pragmatyczną jakość informacji rozumianą jako stopień, w jakim informacja umożliwia odbiorcy realizację założonych celów skutecznie i efektywnie (*degree of usefulness*)<sup>14</sup>. Nieco inaczej problem ten przedstawia A. Pawłowska, przyjmując m.in., że miarą wartości informacji jest zakres, w jakim redukuje ona niepewność co do stanu otoczenia<sup>15</sup>.

Dobór atrybutów jakości informacji zależy od przeznaczenia samej informacji oraz od jej potencjalnego użytkownika. B. Stefanowicz zauważa, że użytkownik musi dokonać oceny wartości informacji według własnych kryteriów,

---

<sup>11</sup> W. Cellary, *Dostosowanie administracji do wyzwań gospodarki elektronicznej*, elektroniczna „Administracja” 2007, nr 4 (11), s. 2–3.

<sup>12</sup> D. McQuail, *Teoria komunikowania masowego*, Warszawa 2007.

<sup>13</sup> J. Oleński, *Ekonomika informacji. Metody*, Warszawa 2003, s. 114.

<sup>14</sup> L. English, *Improving Data Warehouse and Business Information Quality*, New York 1999, s. 22. Zob. I. Chomiak-Orsa, W. Gryniewicz, *Doskonalenie zasobów informacyjnych w jednostkach administracji skarbowej*, Wrocław 2002.

<sup>15</sup> A. Pawłowska, *Zasoby informacyjne...*, s. 26–27.

które są istotne w danej sytuacji problemowej<sup>16</sup>. Przeprowadzenie rozważań analizujących szczegółowo znaczenie obu tych pojęć daleko wykraczałoby poza dopuszczalną objętość artykułu, dlatego ograniczono się do wybranych zagadnień związanych z informacją w sferze administracyjnej. Wydaje się, że w odniesieniu do tej sfery celowe jest zawężenie roli informacji jako czynnika decyzyjnego niezbędnego w procesach decyzyjnych. W takim przypadku miarą wartości informacji względem danej sytuacji decyzyjnej jest przyrost korzyści związanych z tą informacją<sup>17</sup>.

Posiłkując się powyższymi definicjami oraz szeregiem innych, zaczerpniętych z licznych publikacji dotyczących problematyki jakości oraz teorii informacji, w pracy przyjęto, iż jakość informacji odzwierciedla stopień spełnienia przez nią wymagań użytkownika.

## Zasoby i potrzeby informacyjne współczesnej administracji

Zasoby informacyjne to obecnie najistotniejszy czynnik wpływający na funkcjonowanie instytucji i przedsiębiorstw. W każdej sferze aktywności ludzkiej gwałtownie narasta liczba przetwarzanych informacji. Interesujące wyniki badań sponsorowanych przez EMC Corporation przedstawiła International Data Corporation (IDC). Badania dotyczyły ogromnej ilości i zróżnicowania informacji cyfrowych tworzonych oraz kopiowanych na całym świecie, a także związanych z tym prognoz. W raporcie *The Diverse and Exploding Digital Universe: An Updated Forecast of Worldwide Information Growth Through 2011* („Zróżnicowany i eksplodujący wszechświat cyfrowy: zaktualizowana prognoza wzrostu ilości informacji na świecie do roku 2011”) zaprezentowano zaktualizowane wyniki badań, opublikowane po raz pierwszy przez IDC w marcu 2007 r. Raport, oparty na nowych danych i analizach, zawiera zaktualizowane prognozy wzrostu oraz nowe ustalenia, które – jak się należy spodziewać – będą miały wpływ na gospodarkę i społeczeństwo. Przykładowo ilość informacji cyfrowej na świecie w 2007 r. ocenia się na 281 EB (eksabajtów), składana roczna stopa wzrostu wszechświata cyfrowego wynosi prawie

---

<sup>16</sup> B. Stefanowicz, *Informacja*, w: *Wstęp do informatyki gospodarczej*, red. A. Rokicka-Broniatowska, Warszawa 2004, s. 107.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 78.

60%, a więc rośnie on szybciej niż przewidywano i do roku 2011 osiągnie wielkość prawie 1,8 ZB (zattabajtów).

Badanie IDC dotyczyło również interakcji pomiędzy społeczeństwem a wszechświatem cyfrowym, w tym tego, jak poszczególni ludzie aktywnie wnoszą do niego swój wkład, pozostawiając cyfrowe ślady jako użytkownicy Internetu, sieci społecznych, poczty elektronicznej, bankowości i administracji elektronicznej. Raport wskazuje także na szybko rosnącą ilość informacji, którą ludzie wnoszą pasywnie do wszechświata cyfrowego. Tzw. cień cyfrowy, czyli informacja cyfrowa generowana codziennie o przeciętnym człowieku, jest obecnie większy niż ilość informacji cyfrowej tworzonej przez nas aktywnie o nas samych.

Działy informatyczne instytucji i przedsiębiorstw, które gromadzą informacje ponoszą ogromną odpowiedzialność, w wielu przypadkach nałożoną przez prawo, za bezpieczeństwo tych informacji, ochronę prywatności, rzetelność i zgodność z przepisami. Aby poradzić sobie z taką wielkością i złożonością wszechświata cyfrowego, przedsiębiorstwa i instytucje będą musiały przyspieszyć opracowywanie reguł strategicznego zarządzania informacjami, czyli zarządzania w zakresie bezpieczeństwa, zatrzymywania, dostępu i zgodności z przepisami<sup>18</sup>.

Jednocześnie według raportu sponsorowanego przez firmę Teradata, aż 75% światowych firm twierdzi, że ma coraz większy problem z przeładowaniem informacyjnym. Jedna trzecia przyznaje, że ilość informacji wykorzystywanych przy podejmowaniu decyzji, wzrosła w ostatnich latach znacząco. Równocześnie firmy oceniają, że tylko 50% informacji, którymi dysponują, jest naprawdę przydatnych przy podejmowaniu decyzji. Większość zaś (75%) twierdzi, że ma do czynienia ze zjawiskiem przeładowania informacyjnego. Jednak tylko 5% firm przyznaje, że naprawdę je to przerasta (choć 40% określiło stopień przeładowania na 4 w pięciostopniowej skali). IDC szacuje, że około 95% informacji cyfrowych na świecie pozostaje nieusystematyzowanych. Użytkownicy uznają to za mniejszy problem, szacując, że odsetek informacji nieusystematyzowanych w ich firmach nie przekracza 55%<sup>19</sup>. Można przypusz-

<sup>18</sup> K. Arkuszewski, *W cieniu cyfrowego cienia*, „PC World Computer” 2008, nr 5, s. 4.

<sup>19</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.

cząć, że podobna sytuacja przy nieco innych parametrach ilościowych występuje w polskiej administracji.

Przykładowo od stycznia do listopada 2007 r. zarejestrowano w Polsce po raz pierwszy 1 mln 175 tys. samochodów – o 23,3% więcej niż w analogicznym okresie poprzedniego roku. W pierwszych dziewięciu miesiącach 2007 r. polskie porty lotnicze obsłużyły ponad 14 mln 618 tys. pasażerów – o 25% więcej niż w analogicznym okresie 2006 r. Kilka milionów Polaków (różne źródła podają różne liczby) pracuje w różnych krajach Unii Europejskiej. 54% gospodarstw domowych w naszym kraju posiada komputery, 40% polskich rodzin korzysta z dostępu do Internetu<sup>20</sup>.

Miasta stają się coraz bardziej złożonymi, skomplikowanymi, wielowymiarowymi organizmami. Rozwiązywanie problemów komunikacyjnych, nadzorowanie systemów monitoringu przeciwpożarowego, systemów bezpieczeństwa wymaga ciągłego dostępu do wiarygodnej informacji, dotyczącej różnych obszarów funkcjonowania miasta. Organy administracji i służb publicznych muszą prowadzić stałą, wzajemną obserwację swoich poczynań, mieć możliwość ciągłej wymiany informacji na temat sytuacji w obsługiwanych przez nie obszarach życia. Rozwój i integracja infrastruktury informacyjnej są więc nieodzowne dla zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania miasta.

Dostęp do informacji potrzebny jest również w celu stałej kontroli kierunków rozwoju miasta. M. Kulesza, twórca założeń reformy administracyjnej kraju z 1999 r., wskazał na cztery fundamentalne zadania administracji publicznej: funkcję porządkowo-reglamentacyjną, świadczenie usług, zarządzanie majątkiem publicznym, zarządzanie rozwojem. W opinii M. Kuleszy, zadaniem, które nabiera dzisiaj szczególnego znaczenia jest zarządzanie rozwojem. Oddziaływanie na rozwój społeczności lokalnych wielu złożonych zjawisk związanych z postępującą globalizacją gospodarczą powoduje konieczność zajmowania się analizą wielu czynników jednocześnie, a nie tylko obsługą mieszkańców i administrowaniem. Do należytego wypełniania tych funkcji administracja potrzebuje dostępu do informacji z wielu dziedzin funkcjonowania miasta i jego zewnętrznego, globalnego otoczenia.

Dostęp do aktualnych i odpowiednich informacji muszą mieć zapewniony także obywatele. Tylko wtedy będą mogli bezpiecznie, sprawnie i skutecznie funkcjonować.

---

<sup>20</sup> A. Gontarz, *Bez hasła*, „Computerworld” 2008, nr 4/799, s. 29.

We wszystkich organizacjach o takiej wielkości, złożoności i takim znaczeniu społeczno-gospodarczym, jak w przypadku administracji publicznej, bezwzględnie najważniejszym, wręcz kluczowym problemem jest zapewnienie bezpieczeństwa informacyjnego<sup>21</sup>.

Bezpieczeństwo informacyjne w administracji można rozumieć jako stan, w którym administracja ma stały dostęp do kompleksowych informacji o wszystkich realizowanych zadaniach, kiedy zasoby informacyjne administracji odpowiadają jej informacyjnym potrzebom. Do sprawnego działania instytucje administracji publicznej potrzebują minimalnego zasobu informacji. J. Oleński zasób ten nazywa funkcjonalnym minimum informacyjnym<sup>22</sup>. Wraz z rozwojem społecznym i technicznym minimum to rośnie. Cechą społeczeństwa informacyjnego jest to, że minimum funkcjonalne znacznie przekracza zdolności percepcyjne człowieka. Przekracza ono często zasoby informacyjne oraz możliwości organizacyjne, techniczne i gospodarcze jednostki organizacyjnej. Powstaje luka informacyjna między zasobami informacyjnymi podmiotu a jego funkcjonalnym minimum informacyjnym.

Potrzeby informacyjne administracji publicznej można zatem zdefiniować jako informacje niezbędne do wykonywania nałożonych na nią zadań. Zasoby informacyjne w instytucjach publicznych występują jako przedmiot zarządzania i jako narzędzie wspomagające procesy decyzyjne – stanowią obecnie strategiczne dobro<sup>23</sup>. Dlatego bardzo istotną rolę odgrywają systemy informacyjne funkcjonujące w administracji. Ich zadaniem jest usprawnianie procesu podejmowania decyzji poprzez dostarczanie niezbędnych informacji, na odpowiednim poziomie jakościowym i o pożądanym sposobie przetworzenia. Powszechnie uważa się, że sukces instytucji czy przedsiębiorstwa w XXI wieku zależy od sprawnego systemu informacyjnego.

System informacyjny można określić jako wielopoziomową strukturę, pozwalającą użytkownikowi tego systemu na transformowanie określonych informacji „wejścia” na požądane informacje „wyjścia” za pomocą odpowiednich procedur i modeli. Sprawny i efektywny system informacyjny ma więc podstawowe znaczenie w procesie budowy sprawnej administracji i w procesach zarzą-

---

<sup>21</sup> K. Sroka, *Bezpieczeństwo informacyjne w administracji publicznej*, pkt 1, rozdz. IV, w: *Samorząd terytorialny. Od społeczeństwa ryzyka do społeczeństwa bezpiecznego*, red. J. Koniczny, K. Sroka, Jarocin–Poznań–Szczecin 2006, s. 173–187.

<sup>22</sup> J. Oleński, *Ekonomika informacji...*, s. 277.

<sup>23</sup> W. Cellary, *Jak odejść od dziewiętnastowiecznej administracji*, Poznań 2007.



dzania w administracji. Informacje i – co równie istotne – zasoby ludzkie to najważniejsze elementy systemu informacyjnego. Jakość informacji determinuje w dużym stopniu jakość systemu informacyjnego. Wszelkie działania mające na celu poprawę jakości informacji przyczyniają się do usprawnienia całego systemu.

Fundamentalne znaczenie w modelowaniu doskonalenia jakości informacji ma identyfikacja procesów realizowanych w danej organizacji oraz wykorzystywanych w nich zasobów informacyjnych. Sukces przedsięwzięć związanych z doskonaleniem jakości informacji zależy od zaangażowania całej organizacji, a zwłaszcza od współpracy między kadrą zarządzającą a informatykami.

## Elektroniczna administracja

Stosowanie technologii teleinformatycznych w administracji powinno skutkować sprawną obsługą w urzędach, możliwościami pełnej realizacji spraw drogą elektroniczną, udostępnianiem urzędnikom informacji na podstawie uprawnień wynikających z kompetencji w dowolnym urzędzie<sup>24</sup>. Ważnym aspektem informatyzacji administracji publicznej jest ułatwianie procesów komunikacji państwo–obywatel. We współczesnym społeczeństwie istotnym zagadnieniem jest zapewnienie obywatelowi prawa do informacji, które to prawo może być egzekwowane dzięki technikom informatycznym na dotąd niespotykaną skalę.

Administracja publiczna ma możliwość upowszechniać poprzez skomputeryzowane serwisy (zwłaszcza poprzez sieci komputerowe, np. strony internetowe) informacje o swoim funkcjonowaniu, podnosząc w ten sposób jakość świadczonych usług publicznych. Ponadto, upubliczniając informacje o swym działaniu, administracja przyczynia się do zwiększania przejrzystości działalności, co wpływa na polepszenie akceptacji społecznej dla władzy publicznej. Techniki teleinformatyczne można też wykorzystywać do dwustronnej komunikacji administracja–obywatel (np. udostępnianie adresów poczty elektronicznej do pozyskiwania informacji i uwag od obywateli, zorganizowane zbieranie in-

---

<sup>24</sup> R.A. Grytner, K. Radziński, *Komu i do czego potrzebna jest informatyzacja administracji publicznej?*, elektroniczna „Administracja” 2007, nr 6 (13), s. 21.

formacji w formie plebiscytów, teległosowania, elektronicznych debat obywateli z władzą, a nawet wybory).

Niestety wprowadzanie technologii informacyjnych do sfery administracyjnej oznacza często próby „usprawniania” biurokracji – leczenia objawów, a nie poprawę zarządzania informacjami, co wydaje się jednym z decydujących czynników wpływających na efektywność funkcjonowania administracji<sup>25</sup>. W. Cellary zauważa, że tradycyjna administracja jest zorganizowana w taki sposób, aby móc przechowywać, przysyłać i przetwarzać dokumenty w postaci papierowej. Przesyłanie dokumentów papierowych odbywa się drogą pocztową lub kurierską, co jest procesem kosztownym i powolnym. Często rolę listonosza pełni interesant przenoszący z urzędu do urzędu potrzebne dokumenty zawierające powtarzające się informacje. Materialna postać dokumentów nadmiernie ogranicza zdolność człowieka do przetwarzania informacji i prowadzi na gruncie organizacyjnym do daleko posuniętej specjalizacji i podziałów: urzędów na departamenty, departamentów na wydziały, komórki, zespoły i sekcje – do poszczególnych spraw<sup>26</sup>.

Podobną opinię przedstawia K. Wojsyk, wskazując, że obowiązująca w administracji instrukcja kancelaryjna w swojej obecnej wersji jest istotnym ograniczeniem przemian w administracji<sup>27</sup>. Analizuje szczegółowo prawne i organizacyjne czynniki utrudniające wykorzystanie możliwości, jakie stwarza podpis elektroniczny. Najczęstszym argumentem przemawiającym za papierem jest konieczność posiadania dokumentów do okazania. Praktycznie rzecz biorąc, można znaleźć znacznie więcej przyczyn, dla których bezpieczny podpis elektroniczny, weryfikowany kwalifikowanym certyfikatem, nie znajdzie szybko swego zastosowania w administracji – i to z wielu powodów: ceny, braku zachęty do jego stosowania, niespójnych czy niewykonalnych przepisów, rzadkiej potrzeby użycia, oporu pracowników administracji, obawiających się kontroli itd.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> A. Pawłowska, *Zasoby informacyjne...*, s. 24.

<sup>26</sup> W. Cellary, *Dostosowanie administracji rządowej i samorządowej do wyzwań elektronicznej gospodarki. Zarządzanie informacją zamiast zarządzania dokumentami*, IX Forum Informatyki w Administracji, Warszawa 2007, s. 8–9.

<sup>27</sup> K. Wojsyk, *Czy zbliżamy się do sprawnej e-administracji czy tylko chodzimy obok?*, elektroniczna „Administracja” 2008, nr 1 (14), s. 3.

<sup>28</sup> K. Wojsyk, *Podpis elektroniczny w administracji publicznej – po co i dla kogo?*, elektroniczna „Administracja” 2006, nr 5 (6), s. 43.

Nieco odmienny pogląd reprezentuje A. Gontarz, który twierdzi, że przedstawianie elektronicznej administracji głównie jako administracji bez papieru jest szkodliwe dla rozwoju nowoczesnych form funkcjonowania instytucji publicznych i efektywnego wykorzystania przez nie technik informacyjnych. Zauważa jednak, że racjonalną przesłanką do wykorzystania nowych technologii są możliwości, jakie one stwarzają w zakresie rozwiązywania problemów stojących dzisiaj przed organami państwa – zarówno na poziomie rządowym, jak i samorządowym. Wskazuje, że rzeczą wtórną jest to, czy będziemy mieli do czynienia z obrotem dokumentacji w formie papierowej czy elektronicznej, zaznaczając, że najważniejsze jest to, iż rośnie liczba spraw do załatwienia i zmniejsza się czas, jaki chcą lub mogą poświęcić na to obywatele<sup>29</sup>.

Wydaje się jednak, że spełnienie postulatu skrócenia czasu załatwiania spraw w administracji bez radykalnych zmian w organizacji funkcjonowania administracji i zdematerializowania informacji nie jest możliwe<sup>30</sup>.

Współczesna administracja powinna działać sprawnie, efektywnie i zgodnie ze zmodyfikowanym prawem nieograniczającym możliwości optymalnego wykorzystania technologii informacyjnych. Powinna pozwalać nam załatwiać sprawy w urzędach w formie konwencjonalnej lub elektronicznej, nie domagać się przedkładania różnego typu zaświadczeń pochodzących od innych organów. Postuluje się także świadczenie usług bez względu na miejsce zamieszkania<sup>31</sup>.

Niestety nadal nie zrealizowano zamierzeń standaryzacji i algorytmizacji usług świadczonych przez administrację. Oczekuje się, aby przy zaistnieniu takich samych okoliczności faktycznych i prawnych, takie same były również rozstrzygnięcia. Kluczowe dla osiągnięcia korzyści z informatyzacji zagadnienia interoperacyjności systemów informatycznych i metastandardów dokumentów elektronicznych nadal nie są rozwiązane lub w pełni wdrożone. Potrzebne są zatem zintegrowane działania zmierzające do stworzenia tańszej i skutecznej administracji. Istotna jest standaryzacja usług i interoperacyjność systemów w skali europejskiej.

Poprawa jakości informacji gromadzonych przez jednostki administracji publicznej byłaby znacznie prostsza i efektywniejsza, gdyby do ich weryfikacji można było korzystać z ponadresortowych rejestrów państwowych. Wydaje się,

---

<sup>29</sup> A. Gontarz, *Bez hasel*, s. 29.

<sup>30</sup> W. Cellary, *Dostosowanie administracji rządowej i samorządowej...*, s. 9.

<sup>31</sup> R.A. Grytner, K. Radziński, *Komu i do czego potrzebna...*, s. 22.

że postulat ten może spełnić realizacja projektu PESEL2, którego celem jest stworzenie usług realizowanych przez Internet, polegających na potwierdzaniu, weryfikacji i udostępnianiu danych z rejestrów i ewidencji ludności, urzędów stanu cywilnego oraz dowodów osobistych. Możliwa będzie zatem sprawna i bezpieczna identyfikacja mieszkańców Polski oraz weryfikacja autentyczności dokumentów, którymi posługują się w kontaktach z organami państwa oraz w obrocie gospodarczym i operacjach finansowych. Poprawiłoby to jakość tych informacji, uniknięto by redundancji informacji i zmniejszeniu uległyby koszty ich utrzymania. MSWiA poprzez wdrożenie PESEL2 chciałoby zmniejszyć ilość dokumentów wydawanych obywatelom, ułatwić czynności administracyjne i zapewnić warunki do sprawnej identyfikacji mieszkańców Polski. Obywatel zostałby „odmiejscowiony”, co oznacza, że wykonywanie części czynności administracyjnych byłoby możliwe w dowolnym urzędzie, a nie tylko we właściwym dla miejsca zamieszkania.

Wprowadzenie systemów ponadresortowych w postaci centralnego repozytorium dokumentów, opracowanie wspólnych standardów komunikacji i wymiany danych, a także integracja najważniejszych systemów informatycznych administracji publicznej to działania, które w przyszłości przyczynią się do usprawnienia funkcjonowania sektora publicznego, wzrostu jakości wykorzystywanych i tworzonych tam informacji oraz do uproszczenia procedur dla obywateli.

Pojawiają się jednak opinie, że integracja wielu rejestrów państwowych to jednocześnie wzrost zagrożenia prywatności. Taki pogląd prezentuje raport Instytutu Sobieskiego pt. *Czy PESEL2 jest potrzebny?*<sup>32</sup>.

Eksperci tego Instytutu uważają, że koncepcja systemu PESEL2 jest niedostatecznie przemyślana i niesie ze sobą wiele poważnych zagrożeń. Zwrócili uwagę również na fakt, że w żadnym z opublikowanych dokumentów autorzy koncepcji PESEL2 nie odnieśli się do wielu istotnych problemów bezpieczeństwa, typowych dla takich systemów<sup>33</sup>.

Zagadnienie dostępu do informacji było wielokrotnie przedstawiane przez W. Cellary'ego, który podkreślał, że zasadniczą rolą państwa jest zbudowanie systemu autoryzacji dostępu do dokumentów elektronicznych, będących w ge-

---

<sup>32</sup> R. Kępczyński, K. Komorowski, P. Kociński, T. Chełkowski, *Czy PESEL2 jest potrzebny?*, Raport Instytutu Sobieskiego 2007, nr 26.

<sup>33</sup> W. Cellary, *Dostosowanie administracji do wyzwań...*, s. 2–3.

stii administracji. Dopiero mając taki system autoryzacji, można budować sektorowe systemy informatyczne, które z założenia będą zdolne do współpracy.

W. Cellary wśród najistotniejszych czynników prowadzących do skutecznej transformacji polskiej administracji wymienia przywództwo, wolę współpracy różnych instytucji, współdziałanie administracji, biznesu i nauki, upowszechnienie kultury informatycznej wśród obywateli, w tym urzędników, rozwój i dostępność infrastruktury teleinformatycznej<sup>34</sup>. Stwierdza, że rzeczywiste przemiany w polskiej administracji nie powinny polegać na tym, iż zamiast obiegu dokumentów papierowych wprowadza się obieg dokumentów elektronicznych, ale na wprowadzeniu systemu zarządzania prawami dostępu do dokumentów. Warto przypomnieć jeszcze raz tę ideę polegającą na tym, że wszystkie dokumenty będące w gestii wszystkich administracji publicznych są umieszczone w jednej bazie danych, choć rozproszonej na setkach komputerów połączonych przez sieć.

Wszystkie te dokumenty są przez Internet dostępne zawsze i zewsząd, ale nie dla wszystkich. W każdej sprawie rozpatrywanej przez administrację dostęp do wybranych dokumentów oraz prawo do tworzenia i modyfikacji dokumentów mają ściśle określone obywatele i urzędnicy pełniący ściśle określone role. Dopiero wówczas będzie możliwe załatwienie sprawy w jednym okienku. Współczesna, sprawna administracja powinna być elementem stymulującym rozwój gospodarczy i społeczny<sup>35</sup>.

## Podsumowanie

Należy w pełni zgodzić się z przytoczonymi poglądami, jednak wydaje się, że ich urzeczywistnienie będzie bardzo trudne, przede wszystkim z powodu, w większości subiektywnych, przeszkód stwarzanych przez urzędników różnych szczebli. W praktyce próby optymalnego wykorzystania środków technicznych i programowych teleinformatyki napotykać szereg barier, wśród których wymienia się ignorancję, konserwatyzm, inercję i opór przed zmianami, wysokie koszty implementacji, brak świadomości użytkowników co do możliwości potencjalnych rozwiązań, który obniża popyt na nowe usługi. Część tych

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>35</sup> D. Bogucki, *Polskie projekty informatyczne a uczestnictwo Polski w UE*, Warszawa 2007.

barier tłumaczy się słabym przygotowaniem użytkowników do korzystania z nowoczesnych technik informatycznych. Powodem takiego zjawiska jest niedostateczne wykształcenie urzędników (nb. nieodbiegające poziomem od innych grup zawodowych), niedostosowane do wymogów społeczeństwa informacyjnego. Dodatkową przyczyną może być nieadekwatna polityka szkoleniowa w sektorze publicznym.

Przeszkód tych nie usuwa wprowadzony niedawno standard kształcenia na kierunku administracja, który na poziomie studiów I stopnia przewiduje jedynie kształcenie w zakresie podstaw technologii informacyjnej, a na poziomie studiów II stopnia wcale nie przewiduje przedmiotu dotyczącego elektronicznej administracji. Pracownik współczesnej administracji musi być przygotowany nie tylko do rozwiązywania zadań związanych z optymalnym wykorzystaniem możliwości, jakie stwarzają technologie informacyjne i uwzględniania potencjalnych zagrożeń, ale także szerokiego dostrzegania pola zastosowań i konsekwencji stosowania ICT w administracji. Istotne wydaje się też wyrobienie otwartości na nowe technologie i niezbędnej umiejętności ciągłego samokształcenia w zakresie technologii informacyjnej.

Większość wydziałów administracji wprowadza elementy informatyki do swoich planów i programów studiów, jednak wydaje się, że standaryzacja w tym zakresie i wprowadzenie przedmiotu poruszającego najważniejsze problemy związane z informatyzacją administracji byłoby celowe.

## INFORMATION MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION

### Summary

Access to information is one of the most important factors that allow to administer the state effectively. Public administration is one of the biggest user of technical and program means of teleinformatics. Information technology considerably facilitate entities and public institutions the processing of the continuously increasing amount of data concerning conducted activity. This process, in consequence, should streamline the functioning of administration, make it easier for clients, employees and partners to do their everyday tasks. It seems, however, that the speed of the processing of data does not lead directly to an increase in effectiveness of administration that also depends on

objectives and standards applicable in this sphere, an organizational structure, human resources, financial resources and information resources. An attempt to characterise basic issues concerning information management in administration was made in the article.

*Translated by Przemysław Lembicz*





*ANDRZEJ KWIATKOWSKI*

**POLICYJNE FUNKCJE PAŃSTWA W POLSCE**  
**(wybrana problematyka)**

**Uwagi ogólne**

Administracja publiczna współczesnego państwa demokratycznego ulega ciągłej ewolucji. Powoduje to nieustanne zmiany, obejmujące przede wszystkim przekształcenia form podmiotów administrujących, ich trybu działania, metod pracy i używanych środków do realizacji celu publicznego oraz konkretyzacji praw podmiotowych jednostki.

W organizacji administracji publicznej wyznacznikiem zmian są aktualne czy aktualizowane, zależne często od treści polityki, tendencje centralizacyjne i decentralizacyjne, koncentracyjne i dekoncentracyjne oraz związane z nimi konstrukcje zwierzchnictwa służbowego, kontroli i nadzoru, głównie o charakterze policyjnym. W obszarze działania innych podmiotów administrujących, wykonujących funkcje administracji publicznej (np. organizacje społeczne), zakres działań decentralizacyjnych wyznacza aktualna polityka, która kształtuje treść obowiązującego prawa. W konsekwencji inny jest zakres tych działań w sferze administracji oświatowej, zdrowotnej, w ramach pomocy społecznej, inny w sferze czynności reglamentacyjnych, inny wreszcie w obrębie realizowanych funkcji o charakterze policyjnym.

Stosownie do zmian zachodzących we współczesnym świecie, a szczególnie wewnątrz Unii Europejskiej, w której ujednocliła się pewna ogólna, w miarę podobna praktyka administracyjna, zmieniają się cele, zadania, formy i metody

działania wszystkich wyżej wymienionych podmiotów administrujących. Zmiany te widoczne są w szczególny sposób w *funkcjach policyjnych*.

## Bezpieczeństwo i porządek publiczny

„Bezpieczeństwo” można określić jako wolność od zagrożeń stwarzających ryzyko dla przetrwania państwa<sup>1</sup>. Obok takich pojęć, jak: prawda, sprawiedliwość, godność, pokój, życie czy zdrowie, omawiane pojęcie zajmuje istotne miejsce w systemie wartości jednostki i społeczeństwa<sup>2</sup>. W *Słowniku języka polskiego* bezpieczeństwo określono jako „stan niezagrożenia, spokoju, pewności”<sup>3</sup>. W literaturze prawniczej i politologicznej mówi się o różnych aspektach bezpieczeństwa: ekonomicznego, prawnego, psychologicznego, powszechnego, państwowego, lokalnego czy regionalnego, socjalnego, sanitarnego, atomowego itd. Terminy te odmieniane są przez różne przypadki w codziennej prasie, w niezwykle często sytuacjach<sup>4</sup>.

Terminy: bezpieczeństwo i porządek publiczny, obok wielu innych wskazanych wyżej pojęć, należą do kategorii pojęć prawnych<sup>5</sup>. Nie zostały jednak zdefiniowane w obowiązującym prawie. Spotyka się je w wielu aktach normatywnych, zaliczanych do różnych dziedzin prawa, np. konstytucyjnego, administracyjnego czy karnego. Oznaczenie, choćby w przybliżeniu, ich pola znaczeniowego jest ważne dla określenia przedmiotu ochrony prawoadministracyjnej, wynikających stąd norm zadaniowych i kompetencyjnych dla różnego typu podmiotów administrujących. Jest szczególnie istotne dla określenia statusu

---

<sup>1</sup> J. Czaputowski, *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, Warszawa 1998, s. 17.

<sup>2</sup> J. Szmyd, *Bezpieczeństwo jako wartość. Refleksja aksjologiczna i etyczna*, w: *Zarządzanie bezpieczeństwem. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Kraków 11–13 maja 2000*, pod red. P. Tyrały, Kraków 2000, s. 47–48.

<sup>3</sup> *Słownik języka polskiego*, pod red. M. Szymczaka, Warszawa 1978, s. 55.

<sup>4</sup> W „Opiniach” w „Rzeczpospolitej” pisze się np., że jeśli wersja spisku w związku z akcją CBA w Ministerstwie Rolnictwa „okaże się prawdziwa, to mamy do czynienia z wyraźnym działaniem przeciwko bezpieczeństwu państwa”, T. Sakiewicz, *Twarde dowody winy*, „Rzeczpospolita”, nr 186 z 10.08.2007 r.

<sup>5</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, w: *Materiałowe prawo administracyjne*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2002, s. 331.

prawnego jednostki, a głównie – ochrony jej praw i wolności, zagwarantowanych przecież konstytucyjnie.

Bezpieczeństwo może być rozumiane jako stan braku zagrożenia w życiu zbiorowości i jednostki<sup>6</sup>, przy czym zagrożone mogą być takie dobra i wartości, jak życie, zdrowie, mienie, prawa i wolności obywatelskie itd. Odnosząc to do zadań realizowanych w obrębie funkcji policyjnych państwa, można zgodzić się z S. Pieprznym, że granice tak zdefiniowanego bezpieczeństwa zakreślone są przepisami prawa i „wszystko to, co zakłóca te granice, stanowi niebezpieczeństwo”<sup>7</sup>.

Natomiast „porządek publiczny” można określić jako „system urządzeń prawnopublicznych i stosunków społecznych”<sup>8</sup>, zawierających wszelkie normy społeczne. Ich przestrzeganie umożliwia współistnienie ludzi w społecznościach, niezakłócone funkcjonowanie instytucji publicznych i społecznych, eliminację wszelkiego rodzaju czynników patologicznych<sup>9</sup>.

Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jest jednym z zadań policji, określonych w art. 1 ust. 2 ustawy o Policji<sup>10</sup>. W pojęciu tym mieści się zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania<sup>11</sup>. Obok tych zadań policji, w cytowanym artykule przytoczono i inne, np. ochrona życia i zdrowia ludzi, wykrywanie przestępstw i wykroczeń, kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązującą w miejscach publicznych. W art. 1 ust. 1 ustawy o Policji określono, że policja jest formacją służącą społeczeństwu, przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Należy dodać, iż w państwie prawa każdy podmiot służy społeczeństwu, a bezpieczeństwo ludzi nie jest możliwe bez bezpieczeństwa i porządku publicznego i odwrotnie.

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 332.

<sup>7</sup> S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, wyd. 2, Warszawa 2007, s. 27.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> S. Bolesna, *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawnicze” 1983, nr 1. Por. E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo ochrony...*, s. 334.

<sup>10</sup> Ustawa z 6.04.1990 r. (Dz.U. z 2002 r., nr 7, poz. 58).

<sup>11</sup> *Ibidem*, art. 1 ust. 2 pkt 2.

Sprawy z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego stanowią przedmiot zadań samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Znalazły się one w art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym<sup>12</sup>, art. 4 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>13</sup>, a stosowne uprawnienia w omawianym zakresie daje samorządowi wojewódzkiemu art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie województwa<sup>14</sup>. Zadania w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego wykonuje także szereg innych podmiotów administracji publicznej oraz takie podmioty jak policje administracyjne, organizacje społeczne, a także podmioty prywatne. Pośród podmiotów społecznych na uwagę zasługuje działalność np. Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego, Polskiego Czerwonego Krzyża czy ochotniczych straży pożarnych.

Źródła zagrożeń, naruszających tak umownie oznaczoną przestrzeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, mogą mieć charakter naturalny, związany z działaniem sił natury oraz pochodzić od człowieka. Mogą powstać w sytuacjach powszednich, „normalnych”, codziennych, ale można też mieć z nimi do czynienia w przypadku jakichś zagrożeń nadzwyczajnych. Wymagają wówczas użycia dużej ilości sił i środków w celu skutecznego ratowania życia i ochrony mienia, np. w czasie wprowadzonego stanu nadzwyczajnego<sup>15</sup>.

## **Policje administracyjne**

Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego należy do zadań państwa. W art. 5 Konstytucji RP zadeklarowano m.in., że Rzeczpospolita Polska zapewnia bezpieczeństwo obywateli<sup>16</sup>. Cel ten jest realizowany za pośrednictwem wydawanych aktów generalnych organów władzy ustawodawczej, wymiaru sprawiedliwości oraz w toku realizowania szeregu czynności z zakre-

---

<sup>12</sup> Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

<sup>13</sup> Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

<sup>14</sup> Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

<sup>15</sup> T. Berliński, *Różnorodność postrzegania zagrożeń*, w: *Zarządzanie bezpieczeństwem...*, s. 63.

<sup>16</sup> Konstytucja RP z 2.04.1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.

su administracji publicznej<sup>17</sup>. Szczególną rolę w tej mierze odgrywają podmioty, które nazywa się *policją administracyjną*.

Termin „policja” pochodzi od greckiego słowa *politea*, co oznaczało zarząd miastem-państwem<sup>18</sup>. W literaturze przedmiotu podaje się, że pojęcie policji w różnych okresach miało zmienne znaczenia<sup>19</sup>. W średniowieczu oznaczało działalność, cel państwa, czy też uporządkowany stan spraw państwowych. W państwie absolutnym określano nim władcze działania panującego, prawo do ingerencji w sferę praktycznie wszystkich spraw poddanych, a policją nazywano wszelką działalność administracyjną w dzisiejszym znaczeniu. W miarę wyodrębniania coraz to nowych sfer aktywności państwa, policję zaczęto utożsamiać z administracją spraw wewnętrznych<sup>20</sup>.

W literaturze wskazuje się powszechnie, że termin policja jest używany w dwóch znaczeniach: funkcjonalnym – dla określenia funkcji państwa, kierunku działalności państwowej oraz podmiotowym – dla określenia typów podmiotów administrujących, zajmujących się tym zagadnieniem<sup>21</sup>. W ujęciu funkcjonalnym łączy się policję z utrzymaniem oraz ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego we wszystkich dziedzinach administracji lub w niektórych dziedzinach jej aktywności (np. ochrona przeciwpożarowa) na określonych terenach (tereny przygraniczne, drogi), w stanach zagrożenia<sup>22</sup> itd.

W literaturze administratywistycznej przyjmuje się podział dziedzin działania administracji na takie, które polegają na zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego, reglamentacyjne oraz polegające na zapewnieniu materialnych i niematerialnych warunków życia<sup>23</sup>. W zależności od typów zadań

---

<sup>17</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo ochrony...*, s. 335; M. Dzimińska-Moszo, *Policja i samorząd powiatowy jako partnerzy w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego, w: Samorząd terytorialny. Od społeczeństwa ryzyka do społeczeństwa bezpieczeństwa*, pod red. J. Koniecznego, K. Sroki, Jarocin–Poznań–Szczecin 2006, s. 124.

<sup>18</sup> H. Izdebski, *Historia administracji*, wyd. 4, Warszawa 1997, s. 30.

<sup>19</sup> A. Chajbowicz, *Antyczne korzenie policji administracyjnej i działalności policyjnej, w: Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, pod red. A. Błasi i K. Nowackiego, Wrocław 2005.

<sup>20</sup> Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2001, s. 122.

<sup>21</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo ochrony...*, s. 335 i n.; Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, wyd. 4, Warszawa 2001, s. 170–171.

<sup>22</sup> Z. Leoński, *Materialne prawo...*, s. 169.

<sup>23</sup> A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2002, s. 241–245.

określa się funkcje o charakterze wykonawczym w odniesieniu do decyzji politycznych, reglamentacyjne, organizacyjno-prestacyjne<sup>24</sup>. Funkcje policyjne są związane z określonym typem działalności danej grupy podmiotów administrujących. Nie oznacza to jednak, że przypisane są tylko temu typowi, gdyż służą „do usunięcia wszystkiego, co zagraża interesowi publicznemu”<sup>25</sup>. Tak wyróżnionemu interesowi publicznemu służą działania, które mieszczą się w sferze funkcjonowania administracji świadczącej czy administracji działającej w zarządzaniu majątkiem publicznym i kreującej rozwój.

Funkcje policyjne zawsze mają charakter ochronny, a poprzez to także nadzorczy i kontrolny<sup>26</sup>. Należy jednak zważyć, że działania administracji w obrębie płaszczyzny gospodarczej czy polityki socjalnej także mogą mieć podobny charakter. Jednak działania administracji w ramach realizacji funkcji policyjnych różnią się od wszystkich innych działań przede wszystkim przedmiotem ochrony. Słusznie się zauważa, że jest on dwoisty: chroni się pewne dobra (np. życie czy zdrowie) i pewne stany (bezpieczeństwo, porządek publiczny, ład)<sup>27</sup>. Wyróżniając pojęcie policji administracyjnej w podanym wyżej znaczeniu podmiotowym, należy zwrócić uwagę na następujące cechy jej działań, występujące łącznie. Po pierwsze – nadrzędnym celem realizowanych czynności jest zapobieganie zagrożeniom lub/i przywracanie naruszonego bezpieczeństwa i porządku publicznego. Po drugie – środkiem do osiągnięcia tych celów jest przymus władzy publicznej, mającej charakter władzy państwowej, rządowej lub samorządowej. Po trzecie – działania policyjne zawierają niespotykane w innych działaniach podmiotów administrujących środki restrykcyjne, prohibicyjne, a stosowanie ich ma lub może mieć charakter uznaniowy.

Nazwa „policja” przysługuje wyłącznie formacji Policja, natomiast inne podmioty, wykonujące podobne „funkcje reglamentacyjne i regulatywne”<sup>28</sup>, to np. policja sanitarna, celna, skarbowa. Powszechnie akceptowany jest pogląd, że omawiane funkcje policyjne realizują podmioty zorganizowane na wzór

---

<sup>24</sup> H. Izdebski, *Współczesne modele administracji publicznej*, Warszawa 1993, s. 57–67.

<sup>25</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo ochrony...*, s. 336.

<sup>26</sup> *Ibidem*. Inny podział służy Autorce do wyróżnienia typów policji, co nie jest, moim zdaniem, właściwe, tym bardziej w warstwie kwalifikacyjnej podmiotów administracji policyjnej.

<sup>27</sup> A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja...*, s. 241.

<sup>28</sup> J. Jagielski, *Administracyjnoprawna regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2000, s. 604.

wojskowy i podmioty cywilne<sup>29</sup>. W pierwszej grupie znajdują się Policja, Państwowa Straż Pożarna, Straż Graniczna i inne. Do drugiej grupy zaliczyć należy Inspekcje: Sanitarną, Farmaceutyczną, Ochrony Roślin, Handlową itd.

Zmiany ustrojowe, przeprowadzone w 1990 i 1999 r., w istotny sposób wpłynęły na miejsce i rolę podmiotów policji administracyjnej. Policję z instytucji skrajnie scentralizowanej, zorganizowanej na wzór formacji militarnej, zaczęto reorganizować w formule modelu mieszanego. Poszczególne jej ogniwa oparto na jednostkach administracji terenowej oraz strukturze rządowej administracji zespolonej. Inne policje, zorganizowane na wzór cywilny, kształtowane są w ramach rządowej administracji zespolonej i niezespolonej (specjalnej).

Obok tych podmiotów istotne miejsce w sferze realizacji funkcji policyjnych zajmują inne podmioty, niemające charakteru publicznoprawnego, poddane reżimowi prawa prywatnego. Jednym z nich, np. organizacjom społecznym czy stowarzyszeniom, zlecono funkcje z zakresu utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Inne otrzymały sprywatyzowane zadania publiczne, w wyniku czego usługi publiczne o charakterze policyjnym świadczone są przez spółki prawa handlowego czy organizacje pozarządowe<sup>30</sup>. W przedsiębiorstwach prywatnych funkcje dawnych straży przemysłowych wykonują wewnętrzne służby ochrony na podstawie decyzji komendanta wojewódzkiego Policji. Na podstawie ustawy z dnia 28.08.1997 r. o ochronie osób i mienia<sup>31</sup> podmioty prywatne uzyskują stosowną koncesję, uprawniającą do działania w szeroko rozumianej dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Na podstawie ustawy z dnia 22.08.1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych<sup>32</sup> organizator danej imprezy może, czy też jest zobowiązany, tworzyć służby porządkowe.

---

<sup>29</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo ochrony...*, s. 336.

<sup>30</sup> A. Błaś, *Administracja publiczna w dobie globalizacji*, w: A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, s. 41.

<sup>31</sup> Dz.U. nr 114, poz. 740.

<sup>32</sup> Dz.U. nr 106, poz. 680.

## Wybrane policyjne formy prawne

Państwo przekazuje podmiotom administrującym część swojej władzy i na jej mocy mogą one podejmować określone działania prawne. Podstawą tego władztwa o charakterze administracyjnym są normy prawa administracyjnego. Kształtują one wszystkie czynności urzędnicze, nawet takie, które polegają na prowadzeniu ewidencji, różnego typu ksiąg sprawozdawczych, rejestrów itp.<sup>33</sup> W obrębie wykonywania omawianych funkcji policyjnych wskazane powyżej podmioty administrujące otrzymują, mocą obowiązującego prawa, część władzy publicznej w postaci tzw. władzy policyjnej.

W obszarze bezpieczeństwa i porządku publicznego funkcjonariusz, realizujący funkcje policyjne, działa na podstawie przyznanych mu prawem zadań oraz kompetencji. Zadania określone są w normach o charakterze zadaniowym, zawartych w poszczególnych ustawach „ustrojowych”, np. w art. 7 ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym<sup>34</sup> czy też w art. 1 ustawy z dnia 12.10.1990 r. o Straży Granicznej<sup>35</sup>. Zamieszczone są w aktach generalnych, powołujących dany typ organizacji społecznej czy stowarzyszenie w porozumieniu między gminą a osobą fizyczną itd. Normy o charakterze zadaniowym nie uprawniają do stosowania środków o charakterze władczym.

Znamienne dla realizacji funkcji policyjnych są kompetencje przyznane danemu organowi na podstawie szczegółowego przepisu ustawy, najczęściej doprecyzowane przepisami rozporządzenia wykonawczego czy innymi aktami prawnymi. Tylko normy o charakterze kompetencyjnym umożliwiają kształtowanie sytuacji prawnej, administrowanie za pomocą różnego typu środków, w tym środków przymusu bezpośredniego, przy czym w demokratycznym państwie prawnym mogą być stosowane takie środki, jakie zostały przewidziane w ustawie. Kompetencje powinny być określone w sposób jednoznaczny. Mogą się jednak zdarzyć sytuacje, iż doprecyzowanie ich nastąpi w inny sposób aniżeli w normie o charakterze ustawowym, np. w sytuacji zlecenia zadań. Kompetencje są równoznaczne z obowiązkiem, tzn. że organ policyjny lub inny podmiot, działający w podobnych uwarunkowaniach, musi się zachować

---

<sup>33</sup> Por. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd. 3, Warszawa 2004, s. 69 i n.

<sup>34</sup> Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.

<sup>35</sup> Dz.U. nr 78, poz. 462 ze zm.



w odpowiedni sposób, gdyż po prostu chroni interes publiczny. Musi podjąć taką prawną formę działania, jaka jest dostosowana do danej sytuacji.

Administracja podmiotów policyjnych realizuje zadania i kompetencje, dostosowując je do wymogów prawnych, do okoliczności – czyli w konkretnej sytuacji, biorąc pod uwagę charakter danej sprawy itd. Z reguły czynności policyjne wpływają na ograniczenie praw i wolności jednostki, nakładają pewne obowiązki, nakazują podjęcie określonego działania czy zaniechanie pewnych czynności. W czasie ich realizacji stanowione są ogólnie obowiązujące nakazy i zakazy, adresowane do ogółu adresatów lub/i polecenia, kierowane do indywidualnie oznaczonych podmiotów.

Do podstawowych form<sup>36</sup> działania o charakterze policyjnym zaliczyć należy *akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym* (rozporządzenia, uchwały, zarządzenia). Wydaje je m.in. wojewoda w formie rozporządzenia, na podstawie generalnego upoważnienia, zawartego w ustawie z dnia 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie<sup>37</sup> oraz organy samorządu gminnego, powiatowego, także organy administracji niezespólonej. Rada gminy (miejska) wydaje uchwały, a wójt (burmistrz, prezydent miasta) – zarządzenia na podstawie art. 40 i 41 ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym<sup>38</sup>. Rada powiatu podejmuje uchwały, a zarząd powiatu – zarządzenia na podstawie art. 41 i 42 ustawy z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>39</sup>. Organ administracji niezespólonej wydają zarządzenia o charakterze porządkowym, np. dyrektorzy urzędów morskich (art. 48 ustawy z dnia 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej)<sup>40</sup>.

Oprócz wymienionych aktów generalnych są także takie, które wydawane są na podstawie upoważnień szczegółowych, zawartych w ustawach szczególnych. Wojewoda jako zwierzchnik służbowy administracji zespolonej, odpo-

---

<sup>36</sup> Formy prawne działania administracji omawia się w podręcznikach nauki prawa administracyjnego (np. *Prawo administracyjne*, pod. red. M. Wierzbowskiego, wyd. 2, Warszawa 2000, s. 287–324; *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, wyd. 8, Kolonia Limited 2002, s. 311–354) lub artykułach (np. K. Ziemiński, *Formy prawne realizacji materialnego prawa administracyjnego*, w: *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, pod. red. Z. Leońskiego, s. 27–68), klasyfikując je w najogólniejszy sposób podobnie.

<sup>37</sup> Dz.U. z 2001 r. nr 80, poz. 872 ze zm.

<sup>38</sup> Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.

<sup>39</sup> Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592.

<sup>40</sup> Dz.U. nr 32, poz. 131.

wiedzialny za bezpieczeństwo i porządek publiczny na obszarze województwa, może wydać rozporządzenia porządkowe, działając na wniosek np. wojewódzkiego lekarza weterynarii. Gdy istnieje niebezpieczeństwo wystąpienia epidemii lub stanu zagrożenia epidemiologicznego, wojewoda może wydać opisowy akt, nakładający m.in. obowiązek poddania się szczepieniu<sup>41</sup>.

Z mocy aktualnie obowiązującej Konstytucji RP przepisy o charakterze policyjnym zawarte są w *rozporządzeniach wykonawczych*, wydawanych przez Prezydenta RP oraz przez tzw. naczelne organy administracji państwowej. Są one aktami prawotwórczymi, związanymi z ustawą zakresem uregulowania danej sprawy i celem, który powinny osiągnąć. Dzięki nim rząd może w umiejętny sposób kształtować politykę wewnętrzną w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, sterować określonym procesami, modelować zachowania danej grupy adresatów.

Szeroki jest repertuar form prawnych skierowanych do oznaczonych imiennie osób. Wszystkie one, niezależnie od tego, jak się nazywają, są indywidualnymi aktami administracyjnymi w sferze działań zewnętrznych administracji policyjnej<sup>42</sup>. Mają na celu spowodowanie pewnego zachowania się, zobowiązują do pewnego świadczenia, do biernego zachowania się, zezwalają na pewną działalność, na posiadanie broni itd. Akty te noszą nazwę *decyzji* lub *zarządzeń*, wydawanych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w czasie obowiązywania stanu klęski żywiołowej<sup>43</sup>, dotyczą np. „usunięcia drzew lub krzewów, utrudniających widoczność sygnałów i pociągów lub eksploatację urządzeń kolejowych albo powodujących zaspę śnieżną”<sup>44</sup>, a także podjęcia działań „w razie stwierdzenia naruszenia wymagań higienicznych, zdrowotnych”<sup>45</sup> itd. Są to *nakazy* lub *zakazy* określonego zachowania, wydawane przez powiatowego lekarza weterynarii, w celu wykrywania i likwidowania chorób zakaźnych zwierząt<sup>46</sup>.

---

<sup>41</sup> Art. 15 ust. 2 ustawy z 6.09.2004 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach (Dz.U. nr 126, poz. 138).

<sup>42</sup> Korzystam z nazewnictwa K. Ziemskiego: K. Ziemiński, *Formy prawne...*, s. 36.

<sup>43</sup> Art. 23.1 ustawy z 18.04.2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. nr 62, poz. 558).

<sup>44</sup> Art. 43.1 ustawy z 27.06.1997 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. nr 96, poz. 591).

<sup>45</sup> Art. 27.1 ustawy z 14.03.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 1998 r., nr 90, poz. 575).

<sup>46</sup> Art. 22 ustawy z 24.04.1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz.U. z 1999 r., nr 66, poz. 752).

Wszystkie te indywidualne akty administracyjne przyznają lub odmawiają określonej jednostce pewnych uprawnień na gruncie prawa administracyjnego. Upoważniają dany organ policji administracyjnej do nałożenia określonego obowiązku czy zwolnienia z niego<sup>47</sup>.

W ustawodawstwie regulującym działalność policji administracyjnej, a także w normach prawa administracyjnego procesowego i materialnego, spotkać można akty indywidualne o innej nazwie. Są to np. *pozwolenia* na posiadanie broni, wydawane na podstawie ustawy z dnia 21.05.1999 r. o broni i amunicji<sup>48</sup>. Szczególny charakter mają *koncesja* i *licencja*. Koncesja nadaje określonej osobie fizycznej lub prawnej uprawnienia do wykonywania określonej działalności<sup>49</sup>, mieszczącej się w specyficzny sposób w szeroko rozumianej dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jest to akt prawny umożliwiający podjęcie działalności gospodarczej w zakresie usług ochrony osób i mienia oraz określający zakres i formy jej prowadzenia<sup>50</sup>. Licencje, przewidziane przepisami tej samej ustawy, dotyczą kwalifikacji pracowników ochrony fizycznej lub pracowników zabezpieczenia technicznego<sup>51</sup>.

W dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego spotyka się takie policyjne formy prawne, których nie ma w innych dziedzinach działalności podmiotów administrujących. Jak słusznie zauważa K. Ziemiński, czynności te „nie odpowiadają cechom sformalizowanego aktu administracyjnego bądź aktu generalnego, rodząc jednak obowiązki lub uprawnienia dla określonego w sposób konkretny adresata bądź też niekiedy dla adresatów określonych rodzajowo”<sup>52</sup>.

Są tutaj np. *polecenia porządkowe*, wydawane osobom zakłócającym porządek publiczny lub zachowującym się niezgodnie z regulaminem imprezy masowej<sup>53</sup>. Omawiane czynności noszą nazwę *poleceń doraźnych*, wydawanych np. przez organy dozoru jądrowego w przypadku stwierdzenia w czasie kontroli

---

<sup>47</sup> *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia, s. 326.

<sup>48</sup> Art. 12.1 ustawy z 21.05.1999 r. o broni i amunicji (Dz.U. z 2004 r., nr 52, poz. 525).

<sup>49</sup> Por. *Prawo administracyjne*, pod red. J. Bocia.

<sup>50</sup> Art. 15.1 i n. ustawy z 22.08.1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. nr 114, poz. 740).

<sup>51</sup> *Ibidem*, art. 25.2.

<sup>52</sup> K. Ziemiński, *Formy prawne...*, s. 58–59.

<sup>53</sup> Art. 16.1 pkt 42 ustawy z 22.08.1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2005 r., nr 108, poz. 909).

zagrożenia bezpieczeństwa jądowego i ochrony radiologicznej<sup>54</sup>. Szczególne obowiązki dla konkretnego adresata powoduje np. zatrzymanie pojazdu przez policjanta czy prawo policjanta do żądania „niezbędnej” czy „doraźnej” pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej itd., a także od każdej osoby<sup>55</sup>. Podobnej natury żądanie udzielenia niezbędnej pomocy w ramach obowiązujących przepisów prawnych znajduje się i w innych ustawach, normujących działania innych policji administracyjnych. Tam także określone są szczególne rodzaje zakazów i nakazów o charakterze ogólnym, kierowane do pewnej kategorii adresatów. Przykładem tego jest kierowanie ruchem przez policjanta na skrzyżowaniu czy zarządzenia przewodniczącego zebrania<sup>56</sup>. Spotyka się tutaj wezwania skierowane do osób, które w trakcie trwania imprezy masowej nie dostosowały się do wydanych wcześniej poleceń porządkowych<sup>57</sup>, a szczególnego typu nakazy i zakazy określone są w art. 22 i 23 ustawy z dnia 24.04.1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej<sup>58</sup>. Podobny charakter mają wprowadzone zakazy kąpieli ze względu na istniejące zagrożenie epidemiologiczne czy też zakazy i nakazy w przypadku stwierdzenia lub podejrzenia choroby zakaźnej, wydane przez właściwego inspektora sanitarnego<sup>59</sup>.

Policjanci, wykonując m.in. czynności administracyjno-porządkowe, mają prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości, zatrzymywania osób w trybie i przypadkach określonych w ustawach, przeszukiwania osób i pomieszczeń, dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości bagaży w określonych miejscach, zwracania się o pomoc do osób fizycznych, do podmiotów administrujących i gospodarczych w ramach obowiązujących przepisów prawa<sup>60</sup>.

---

<sup>54</sup> Art. 68 ustawy z 29.11.2000 r. (Dz.U. z 2004 r., nr 161, poz. 1698).

<sup>55</sup> Art. 15.1 pkt 6 i 7 ustawy z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2002 r., nr 7, poz. 58).

<sup>56</sup> Art. 9.1 pkt 5 ustawy z 5.07.1990 r. Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. z 1990 r., nr 51, poz. 297 ze zm.).

<sup>57</sup> Art. 16.1 pkt 42 ustawy z 22.08.1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2005 r., nr 108, poz. 909).

<sup>58</sup> Dz.U. z 1999 r., nr 66, poz. 752.

<sup>59</sup> Art. 25 ustawy z 6.09.2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach (Dz.U. nr 126, poz. 1384).

<sup>60</sup> Art. 15 ust. 1 ustawy z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2002 r., nr 7, poz. 58).

Podobne do uprawnień policjantów są uprawnienia Straży Leśnej. Może ona legitymować osoby podejrzane o popełnienie przestępstwa czy wykroczenia, jak również świadków tych zdarzeń w celu ustalenia ich tożsamości, zatrzymywać i kontrolować środki transportu na obszarach leśnych oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie, przeszukiwać pomieszczenia i inne miejsca na zasadach określonych w kodeksie postępowania karnego itd.<sup>61</sup> Strażak kierujący akcją ratowniczą ma prawo zarządzenia ewakuacji ludzi i mienia z terenu objętego akcją ratowniczą, wstrzymania komunikacji w ruchu lądowym czy wydania zakazu przebywania osobom postronnym w rejonie akcji ratowniczej<sup>62</sup>.

Taka sama konstrukcja podstaw prawnych legitymowania i zatrzymywania zawarta jest w art. 49 ust. 1, ustawy normującej działania funkcjonariusza Straży Ochrony Kolei<sup>63</sup>. Podobne uprawnienia, poszerzone o kontrole środków transportu, przeszukania pomieszczeń i innych miejsc w przypadkach uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, jak również odbierania za pokwitowaniem przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub wykroczenia oraz narzędzi i środków służących do ich popełnienia, mają funkcjonariusze Państwowej Straży Łowieckiej<sup>64</sup>. Pracownik ochrony ma prawo do ustalenia uprawnień osób do przebywania na obszarach lub w obiektach chronionych, do legitymowania, do ujęcia określonych osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla chronionego mienia<sup>65</sup>.

Ostatnie lata przynoszą istotne zmiany w intensyfikacji omawianych form policyjnych. Funkcjonariusze wymienionych wcześniej policji, zorganizowanych na wzór cywilny, otrzymują szereg uprawnień podobnych do uprawnień Policji. Drugą znaną cechą ewoluujących, dotychczasowych i nowych prawnych form czynności policyjnych jest to, że wnoszą niejako nowe jakości w sferę kontroli jednostki w różnych miejscach w tym – w miejscach publicznych.

---

<sup>61</sup> Art. 47 ust. 2 ustawy z 28.09.1991 r. o lasach.

<sup>62</sup> Art. 21 ust. 2 ustawy z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2002 r., nr 147, poz. 1230).

<sup>63</sup> Ustawa z 27.06.1997 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. nr 96, poz. 591).

<sup>64</sup> Art. 39 ust. 2 ustawy z 18.12.1995 r. Prawo Łowieckie (Dz.U. nr 147, poz. 713).

<sup>65</sup> Art. 36 ust. 1 ustawy z 22.08.1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. z 2005 r., nr 145, poz. 1221).

Przepisy Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8.02.2007 r. w sprawie sposobu przeprowadzania i dokumentowania przez wywiad skarbowy czynności niejawnego nadzorowania wytwarzania, przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa<sup>66</sup> wprowadzają znamienne formy restrykcyjne. Wywiad skarbowy ma prawo otwierać i zamykać po otwarciu daną przesyłkę, by sprawdzić i ocenić jej zawartość w celu ujawnienia i utrwalenia śladów kryminalistycznych. Może także skontrolować nieruchomość. Działania te, polegające m.in. na otwarciu przesyłki w celu sprawdzeniu jej zawartości, na przeszukaniu pomieszczeń, uregulowane są w kodeksie postępowania karnego. Uprawnienia takie przysługują sądowi, prokuratorowi, policji kryminalnej w toku toczącego się postępowania przygotowawczego. Ujmować je trzeba w płaszczyźnie karnoprocesowej, ale przecież w znamienny sposób wpływają one na ogół działań policji skarbowej.

Zważyć należy, iż zgodnie z art. 49 Konstytucji RP ograniczenie praw i swobód człowieka, w tym prawa do ochrony tajemnicy korespondencji, może nastąpić tylko w przypadkach określonych w ustawie i w sposób w niej określony. Delegacja ustawowa upoważniła ministra finansów jedynie do wskazania sposobów przeprowadzania i dokumentowania określonych czynności operacyjnych. Żaden przepis ustawy z dnia 28.09.1991 r. o kontroli skarbowej nie uprawnia organów kontrolnych do otwarcia przesyłek i innych rzeczy<sup>67</sup>.

Inspektorzy kontroli skarbowej, podobnie jak inspektorzy innego typu policji administracyjnych, mają prawo do legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości, do zatrzymywania i przeszukiwania osób, przeszukiwania bagaży, ładunków, zatrzymywania pojazdów itd.<sup>68</sup>

Obowiązki organizatorów imprez masowych uległy istotnym przewartościom w związku ze wzrastającym zagrożeniem bezpieczeństwa i porządku publicznego, głównie w trakcie meczów piłkarskich. Rosnącej liczbie porządkowych towarzyszą formy prawne o szczególnym znaczeniu, na mocy których następuje identyfikacja osób wchodzących na stadiony w czasie meczów o tzw. podwyższonym ryzyku. Na organizatorów może być nałożony obowią-

---

<sup>66</sup> Dz.U. nr 35, poz. 223.

<sup>67</sup> Dz.U. z 2004 r., nr 8, poz. 65.

<sup>68</sup> *Ibidem*, art. 11a.

zek utrwalania przebiegu imprezy, a w szczególności zachowania osób, za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk<sup>69</sup>.

Szerokie uprawnienia w sferze obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscu publicznym ma policja oraz straże gminne (miejskie)<sup>70</sup>. Nikogo już nie dziwią dziesiątki kamer – a być może niedługo tysiące – w miejscach publicznych. Wiosną 2007 r. w Polsce przedmiotem konfliktu było ustalenie, gdzie można zamontować kamery w pomieszczeniach szkolnych i czy mogą to być np. także klasy szkolne i toalety. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6.09.2007 r. w sprawie form i zakresu finansowego wspierania organów prowadzących w zapewnieniu bezpiecznych warunków nauki w szkołach<sup>71</sup> dopuszcza instalowanie kamer z bardzo czułymi mikrofonami. Oznacza to rejestrację nie tylko obrazu, ale także dźwięku. Zaznaczyć należy, że na nagrywanie rozmów biorący w nich udział muszą się zgodzić. Nie dziwi już fakt, że w firmach prywatnych za pomocą kamer kontroluje się pracowników. W dzisiejszej rzeczywistości są one zamontowane wszędzie: w bankach, instytucjach państwowych, samorządowych i gospodarczych, na ulicach, w domach. 265 000 kamer planuje się zainstalować w Pekinie<sup>72</sup>.

W rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>73</sup> informacja wizualna, zarejestrowana na taśmie wideo, obejmująca postać danej osoby, może być uznana także za dane osobowe w szerokim rozumieniu tego pojęcia, gdyż umożliwi w określonej sytuacji na ustalenie tożsamości tej osoby. Utrwalenie takiego obrazu jest więc przetwarzaniem danych osobowych. Zgodnie z art. 23 ust. 1 wymienionej wyżej ustawy przetwarzanie danych jest jednak dopuszczalne także bez zgody danej osoby, gdy jest to niezbędne do wykorzystania w ramach realizacji określonych prawem zadań, podejmowanych dla dobra publicznego w celu np. wykrycia sprawców przestępstw i wykroczeń.

---

<sup>69</sup> Art. 15.1 ustawy z 22.08.1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2005 r., nr 108, poz. 909).

<sup>70</sup> Art. 12 ustawy z 12.06.2003 r. o zmianie ustawy o strażach gminnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r., nr 130, poz. 1190).

<sup>71</sup> Dz.U. nr 163, poz. 1155.

<sup>72</sup> *Olimpijska wspólnota węgla i stali*, „Rzeczpospolita” nr 185 z 9.08.2007 r.

<sup>73</sup> Dz.U. nr 113, poz. 883.

Śledzenie transakcji finansowych to odrębny rodzaj działalności policji skarbowej po 11.09.2001 r. w ramach szeroko zakrojonej międzynarodowej walki z terroryzmem. W 2006 r. Ministerstwo Finansów otrzymało ponad 48 000 informacji o tzw. nietypowych transakcjach, ponad 20 mln danych o operacjach finansowych, każda na ponad 15 000 euro. Informacje o tych zdarzeniach każdy podmiot, mający do czynienia z pieniędzmi, musi zgłosić Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej. W związku z tym w 2007 r. Ministerstwo Finansów zamierzało wydać 240 mln zł na nowe etaty i 200 mln zł na modernizację systemu informatycznego<sup>74</sup>.

### Kary o charakterze policyjnym

Władczy charakter działania podmiotów administrujących, a szczególnie organów administracji publicznej, wiąże się z prawem do zabezpieczenia wykonywania administracyjnoprawnych obowiązków w drodze przymusu publicznego. Ma on podobny charakter w działaniach administracji rządowej, samorządowej czy innych podmiotów administrujących.

Immanentną cechą przymusu jest sankcja administracyjna. Nie ma jej prawnego określenia, brak jest jednoznacznej definicji w literaturze i identycznego podejścia do tego ważnego pojęcia w orzecznictwie<sup>75</sup>. Najogólniej mówiąc, sankcja administracyjna związana jest z odpowiedzialnością, ustaloną w danej normie za naruszenie lub niewykonanie normy prawnej i wynikająca z niej dolegliwością dla danego podmiotu<sup>76</sup>. W ramach sankcji administracyjnej wyróżnić można sankcję majątkową (kary pieniężne), osobistą, polegającą na cofaniu i zabieraniu uprawnień, np. zezwoleń czy koncesji, egzekucyjną, dyscyplinarną.

Uprawnienia do nakładania grzywien w formie mandatu karnego są ważną cechą restrykcyjnych działań policji administracyjnych. Takie uprawnienia nakładania grzywien za wykroczenia mają funkcjonariusze Straży Granicznej<sup>77</sup>,

---

<sup>74</sup> Kolumna nr 2, „Gazeta Giełda Parkiet” z 9.08.2007 r.

<sup>75</sup> Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo...*, s. 70.

<sup>76</sup> *Ibidem*, s. 70–71.

<sup>77</sup> Art. 6a ustawy z 12.10.1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2005 r., nr 234, poz. 1997).



Straży Łowieckiej<sup>78</sup>, Państwowej Straży Rybackiej<sup>79</sup> straży gminnych<sup>80</sup> oraz innych policji. Normy administracyjnego prawa materialnego przewidują cofanie przyznanych wcześniej uprawnień, np. koncesji na działalność gospodarczą polegającą na zarządzaniu liniami kolejowymi<sup>81</sup>, cofnięcie innego uprawnienia lub jego wygaśnięcie, zastosowanie dodatkowych opłat.

### Środki przymusu bezpośredniego

Często integralnym elementem realizowanych funkcji policyjnych jest przymus bezpośredni. Wydaje się, że istniał on zawsze w czasie trwania państwa, a przed jego powstaniem związany był z formami podporządkowania jednostki władzy o charakterze świeckim czy teokratycznym.

Dzisiaj jest to istotny środek administracyjnoprawny, umożliwiający doprowadzenie do wykonania nakazów czy zakazów przez administrowanych, w tym także przez ogniwa danej struktury administracyjnej<sup>82</sup>. We współczesnym państwie demokratycznym przymus ten nie jest już zastrzeżony tylko dla podmiotów policji administracyjnej. Mogą go także stosować podmioty prywatne – pracownicy ochrony przy wykonywaniu zadań ochrony osób i mienia w granicach chronionych obiektów i obszarów<sup>83</sup>.

Przymus bezpośredni wykorzystywany jest w ramach stosowania różnych środków egzekucyjnych. Zgodnie z art. 148 § 1 ustawy z dnia 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji polega on „na doprowadzeniu do wykonania obowiązku podlegającego egzekucji drogą zagrożenia zastosowania lub drogą zastosowania bezpośrednio skutecznych środków nie wyłącza-

---

<sup>78</sup> Art. 39.2 ustawy z 13.10.1995 r. Prawo Łowieckie (Dz.U. nr 147, poz. 713).

<sup>79</sup> Art. 23a ustawy z 18.04.1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. z 1999 r., nr 66, poz. 750).

<sup>80</sup> Art. 12.1 ustawy z 29.08.1997 r. o strażach gminnych (Dz.U. nr 123, poz. 779).

<sup>81</sup> Art. 32 ustawy z 27.06.1997 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. nr 96, poz. 591).

<sup>82</sup> E. Smoktunowicz, J. Radwanowicz, *Rola przymusu bezpośredniego, jego granice*, w: *Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec integracji europejskiej*, pod red. J. Sługockiego, Szczecin 2003, s. 130.

<sup>83</sup> Art. 36 ust. 1 pkt 4 i 38 ust. 1 ustawy z 22.08.1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. z 2005 r., nr 145, poz. 1221).

jąc siły fizycznej w celu usunięcia oporu zobowiązanego i innych osób, które stoją na przeszkodzie wykonania obowiązku”<sup>84</sup>.

W polskim systemie egzekucji administracyjnej przymus bezpośredni stosowany jest jako środek egzekucji świadczeń niepieniężnych, w celu odebrania rzeczy ruchomej, nieruchomości itd. W wymienionej ustawie nie podano form, w jakich przymus ten ma być stosowany. Natomiast dokładnie określono to w aktach generalnych, normujących działania policji administracyjnych.

Przepisy, normujące stosowanie środków przymusu bezpośredniego, zawarte w tych aktach mają podobne uzasadnienie. Policjant może je stosować w razie niepodporządkowania się jego poleceniom wydanym na podstawie prawa<sup>85</sup>. W podobny sposób jest oznaczone uzasadnienie użycia tych środków przez funkcjonariuszy Straży Leśnej<sup>86</sup> oraz Państwowej Straży Łowieckiej<sup>87</sup>. Mogą oni zastosować przymus bezpośredni wobec osób uniemożliwiających wykonywanie przez nich czynności określonych w ustawie. Funkcjonariusz Straży Ochrony Kolei stosuje środki przymusu bezpośredniego wykonując zadania ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia na obszarze kolejowym, w pociągach i innych pojazdach szynowych, jak również, gdy w miejscach tych dokonuje kontroli przestrzegania przepisów porządkowych<sup>88</sup>. Według art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu w razie niepodporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom funkcjonariusze ABW mogą stosować środki przymusu bezpośredniego, służące do obezwładnienia lub konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów<sup>89</sup>. Natomiast pracownik ochrony mienia ma prawo użyć środków przymusu bezpośredniego w przypadku zagrożenia dóbr powierzonych jego ochronie lub odparcia ataku na niego<sup>90</sup>.

W art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 6.04.1990 r. o Policji wymieniono następujące środki przymusu bezpośredniego: fizyczne, techniczne i chemiczne środki

---

<sup>84</sup> Dz.U. z 2002 r., nr 110, poz. 968.

<sup>85</sup> Art. 16 ust. 1 ustawy z 6.04.1990 r. (Dz.U. z 2002 r., nr 7, poz. 58).

<sup>86</sup> Art. 47 ust. 3 ustawy z 28.09.1991 r. o lasach.

<sup>87</sup> Art. 39 ust. 3 ustawy z 18.12.1995 r. Prawo Łowieckie (Dz.U. nr 147, poz. 713).

<sup>88</sup> Art. 49 ust. 1 i 2 ustawy z 27.06.1997 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. nr 96, poz. 591).

<sup>89</sup> Dz.U. nr 74, poz. 676.

<sup>90</sup> Art. 36 ust. 1 ustawy z 22.08.1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. z 2005 r., nr 145, poz. 1221).

służące do obezwładniania bądź konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów, pałki służbowe, wodne środki obezwładniające, psy i konie służbowe, pociski niepenetracyjne, miotane z broni palnej oraz broń palna<sup>91</sup>. Środki przymusu bezpośredniego, stosowane przez funkcjonariuszy Straży Leśnej zostały inaczej określone. Zaliczono do nich: siłę fizyczną „przez zastosowanie chwytów obezwładniających oraz podobnych technik obrony lub ataku”, pałkę gumową służbową, chemiczne środki obezwładniające w postaci ręcznego miotacza gazu i broni gazowej, kajdanki i psa służbowego<sup>92</sup>. Środki przymusu bezpośredniego funkcjonariuszy Straży Ochrony Kolei określone zostały podobnie. Jest to także siła fizyczna, ale nie opisano już, na czym ona ma polegać, a ponadto: miotacz gazowy (nie wymieniono jego postaci, jak powyżej), pałka służbowa (już nie gumowa), kajdanki i pies służbowy oraz broń palna<sup>93</sup>.

Inny zapis ma już określenie możliwości stosowania omawianych środków przez funkcjonariuszy Państwowej Straży Łowieckiej. Mogą oni stosować następujące środki przymusu wobec osób uniemożliwiających wykonywanie przez nich czynności określonych w ustawie: siłę fizyczną, chemiczne środki obezwładniające w postaci ręcznego miotacza gazu i broń palną<sup>94</sup>. Jeszcze inny zapis znajduje się w cytowanej wcześniej ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych. Służby porządkowe, w tym pracownicy agencji ochrony osób lub mienia, są uprawnione do stosowania siły fizycznej w postaci chwytów obezwładniających oraz podobnych technik obrony, w przypadku zagrożenia dóbr powierzonych ochronie lub odparcia ataku na członka służby porządkowej lub inną osobę<sup>95</sup>. W ustawie z dnia 22.08.1997 r. o ochronie osób i mienia jest mowa o środkach przymusu bezpośredniego. Pracownik ochrony może je stosować w przypadku zagrożenia dóbr powierzonych ochronie lub odparcia ataku na pracownika ochrony<sup>96</sup>. Zaliczono do nich siłę fizyczną w postaci chwytów obezwładniających oraz podobnych technik obrony, kajdanki, pałki obronne

---

<sup>91</sup> Dz.U. z 2002 r., nr 7, poz. 58.

<sup>92</sup> Art. 47 ust. 3 ustawy z 28.09.1991 r. o lasach.

<sup>93</sup> Art. 49 ustawy z 27.06.1997 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. nr 96, poz. 591).

<sup>94</sup> Art. 39 ustawy z 13.10.1995 r. Prawo Łowieckie (Dz.U. nr 147, poz. 713).

<sup>95</sup> Art. 16 ust. 1 ustawy z 22.08.1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2005 r., nr 108, poz. 909).

<sup>96</sup> Art. 36 ust. 1 ustawy z 22.08.1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. z 2005 r., nr 145, poz. 1221).

wielofunkcyjne, psy obronne, paralizatory elektryczne, broń gazową i ręczne miotacze gazu, a także – broń palną<sup>97</sup>.

### Specyficzne cechy czynności policyjnych

Policja w granicach przyznanych prawem zadań wykonuje czynności operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe,<sup>98</sup> a także wiele innych czynności określonych w odrębnych ustawach. Wszystkie one, niezależnie od tego, jak się je nazwie, w pewnym zakresie (w mniejszym lub minimalnym stopniu, jeśli chodzi o czynności dochodzeniowo-śledcze) są realizowane także przez inne policje administracyjne i niewątpliwie mają wpływ na poziom bezpieczeństwa porządku publicznego. Łatwo jest określić wpływ zatrzymania jednostki czy przeszukania osób lub bagaży na bieg realizowanych działań operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych. Podobnie można w dużym przybliżeniu wnioskować, jak patrole prewencyjne, kontrole policji sanitarnej czy weterynaryjnej wpłynęły na poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego w określonym terenie: dzielnicy, parku, w pewnej sferze działalności społecznej czy gospodarczej itd. Niemożliwe jest jednak bliższe, precyzyjne określenie, jak legitymowania, zatrzymania czy przeszukania wpłynęły na poziom bezpieczeństwa czy porządku publicznego, eliminację zagrożenia odczuwanego przez jednostkę.

Administracja publiczna w państwie prawa ma charakter wykonawczy<sup>99</sup>. Nie oznacza to jednak, iż w polu funkcji policyjnych, bardziej niż w jakichkolwiek innych czynnościach administracyjnych, podmioty administrujące ograniczają swoje działania tylko do konkretyzowania prawa powszechnie obowiązującego, do jego wykonywania<sup>100</sup>. Nie jest to tak oczywiste przynajmniej w odniesieniu do funkcji policyjnych, w ramach wykonywania których funkcjonariusz danej policji ma określony margines swobody, zależny od określonej sytuacji.

---

<sup>97</sup> *Ibidem*, art. 38 ust. 2 i art. 40 ust. 1.

<sup>98</sup> Art. 14 ust. 1 ustawy z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2002 r., nr 7, poz. 58).

<sup>99</sup> Por. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja...*, s. 35 i n.

<sup>100</sup> *Ibidem*, s. 36.

Chroniąc bezpieczeństwo i/lub porządek publiczny, przywracając pewien jego określony stan, funkcjonariusz danego typu policji nadaje lub może nadawać tym wartościom pewien chwilowy, jednostkowy, krótkotrwały sens. Reagując na pewne zdarzenie w miejscu publicznym, działa na podstawie prawa powszechnie obowiązującego. Nigdy jednak nie będzie wolny od różnego typu instrukcji, dyspozycji, przekazywanych na odprawach, będących konsekwencją realizacji norm prawa wewnętrznego czy czynności operacyjnych.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny zależne są od poziomu faktycznego zagrożenia określonymi czynnikami kryminogennymi czy patologicznymi. Stan ów wynika także z poziomu oczekiwań obywateli, a na to wpływ mają różne czynniki o charakterze społecznym, gospodarczym czy politycznym: wynikające z haseł kampanii wyborczej treści aktualnie realizowanej polityki społecznej czy gospodarczej. Liderzy partyjni rządzącego ugrupowania czy opozycji mogą wywoływać pewne frustracje społeczne, budować stan zagrożenia, podsycać niepokoje, wpływać na przekazywanie do środków masowego przekazu informacji o prowadzonych postępowaniach przygotowawczych, działających grupach przestępczych, zagrożeniu terrorystycznym, zagrożeniu w miejscach publicznych, sektach itd.

Normy prawne ograniczają swobodę działania danego podmiotu realizującego funkcje policyjne. Nie oznacza to jednak, że marginalizują „inne postacie samodzielności organów administracyjnych, takie jak: luz, twórczość, inicjatywa i przedsiębiorczość”<sup>101</sup>. Nieokreśloność pojęć bezpieczeństwo i porządek publiczny powodować musi pewną specyfikę działań w ramach funkcji policyjnych. Wolność, swoboda, dowolność (także), twórczość, inicjatywa, przedsiębiorczość, kreowanie nowych koncepcji to – wbrew temu, co mówią autorzy komentowanego tutaj, znanego i uznanego w Polsce podręcznika<sup>102</sup> – nie tylko cechy działalności administracji policyjnej, ale jej nieodłączne atrybuty. Cechy te w niczym nie negują działania na podstawie prawa, w ścisłym z nim związku.

Administracyjne formy policyjne w polu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego nie dadzą się zaszufladkować jako określony algorytm postępowania. Legitymowanie czy przeszukiwanie bagażu musi przebiegać według określonych, prawnych procedur, ale to, kto ma być legitymowany, kto ma

---

<sup>101</sup> *Ibidem*, s. 34.

<sup>102</sup> *Ibidem*.

być poddany przeszukaniu, wynika z wielu złożonych procesów, kształtowanych także w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych (działań inwigilacyjnych, infiltrujących pewne środowiska) i dochodzeniowo-śledczych. Po 11 września 2001 r. policjanci nowojorscy nagminnie legitymowali, zatrzymywali i przewozili do pomieszczeń komend osoby o podejrzanym wyglądzie z powodu koloru skóry. Podobny charakter miały działania policjantów rosyjskich w sytuacji zagrożenia terrorystycznego. Nie zmieniło się prawo powszechnie obowiązujące, nie poddano kontestacji środki gwarancji praw i wolności jednostkowych, nie umniejszono ich wagi. Mimo tego przecież ingerencja policyjna nabrała innego charakteru w sytuacji odczuwanego powszechnie zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Nie oznacza to, że tego typu działania policji administracyjnej noszą znamiona dowolności czy arbitralności. Policja, nawet za rządów państwa prawa, nie może się uwolnić od piętnej tej policji, która kształtowała dawniejsze reżimy. Czasy współczesne wcale nie pożegnały charakterystycznego dla nauki administracji i nauki prawa administracyjnego państwa policyjnego. Jego cechy będą występowały z większym lub mniejszym natężeniem w każdym demokratycznym państwie prawnym. Przykładem tego są właśnie w pełni władcze działania policyjne.

### **Między prawem a polityką**

Struktury organizacyjne policji administracyjnych tworzone są także, jak to było zawsze, ze względu na umocnienie władzy politycznej. Pozwalają dynamizować walkę z opozycją czy z innymi zewnętrznymi reżimami (np. działalność służb wywiadowczych USA), umożliwiają wreszcie tworzenie „nowego” ładu, jak w sytuacji kształtowania przez Jarosława Kaczyńskiego IV Rzeczypospolitej Polskiej. Zależne od władzy „politycznej” stają się w wysokim stopniu niezależne od społeczeństwa, w mniejszym stopniu niż inne podmioty publicznoprawne podlegają kontroli zewnętrznej. W wyniku tego czymś naturalnym i normalnym staje się np. podsłuchiwanie ministrów, czy szefów urzę-

dów centralnych w związku akcją funkcjonariuszy CBA w Ministerstwie Rolnictwa<sup>103</sup>.

Powstanie CBA<sup>104</sup> w sytuacji, gdy dotychczasowe struktury o charakterze policyjnym miały/mają te same kompetencje co wymieniony podmiot, może być przykładem daleko idących zmian w polu operacyjno-rozpoznawczym i dochodzeniowo-śledczym. Oznaczać może szukanie wszelkimi środkami przez aktualnie sprawujących władzę osiągnięcie „na siłę”, co w konsekwencji musi wpływać na poczucie zagrożenia „aferami”, powszechne odczucie zamachów na mienie publiczne, na wszechobecne instrumentalne traktowanie wykonywania zarządu wewnętrznego przez elity polityczne, a w ostateczności – na powstanie poczucia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego u przeciętnego obywatela.

Od takiego instrumentalnego traktowania zarządu sprawami wewnętrznymi niedaleka już droga do wkraczania, za pomocą policyjnych form prawnych, niemalże we wszystkie dziedziny życia publicznego (także prywatnego) „dla dobra administrowanych i dla dobra powszechnego”, przy czym o tym, jaki ma zakres znaczeniowy owo dobro – decydują elity polityczne.

Człowiek współczesny żyje w świecie, w którym administracja zmierza do całkowitej kontroli jego życia, jego działalności społeczno-gospodarczej i politycznej. Szczególnie podatna temu jest sfera projektowania i realizacji funkcji policyjnych. Umocowanie konstytucyjne odpowiedzialności rządu za sprawy bezpieczeństwa i porządku publicznego (art. 146 ust. 1 Konstytucji RP) legalizować może głębię zastosowanych metod i środków policyjnych, związanych z tym administracyjnych form prawnych. Rząd, w drodze przyznanej mu w Konstytucji inicjatywy ustawodawczej, może bezpośrednio wpływać na kształt i zakres zadań obejmujących sferę ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Między polityką a prawem jest tutaj niezwykle płynna przestrzeń. Dokąd może sięgać władza policyjna? Gdzie są jej granice? W najogólniejszy sposób można powiedzieć, że oznacza je zakres praw i wolności jednostkowych wyznaczonych konstytucyjnie. Płynna jest granica między bezpieczeństwem

---

<sup>103</sup> Por. *Prywatna wojna czy przeciek w śledztwie. Najpierw Kaczmarek, potem jego ludzie*, w: „Rzeczpospolita” nr 186 z 10.08.2007 r.

<sup>104</sup> Ustawa z 9.06.2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. nr 104, poz. 708).

i niebezpieczeństwem, porządkiem i nieporządkiem, interesem społecznym (publicznym) a interesem partyjnym, elity, danego środowiska itd. Jak w tej płynności, nieoznaczoności, zmienności, zależnej np. od ekipy politycznej, sprawującej władzę w państwie, a w mniejszym stopniu w gminie, określić charakter władzy policyjnej? Powierzchnowe jest stwierdzenie, że szukając nowych podstaw skuteczności działania administracji publicznej, neguje się tutaj prymat prawa, odrzuca „prawniczą konstrukcję administracji”<sup>105</sup>. Istotnym problemem jest to, jak tę twórczą, wykonywaną w ramach prawa działalność policyjną ująć w parametry legalności na tyle, aby nie ucierpiał na tym interes publiczny (bezpieczeństwo czy porządek publiczny) oraz interes prywatny, czyli, żeby nie naruszono fundamentów praw i wolności jednostki. W wyniku realizacji władzy policyjnej w pewnym stopniu mogą czy muszą być one naruszone, gdy np. realizowane są działania wykrywcze; chodzi jednak o to, aby wymagał tego interes publiczny, a nie samowola prowadzącego je funkcjonariusza.

Nieustanne dążenie współczesnego człowieka do poprawy jakości życia, do egzystencji w bezpiecznym otoczeniu, będzie najprawdopodobniej wywoływać naciski oddania większej władzy różnego typu policjom. Być może już w niedługim czasie będzie można mówić o demokratycznym policyjnym państwie prawa.

Można sobie zasadnie wyobrazić, że w bliższej lub dalszej przyszłości każdy przybywający do dużego miasta zostanie ujęty przez kamery tak, że znana będzie jego droga w ciągu całego dnia i nocy. Już dzisiaj samorządy prześcigają się w tym, aby nabywać te środki technicznej obserwacji i montować niemalże na każdym skrzyżowaniu ulic, w miejscach, gdzie przebywa dużo ludzi. Można założyć, że jednostka dla celów realizacji interesu publicznego zostanie „skatalogowana” za pomocą jakiegoś numeru identyfikacyjnego, wyznaczonego np. cechami charakterystycznymi źrenic, i w ten sposób, w określonym miejscu i czasie, zbierane będą dane o osobie, przetwarzane dla celów bezpieczeństwa i porządku publicznego. Można sobie wyobrazić systemowe, systematycz-

---

<sup>105</sup> Tak ujmuje się poruszany problem w: A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja...*, s. 31–32.



ne używanie podsłuchów czy innych środków techniki operacyjnej w imię interesu publicznego wobec np. pewnych grup społecznych czy jednostek<sup>106</sup>.

Idea bezpieczeństwa i porządku publicznego, wiążąca się z prawną, konstytucyjnie zagwarantowaną odpowiedzialnością rządu za bezpieczeństwo i porządek publiczny, może określać takie działania, które będą polegać głównie na budowaniu scentralizowanych struktur policyjnych. Ma to zapewnić szybkość postępowania, zdyscyplinowanie, skuteczność, odpowiedzialność za wykonywane działania. Wydaje się, że od tego typu działań nie będzie odstępstwa w niedalekiej przyszłości. Społeczeństwa bowiem rozwijają się w warunkach globalizacji. Proces ten dla administracji oznacza zmianę podyktowaną takimi czynnikami, jak np. liberalizacja, prywatyzacja i deregulacja<sup>107</sup>. W zglobalizowanym świecie jeszcze większego znaczenia nabiera ta funkcja państwa, która związana jest z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz związana z tym ochrona życia i zdrowia ludzkiego.

Wyodrębnienie policji i innych służb, zależnych bezpośrednio od rządu, wydaje się więc racjonalne i uzasadnione. Jednak obok tego we współczesnym świecie, we współczesnym państwie demokratycznym, zachodzi nieustanny proces decentralizacji. Tworzeniu wspólnot terytorialnych i innych podmiotów publicznoprawnych towarzyszy powstanie wielu interesów lokalnych, regionalnych, korporacyjnych itp. One zaś stanowią przesłankę dla budowania innych struktur policyjnych, np. straży gminnych, czy zgodę na działanie administracji prywatnej o wyróżnionych funkcjach policyjnych. Nie należy się bać zwiększania kompetencji funkcjonariuszy straży gminnych (miejskich), co zresztą miało miejsce w 2007 r. Problemem nie jest to, czy i jakimi uprawnieniami będą oni dysponowali, jeśli zostaną one ustawowo wprowadzone, ale prawidłowa współpraca z Policją, prawidłowy, racjonalny rozdział zadań, kompetencji, precyzyjna kontrola i nadzór nad działaniami policyjnymi.

---

<sup>106</sup> Odwołany ze stanowiska Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, J. Kaczmarek mówi o inwigilacji i podsłuchach, obserwacji członków swojej rodziny i współpracowników, „Rzeczpospolita” nr 187 z 12.08.2007 r.

<sup>107</sup> Por. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja...*, s. 41.

## THE POLICE FUNCTIONS OF THE STATE IN POLAND

### Summary

In Polish legal writing the category of administrative police raises obvious interest. Its objective, subjective and functional presentation is of importance to determine activities concerning regulations and restrictions carried out by the administration what is tantamount to the clear marking of borderlines: the state – an individual. Functions of the police nature determine them in the special way. The essence of the administrative police oriented to protect socially important achievements (values, states) depends on many factors, the most important of which is the goal of actions taken by a given entity. Except for it, however, it is important to determine specificity of legal means, sanctions at a given entity's disposal. The presented study does not exhaust the issues addressed in the title. It introduces a view on the essence of the administrative police as clearer and clearer formed function of various public and private entities.

*Translated by Przemysław Lembicz*

*PAWEŁ GÓRECKI*

**POJĘCIA INTERES PRAWNY I INTERES PUBLICZNY  
NA TLE ZAŁOŻEŃ DOKTRYNY PRAWA**

Ustawodawca od pewnego czasu coraz częściej posługuje się terminem „interes prawny”, w szczególności traktując go jako narzędzie do określenia legitymacji procesowej, czy też uzależnia od jego istnienia możliwość przyznania uprawnienia lub dokonania czynności. W systemie polskiego prawa można wskazać około stu aktów normatywnych zawierających zarówno normy prawa materialnego, procesowego, jak i ustrojowego, w których treści znajduje się to pojęcie. Nauka także posługuje się „interese prawnym”. Nie tylko w celu podejmowania prób wyjaśnienia jego znaczenia, ale także do porządkowania zjawisk prawnych, jak chociażby klasyfikowania podmiotów legitymowanych do wniesienia skargi do sądu administracyjnego<sup>1</sup>.

Posługiwanie się terminem interes prawny prowadzi do konieczności zdefiniowania tego pojęcia. Zaznaczyć trzeba, że pojęcie interesu nie jest domeną jedynie nauk prawnych, występuje ono także w innych dyscyplinach i jest przedmiotem żywych dyskusji. W zależności od dziedziny naukowej zajmującej się tym pojęciem, jest ono różnie przedstawiane. M. Zdyb dokonał próby uporządkowania tych ujęć interesu, które w nauce są najczęściej wykorzystywane. Przy czym autor nie tworzy katalogu zamkniętego. Ujęcie psychologiczne łączy interes z takimi zjawiskami, jak uczucia, pożądanie, przeżycia, wola,

---

<sup>1</sup> Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2006, s. 315 i n.

wolna wola jednostki, a więc z pewnymi problemami sfery wewnętrznej jednostki<sup>2</sup>. G. Rümelin pisze, że jeśli „coś leży w interesie określonej osoby, znaczy, że jej wola jest ukierunkowana na dany cel”<sup>3</sup>. „Interes jest pragnieniem subiektywnej formy życiowej” dodaje G. Lunk<sup>4</sup>.

Kolejne ujęcie to rozumienie interesu w kategoriach potrzeb. R. Longchamps stwierdza: „interesem jest subiektywnie odczuwana potrzeba”<sup>5</sup>. Pojmowanie interesu jako potrzeby jest szczególnie bliskie cywilistom. W. Broniewicz wiąże te dwie kategorie w ten sposób: „Istnienie określonej potrzeby rodzi u podmiotu, który tej potrzeby doznaje, zainteresowanie, albo krócej interes w jej zaspokojeniu”<sup>6</sup>. T. Rowiński wartościuje potrzeby i podaje, że „interes prawny to obiektywna, czyli rzeczywiście istniejąca, a nie tylko hipotetyczna, czyli twierdzona przez stronę i subiektywna potrzeba ochrony prawnej”<sup>7</sup>.

Interes pojmowany w ramach korzyści materialnych i niematerialnych jest źródłem kolejnych twierdzeń. P. Heck stwierdza: „w używanym języku codziennym słowo „interes” ma dla ludzi znaczenie korzyści życiowej i stąd bierze się dążenie do tych korzyści”<sup>8</sup>. Cz. Znamierowski podkreśla, iż „to, co leży w czymś interesie, to zawsze jakiś stan rzeczy stanowiący źródło korzyści rzeczywistych lub domniemanych dla zainteresowanego”<sup>9</sup>. W sferze prawa korzyść wynika z tego czy pewne fakty są normatywnie wyrażone<sup>10</sup>, stąd słusznie

---

<sup>2</sup> M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 10.

<sup>3</sup> G. Rümelin, *Rudolf v. Ihering*, Tübingen 1922, s. 63. Za: M. Zdyb, *Prawny interes...*, s. 10.

<sup>4</sup> G. Lunk, *Das Interesse*, t. I, 1927, s. 227. Za: M. Zdyb, *Prawny interes...*, s. 10.

<sup>5</sup> R. Longchamps de Bérier, *Wstęp do nauki prawa cywilnego, ze szczególnym uwzględnieniem kodeksów obowiązujących w b. Królestwie Kongresowym, Małopolsce i w W. Ks. Poznańskim*, Lublin 1922, s. 56.

<sup>6</sup> W. Broniewicz, *Interes prawny przy powództwie o zasądzenie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego nr 37, 1964, s. 130.

<sup>7</sup> T. Rowiński, *Interes prawny w procesie cywilnym i w postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971, s. 22.

<sup>8</sup> P. Heck, *Begriffsbildung und Interessjurisprudenz*, 1932, s. 30. Za: M. Zdyb, *Prawny interes...*, s. 13.

<sup>9</sup> Cz. Znamierowski, *Podstawowe pojęcia teorii prawa*, Poznań 1934, t. II, s. 156.

<sup>10</sup> A. Cohnfeldt, *Die Lehre vom Interesse nach Römischen Recht 1865*, s. 56. Za: M. Zdyb, *Prawny interes...*, s. 13.

zaznacza się, że „interesem jest hipotetyczna korzyść, jakiej ktoś spodziewa się w następstwie pewnego faktu lub jego braku”<sup>11</sup>.

Pojęcie interesu w płaszczyźnie aksjologicznej wykorzystywane jest przez naukę w związku z połączeniem tego pojęcia z przymiotnikiem „publiczny”, „gdzie niezbędne jest odwołanie się do pewnych wartości, które w hierarchii wartości społecznych stawia się najwyżej”<sup>12</sup>.

Powiązanie interesu z właściwością, uczestnictwem w stosunku społecznym lub wręcz z samym stosunkiem społecznym omawia J. Drażkiewicz, którego zdaniem „interes jest [...] właściwością stosunku społecznego, polegającą na tym, że podmiot uczestniczący w tym stosunku uzyskuje możliwość zaspokajania swojej potrzeby”<sup>13</sup>. „Interesem określonego podmiotu społecznego jest zatem uczestniczenie w takim stosunku społecznym, który umożliwia zaspokojenie jego potrzeb”<sup>14</sup>. W sferze prawa łączność interesu i stosunku społecznego dostrzega K. Gabor: „na gruncie polskiego porządku prawnego można określić interes jako stosunek danej osoby do świata zewnętrznego, a zatem również – i przede wszystkim – do innych osób, polegający na tym, że osoba ta, ze względu na cel, do którego zmierza [...] czegoś od świata zewnętrznego potrzebuje, a ta potrzeba może być w zasadzie zaspokojona”<sup>15</sup>.

Interes może być ujmowany także jako pewne pożądane czy też korzystne stany rzeczy. Świadczy o tym wypowiedź Z. Ziemińskiego: „o interesie danej jednostki ludzkiej mówi się mając na myśli powstanie czy trwanie takiego stanu rzeczy, który jest korzystny dla tej jednostki, czy też biorąc w jakimś rachunku globalnym, jest stanem dla niej optymalnym w danym układzie świata, to znaczy – stanu, który w możliwie maksymalnym stopniu zapewnia zaspokojenie potrzeb danej jednostki, przy możliwie najmniejszych stratach poniesionych przez nią dla osiągnięcia tego celu”<sup>16</sup>.

Interes może być interpretowany również jako cel, przy czym może być on celem samym w sobie lub podstawą celu: „Motorem pogrupowania się ludzi dla

---

<sup>11</sup> S. Gołąb, *Interwencja uboczna*, „Palestra” 1934, nr 8, s. 465.

<sup>12</sup> M. Zdyb, *Prawny interes...*, s. 14.

<sup>13</sup> J. Drażkiewicz, *Interes jako kategoria społeczeństwa socjalistycznego. Wybrane problemy*, „Studia Socjologiczne” 1980, nr 4, s. 54.

<sup>14</sup> J. Drażkiewicz, *Interesy a struktura społeczna*, Warszawa 1982, s. 61.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 82.

<sup>16</sup> Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawnoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 487.

wspólnego działania jest jakiś interes, to jest świadome dążenie do wspólnego celu”<sup>17</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że wyżej wskazana próba syntezy pojęć interesu jednostki pokazuje olbrzymią różnorodność definicji. I jak sam M. Zdyb wskazuje: „treści interesu jednostkowego nie można odrywać od związanych z nim potrzeb. Przez potrzeby należy rozumieć wyartykułowane życzenia, świadomą skłonność lub odczuwalne potrzeby. [...] Generalnie rzecz ujmując można stwierdzić, że coś jest dla danej jednostki ważne i na tym czymś jej zależy. Interes oparty na tak ujmowanym pojęciu potrzeby będzie oznaczał faktycznie pragnienie czegoś (jakiegoś dobra, wartości, stanu rzeczy). Będzie to tzw. interes faktyczny”<sup>18</sup>. NSA formułuje interes faktyczny jako „stan, w którym obywatel jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającego stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracji”<sup>19</sup>.

Jeśli weźmiemy pod uwagę to, że pojęcie „interes” jest określane przez przymiotnik „prawny”, to dochodzimy do wniosku, że interes prawny wiąże się z ochroną sfery prawnej określonego podmiotu lub grupy podmiotów<sup>20</sup>. Interes prawny jako techniczne pojęcie, używane w nauce i praktyce prawnej, powinno mieć ściśle określone i ustalone znaczenie<sup>21</sup>. Dlatego też ustawodawca tworzy pojęcie interesu prawnego, który co prawda nie odnosi się do konkretnej, indywidualnie określonej osoby, ale jest interesem jednostki określonym abstrakcyjnie<sup>22</sup>. NSA w wyroku z 22 lutego 1984 r. ustala, co należy rozumieć przez posiadanie interesu prawnego – oznacza to samo, co ustalenie przepisu prawa powszechnie obowiązującego, „na podstawie, którego można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zanie-

---

<sup>17</sup> S. Ehrlich, *Władza i interesy. Studium struktury politycznej kapitalizmu*, Warszawa 1974, s. 34.

<sup>18</sup> M. Zdyb, *Prawny interes...*, s. 22.

<sup>19</sup> Wyrok NSA z 22.02.1984 I S.A. 1748/83. Za: M. Kulesza, *Materiały do nauki prawa administracyjnego (z orzecznictwa sądowego)*, Warszawa 1989, s. 263.

<sup>20</sup> T. Rowiński, *Interes prawny w procesie...*, s. 10.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>22</sup> M. Zdyb, *Prawny interes...*, s. 32.

chania lub ograniczania czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby”<sup>23</sup>.

Relacje pomiędzy interesem faktycznym a interesem prawnym mogą być trojakiemu rodzaju. Po pierwsze, interesy te mogą być tożsame, czyli „interes faktyczny znajduje swe uzasadnienie w przepisach prawnych, które wyrażają go i zabezpieczają możliwość jego realizacji”<sup>24</sup>. Po drugie, interes faktyczny i prawny mogą być sferami niezależnymi, w dwojakim znaczeniu, tj. pozostawania owych interesów w kolizji, albo gdy wprowadzie interes faktyczny nie znajduje swojego odzwierciedlenia w obowiązującym prawie, ale prawo to nie zabrania jego realizacji w myśl zasady, że wszystko, co nie jest prawem zakazane jest dozwolone. I po trzecie, gdy „abstrakcyjny interes prawny istnieje niejako niezależnie od interesu faktycznego. Owa niezależność może być czasem tylko pozorna. Dzieje się tak wtedy, kiedy jednostka nie uświadamia sobie pewnych korzystnych dla siebie okoliczności, a jej wola i potrzeba określonego dobra czy wartości nie jest na tyle silna, aby znaleźć odzwierciedlenie w wyartykułowanym żądaniu ochrony prawnej”<sup>25</sup>.

T. Rowiński odróżnia interes od interesu prawnego w ten sposób: „jeżeli mówi się o subiektywnym odczuwaniu potrzeb, to odnosi się to tylko do mechanizmu samego odczuwania, które bywa zawsze subiektywne. W tym też znaczeniu mówi się o interesie jako subiektywnie odczuwanej potrzebie nie przesądzając tego, że może ona mieć obiektywny charakter”<sup>26</sup>. „Interes jest stanem pewnego napięcia, który ustaje z chwilą zaspokojenia interesu lub jest to stosunek, który powstaje między człowiekiem a czymś pomyślanym czy istniejącym na skutek pożądanego czegoś przez człowieka”<sup>27</sup>. „Mówiąc zaś o interesie prawnym, rozumie się przez to pojęcie nie indywidualny, egoistyczny interes jednostki, ale interes oceniony przez ustawodawcę, jako zasługujący na ochronę i zabezpieczenie. [...] O prawnym charakterze interesu decyduje nie indywidualne i subiektywne zapatrywanie strony podejmującej czynność proce-

---

<sup>23</sup> Wyrok NSA z 22.02.1984 r. I S.A. 1748/83. Za: M. Kulesza, *Materiały do nauki...*, s. 263.

<sup>24</sup> M. Zdyb, *Prawny interes...*, s. 32.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 32.

<sup>26</sup> T. Rowiński, *Interes prawny w procesie...*, s. 17.

<sup>27</sup> J. Lang, *Z rozważań nad pojęciem interesu w prawie administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislaviensis, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, nr 38, s. 129.

sową, ale obiektywna ocena ustawodawcy<sup>28</sup>. Poprzez taki tok rozumowania autor dochodzi do wniosku, że interes prawny to obiektywna, czyli rzeczywiście istniejąca, a nie tylko hipotetyczna, czyli twierdzona przez stronę, potrzeba ochrony prawnej<sup>29</sup>. Z tej definicji wynika, że jej pomysłodawca szczególnie naciska kładzie na określenie obiektywnej ochrony prawnej tzn., że „potrzeba ochrony prawnej, odczuwana w wyniku błędnej albo nawet fałszywej oceny zagrożenia czy naruszenia swojej sfery prawnej, wywołająca u danego podmiotu inicjatywę wytoczenia powództwa, nie może być określana mianem »interesu prawnego«<sup>30</sup>.

Przedwojenna doktryna stwierdzała, że „przez prawnie chroniony interes należy rozumieć interes, który na zasadzie przepisu prawa może być realizowany przy pomocy decyzji administracyjnej” i „musi być osobisty, indywidualny, własny [...]. Interes musi być konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić oraz aktualny, a nie ewentualny<sup>31</sup>.

Interesem prawnym w świetle obowiązujących przepisów prawa będzie obiektywna konieczność ochrony sfery prawnej, wywołana rzeczywistą potrzebą uzyskania pozytywnej decyzji administracyjnej<sup>32</sup>. „Interes prawny wyraża także umocowaną w prawie i zobiektywizowaną przez ustawodawcę potrzebę kształtowania sytuacji prawnej obywatela, w zgodzie z wartościami chronionymi przez prawo administracyjne materialne<sup>33</sup>. Interes prawny wyprowadzony z normy prawnej jest kategorią obiektywną oznaczającą, iż „społeczeństwo poprzez swoich przedstawicieli, konkretnie poprzez ustawodawcę, doszło do konkluzji, że istnieje konieczność zabezpieczenia prawnego pewnych interesów jednostkowych, uznając je za uzasadnione, słuszne i godne zabezpieczenia ze społecznego punktu widzenia, opierając swoje przekonanie na powszechnie odczuwanej potrzebie, prawidłowościach, prawach i zasadach wyrażających istotę zjawisk, których interes dotyczy<sup>34</sup>. Zdaniem M. Zimmermanna interes prawny może być rozumiany jako prawo do określonego postępowania. Autor

---

<sup>28</sup> T. Rowiński, *Interes prawny w procesie...*, s. 17.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 22.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 41.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 22.

<sup>33</sup> M. Zdyb, *Prawny interes...*, s. 43.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 31–32.



ten stwierdził, iż treścią pojęcia interesu prawnego jest tylko możliwość uzyskania decyzji. Redukuje się ono wówczas do istnienia normy prawnej przewidującej w pewnych sprawach możliwość wydania i uzyskania decyzji w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym. M. Zimmermann uważa, że „istotą interesu prawnego jest jego oparcie na konkretnej normie prawa materialnego – takiej normie, która może wskazywać jako jego podstawę i z której podmiot legitymujący się tym interesem może wywodzić swoje racje”<sup>35</sup>. Przy czym autor dokonuje zastrzeżenia, że norma ta powinna zawsze dotyczyć aktualnie i bezpośrednio sytuacji danego podmiotu. Interes prawny nie może być wyprowadzany z samego tylko faktu istnienia jakiegoś aktu prawnego czy instytucji prawnej. Nie może on wynikać także tylko z uprawnień i interesów innych osób, ani też nie może mieć charakteru hipotetycznego. Stąd dla M. Zimmermanna interes prawny „oznacza z jednej strony wynikanie tego interesu z konkretnej, obowiązującej normy prawa materialnego, a z drugiej strony oznacza prawny skutek, jakiego może oczekiwać podmiot legitymujący się takim interesem”<sup>36</sup>. Z kolei dla T. Bigo interesem prawnie chronionym jest „prawo podmiotowe domagania się czynności procesowej organu albo wydania przez ten organ decyzji w ogóle”<sup>37</sup>.

Podsumowując można stwierdzić, że interes prawny to kwalifikowana przez prawo materialne forma interesu faktycznego<sup>38</sup>. Zakwalifikowany w ten sposób interes faktyczny oparty na potrzebie i korzyści, wyrażający egoistyczne potrzeby ze względu na istotność dla człowieka, zostaje zobiektywizowany i chroniony przez prawo.

Zwrócić trzeba również uwagę, w sferze jakiego prawa ma funkcjonować konstrukcja interesu prawnego. Na gruncie prawa cywilnego jednostka może sama kształtować treść swojego interesu, z kolei w prawie administracyjnym

---

<sup>35</sup> M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w k.p.a.*, w: *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa–Wrocław 1967, s. 442. Za: Z. Kmiecik, *Interes strony w postępowaniu administracyjnym*, „OMT” 1989, nr 2, s. 22.

<sup>36</sup> M. Zimmermann, *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Gospodarka, Administracja, Samorząd Terytorialny. Praca poświęcona 45-leciu pracy twórczej prof. T. Rabskiej*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, Prace Wydziału Prawa i Administracji UAM, s. 618–619.

<sup>37</sup> T. Bigo, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1960, nr 3, s. 465.

<sup>38</sup> M. Bogusz, *Zaskarżenie decyzji administracyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1997, s. 21.

treść interesu prawnego wynika z prawa przedmiotowego<sup>39</sup>. To znaczy, że w prawie administracyjnym istnieje norma prawno-materialna, odnosząca się do statusu jednostki w danym układzie odniesienia, kształtująca sytuację prawną tej jednostki tak, że jednostce przysługuje prawo do takiego ukształtowania tejże sytuacji, która odpowiadałaby treści tejże normy prawno-materialnej<sup>40</sup>. W zakresie ochrony interesów prawnych jednostki w materialnym prawie administracyjnym mieści się ochrona uprawnień oraz obowiązków, które zostały ujęte w konkretnych normach prawa. Świadczy o tym pogląd E. Iserzona, który zakresem pojęcia interesu prawnego objął zarówno uprawnienie, jak i obowiązek, oczywiście oparty na prawie, tak więc użyty wyraz „obowiązek” w przepisie art. 28 k.p.a. (zwrot „interes prawny lub obowiązek”) jest zbędny<sup>41</sup>. „Jeżeli chodzi o obowiązek to sytuację prawną jednostki i treść jej interesu prawnego, wynikającego z przepisów prawa przedmiotowego, określa się bądź to na skutek samodzielnej aktywności organu administracyjnego – to on nakłada obowiązek, bądź to w rezultacie aktywności jednostki żądającej wydania decyzji w związku z takim a nie innym brzmieniem normy prawnej. Z kolei uprawnienie wiąże się ze sferą swobód i wolności obywatelskich, gdzie jednostka zachowuje swobodę w kształtowaniu treści własnych interesów, ale tylko do granic określonych przez prawo. Po ich przekroczeniu interes prawny jednostki znajduje się poza sferą gwarantowaną przez prawo, stając się interesem faktycznym, który może pozostawać w sprzeczności z obowiązującym prawem”<sup>42</sup>.

Definicja interesu publicznego jest przykładem pojęć nieostrych. W każdej gałęzi prawa istnieją podobne zwroty niedookreślone, gdyż człowiek na przestrzeni dziejów nie był i nie jest w stanie skonstruować języka składającego się tylko z wyrazów jednoznacznych. Wiele pojęć prawnych wykorzystywanych do tworzenia aktów normatywnych wyraża lub opisuje zjawiska, których treści nie można precyzyjnie określić. W procesie tworzenia prawa ustawodawca korzysta w szerokim zakresie z zasobu wyrażen nieostrych. Stosuje je tak chętnie dlatego, że pojęcia nieostre dają normom prawnym pewną elastyczność,

---

<sup>39</sup> M. Zdyb, *Prawny interes...*, s. 38.

<sup>40</sup> A. Wróblewski, *Granice skargi a granice jej rozpoznania przez NSA*, PiP 1984, nr 1, s. 74.

<sup>41</sup> E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 38. Za: Z. Kmiecik, *Interes strony...*, s. 21–22.

<sup>42</sup> M. Zdyb, *Prawny interes...*, s. 38.

zapewniają bogactwo elementów indywidualnych konkretnego wypadku oraz zapobiegają zbyt szybkiemu dezaktualizowaniu się norm prawnych, które bez koniecznych zmian mogą dalej funkcjonować w języku prawnym<sup>43</sup>. Zakres treściowy pojęć nieostrych zmieniał się wraz z uwarunkowaniami historycznymi, nie bez znaczenia jest także wpływ dziedziny prawa, w której określone pojęcie istnieje.

Pojęcie interesu publicznego zostało zapożyczony z języka potocznego i z chwilą jego inkluzji do ustawodawstwa stało się pojęciem prawnym. Taka kwalifikacja ma niebłahe znaczenie dla ochrony interesów jednostki, ponieważ w ten sposób powstaje podstawa do kontroli legalności przez sąd administracyjny aktów posługujących się tym terminem. „Odrzucenie możliwości kontroli legalności przez NSA decyzji w części odwołującej się do interesu społecznego oznaczałoby nie tylko osłabienie możliwości ochrony interesów jednostki, ale również poważne ograniczenie zasady praworządności”<sup>44</sup>.

W przeszłości różnie określano interes publiczny – był on interesem społecznym, także dobrem wspólnym. W zależności od momentu w dziejach historycznych preferowano któreś z określeń tego terminu, ale zawsze pod tymi różnymi nazwami mieściła się ta sama idea rozumienia interesu publicznego – pewnego dobra wspólnego danego społeczeństwa, wychodzącego poza partykularyzm, korzyść jednostki. „Jest to szczególna kategoria normatywna, bowiem z jednej strony uwarunkowana wieloma zmiennymi zewnętrznymi natury przede wszystkim politycznej i społeczno-gospodarczej, z drugiej strony uzyskująca swą istotną treść w sytuacji zastosowania do konkretnego przypadku. Tak więc zmienne są elementy stosunków społecznych określonych za pomocą pojęcia nieostrego, zmienne są specyficzne cechy każdorazowej sytuacji, natomiast sama istota pojęcia jako takiego pozostaje stała i niezmienna”<sup>45</sup>.

Sprecyzowanie pojęcia interesu publicznego jest niezwykle trudne i jak E. Modliński przyznaje „ujęcie publicznego interesu w pewien jednolity system jest niemożliwe. Wymogi interesu publicznego ulegają bowiem zmianie w każ-

---

<sup>43</sup> A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 71.

<sup>44</sup> W. Sz wajdler, *Ochrona interesu indywidualnego w procesie budowlanym*, Toruń 1993, s. 31.

<sup>45</sup> M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 51–52.

dej nieomal instytucji prawnej<sup>46</sup>, a jak stwierdza E. Krüger „absolutnie wiążąca i dla wszystkich przypadków pasująca definicja [interesu publicznego] nie jest możliwa... Interes publiczny do swej treści esencjonalnej włącza wszystkie stosunki społeczne i jest przez nie ograniczany<sup>47</sup>. Na to zwraca uwagę także F. Longchamps: „Należy sobie zdać sprawę ze wszystkich trudności wywołanych tym, że samego pojęcia interesu publicznego nie możemy uważać za pojęcie określone wyczerpująco i bezsporne<sup>48</sup>”.

Odzwierciedleniem tego stanu jest brak definicji wypracowanej przez doktrynę bądź ustawodawstwo, mimo podejmowania prób. Jednakże niektórzy przedstawiciele doktryny opowiedzieli się, że co prawda, niezwykle trudno jest stworzyć ogólną definicję interesu publicznego z powodu kształtowania go przez podlegające stałym przeobrażeniom stosunki społeczne i polityczne, ale niektóre elementy tego zjawiska są stałe, uchwytnie, więc na tej podstawie istnieje możliwość zbudowania owej definicji, bądź przynajmniej wyjaśnienie treści tego pojęcia. Zadania tego podjął się J. Lang, który poprzez interes publiczny rozumie „relację między jakimś stanem obiektywnym a oceną tego stanu, jaką on przynosi lub może przynieść społeczeństwu<sup>49</sup>”. O tym, co jest korzystne dla społeczeństwa, decyduje samo społeczeństwo poprzez swoje organizacje, przede wszystkim za pośrednictwem wyłonionej z siebie organizacji państwowej. Ocena, co przynosi korzyść, zależy zatem od aparatu państwowego, jest niejako oceną formalną, wyposażoną w cechy właściwe wypowiedzi państwa<sup>50</sup>.

Próbie określenia interesu publicznego poprzez skrajne przeciwstawienie go interesowi indywidualnemu jednostki doktryna określiła jako anachroniczną. Odrzucenie tej metody nie zmniejszyło wagi interesu indywidualnego jako kategorii pozostającej w relacji z interesem publicznym, czyli będącej w związku i wzajemnej zależności oraz nieuniknionych na gruncie stosowania prawa prób wzajemnej eliminacji, a poprzez to poznawania i przekształcania. Obecnie

---

<sup>46</sup> E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 13.

<sup>47</sup> E. Krüger, *Die Lehre vom „öffentlichen Interesse“ in der Verwaltungswissenschaften*, Dresden 1932, s. 27–28.

<sup>48</sup> F. Longchamps, *Osobiste świadczenia wojenne*, Lwów 1932, s. 36.

<sup>49</sup> W. Szwajdler, *Ochrona interesu...*, s. 27.

<sup>50</sup> J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 100. Za: M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego...*, s. 30.

wyrażany jest pogląd, że elementem interesu publicznego jest ochrona jednostki i „jakościowego wartościowania (oceny) interesów indywidualnych właściwa determinacja dobra publicznego może sprawić poważne trudności”<sup>51</sup>. „Interes publiczny ma zmierzać do preferencji każdego członka wspólnoty i określa zachowania jednostki ze względu na dobro ogółu. Uwzględnienie interesów jednostki jako elementu składowego interesu publicznego nie oznacza eliminacji napięć, kolizji i konfliktów związanych z życiem jednostki w społeczeństwie i państwie i tym samym konfliktów interesów indywidualnych i interesów publicznych (interesu publicznego)”<sup>52</sup>.

Definicję interesu publicznego można również budować w oparciu o analizę społeczeństwa jako zbioru grup o różnym stopniu zorganizowania i zróżnicowanych interesach oraz dążeniach. Podmioty te wpływają na mechanizm funkcjonowania państwa, a przede wszystkim na sferę procesu stanowienia prawa, stąd akcentowana jest identyfikacja wartości i interesów reprezentowanych przez poszczególne grupy<sup>53</sup>.

Interes publiczny jest także określany jako dobro wspólne, o ile tymi interesami są ogólne interesy publiczne, których ochrona i realizacja są wymagane bezwarunkowo w celu zapewnienia harmonijnego, pokojowego współżycia społeczeństwa złożonego z różnych grup społecznych reprezentujących odmienne interesy i potrzeby. H. Steiger stwierdza: „interes publiczny jest produktem społeczności ludzkiej i określany jest przez potrzeby, konieczności życiowe i podobne kręgi interesów”<sup>54</sup>.

Pojęcie interesu społecznego nie da się więc zamknąć w jednej powszechnie obowiązującej definicji. Niemożliwe jest nadanie temu pojęciu generalnego znaczenia, ponieważ jest ono w dużym stopniu determinowane przez zmiany zachodzące w strukturze społecznej i politycznej państwa. Interes publiczny wymaga permanentnego dostosowywania go do zmieniających się warunków zachodzących w życiu politycznym i społecznym, dokonywania jego ciągłej

---

<sup>51</sup> E. Bodenheimer, *Prolegomena to a theory of the Public Interest*, w: *The Public Interest*, 1961. Za: M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego...*, s. 32.

<sup>52</sup> M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego...*, s. 32.

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 35.

<sup>54</sup> H. Steiger, *Zur Entscheidung kollidierender öffentlichen Interessen bei der politischen Planung als rechtliches Problem*, w: *Festschrift für J. Wolff*, 1973. Za: M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego...*, s. 35.

oceny realizowanej przez organy administracji publicznej, niezależne ośrodki opiniotwórcze, wreszcie także i judykaturę.

Jak już to zostało stwierdzone, interes publiczny charakteryzuje się pewną trudnością w zakresie jego zdefiniowania, ale w obrębie konkretnego układu stosunków ujawnia się jego pewność, stałość wynikająca z konkretyzacji interesu publicznego przez osoby do tego upoważnione. Konsekwencją tej sytuacji jest, jak to zauważył I. Wajnes, powstanie trojkiego wzajemnego ustosunkowania się interesów publicznego i prywatnego. Mogą się one pokrywać, interes indywidualny może być obojętny wobec publicznego oraz interesy te mogą pozostawać we wzajemnej sprzeczności<sup>55</sup>. Najwięcej problemów nastęrcza sytuacja trzecia. Otóż problematyczne staje się wartościowanie obu rodzajów interesów, którego dokonują, jak to Sąd Najwyższy stwierdził w swoim orzeczeniu, „organy administracji publicznej” – przynajmniej w administracyjnym toku instancji – do których należy ważenie tychże interesów, ustalenie stopnia ich tożsamości i przeciwstawienia. Rodzi to szereg niebezpieczeństw: możliwość koniunkturalnej interpretacji tychże pojęć, akceptację tylko tych interesów, które dadzą się wchłonąć przez interes publiczny, przyjęcie, że interes publiczny należy do sfery uznania administracyjnego. Doktryna opowiedziała się za odrzuceniem mechanicznej nadrzędności interesu publicznego nad indywidualnym. Podobne stanowisko w swym orzecznictwie zajął Sąd Najwyższy, stwierdzając, iż „wzgląd na interes jednostek nie oznacza, że ogólny interes społeczny wyłącza z założenia, generalnie ochronę prawnie chronionych interesów jednostki. Ochrona takich interesów poszczególnej jednostki może być również podyktowana i umotywowana interesem ogólnospołecznym. Ochrona interesu jednostki może być także funkcją interesu ogólnego. Naczelnny Sąd Administracyjny powinien mieć [...] na uwadze fakt, że funkcją procesu sądowego w sprawach o naruszenie publicznych praw podmiotowych jest nie tylko ochrona formalnej praworządności, lecz przede wszystkim urzeczywistnienie konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich”<sup>56</sup>. Zależności istniejące między interesem indywidualnym a publicznym mają charakter dialektycznego związku, są rodzajem stałego napięcia, które może zostać wyeliminowane po-

---

<sup>55</sup> I. Wajnes, *Ochrona praw i interesów jednostki w postępowaniu administracyjnym*, Wilno 1939, s. 18.

<sup>56</sup> Wyrok SN z 20.02.1986, III CRN 443/85, OSNCP 1986, nr 12, poz. 211.

przez ustanowienie pełnej ochrony interesu indywidualnego kosztem publicznego, albo po prostu poprzez podporządkowanie interesu jednostki działaniom władzy<sup>57</sup>.

Podjęwane przez autorów próby definiowania pojęć są jedynie pochodną woli ustawodawcy wprowadzenia i używania tych terminów w rzeczywistości prawnej, bowiem dopiero wówczas stają się one pojęciami normatywnymi i wdzięcznym polem do rozważań. Zadaniem doktryny jest argumentowanie treści, jaką niosą ze sobą użyte pojęcia w kontekście całości regulacji zawartej w aktach normatywnych, wyrażających wolę normodawcy i uzasadnienie ich istnienia w systemie prawa. Stanem pożądanym przez praktykę jest ta chwila, w której poglądy nauki zaczynają być zbieżne, gdy dochodzi jasny i jednoznaczny komunikat co do rozumienia znaczenia określonej kategorii prawnej. Wypracowanie w nauce takiego stanu zgodności poglądów jest bardzo trudne, jeśli nie niemożliwe.

## **THE NOTION OF LEGAL INTEREST AND THE NOTION OF PUBLIC INTEREST AND THE PRINCIPLES OF THE LEGAL DOCTRINE**

### **Summary**

Terms the “legal interest” and the “public interest” do not have their own legal definitions. The legislator left it to science and practice to provide these terms with appropriate content. This possibility to create and indicate places of these terms in the system of legal thinking arose a line of controversy and discussions. Starting from the total negation up to unquestionable recognition of existence and the need for using them, what in consequence led to the recognition that both the “legal interest” and the “public interest” have their long-lasting place in administrative law, especially procedural one. Since both interests were defined, the next step was to find existence of the mutual relations between the “legal interest” and the “public interest”. Many concepts analysing the mutual relations between the legal interest and the public interest may be indicated in the history of law and political-legal doctrines. In all concepts presenting these relations one

---

<sup>57</sup> M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego...*, s. 33.

relationship is emphasized, that is that equal status or dominance of one interest over another depend, first of all, on political-social relations dominating in a given state, and the context, disciplines of law and other legally relevant conditions later.

*Translated by Przemysław Lembicz*



*KINGA FLAGA-GIERUSZYŃSKA*  
*TOMASZ ANIUKIEWICZ*

### **KILKA UWAG O SKUTKACH OGŁOSZENIA UPADŁOŚCI STRONY POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO<sup>1</sup>**

#### **Wstęp**

Problematyka wzajemnego przenikania się procedur o różnym charakterze, w omawianym przypadku – postępowania upadłościowego i postępowania administracyjnego, stanowi jedną z najistotniejszych kwestii. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż dłużnik nie funkcjonuje w „próżni”, ale jest uwikłany, w różnej formie, w postępowania administracyjne oraz cywilne, które dotyczą jego majątku, przekształconego z dniem ogłoszenia upadłości w masę upadłościową, a więc będącego przedmiotem postępowania upadłościowego.

Zagadnienie wzajemnych relacji obu tych procedur należy przedstawić w kilku aspektach. Przede wszystkim trzeba rozważyć znaczenie – dla omawianego stosunku postępowania upadłościowego i innych postępowań – przyjętego podziału postępowania upadłościowego na dwie fazy: postępowania w przedmiocie ogłoszenia upadłości i tzw. właściwego postępowania upadłościowego. W każdym z tych etapów wzajemne powiązanie, a wręcz problem prejudycjal-

---

<sup>1</sup> Część *Status strony w postępowaniu administracyjnym – podstawowe zagadnienia i Dopuszczalność przekształceń podmiotowych w postępowaniu administracyjnym* została przygotowana przez Tomasza Aniukiewicza, w pozostałym zakresie artykuł jest autorstwa Kingi Flagi-Gieruszyńskiej – z wyjątkiem podsumowania, które stanowi wynik wspólnych przemyśleń autorów.

ności rozstrzygnięć w jednym z nich względem drugiego, kształtuje się w odmienny sposób.

Warto zaznaczyć, że niniejsze rozważania zostaną ograniczone do zasadniczych kwestii związanych z postępowaniem upadłościowym, natomiast nie poddana zostanie szerzej analizie problematyka postępowania naprawczego. Wynika to z dwóch względów. Po pierwsze, wpływ postępowania naprawczego na tok postępowania administracyjnego w zasadzie nie istnieje. Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (DzU nr 60, poz. 535 ze zm.) nie wyklucza możliwości wszczęcia postępowania administracyjnego, którego przedmiotem byłyby roszczenia wierzycieli objęte postępowaniem naprawczym, już po wszczęciu tego ostatniego. Stanowi o tym art. 499 ust. 1 prawa upadłościowego i naprawczego, według którego wszczęcie postępowania naprawczego nie ma wpływu na wszczynanie przeciwko przedsiębiorcy postępowania sądowego oraz postępowania administracyjnego. Po drugie, praktyczne znaczenie postępowania naprawczego jest znikome, bowiem statystyki sądowe wskazują pojedyncze przypadki stosowania tej procedury przez dłużników<sup>2</sup>.

### **Status strony w postępowaniu administracyjnym – podstawowe zagadnienia**

Pojęcie i znaczenie „strony” jest węzłowym zagadnieniem postępowania administracyjnego. Wprowadzenie do prawa przedmiotowego tego pojęcia stanowiło podstawowy, znaczący zwrot w procesie przejścia od państwa policyjnego do państwa praworządnego. W państwie praworządnym strona nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, ale – jeśli zaangażuje się w procesie administracyjnym – jest jego czynnym uczestnikiem, podmiotem samoistnych uprawnień (tj. takich, których realizacja nie jest uzależniona od woli organu administracyjnego)<sup>3</sup>.

W świetle obowiązujących przepisów prawa, regulacja zawarta w art. 28 k.p.a. wskazuje, iż stroną w rozumieniu tego przepisu, będzie podmiot wymieniony

---

<sup>2</sup> W Sądzie Rejonowym w Szczecinie do połowy 2007 r. nie złożono żadnego wniosku dotyczącego postępowania naprawczego.

<sup>3</sup> E. Iserzon, w: E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1961, s. 93.

w art. 29 k.p.a., tj. osoba fizyczna i prawna, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Stroną będzie także podmiot wymieniony w przepisach odrębnych, który na podstawie prawa obowiązującego może czy powinien uzyskać konkretne korzyści albo też może być czy powinien być obarczony powinnością określonego zachowania wyznaczonego nakazem lub zakazem, jednakże dopiero po skonkretyzowaniu ich w decyzji administracyjnej przez organ administracji publicznej, który winien działać w granicach swej właściwości oraz kompetencji<sup>4</sup>. Rozumiana w ten sposób strona postępowania winna być wezwana przez organ administracji do udziału w postępowaniu wszczętym z urzędu, natomiast strona wnosząca swoje żądanie, również powoduje wszczęcie postępowania administracyjnego.

W doktrynie podkreślany jest jednak spór, którego źródłem jest wykładnia art. 28 k.p.a., a co za tym idzie odmienne postrzeganie istoty strony w postępowaniu administracyjnym oraz przesłanek nabycia cech owego statusu<sup>5</sup>. Zauważyć należy, iż doktryna podzieliła się na zwolenników tzw. subiektywnej i obiektywnej wersji pojęcia strony<sup>6</sup>. Jednocześnie zauważyć należy, iż artykuł 28 k.p.a., zawierający definicję strony, posiada charakter hybrydalny i nie opowiada się zdecydowanie za żadną z wymienionych koncepcji<sup>7</sup>. Przedstawiciele subiektywnej (*procesowej, formalnej*) teorii strony wywodzili w szczególności, że kodeks postępowania administracyjnego ujmuje pojęcie strony w sposób jasny i logiczny, gwarantujący osobom, które w ich mniemaniu mają niezaspokojone roszczenie prawne, możliwość uzyskania ich zaspokojenia. Dalej zaś dodają, iż w myśl intencji ustawodawcy strona jest pojęciem procesowym, a nie kategorią prawa materialnego; stroną jest każdy, kto twierdzi wobec organu administracyjnego, że postępowanie administracji dotyczy jego interesu prawnego (*obowiązku lub uprawnienia*), albo kto żąda czynności organu, powołując

---

<sup>4</sup> J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 230.

<sup>5</sup> M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego*, w: *Księga Pamiątkowa ku czci Kamila Stęfki*, Warszawa–Wrocław 1967, s. 434–445.

<sup>6</sup> Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 128–134.

<sup>7</sup> A. Gill, *Koncepcje strony w postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2, s. 69.

się na istniejący, zdaniem jego, interes prawny lub obowiązek<sup>8</sup>. Nadto reprezentanci tejże teorii wskazali, iż przywołana jednostka redakcyjna aktu pozwala wnioskować, że kodeks przyjął subiektywną wersję legitymacji procesowej strony. Tym samym kodeks dopuszcza zawiązanie stosunku procesowego niezależnie od tego czy w konkretnym przypadku istnieje rzeczywiście interes oparty na prawie<sup>9</sup>. Ponadto podkreślają oni, że procesowe pojęcie strony odpowiada ogólnej tendencji rozwiązań kodeksu postępowania administracyjnego, którego nowe lub ulepszone w stosunku do dawnego postępowania rozwiązania zmierzają niewątpliwie do rozszerzania uprawnień obywateli i innych podmiotów żądających „czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”<sup>10</sup>.

Przedstawiciele obiektywnej (*materialnej*) teorii strony wskazywali natomiast, że uprzednie prawo podmiotowe jest warunkiem dopuszczenia w charakterze strony<sup>11</sup>. Podkreślali oni, iż inicjatywa procesowa jednostki, jeśli w ogóle występuje, jest legitymowana. Podstawą legitymacji jest interes oparty na prawie, a więc – stosunek materialnoprawny, określony w przepisie prawnym poza kodeksem postępowania administracyjnego<sup>12</sup>. Ponadto zwolennicy tej teorii stwierdzili, iż za przychyleniem się do obiektywnej wersji legitymacji procesowej strony przemawiają: konieczność jednakowego traktowania czynności postępowania wszczynanego na wniosek strony oraz z urzędu – w obydwu wypadkach trzeba stwierdzić, kto jest stroną; nadto wzgląd na konieczność poszanowania właściwości organów państwowych – tylko interes prawny pozwala na określenie organu właściwego oraz potrzeba uszanowania zasady ekonomii postępowania, które od początku powinno być prowadzone w celu rozstrzygnięcia sprawy, co do jej istoty<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> E. Iserzon, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. IV, Warszawa 1970, s. 90.

<sup>9</sup> J. Jendrośka, *Sytuacja prawna strony*, Acta Universitatis Wratislaviensis, „Prawo” 1964 XII, nr 19, s. 33.

<sup>10</sup> Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1976, s. 95.

<sup>11</sup> G. Langrod, *La codification de la procedure administrative non contentieuse en Pologne*. *La Revue Administrative*, Paris 1960, s. 538.

<sup>12</sup> T. Bigo, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1960, z. 3, s. 446.

<sup>13</sup> J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 113.

Rozważając natomiast przedmiotowe zagadnienie w świetle poglądu judykatury, zauważyć należy, iż w orzecznictwie sądowym przeważa stanowisko odzwierciedlające poglądy zwolenników obiektywnej teorii strony. Odzwierciedleniem powyższego może być wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym przyjęto, że pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego, czyli normy prawnej, która stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku<sup>14</sup>. Innym przykładem potwierdzającym ten pogląd jest orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym stwierdzono, że żona, której mąż utrzymuje stosunki intymne z pomocą domową zameldowaną i zatrudnioną u osoby trzeciej, nie jest legitymowana do wniesienia skargi do NSA na decyzje w sprawie ustalenia charakteru pobytu pomocy domowej u osoby trzeciej, ze względu na brak po jej stronie interesu prawnego lub obowiązku, które stanowiłyby legitymację materialnoprawną, będącą podstawą legitymacji procesowej w świetle art. 28 k.p.a.<sup>15</sup> Warty przywołania jest również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym stwierdzono, że pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a., a następnie pozostałe przepisy tego kodeksu, może być wyprowadzone tylko z administracyjnego prawa materialnego, tj. z konkretnej normy prawnej, która może stanowić podstawę do sformułowania interesu lub obowiązku obywateli. Mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby<sup>16</sup>.

W doktrynie wskazuje się, iż jedyną przesłanką uzyskania przez dany podmiot statusu strony postępowania administracyjnego jest to, czy legitymuje się interesem prawnym lub obowiązkiem, ze względu na który „żąda czynności organu” lub którego „dotyczy postępowanie”. Jak wskazano powyżej, interes prawny powinien znajdować oparcie w przepisach prawa materialnego. Jednakże w judykaturze wskazuje się również: „Ograniczenie pojęcia »interesu prawnego« tylko do interesu chronionego przez normy prawa materialnego – nie

---

<sup>14</sup> Wyrok NSA z 19.01.1995 r., I SA 1326/93, Głosa 1996, nr 1, s. 5 z glosą I. Lipowicz i A. Agopszowicza.

<sup>15</sup> Wyrok NSA z 20.07.1991 r., SA 1452/81, niepublikowany, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>16</sup> Wyrok NSA z 22.02.1984 r., I SA 1748/83, niepublikowany, LEX nr 47854.

znajduje oparcia w doktrynie prawa administracyjnego”<sup>17</sup>. Źródłem interesu prawnego mogą być również normy prawa procesowego. Przymiot strony w jej aspekcie procesowym, tj. zdolność do występowania w konkretnym postępowaniu, uzyskuje każdy, kto wystąpi z odpowiednim żądaniem<sup>18</sup>. Zatem podmiot taki dysponować będzie szczególnym interesem prawnym (*formalnym*), wynikającym jedynie z przepisów prawa procesowego. Interes ten polega na prawie do weryfikacji w trybie postępowania administracyjnego rozstrzygnięcia przesądającego o braku interesu materialnoprawnego. Wniesienie środka prawnego przez taki podmiot nie powoduje w związku z tym bezprzedmiotowości postępowania. Poza powyższym interes prawny może wynikać także z „całości kształtu okoliczności w zaistniałej sprawie”, czego odzwierciedleniem jest stanowisko wyrażone przez Naczelny Sąd Administracyjny, według którego, aby mieć interes prawny w postępowaniu toczącym się na podstawie przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, niekoniecznie trzeba być właścicielem nieruchomości, a interes prawny, o którym mówi art. 28 k.p.a., może wynikać z całości kształtu okoliczności zaistniałych w sprawie<sup>19</sup>.

W świetle relacji prawo procesowe – prawo materialne, znajduje uzasadnienie teza, że w postępowaniu administracyjnym mogą występować w istocie dwa rodzaje stron: jedna, dysponująca obiektywnie interesem prawnym (*obowiązkiem*) wynikającym z prawa materialnego<sup>20</sup>, i druga, subiektywnie przekonana o posiadaniu takiego interesu prawnego (*obowiązk*u). W doktrynie reprezentowany jest jednakże pogląd, iż przewidziane przez ustawodawcę przesłanki subiektywistyczne są w zakresie prawa administracyjnego nie do przyjęcia<sup>21</sup>. Zauważyć należy, że w obu przypadkach identyfikacja owego interesu następuje w trakcie postępowania wyjaśniającego, natomiast rozstrzygnięcie w sprawie interesu przybiera formę decyzji administracyjnej kończącej postępowanie. W przypadku pierwszym będzie to decyzja merytoryczna, w przypadku drugim

<sup>17</sup> Wyrok NSA z 9.03.1982 r., SA/Wr 48/82, niepublikowany, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>18</sup> Wyrok SN z 1.12.1994 r., III ARN 64/94, OSNAPiUS 1995, nr 10, poz. 118.

<sup>19</sup> Wyrok NSA z 13.09.2000 r., V SA 618/99, niepublikowany, LEX nr 49947.

<sup>20</sup> A. Mucha, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, „Gazeta Prawna” 1999, nr 41, s. 26.

<sup>21</sup> J. Filipiak, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1979, nr 11, s. 47.

– decyzja procesowa umarzająca postępowanie ze względu na jego bezprzedmiotowość<sup>22</sup>.

### Dopuszczalność przekształceń podmiotowych w postępowaniu administracyjnym

Rozważając kwestię przekształceń podmiotowych w postępowaniu administracyjnym, na szczególną uwagę zasługuje istota przekształcenia podmiotowego oraz skutki, jakie za sobą pociąga w sferze postępowania administracyjnego. Co do zasady wykazać należy, iż wobec regulacji kodeksu postępowania administracyjnego, przekształcenia podmiotowe dopuszczalne są w świetle jednoznacznego brzmienia art. 30 § 4 k.p.a. Z faktem przekształcenia podmiotu będącego stroną postępowania, wiąże się kwestia następstwa prawnego, w wyniku którego w postępowaniu administracyjnym bierze udział *de facto* nowy podmiot.

Zauważyć należy, iż w toku postępowania administracyjnego mogą pojawić się zmiany podmiotowe o różnorodnych źródłach. Wskazać należy tu m.in. zmiany podmiotowe wskutek śmierci strony będącej osobą fizyczną lub utraty osobowości prawnej przez osobę prawną, albo utraty bytu prawnego przez jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej (*państwową jednostkę organizacyjną lub organizację społeczną*). Zmiany w składzie stron postępowania mogą być ponadto skutkiem zmian w sytuacji prawnej strony, będącej podmiotem postępowania, a w szczególności związanych z przejściem w jego toku praw i obowiązków strony na inne osoby, przekształcenia osób prawnych<sup>23</sup>. Natomiast dla niniejszych rozważań istotna jest dyspozycja art. 138 ust. 1 prawa upadłościowego i naprawczego (dalej: pr. up. i napr.), który stanowi, iż w przypadku ustanowienia zarządu własnego upadłego, nadzorca sądowy wstępuje z mocy prawa do postępowań administracyjnych dotyczących masy upadłości prowadzonych na rzecz lub przeciw upadłemu. Natomiast, jeżeli upadły pozbawiony został prawa zarządu masą upadłości, postępowanie administracyjne dotyczące masy upadłości, zgodnie z brzmieniem art. 139 ust. 1 pr. up. i napr., może być wszczęte i prowadzone wyłącznie przez zarząd-

<sup>22</sup> A. Matan, w: G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 164.

<sup>23</sup> J. Borkowski, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 248–249.

cę, a postępowanie to zarządca prowadzi w imieniu własnym, lecz na rzecz upadłego<sup>24</sup>. W odniesieniu do powyższego, wskazuje się w doktrynie, iż pojęcie strony postępowania w znaczeniu formalnym, tj. takiej, która prowadzi postępowanie we własnym imieniu, ale w interesie innej strony, zaczerpnięte jest z nauki procesu cywilnego<sup>25</sup>.

W ślad za doktryną postępowania cywilnego<sup>26</sup> można odpowiednio wyróżnić przypadki następstwa proceduralnego: *succesio mortis causa*, gdy następstwo proceduralne, jako rezultat następstwa prawnego, jest skutkiem śmierci osoby fizycznej lub utraty osobowości prawnej (likwidacji) osoby prawnej, lub utraty bytu prawnego przez jednostkę organizacyjną, *succesio inter vivos*, gdy następstwo proceduralne jest rezultatem czynności prawnej dotyczącej przedmiotu postępowania, np. sprzedaż nieruchomości, w stosunku do której toczy się postępowanie administracyjne. Zauważyć w tym miejscu należy, że w wypadku następstwa procesowego podstawą interesu prawnego będą uprawnienia materialnoprawne następcy wynikające z dziedziczenia lub nabycia prawa. Celem zobrazowania powyższego stwierdzenia wskazać można przykład, iż stroną postępowania dotyczącego weryfikacji uprawnień kombatanckich po śmierci osoby, której uprawnienia takie przysługiwały, jest współmałżonek, który uzyskał po zmarłej osobie uprawnienia kombatanckie lub złożył wniosek o ich przyznanie<sup>27</sup>.

Przywołany powyżej art. 30 § 4 k.p.a. określa, iż następstwo prawne dopuszczalne jest w stosunku do praw zbywalnych, co nie budzi wątpliwości. Jednakże samo pojęcie praw zbywalnych jest sporne na gruncie prawa administracyjnego. O ile bowiem w doktrynie prawa cywilnego przyjmuje się, że w zasadzie wszystkie cywilne prawa podmiotowe są przenoszalne<sup>28</sup>, o tyle w doktrynie prawa i postępowania administracyjnego oraz w orzecznictwie wskazuje się, że prawa i obowiązki nabyte np. w drodze decyzji administracyj-

---

<sup>24</sup> A. Jakubecki, w: A. Jakubecki, F. Zedler, *Prawo upadłościowe i naprawcze*, Kraków 2003, s. 374.

<sup>25</sup> A. Wróbel, w: M. Jaskowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 226 i n.

<sup>26</sup> J. Jodłowski, w: J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, *Postępowanie cywilne*, 1997, s. 195.

<sup>27</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z 6 lutego 2002 r., III RN 208/00, OSNP 2002, nr 11, poz. 257.

<sup>28</sup> S. Grzybowski, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1978, s. 118.



nej są w zasadzie niezbywalne, chyba że są to prawa i obowiązki o charakterze cywilnoprawnym. Potwierdzeniem powyższego jest stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził, iż decyzja administracyjna w przedmiocie ustalenia kandydata na nabywcę gruntów Państwowego Funduszu Ziemi nie rodzi bezpośrednio skutków prawnych w sferze prawa cywilnego. Wynikające z takiej decyzji prawa mają charakter praw osobistych i nie mogą być przeniesione na inne osoby<sup>29</sup>. Radykalnym poglądem jest stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym prawa i obowiązki administracyjne mają charakter osobisty, nie mogą więc być nabywane na rzecz innej osoby<sup>30</sup>. Zauważyć zatem należy, iż charakter danego prawa jako zbywalnego względnie niezbywalnego należy oceniać na podstawie jego treści określonej w przepisach prawa materialnego. Z przepisów tych wynika bowiem, czy dane prawo lub obowiązek może być przeniesione w drodze czynności prawnej na inną osobę, czy też przeniesienie tego prawa lub obowiązku nie jest dopuszczalne.

Znamienne jest, iż w części prawa administracyjnego ustrojowego następstwo prawne dotyczy podmiotów administracji publicznej. Rozliczne przekształcenia organizacyjne z jednej strony, a konieczność istnienia ciągłości w realizacji określonych zadań tych struktur z drugiej strony, rodzi potrzebę zapewnienia ich kontynuacji. Ze względu na przedmiot sukcesji wskazany rodzaj następstwa określany jest mianem funkcjonalnego. Charakterystyczna jest dla niego cecha powszechności, choć samo następstwo wymaga w każdym przypadku istnienia wyraźnej podstawy prawnej. Przedmiotem następstwa funkcjonalnego będą kompetencje organów administracji publicznej. Następstwo funkcjonalne ma również wymiar procesowy, powoduje bowiem przejście uprawnień do prowadzenia postępowania na „następcę” organu dotychczas właściwego. Nie zawsze przepisy precyzyjnie wskazują sukcesora.

Łączne ziszczenie się przesłanek warunkujących możliwość następstwa prawnego, dalej zaś procesowego, rodzi skutek wstąpienia na miejsce dotychczasowej strony jej następców prawnych. Kodeks postępowania administracyjnego nie wypowiedział się jednak wyraźnie co do formy takiego wstąpienia. W doktrynie wskazuje się, iż z uwagi na treść art. 30 § 4 k.p.a. przyjmuje się zasadę ciągłości postępowania polegającą na tym, że w wstąpieniu do postępo-

<sup>29</sup> Wyrok NSA z 28.11.1989 r., II SA 1021/89, niepublikowany, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>30</sup> Wyrok NSA z 15.07.1982 r., II SA 833/82, niepublikowany, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wania następców prawnych zmarłej strony następuje z mocy prawa<sup>31</sup>. Brak w przepisie jakiegokolwiek rozróżnienia w zakresie wstąpienia nakazuje przyjąć, że ma ono miejsce z mocy prawa w obu przypadkach w nim przewidzianych. W ten sposób bezpośrednio przepis prawa procesowego konkretyzuje sytuację procesową określonego podmiotu, bez potrzeby konkretyzacji ze strony organu administracji publicznej.

### **Skutki złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości strony postępowania administracyjnego**

W przypadku postępowania w przedmiocie ogłoszenia upadłości, wszczętego na skutek złożenia wniosku w tej sprawie, wzajemny wpływ tej procedury i innych zmierzających do dochodzenia roszczeń wierzycieli jest ograniczony do szczególnych sytuacji. Odnosi się to również do postępowania administracyjnego. W tym zakresie należy odnieść się do postanowień art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej zawiesza postępowanie, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.

Niewątpliwie mamy tu do czynienia z przypadkiem prejudycjalności jako podstawy zawieszenia postępowania. Przeglądu poglądów dotyczących zdefiniowania prejudycjalności jako kategorii prawnej, co prawda na gruncie postępowania cywilnego i karnego, dokonał J. Rodziewicz. Wśród licznych prób zdefiniowania tego pojęcia autor ten wskazuje również tę, według której przez prejudycjalność orzeczenia we właściwym znaczeniu rozumie się najczęściej przesądzające znaczenie, jakie posiada rozstrzygnięcie jednej sprawy (kwestii prawnej, kwestii wstępnej, kwestii prejudycjalnej) dla rozstrzygnięcia drugiej sprawy. Podkreśla się, że orzeczenie prejudycjalne (*praeiudicium*, prejudykat) ma moc wiążącą w innym postępowaniu w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, co obejmuje także związanie ustaleniami faktów mających znaczenie dla ustalenia stanu prawnego<sup>32</sup>. Autor ten zauważa, że oprócz różnego rozumienia zakresu pojęcia prejudycjalności, od samego pojęcia prejudycjalności

---

<sup>31</sup> A. Gill, Głosa do wyroku NSA z 20.09.2002 r., I SA 428/01, OSP 2004, z. 3, poz. 3.

<sup>32</sup> J. Rodziewicz, *Prejudycjalność w postępowaniu cywilnym*, Gdańsk 2000, s. 7 i n.

odróżnia się także pojęcie kwestii wstępnej rozumianej jako okoliczność, od której ustalenia zależy rozstrzygnięcie sprawy<sup>33</sup>.

Problem ten z pewnością pojawia się również na gruncie postępowania administracyjnego, także w odniesieniu do jego relacji z postępowaniem w przedmiocie ogłoszenia upadłości. Stąd też przede wszystkim należy określić zakres znaczenia nazwy „zagadnienie wstępne”, która w omawianym art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. ma kluczowe znaczenie. Interpretację tego pojęcia można znaleźć w sentencji jednego z orzeczeń wojewódzkiego sądu administracyjnego w Warszawie, który stwierdził, że przez pojęcie „zagadnienie wstępne” rozumie się sytuacje, w których wydanie orzeczenia merytorycznego w sprawie, która jest przedmiotem postępowania przed właściwym organem, uwarunkowane jest uprzednim rozstrzygnięciem wstępnego zagadnienia prawnego. Jego treścią może być wypowiedź co do uprawnienia lub obowiązku, stosunku lub zdarzenia prawnego albo inne jeszcze okoliczności mające znaczenie prawne. Zawieszenie postępowania na tej podstawie uzależnione jest od wystąpienia łącznie trzech przesłanek, takich jak: postępowanie administracyjne musi być w toku, rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej będącej przedmiotem postępowania zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd, zagadnienie wstępne nie zostało jeszcze rozstrzygnięte<sup>34</sup>. Tym samym, jeśli zaistnieje zagadnienie wstępne w takim rozumieniu, to organ administracji publicznej zawiesza postępowanie. Obligatoryjność zastosowania takiego rozwiązania podkreślił w jednym z orzeczeń ten sam sąd administracyjny, wskazując, że użyte w art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. sformułowanie „zawiesza postępowanie” oznacza po pierwsze, że zawieszenie postępowania jest w takim przypadku obowiązkiem organu, po drugie zaś, musi istnieć przedmiot rozstrzygnięcia, a więc postępowanie zostało wszczęte i jest w toku<sup>35</sup>.

Zważywszy, że tytuł tej publikacji, jak i obecnie rozważanej problematyki, nawiązuje do statusu strony postępowania administracyjnego należy jednoznacznie podkreślić, że zaistnienie zagadnienia wstępnego, a szerzej – skutków wszczęcia postępowania w sprawie ogłoszenia upadłości na gruncie postępowania administracyjnego, nie nastąpi w każdym przypadku, gdy stroną jest dłużnik, wobec którego może nastąpić ogłoszenie upadłości. W tym zakresie

---

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 12.

<sup>34</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 17.10.2006 r., VI SA/Wa 442/06, LEX nr 265649.

<sup>35</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 30.03.2006 r., II SA/Wa 72/06, LEX nr 204774.

o prejudycjalności możemy mówić jedynie w niektórych przypadkach, gdy materią stanowiącą przedmiot postępowania administracyjnego jest rzecz, prawo lub wierzytelność należąca w przyszłości do masy upadłości. Prościej mówiąc, ma to miejsce, jeśli toczące się postępowanie administracyjne dotyczy majątku upadłego, który na skutek ogłoszenia upadłości przekształci się w masę upadłości, a potencjalne postępowanie upadłościowe może wpłynąć na rozstrzygnięcie organu administracji publicznej. W konsekwencji – nawet jeśli dłużnik jest stroną postępowania administracyjnego, którego przedmiot nie wejdzie do masy upadłości (np. podlega wyłączeniu na podstawie przepisów prawa upadłościowego i naprawczego), to złożenie wniosku o ogłoszenie upadłości dłużnika nie ma żadnego wpływu na tok lub rozstrzygnięcie postępowania administracyjnego. Tym samym nie można w takim przypadku mówić o jakimkolwiek zagadnieniu wstępnym, uzasadniającym zawieszenie postępowania administracyjnego.

Stanowisko to rozszerzał F. Zedler, jeszcze na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów regulujących postępowanie upadłościowe, podkreślając, że wszczęcie postępowania w przedmiocie ogłoszenia upadłości nie stanowi żadnej przeszkody do wszczęcia tak postępowań rozpoznawczych, jak i egzekucyjnych przeciwko dłużnikowi. Postępowania te mogą być jednak zawieszane na zasadach ogólnych<sup>36</sup>.

### **Aspekty podmiotowe postępowania administracyjnego a ogłoszenie upadłości strony**

Inaczej przedstawia się kwestia wzajemnego stosunku tych postępowań na etapie tzw. właściwego postępowania upadłościowego, a więc o wydaniu przez sąd upadłościowy postanowienia o ogłoszeniu upadłości. W takiej sytuacji należy odrębnie potraktować postępowanie z możliwością zawarcia układu i postępowanie zmierzające do likwidacji majątku dłużnika, bowiem w różnym stopniu wpływają one na tok postępowania administracyjnego oraz postępowania egzekucyjnego w administracji. Co więcej, w odniesieniu do postępowania z możliwością zawarcia układu trzeba odrębnie rozważyć przypadek pozbawie-

---

<sup>36</sup> F. Zedler, *Postępowanie upadłościowe i układowe*, Toruń 1997, s. 48.

nia upadłego zarządu jego majątkiem, jak i sytuację, gdy upadły zachowa zarząd.

W tej ostatniej sytuacji jedynie zostaje powołany nadzorca sądowy, który ma nadzorować czynności upadłego. W ten sposób upadły nie traci legitymacji procesowej w sprawach odnoszących się do składników masy upadłości. Jedyną modyfikacją w zakresie tych postępowań jest to, że nadzorca sądowy wstępuje z mocy prawa do postępowań administracyjnych dotyczących masy upadłości, prowadzonych na rzecz lub przeciwko upadłemu. W doktrynie wskazuje się, że rozumieć przez to należy również wszelkie postępowania administracyjne, które mogą wywrzeć wpływ na stan masy upadłości. Nie chodzi więc tylko o postępowania co do wierzytelności objętych układem<sup>37</sup>. W sprawach cywilnych nadzorca sądowy ma uprawnienia interwenienta ubocznego, do którego stosuje się odpowiednio przepisy o współuczestnictwie jednolitym. W odniesieniu do postępowania administracyjnego sytuacja jest bardziej problematyczna, zważywszy, że w tej procedurze nie ma instytucji interwencji ubocznej. A. Wróbel wskazuje, że w postępowaniu administracyjnym mogą występować na warunkach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego osoby trzecie, które są uprawnione do dokonywania czynności w toku postępowania (np. Rzecznik Praw Obywatelskich, organizacja społeczna)<sup>38</sup>. Stanowisko to popiera A. Jakubecki, według którego nadzorca sądowy, wstępując z mocy prawa do postępowania administracyjnego, staje się właśnie podmiotem tego postępowania na prawach strony<sup>39</sup>.

Natomiast jeśli, mimo możliwości zawarcia układu, upadły zostanie pozbawiony możliwości zarządu, to zostaje powołany zarządca, który przejmuje tenże zarząd nad przedsiębiorstwem upadłego. W takim wypadku, zważywszy, że upadły już nie zarządza majątkiem, którego dotyczy postępowanie, zarządca wstępuje w jego miejsce. Ponadto postępowania administracyjne dotyczące masy upadłości mogą być wszczęte i prowadzone wyłącznie przez zarządcę. Postępowania te zarządca prowadzi na rzecz upadłego, lecz w imieniu własnym (art. 139 ust. 1 pr. upadł. i napr.), a tym samym staje się on, odnosząc się do rozważań w innej części artykułu, stroną postępowania administracyjnego

---

<sup>37</sup> Np. J. Jodłowski, *Odpowiedź na pytanie prawne*, PPC 1936, nr 22–23, s. 725 i n.

<sup>38</sup> A. Wróbel, w: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2001, s. 226.

<sup>39</sup> A. Jakubecki, w: A. Jakubecki, F. Zedler, *Prawo upadłościowe...*, s. 374.

w znaczeniu formalnym. Inaczej można powiedzieć, że nabycie legitymacji do udziału w postępowaniu przez zarządcę niweczy legitymację upadłego, który przestaje być stroną postępowania administracyjnego. W orzecznictwie sądów administracyjnych nie budzi wątpliwości pogląd, że przepis art. 139 pr. upadł. i napr. ma charakter bezwzględnie obowiązujący i dotyczy zarówno postępowania cywilnego, jak i wszelkiego rodzaju postępowań administracyjnych, w tym także podatkowego. Tak więc nakaz wynikający z tego przepisu powinien być uwzględniany przez organy podatkowe na każdym etapie postępowania i odnosi się on zarówno do wszczęcia postępowania, jak i postępowania w toku<sup>40</sup>.

Wstąpienie zarządcy do postępowania administracyjnego następuje na podstawie art. 30 k.p.a. A. Jakubecki wskazuje, że przepis ten należy stosować w analizowanej sytuacji *per analogiam*, gdyż w jego treści nie uwzględnia się przypadku zmian w prawie zarządu związanych z ustanowieniem zarządców majątkowych, w tym zarządcy i syndyka. Nie jest jednak wykluczona również inna interpretacja, że wstąpienie zarządcy do postępowania administracyjnego odbywa się w trybie zawieszenia postępowania<sup>41</sup>.

Reasumując problematykę skutków ogłoszenia upadłości z możliwością zawarcia układu warto dodać, że z dniem ogłoszenia upadłości postępowania zabezpieczające i egzekucyjne – w tym administracyjne – prowadzone przeciwko upadłemu w celu zaspokojenia należności, które z mocy prawa są objęte układem, ulegają zawieszeniu z mocy prawa. Wynika to z faktu, iż równoległe do procedury zawierania układu prowadzenie postępowania egzekucyjnego mogłoby prowadzić do sytuacji, gdy zawarcie układu stałoby się bezcelowe (gdy np. postępowanie egzekucyjne byłoby skuteczne w stosunku do całego majątku dłużnika), albo w znacznym stopniu utrudniłoby zawarcie lub wykonanie układu (prowadzona egzekucja prowadziłaby do stopniowego pogarszania się sytuacji finansowej dłużnika). Zawieszenie tych postępowań trwa do momentu uprawomocnienia się postanowienia sądu o zatwierdzeniu układu, kiedy to ulegają one umorzeniu z mocy prawa. Sumy uzyskane w zawieszonych postępowaniach organ egzekucyjny z urzędu przekazuje do masy upadłości. Sędzia-komisarz może uchylić dokonane zajęcia lub zabezpieczenia, z wyjątkiem ustanowionych w postępowaniu zabezpieczającym hipotek przymuso-

<sup>40</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 9.09.2004 r., III SA 557/03, LEX nr 169336.

<sup>41</sup> A. Jakubecki, w: A. Jakubecki, F. Zedler, *Prawo upadłościowe...*, s. 377.

wych i hipotek morskich, jeżeli jest to niezbędne dla prowadzenia przedsiębiorstwa upadłego albo z innych ważnych przyczyn (art. 140 ust. 1 *in fine* pr. upadł. i napr.). Ponadto w celu zwiększenia stabilności sytuacji finansowej upadłego w perspektywie zawarcia układu, sędzia-komisarz, na wniosek lub z urzędu, może zawiesić prowadzone przeciwko upadłemu postępowanie zabezpieczające albo egzekucyjne co do należności, które nie są z mocy prawa objęte układem (z wyjątkiem alimentów i rent za wywołanie choroby, niezdolności do pracy, kalectwa lub śmierci, jak również egzekucji należności za pracę, do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę). Zawieszenie to nie może trwać dłużej niż trzy miesiące.

Jeżeli w okresie od dnia ogłoszenia upadłości do dnia ogłoszenia w Monitorze Sądowym i Gospodarczym postanowienia o ogłoszeniu upadłości, w ramach prowadzonych postępowań zabezpieczających albo egzekucji wypłacono już wierzycielom sumy uzyskane w egzekucji lub w postępowaniu zabezpieczającym, otrzymane należności zalicza się na poczet należności określonych układem. Natomiast w razie zmiany orzeczenia na ogłoszenie upadłości obejmującej likwidację majątku upadłego – zalicza się te należności na poczet sum uzyskanych z podziału funduszów masy upadłości. W tym wypadku ustawodawca miał na względzie ochronę tych wierzycieli, którzy prowadzą egzekucję przeciwko dłużnikowi, a nie powzięli jeszcze informacji o wszczęciu postępowania upadłościowego.

Z kolei jeżeli ogłoszono upadłość obejmującą likwidację majątku upadłego, postępowania administracyjne dotyczące masy upadłości mogą być wszczęte i dalej prowadzone jedynie przez syndyka lub przeciwko niemu. W tym przypadku mamy więc do czynienia znów z podmiotowością o charakterze formalnym, bowiem syndyk, występując w swoim imieniu, działa na rzecz upadłego. Postępowanie administracyjne w sprawie wszczętej przeciwko upadłemu przed dniem ogłoszenia upadłości o wierzytelność lub inne należności, które podlegają zaspokojeniu z masy upadłości, może być podjęte przeciwko syndykowi, jednak tylko w przypadku, gdy w postępowaniu upadłościowym wierzytelności te po wyczerpaniu trybu określonego w prawie upadłościowym i naprawczym nie zostały umieszczone na liście wierzytelności (art. 145 ust. 1 pr. upadł. i napr.). Wynika to z faktu, że podstawowym trybem zaspokojenia wierzycieli z chwilą ogłoszenia upadłości staje się postępowanie upadłościowe. Wyjątkiem są postępowania w sprawach o alimenty należne od upadłego, ale to wykracza poza ramy naszych rozważań. Postępowanie administracyjne, w tym

podatkowe, może również być wszczynane wobec należności w stosunku do masy upadłości, które powstały po ogłoszeniu upadłości, bowiem mogą one podlegać ustaleniu we właściwym dla siebie trybie administracyjnym. Co więcej, postanowienia art. 145 pr. up. i napr. będą się odnosiły również do całego szeregu innych postępowań o charakterze administracyjnym. A. Hrycaj wskazuje, że np. postępowanie w zakresie kontroli skarbowej może być podjęte z urzędu z udziałem syndyka przed ustaleniem wierzytelności na liście wierzytelności. Do tego postępowania nie ma zastosowania art. 145 ust. 1 pr. upadł. i napr., gdyż kontrola podatkowa nie jest „postępowaniem w sprawie o wierzytelność” w rozumieniu tego przepisu<sup>42</sup>.

I wreszcie należy dodać, że postępowanie egzekucyjne – w tym administracyjne – wszczęte przeciwko upadłemu przed ogłoszeniem jego upadłości ulega zawieszeniu z mocy prawa z datą ogłoszenia upadłości, a następnie umorzeniu z mocy prawa po uprawomocnieniu się postanowienia o ogłoszeniu upadłości. Sumy uzyskane w zawieszonym postępowaniu egzekucyjnym i niewydane przelewa się do masy upadłości, a wierzyciele, którzy prowadzili egzekucję, będą zaspokojeni według zasad prawa upadłościowego. Podobnie wygląda sytuacja, gdy na majątku upadłego ustanowiono zabezpieczenie w ramach postępowania zabezpieczającego. Zaspokojenie wierzycieli, których roszczenie zabezpieczono hipoteką przymusową lub hipoteką morską także następuje według zasad omawianej ustawy. Zważywszy, że prowadzone postępowanie upadłościowe ma na celu likwidację całej masy upadłości, bezcelowe, a wręcz sprzeczne z istotą upadłości byłoby prowadzenie jakiegokolwiek egzekucji z poszczególnych składników masy. Dlatego też w czasie postępowania upadłościowego niedopuszczalne jest wszczęcie postępowań egzekucyjnych z masy upadłości przeciwko upadłemu. Orzeczenie zasądające świadczenie od upadłego wydane po ogłoszeniu upadłości podlega wykonaniu według zasad postępowania upadłościowego.

---

<sup>42</sup> A. Hrycaj, *Pozycja prawna syndyka masy upadłości oraz jego prawa i obowiązki podatkowe*, cz. II, „Prawo Spółek” 2007, nr 6, s. 36 i n.



## **Podsumowanie**

Kończąc rozważania dotyczące skutków ogłoszenia upadłości strony postępowania administracyjnego, warto wskazać, iż w razie zmiany postanowienia o ogłoszeniu upadłości z możliwością zawarcia układu na postanowienie o ogłoszeniu upadłości obejmującej likwidację majątku upadłego (albo odwrotnie), do czego może dojść w toku postępowania upadłościowego ze względu na zmianę okoliczności, omówione wyżej skutki, adekwatne do aktualnego rodzaju postępowania, powstają z dniem wydania postanowienia o zmianie sposobu prowadzenia postępowania upadłościowego. To jedna z podstawowych zalet prawa upadłościowego naprawczego, które dzięki swojej elastyczności, pozwala na modyfikowanie przebiegu postępowania upadłościowego w zależności od okoliczności dotyczących upadłego i masy upadłości, a w konsekwencji zmienia również swoje oddziaływanie na tok innych postępowań dotyczących masy upadłości, a tym postępowań administracyjnych i postępowań egzekucyjnych w administracji.

Oczywiście nie oznacza to, że w toku postępowania upadłościowego, względnie postępowania administracyjnego nie może dojść do powstania okoliczności trudnych do zinterpretowania i wymagających wnikliwej analizy organów postępowania. Wydaje się, że szczególnie trudnym problemem w tej materii będzie kwestia prejudycjalności, bowiem jak wynika również z niniejszej analizy, pojęcie zagadnienia wstępnego jest zdefiniowane w sposób pozostawiający szeroki zakres interpretacji organowi administracji publicznej, prowadzącemu postępowanie administracyjne, którego przedmiot dotyczy masy upadłości.

## **A FEW REMARKS ON THE RESULTS OF BANKRUPTCY DECLARED BY PARTIES OF ADMINISTRATION PROCEEDINGS**

### **Summary**

Publication discusses issues of effects of a declaration of bankruptcy of a party of administrative proceedings. The starting point to detailed disquisitions is deliberations on the broad theory of the party of the administrative proceedings, as well as

acceptability of a subjective transformation in the proceedings. Authors, in the first place, considered the problem of effects of circumstances of filing a petition in bankruptcy of the party of the administrative proceedings for the course of proceedings. Whereas the fundamental content of this publication includes disquisitions indicating how issuing an order of the declaration of bankruptcy towards one of the party and conducting the course of appropriate bankruptcy proceedings influence subjective aspects of the administrative proceedings. The article stipulates effects appropriate to two courses of bankruptcy proceedings – including liquidation of an estate and the possibility for the bankrupt to conclude an arrangement with creditors, however in the latter case the situation when administering the estate remains in the hands of the bankrupt was clearly separated from the situation when he is deprived of this administering. The authors also indicate interpretative problems appearing in the discussed subject and concerning among others the term “preliminary issue” on the basis of the Code of Administrative Procedure, crucial to determine some aspects of mutual relations of both procedures – administrative and bankruptcy.

*Translated by Przemysław Lembicz*

*NORBERT BANASZAK*

### **ROZPRZESTRZENIANIE SIĘ INSTYTUCJI OMBUDSMANA W EUROPIE I W ŚWIECIE**

I. Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich istnieje w Polsce już 20 lat. Rozpoczęła ona swoją działalność 1 stycznia 1988 r. na mocy ustawy z 15 lipca 1987 r.<sup>1</sup> Mimo upływu stosunkowo dość długiego okresu od ustanowienia tej instytucji działalność rzecznika nie jest zbyt często tematem opracowań czy rozważań w piśmiennictwie prawniczym. Dzieje się tak z kilku powodów, a pewnym wyjaśnieniem tego zjawiska może być przytoczenie danych obrazujących rozmiary działalności.

Corocznie do biura Rzecznika Praw Obywatelskich napływa średnio około 50–60 tys. listów. W większości z nich (60–70%) porusza się problemy, których rozwiązanie nie należy do kompetencji tego urzędu. Są to różnego rodzaju prośby o pomoc życiową, zapomogi, pomoc w uzyskaniu mieszkania czy też prośby o podjęcie interwencji na rzecz korzystnego rozstrzygnięcia sądowego lub administracyjnego, niemające związku z naruszeniem praw obywatelskich. Wiele jest także próśb o poparcie (lobbing), apeli i protestów politycznych, „dyskusji obywatelskich” na różne tematy, zwłaszcza w związku z projektami zmian w prawie i zdarzeniami o charakterze politycznym czy społecznym. Częste są żądania, aby rzecznik ukształtował, w proponowany przez piszącego sposób, założenia polityki gospodarczej, socjalnej lub legislacyjnej. Piszący żądają

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2001 r., nr 14, poz. 147.

interwencji w sprawach prywatnych dotyczących spraw spadkowych, sąsiedzkich, zasiedzeń, rozgraniczeń, podziałów majątku, a nawet rozwodów. Zdarzają się również skargi na działalność państw obcych, odmawiających np. wydania wizy. Cechą wspólną tych monitów jest brak wykazania naruszenia praw obywatelskich, a nawet prawa w ogóle. Często wiąże się to z utożsamianiem interesu wnioskodawcy i prawa obywatelskiego. Sprawy takie nie są przez rzecznika podejmowane.

W Polsce mamy do czynienia z bardzo głęboką transformacją i związanymi z nią częstymi zmianami prawa. Zmienia się również zakres przedmiotowy spraw kierowanych i podejmowanych przez rzecznika. Jednak przez wszystkie lata niezmiennie największą procentowo grupą spraw są skargi na wymiar sprawiedliwości oraz sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych i sprawy pracownicze – około 20% spraw podjętych, dla każdej z tych dwóch kategorii. Wzrasta też liczba spraw załatwionych. W 1988 r. zakończono około 1000 spraw indywidualnych, w 1996 r. już ponad 9000, a w ostatnich latach jest to około 11000 spraw. Oczywiście nastąpił w tym czasie wzrost liczby etatów w biurze rzecznika. Szczegółowe dane dotyczące działalności rzecznika praw obywatelskich są publikowane w corocznych sprawozdaniach (informacjach) przedkładanych Sejmowi, zawierających ocenę stanu przestrzegania praw i wolności obywateli oraz zasadnicze kierunki działania rzecznika, mające na celu poprawę ochrony tych praw i wolności<sup>2</sup>.

II. Problem kontroli nad wykonywaniem władzy państwowej jest ponadczasowy. Władzę tę w każdym wypadku sprawuje suweren. Władzy tej jednak nie może sprawować samodzielnie. Z biegiem czasu wzrasta liczba dziedzin, które władza obejmuje jako przedmiot swego zainteresowania z tego czy innego powodu. Omnipotencja suwerena ulega ograniczeniu, zwłaszcza w odniesieniu do wykonawstwa jego woli. Tam, gdzie kontrola tego wykonawstwa wymyka się spod nadzoru suwerena, dochodzi do nadużyć. Nadużycia te skutkują najczęściej wystąpieniem krzywdy jednostki podległej władzy suwerennej.

---

<sup>2</sup> Sprawozdań takich złożono dotychczas 18: 1) za okres 1.01 – 30.11.1988 r.; 2) 1.12.1988 r. – 30.11.1989 r.; 3) 1.12.1989 r. – 30.11.1990 r.; 4) 1.12.1990 r. – 19.11.1991 r. – E. Łętowska; 5) 20.11.1991 r. – 12.02.1993 r.; 6) 13.02.1993 r. – 12.02.1994 r.; 7) 13.02.1994 r. – 12.02.1995 r.; 8) 13.02. 1995 r. – 12.02.1996 r. z uzupełnieniem do 22.03.1996 r. – T. Zieliński; 9) 8.05.1996 r. – 7.05.1997 r.; 10) 8.05.1997 r. – 7.05.1998 r.; 11) 1.01.–31.12.1998 r.; 12) za 1999 r. – A. Zieliński; 12) za 2000 r.; 13) za 2001 r.; 14) za 2002 r.; 15) za 2003 r.; 16) za 2004 r.; 17) za 2005 r. – A. Zoll; 18) za 2006 r. – J. Kochanowski, źródło – Biuletyny RPO.

Suweren nie może takiego stanu rzeczy tolerować, gdyż podważa to sens istnienia jego władzy czy też legitymacja do jej sprawowania słabnie. Dlatego od najdawniejszych czasów suwereni, obojętnie czy jako podmioty zindywidualizowane, czy zbiorowe, starają się zapobiec występowaniu rozziemu między treścią ich woli a woli tej urzeczywistnieniem. Tworzone więc były od zawsze instytucje mające za zadanie ochronę członków społeczności przed samowolą państwa, rozumianego jako aparat do wykonywania poleceń władzy, a dającego się dziś określić jako administracja. Do takich instytucji, rozumianych zarówno podmiotowo jak i przedmiotowo, należy zaliczyć instytucję skargi do władzy, instytucję prawa do występowania z petycjami, następnie powstanie szczególnych organów sądowych. Do tego rodzaju instytucji należy także instytucja ombudsmana. Kontrola sprawowana przez ombudsmana to kontrola nie sądowa i nie administracyjna, choć do administracji (niekiedy i sądownictwa) się odnosi. Nazwać ją można kontrolą społeczno-prawną<sup>3</sup>.

Słowo „ombudsman”, pochodzące z języka szwedzkiego, zostało rozpowszechnione przez angielskojęzyczną literaturę prawniczą. Pochodzi od terminu „ombud”, używanego na oznaczenie osoby występującej w roli reprezentanta i rzecznika innego podmiotu czy instytucji<sup>4</sup>. Określenie odnosi się wyłącznie do osoby, a nie do urzędu. Dopiero określenie, o jaki rodzaj reprezentacji chodzi, nadaje temu terminowi znaczenie techniczno-prawne. Szwedzki pierwotny wzór urzędu nazywa się *Justitieombudsman* (następnie *Riksdagens Ombudsman*), nazwa ta jest różnie tłumaczona. Najwłaściwsze wydaje się określenie Rzecznik Sprawiedliwości (Rzecznik Parlamentu)<sup>5</sup>.

W niemieckojęzycznej literaturze prawniczej, dla potrzeb ogólnego określenia instytucji tego typu, używa się pojęcia *Ombudsman*, ale w odniesieniu do instytucji istniejących w tamtejszym porządku prawnym czy też w odniesieniu do ombudsmana Unii Europejskiej używa się określenia *Bürgerbeauftragte*, będącego odpowiednikiem określenia szwedzkiego<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> J. Stembrowicz, *Od ombudsmana do mediatora*, „Miesięcznik Literacki” 1973, nr 12, s. 88.

<sup>4</sup> M. Grzybowski, *Ombudsman w państwach nordyckich. Geneza, ewolucja i współczesne oblicze instytucji*, w: *Rzecznik Praw Obywatelskich*, red. L. Garlicki, Warszawa 1989, s. 72.

<sup>5</sup> A. Filipowicz, *Ombudsman – kariera instytucji*, „Organizacja – Metody – Technika” 1982, nr 12, s. 32.

<sup>6</sup> Np. W. Hummer, *Stellung und Funktion des Bürgerbeauftragten des Europäischen Parlaments*, Innsbruck 1995. Także na ten temat: E. Popławska, *Ombudsman Unii Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny” 1998, nr 1–2, s. 266. J. Paliwoda używa określenia „rzecznik interesu publicznego”, *Prokuratorska kontrola przestrzegania prawa*, Warszawa 1970, s. 50.

Poszczególne kraje, wprowadzając u siebie instytucje podobne do szwedzkiego pierwowzoru, używały do ich nazwania różnych określeń. Ombudsman w Wielkiej Brytanii nazwany został Parlamentarnym Komisarzem do Spraw Administracji (*Parliamentary Commissioner for Administration*). W Austrii nosi on miano *Volksanwaltschaft*, co tłumaczone jest jako obrońca Ludu lub Rzecznik Ludowy<sup>7</sup>, ewentualnie Rzecznik Społeczny<sup>8</sup>. W Portugalii jest to Rzecznik Sprawiedliwości (*Provedor de Justicia*), we Francji Mediator (*Le Mediateur de la Republique*), w Hiszpanii obrońca Ludowy (*Defensor del Pueblo*), a w Grecji obrońca Obywateli<sup>9</sup>. Szwedzką nazwę Parlamentarny Ombudsman całkowicie zaadaptowały Norwegia i Dania, a także np. Holandia i Irlandia.

Występowanie tak wielu nazw na określenie instytucji, której cechą charakterystyczną jest sprawowanie mocno odformalizowanej kontroli administracji, nie zmienia faktu, że wszystkie tu wymienione urzędy są do siebie bardzo podobne. Poszczególne kraje zaadaptowały instytucję ombudsmiana w sposób, który odpowiada ich warunkom społecznym, kulturze i systemowi politycznemu. Chociaż występują poważne różnice i warianty systemu, zwłaszcza w zakresie nadzoru, kompetencji, obowiązków i statusu w obrębie państwowej, rządowej lub lokalnej struktury, to wszystkie te instytucje zajmują się badaniem skarg, zażaleń czy też innych wystąpień obywateli, badając przez to poprawność działania władz publicznych i ich urzędników. Przesłanki wprowadzenia tego rodzaju instytucji tkwią w fakcie przenikania państwa do wszystkich dziedzin życia, w rozpowszechniającej się biurokracji przy braku przejrzystości i zrozumiałości wielu czynności podejmowanych przez organy władzy i administracji państwowej. Te warunki razem z pozostającą w dyspozycji państwa nowoczesną techniką spowodowały absolutną zależność obywatela od tegoż państwa oraz pozwoliły na powstanie w nim poczucia bezradności<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> S. Gebethner, *Sejmowy rzecznik praw obywatelskich (Rozważania de lege ferenda)*, PiP 1986, nr 11, s. 6.

<sup>8</sup> H. Rossman, *Ombudsman (rzecznik społeczny) a ochrona praw podstawowych w Austrii*, PiP 1979, nr 6.

<sup>9</sup> Większość nazw, a także danych dotyczących regulacji prawnych, za: *Ombudsmeni krajowi. Zbiór regulacji prawnych*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2005.

<sup>10</sup> M. Jełowicki, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, „Organizacja – Metody – Technika” 1988, nr 1, s. 2.

U wszystkich współcześnie występujących ombudsmanów można wyróżnić kilka cech podstawowych. Po pierwsze, jest to organ powoływany przez parlament, rzadziej przez głowę państwa, samodzielny i niezawisły, niepowiązany ze strukturami administracji ani sądownictwa. Jego zależność od powołującego ma charakter raczej formalny. Po drugie, ombudsmeni dokonują na wniosek, ale także z urzędu, kontroli legalności, celowości, słuszności czy sprawiedliwości działań i rozstrzygnięć administracji, a czasami także sądów. Najczęściej kontrola dokonywana jest przez pryzmat ewentualnego naruszenia przez podmioty kontrolowane praw obywatela czy praw człowieka. Są jednak ombudsmeni, którzy dokonują kontroli w celu usunięcia nieprawidłowości w działalności podmiotów kontrolowanych, do praw jednostki nie odnosząc się właściwie wcale. Po trzecie, ombudsman nie jest z reguły wyposażony w żadne władcze środki oddziaływania. Wobec instytucji, w których działaniu dostrzega nieprawidłowości, może stosować jedynie metody perswazyjne, monitorować, co najwyżej sugerować konieczność uruchomienia kontroli instancyjnej. Po czwarte wreszcie, ombudsman jest organem łatwo dostępnym dla skarżącego, a jego postępowanie jest odformalizowane i najczęściej bezpłatne<sup>11</sup>.

Urząd ombudsmana może być monokratyczny lub kolegialny. W niektórych krajach występuje na szczeblu centralnym, w innych tylko na lokalnym (także municypalnym), a jeszcze w innych na jednym i na drugim. Ombudsmeni mogą mieć właściwość ogólną, mogą także występować ombudsmeni wyspecjalizowani, np. do spraw wojskowych czy spraw mniejszości narodowych. Różnorodność rozwiązań jest naprawdę duża. Różne aspekty kontroli dokonywanej przez ombudsmana czy polskiego rzecznika praw obywatelskich omawiane są w literaturze fachowej, a przede wszystkim w opracowaniach biura rzecznika.

Pierwszy urząd tego typu powstał niewątpliwie w XVIII-wiecznej Szwecji. Korzenie instytucji sięgają jednak znacznie głębiej i to nie tylko w ujęciu organizacyjnym. Wielość poprzedników wskazuje bowiem na to, że istniała od zawsze jakaś idea, na podstawie której tworzone instytucje kontrolne, korzystające także z innych kryteriów, a nie tylko z kryterium legalności. Tą ideą jest, jak się zdaje, idea prawa natury, niezmienna, trwała i stara jak sama cywilizacja. Wyjaśnia to zarówno przyczyny powstawania takich instytucji we wszystkich porządkach i kulturach prawnych, jak i przyczyny niezwykłej kariery in-

---

<sup>11</sup> Cechy instytucji: Grzybowski, *Ombudsman w państwach...*, s. 14–15.

stytucji w XX w. na świecie, wraz z odrodzeniem i zreformowaniem koncepcji praw natury, ewentualnie niepozytywistycznych koncepcji prawa.

Bezpośrednim poprzednikiem organizacyjnym ombudsmana parlamentarnego w Szwecji był niewątpliwie urząd *drotsa*, czy inaczej *riksdrotsa*, urzędu istniejącego od wczesnego średniowiecza. Znając kompetencje, wystarczy porównać szwedzkie nazwy obu urzędów: *riksdrots – Riksdagens Ombudsman*<sup>12</sup>.

Utworzony w Polsce urząd Rzecznika Praw Obywatelskich jest bardzo podobny w swych rozwiązaniach prawnych do szwedzkiego pierwowzoru. Wybierany przez Sejm, i wyłączony zarówno z egzekutywy, jak i judykatury, sprawuje kontrolę działania obu, a w pewnym sensie i legislatury, w oparciu o kryterium zgodności z prawem, a także z zasadami współżycia i sprawiedliwości społecznej szerokiego kręgu podmiotów.

III. Szwedzka koncepcja, polegająca na powierzeniu specjalnemu urzędnikowi funkcji kontrolera administracji i sądów, zrobiła niezwykłą karierę na świecie. Po wspomnianym wyżej urzędzie *drotsa*, pojawił się urząd nadprokuratora utworzony przez Karola XII w 1713 r. oraz kolejny – kanclerz sprawiedliwości w 1718 r. Regulacje dotyczące urzędów nowego kanclerza sprawiedliwości i rzecznika sprawiedliwości parlamentu (pełnomocnika parlamentu – *Justitieombudsman, Riksdagens Ombudsman*), w zasadniczym kształcie z 1809 r., przetrwały ponad 160 lat. Ze względu na to, że szwedzki ombudsman to pierwowzór dla innych, podobnych instytucji, znajduje uzasadnienie w tym miejscu scharakteryzowanie jego kompetencji. W dalszej części należy wspomnieć głównie o historii rozprzestrzeniania się idei i przesłanek, jakie powodowały twórcami instytucji pokrewnych w innych krajach oraz ciekawszych rozwiązaniach proceduralnych, organizacyjnych i kompetencyjnych wybranych instytucji.

Pierwszy szwedzki ombudsman został wybrany przez parlament 1 marca 1810 r.<sup>13</sup> Jest to urząd o najszerszym zakresie działania i oczywiście największych doświadczeniach nie tylko ze względu na długoletnią działalność.

---

<sup>12</sup> Szczegółowo na temat poprzedników instytucjonalnych, a także historii i przesłanek powstania instytucji w Szwecji: N. Banaszak, *Antecedencje instytucji ombudsmana*, Acta Universitatis Wratislaviensis, „Prawo” CCCII, Wrocław 2007.

<sup>13</sup> Za: A. Filipowicz, *Ombudsman – kariera...*, s. 32 i n.; także M. Grzybowski, *Ombudsman w państwach...*; E. Hansen, *Ombudsman w państwach skandynawskich i podstawowe przejawy jego działalności*, „Studia Prawnicze” 1972, z. 32; J. Stembrowicz, *Od ombudsmana do...*



Do 1915 r. organizacja urzędu pozostała w zasadzie niezmieniona i ombudsman nadzorował zarówno urzędników administracji cywilnej, jak i wojskowej, ale w tymże roku stworzony został odrębny urząd ombudsmana zajmującego się wyłącznie sprawami związanymi z siłami zbrojnymi (Militieombudsman), który przetrwał do ponownego połączenia urzędów w 1968 r. W 1957 r. zakresem działania ombudsmana zostały objęte sprawy wynikające z funkcjonowania administracji samorządowej na szczeblu lokalnym. Od połączenia obu urzędów w 1968 r. parlament wybierał trzech ombudsmanów, dzielących pomiędzy sobą obowiązki kontrolne w ramach jednej instytucji, co oczywiście powodowało problemy wynikające z braku ogniwa koordynującego pracę urzędu. Wybierano także dwóch zastępców ombudsmana pełniących jego obowiązki w czasie choroby lub nieobecności, niewchodzących jednak na stałe w skład urzędu<sup>14</sup>. Instytucja ombudsmana w Szwecji stale dopasowuje się do zmieniających się warunków. I tak w 1954 r. powołano do życia urząd specjalnego ombudsmana do spraw swobody handlu. W 1969 r. został utworzony urząd ombudsmana do spraw prasy, który zajmuje się m.in. badaniem zarzutów zniesławienia lub nieścisłej informacji w prasie. W 1971 r. objął swój urząd ombudsman do spraw ochrony konsumentów<sup>15</sup>.

Wzrastająca liczba skarg skierowanych do ombudsmana była główną przyczyną powołania przez parlament (*Riksdag*) komisji zajmującej się od 1972 r. badaniem zasad organizacji i funkcjonowania instytucji, co zaowocowało raportem złożonym przez komisję w 1975 r., w którym postulowano nową organizację urzędu i wprowadzenie zmian do obowiązujących wówczas przepisów. Proponowane zmiany weszły w życie w 1976 r.

Obecnie w skład urzędu wchodzi czterech ombudsmanów. Jeden z nich, wybrany na to stanowisko, jest szefem urzędu (dyrektorem administracyjnym) i pełni funkcje koordynacyjne w stosunku do pozostałych ombudsmanów, a przede wszystkim w konsultacji z nimi ustala zakres ich działania. Zakres zadań określony jest przez dwa zasadnicze akty prawne – konstytucję, uchwaloną w 1974 r., która weszła w życie 1 stycznia 1975 r., i instrukcję parlamentu z 1986 r. dla tegoż urzędu. Ombudsman nadzoruje przestrzeganie prawa przez wszystkie organy administracji rządowej, samorządowej i sądy oraz wszystkie osoby wykonujące funkcje publiczne. Do wyjątków należą: ministrowie, człon-

<sup>14</sup> A. Filipowicz, *Ombudsman – kariera...*

<sup>15</sup> J. Stembrowicz, *Od ombudsmana do...*, s. 88.

kowie parlamentu, kanclerz sprawiedliwości, członkowie rady nadzorczej Banku Szwecji, gubernator Banku Szwecji i jego zastępca, a także członkowie rad municypalnych oraz członkowie niektórych innych ciał powiązanych z parlamentem lub Bankiem Szwecji, którzy nie podlegają kontroli ze strony ombudsmána. Nadzór dotyczy przestrzegania prawa przez pracowników państwowych wykonujących funkcje publiczne i właściwego spełniania obowiązków przez te osoby.

Co ciekawe, prawo złożenia skargi do ombudsmána przysługuje każdemu, także obywatelom państw obcych i osobom niezamieszkałym w Szwecji. Osoba składająca skargę nie musi być osobiście zaangażowana w sprawę, której skarga dotyczy. Nie przewiduje się ograniczeń czasowych, jednak ombudsman nie podejmuje postępowania, jeżeli sprawa będąca przedmiotem skargi wydarzyła się wcześniej niż dwa lata przed jej złożeniem i rozpatrzenie skargi nie jest szczególnie ważne dla interesu publicznego. Na brak takiego ograniczenia czasowego skarżył się wielokrotnie polski rzecznik. W Szwecji nie ma także prawnych ograniczeń dotyczących konieczności wyczerpania innych dróg odwoławczych przed złożeniem skargi do ombudsmána. Zasadniczo jednak nie podejmuje on interwencji w sprawach będących jeszcze przedmiotem postępowania sądowego lub administracyjnego. Średnia liczba skarg składanych w ciągu roku ustaliła się na poziomie około 3000. Stale rosnąca liczba skarg zmusza do odrzucania tych, które dotyczą spraw o niewielkim znaczeniu lub są oczywiście nieuzasadnione. Od 1968 r. ombudsman może także w sprawach, które nie wymagają jego osobistej interwencji, przesłać otrzymaną skargę do rozpatrzenia przez inne urzędy, np. prokuraturę. Urząd, do którego skargę przesłano, nie może jej odrzucić.

Należy przypomnieć w tym miejscu, że rzecznik szwedzki działa obok kanclerza sprawiedliwości – posiadającego niemal identyczne kompetencje, pełnomocnika egzekutywy. Urząd ten odegrał istotną rolę w następnym kraju, w jakim powołano ombudsmána parlamentarnego. Mowa tu o Finlandii.

Finlandia była prowincją Szwecji od 1229 r.<sup>16</sup> Konstytucja z 1772 r. zmieniła w Szwecji system polityczny w ten sposób, że król uzyskał znaczną przewagę. Kanclerz sprawiedliwości stał się królewskim organem nadzorczym, mianowanym oczywiście przez króla. Ta konstytucja obowiązywała także wtedy, gdy Finlandia została oddzielona od Szwecji w 1809 r. i przyłączona

---

<sup>16</sup> E. Hansen, *Ombudsman w państwach...*, s. 202.

w charakterze autonomicznego wielkiego księstwa do cesarstwa rosyjskiego na zasadzie unii personalnej. Car Aleksander I utrzymał w mocy szwedzkie ustawodawstwo konstytucyjne. Finlandia miała własny parlament, rząd, administrację, odrębne ustawodawstwo, sądownictwo i wojsko. W regulaminie autonomicznego księstwa kanclerz sprawiedliwości został nazwany prokuratorem. Pilnował porządku i ładu w stosowaniu prawa, praworządności aktów wydawanych przez sądy i urzędników. Występował w charakterze strażnika prawa na posiedzeniach obu wydziałów senatu, z których jeden pełnił funkcję sądu najwyższego, a drugi rządu. Prokurator był mianowany przez cara i podlegał bezpośrednio generalnemu gubernatorowi, który pełnił jednocześnie funkcję przewodniczącego senatu<sup>17</sup>. Działalność prokuratora oparta została w 1812 r. na odrębnych przepisach postępowania, zgodnie z którymi miał on nie tylko zabezpieczać praworządność aktów wszystkich urzędników i sądów, lecz także występować w roli strażnika prawa na posiedzeniach obu izb senatu oraz na posiedzeniach wydziału prawnego, który działał jako sąd najwyższy i wydziału ekonomicznego, który pełnił funkcję rządu. W rzeczywistości władza prokuratora sięgała nawet wyżej. Prokurator pomagał generalnemu gubernatorowi w zabezpieczeniu przestrzegania przepisów prawa, lecz mimo tego, że był mu podporządkowany, czuwał także, aby sam generalny gubernator przestrzegał prawa, i mógł nawet odnieść się do cara. W praktyce prokuratorzy korzystali z tego uprawnienia szczególnie często pod koniec ubiegłego wieku, kiedy rozpoczął się okres rusyfikacji. Broniąc konstytucji i ustaw krajowych, prokuratorzy popadali nieraz w konflikt z generalnym gubernatorem i niektórzy byli nawet usuwani przez cara i zastępowani przez osoby o prorosyjskim nastawieniu, a w końcu przez prawników rosyjskich. Jako obrońcy sprawiedliwości sprawili, że urząd ich zyskał wielki autorytet<sup>18</sup>.

Finlandia, jako państwo niepodległe, pojawiła się ponownie na mapie politycznej Europy dopiero po I wojnie światowej. Bezpośrednio po wybuchu rewolucji październikowej w Rosji, parlament Finlandii 6 grudnia 1917 r. proklamował niepodległość kraju, uznaną przez ZSRR i inne państwa. W wyniku wyteżonych prac uchwalono nową konstytucję, która weszła w życie 17 lipca

---

<sup>17</sup> A. Kowalska, *Delegat Sprawiedliwości Parlamentu i Kanclerz Sprawiedliwości w systemie prawa fińskiego*, „Nowe Prawo” 1977, nr 10–11, s. 1462.

<sup>18</sup> P. Kastari, *Delegat parlamentu (Ombudsman) i kanclerz sprawiedliwości w Finlandii*, PiP 1963, nr 3, s. 448 i n.; A. Kowalska, *Delegat Sprawiedliwości...*, s. 1464.

1919 r. Konstytucja ta, choć poważnie zmieniona w 1990 r. i 1995 r., obowiązywała do 2000 r.<sup>19</sup> Wzorując się na ustawodawstwie szwedzkim, przejęła instytucję Kanclerza Sprawiedliwości (fiń. *Oikeus Kansleri*), jak również Delegata Sprawiedliwości Parlamentu (fiń. *Eduskunnan Oikusiasiamies*)<sup>20</sup>. Także nowa konstytucja stanowi, że Izba Przedstawicieli wybiera wybitnego prawnika na okres czterech lat jako swego delegata sprawiedliwości. Delegat sprawiedliwości, zgodnie z instrukcjami Izby Przedstawicieli, czuwa nad przestrzeganiem ustaw przez sądy i inne organy władzy. Czuwa również nad przestrzeganiem podstawowych praw człowieka. Ustawa o delegacie parlamentu stanowi, że podejmuje on w szczególności stosowne środki „w przypadku oszustwa, stroniczości, niedbałości, naruszenia prawa obywatela lub nadużycia władzy przez sędziego, urzędnika organu publicznego bądź pracownika organizacji publicznej”. Może wnieść oskarżenie przeciwko prezesowi sądu najwyższego i prezesowi naczelnego sądu administracyjnego. Delegat bada każdą skargę wskazującą na to, że mogło nastąpić „bezprawne lub błędne działanie”<sup>21</sup>.

Delegat parlamentu nie ma tak dawnych tradycji jak kanclerz sprawiedliwości. Idąc za przykładem szwedzkim, włączono tę instytucję do systemu organów państwa, lecz z początku nie miała ona żadnego praktycznego znaczenia. Sugerowano nawet jej zniesienie w 1932 r. Jednakże później, po dokonaniu szczegółowego podziału kompetencji między tymi instytucjami, jej znaczenie było – zależnie od sytuacji i osobistych kwalifikacji piastuna tego urzędu – nawet większe od roli kanclerza sprawiedliwości<sup>22</sup>. Dziś o prestiżu fińskich ombudsmanów, może świadczyć fakt piastowania przez byłego Delegata Sprawiedliwości – Jakoba Södermana – urzędu pierwszego Ombudsmana Unii Europejskiej.

W Danii ombudsmana, a ściślej rzecz ujmując – delegata parlamentu (*Folketing*), wprowadziła nowa konstytucja z 1953 r., zaś jego działalność rozpoczęła się w 1955 r.<sup>23</sup> Dodatkowym asumptem do utworzenia tej instytucji był

---

<sup>19</sup> Nową konstytucję Finlandii uchwalono 11 czerwca 1999 r., a weszła ona w życie 1 marca 2000 r.

<sup>20</sup> Takiej nazwy ombudsmana parlamentarnego używają zarówno A. Kowalska, jak i P. Kastari.

<sup>21</sup> *Ombudsmani krajowi. Zbiór regulacji prawnych*, BRPO, s. 23 i n.

<sup>22</sup> P. Kastari, *Delegat parlamentu...*

<sup>23</sup> Obecnie ombudsman działa na podstawie ustawy z 12 czerwca 1996 r.

brak w tym kraju sądownictwa administracyjnego<sup>24</sup>. Od szwedzkiego pierwowzoru duńskiego ombudsmana odróżnia brak uprawnień do kontrolowania sądów. Kontrolować natomiast może sprawy dotyczące Kościoła, z wyjątkiem jego dogmatów lub doktryn. W Danii działa także ombudsman do spraw wojskowych.

Norwegia, która w 1952 r. wprowadziła urząd Parlamentarnego Ombudsmana do spraw wojskowych, powołała ustawą z 22 czerwca 1962 urząd pełnomocnika parlamentu w celu przeprowadzania kontroli administracji cywilnej i funkcjonariuszy pozostających w służbie rządu<sup>25</sup>. Działa on „w celu zapewnienia, aby żadna niesprawiedliwość nie była wyrządzona żadnemu obywatelowi”, jak głosi poprawka do pochodzącej z 1814 r., obowiązującej do dziś konstytucji. Podobnie jak ombudsmani fiński i duński, norweski powoływany jest na czas trwania kadencji parlamentu (*Storting*). Oprócz ombudsmana do spraw administracji publicznej (cywilnego) w Norwegii istnieje także jego odpowiednik do spraw obrony narodowej i ombudsman do spraw rekrutacji cywilnej<sup>26</sup>.

W Niemieckiej Republice Federalnej poprawką z dnia 19 marca 1956 r. do ustawy zasadniczej, a następnie ustawą z 26 czerwca 1957 r. utworzono urząd Pełnomocnika Bundestagu do spraw Wojskowych (*Wehrbeauftragter des Bundestages*), który – wybierany na pięć lat przez parlament i działając z własnej inicjatywy lub na skutek skargi – ma prawo badać, korzystając ze środków przysługujących skandynawskiemu pełnomocnikowi parlamentu, naruszenia praw obywatelskich wojskowych i zasad administracji wojskowej<sup>27</sup>. Brak do dnia dzisiejszego w Niemczech ombudsmana o właściwości ogólnej na szczeblu krajowym, a występują jedynie ombudsmani na szczeblu landu, np. w Nadrenii-Palatynacie.

---

<sup>24</sup> M. Grzybowski, *Ombudsman w państwach...*, s. 83.

<sup>25</sup> J. Stembrowicz, *Od ombudsmana do...*, s. 89. Ustawa o ombudsmanie była nowelizowana ostatnio w 1996 r.

<sup>26</sup> Mimo zgromadzenia znacznej liczby publikacji na temat ombudsmanów krajowych nie udało się ustalić, czym ściśle zajmuje się ombudsman ds. rekrutacji cywilnej, prawdopodobnie chodzi o badanie prawidłowości doboru kadr administracji. Bliżej na temat ombudsmana norweskiego: E. Hansen, *Instytucja Ombudsmana w Norwegii*, „Nowe Prawo” 1968, nr 3.

<sup>27</sup> Z. Kędzia, *Pełnomocnik Parlamentu Związkowego dla spraw wojskowych w RFN*, w: *Rzecznik...*, red. L. Garlicki, s. 104 i n.

Nowa Zelandia stała się pierwszym krajem pozaeuropejskim, który wprowadził instytucję ombudsmana. Co więcej, była też pierwszym krajem systemu *common law*, gdzie instytucja ta zaczęła funkcjonować, co wywarło – jak się wydaje – duży wpływ na dalszy rozwój idei związanych z tego typu formą kontroli administracji. Ombudsman w Nowej Zelandii (*Commissioner for Investigation – Ombudsman*) opiera swoje działanie na ustawie z 1962 r., znowelizowanej i poprawionej w 1975 r. Pierwszy ombudsman objął urząd 1 października 1962 r. Inaczej niż jego skandynawscy odpowiednicy, jest on mianowany przez egzekutywę na podstawie rekomendacji Izby Reprezentantów na okres pięciu lat. Nie przewiduje się konieczności posiadania przez kandydata na stanowisko szczególnego typu kwalifikacji zawodowych. Dotyczy to także personelu. Celem prac ombudsmana jest badanie każdego działania lub zaniechania, decyzji lub polecenia organów administracji centralnej, lokalnej i pracowników państwowych, w zakresie pełnionych przez nich obowiązków, jeżeli skutkiem tego rodzaju aktywności administracji jest szkoda uczyniona obywatelom bądź osobom prawnym. Postępowanie wszczynane jest na podstawie złożonej skargi, może być także zlecone przez premiera. W przypadku stwierdzenia po przeprowadzonych dochodzeniach, że działanie administracji było sprzeczne z prawem, niesprawiedliwe, nierozsądne, dyskryminujące bądź zgodne z prawem, praktyką, a pomimo to niesprawiedliwe lub dyskryminujące, było oparte na błędzie do prawa lub do faktu, bądź kiedy zdaniem ombudsmana dyskrecjonalna władza administracji została użyta w niewłaściwy sposób – wówczas ombudsman kieruje sprawę do władzy zwierzchniej, dając jednocześnie wskazówki, w jaki sposób braki powinny zostać naprawione, jak powinny wyglądać właściwe działania administracji w tego typu sprawach, czy podjęta decyzja powinna zostać uchylona itp. W przypadku niezastosowania się do tych wskazań, ombudsman zawiadamia o takim fakcie premiera, parlament i opinię publiczną<sup>28</sup>.

Ze szczególnie interesującymi ombudsmanami mamy do czynienia w Wielkiej Brytanii. W ogóle powstanie tej instytucji na mocy ustawy z 1967 r. należy uznać za wyjątkowo szybkie, biorąc pod uwagę fakt, że jeszcze w okresie międzywojennym, a nawet powojennym nie uznawano tam istnienia prawa

---

<sup>28</sup> A. Filipowicz, *Ombudsman – kariera...*, s. 33 i n.

administracyjnego. W następnych latach, zaczęło działać około 50 trybunałów o resortowych kompetencjach orzeczniczych<sup>29</sup>, kontrolujących administrację.

W latach pięćdziesiątych instytucja ombudsmana zyskała na znacznej popularności na arenie międzynarodowej w związku z powołaniem w 1955 r. profesora Stefana Hurwitza na urząd duńskiego ombudsmana. Rozwinął on dynamiczną działalność, która zyskała szeroki oddźwięk na świecie. Wygłosił np. szereg odczytów na terenie Wielkiej Brytanii. Zainspirowana nimi brytyjska sekcja Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawników prowadziła na szeroką skalę kampanię propagandową na rzecz powołania instytucji ombudsmana w tym kraju<sup>30</sup>.

Na podstawie ustawy z 22 marca 1967 r. powołano w Wielkiej Brytanii Parlamentarnego Komisarza do spraw Administracji. Ustawa zapewnia podstawy prawne mianowania i pełnienia funkcji przez komisarza parlamentarnego, powołanego w celu badania działalności administracyjnej podejmowanej w imieniu Korony Brytyjskiej oraz dla celów z nim związanych, i rozszerzona jest przez ustawę o administracji lokalnej z 1985 r.<sup>31</sup> Jej Królewska Wysokość może specjalnym dokumentem (specjalny patent) powoływać na urząd komisarza dowolną osobę, która będzie tę funkcję sprawować pod warunkiem niekaralności. Osoba mianowana na urząd komisarza może zostać odwołana z urzędu na swoją własną prośbę albo na skutek żądań obu Izb Parlamentu. Królowa może ogłosić, iż urząd komisarza został zwolniony, jeżeli osoba go sprawująca z przyczyn zdrowotnych jest niezdolna do wypełniania obowiązków.

Komisarzowi przysługuje prawo powoływania urzędników w liczbie i o kompetencjach uzgodnionych z Ministerstwem Skarbu. Kontroli dochodzeniowej, prowadzonej przez komisarzy, podlegają departamenty rządowe, osoby prawne i jednostki nieposiadające osobowości prawnej, wyszczególnione w specjalnym załączniku do ustawy. Nie mogą podlegać kontroli komisarza

---

<sup>29</sup> Szerzej na ten temat, jak i na temat samych instytucji typu ombudsmana w Wielkiej Brytanii, w: L. Bar, *Nowe instytucje w angielskim prawie administracyjnym*, PiP 1968, nr 3; J. Lang, *Jurysdykcja Parlamentarnego Komisarza do Spraw Administracji w Wielkiej Brytanii*, PiP 1972, nr 1; R. Wieruszewski, *Komisarze do spraw administracji w Wielkiej Brytanii*, w: *Rzecznik...*, red. L. Garlicki, s. 131 i n.

<sup>30</sup> R. Wieruszewski, *Komisarze do spraw...*

<sup>31</sup> *Ombudsmeni krajowi. Zbiór...*, s. 492 i n. Ostatniej zmiany ustawy o komisarzu ds. administracji dokonano w 2004 r.

osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, które prowadzą wyłącznie lub głównie działalność komercyjną, bądź osoby prawne prowadzące przedsiębiorstwo przemysłowe lub przedsiębiorstwo, które stanowi własność państwową lub część takich przedsiębiorstw.

Komisarz ma prawo prowadzenia dochodzenia w sprawie każdego rodzaju czynności podjętej przez określone wyżej podmioty, jeżeli w związku z nimi, w stosownym trybie, wpłynęła pisemna skarga na ręce członka Izby Gmin ze strony obywatela, który został pokrzywdzony na skutek wadliwej decyzji podjętej w związku z wykonywaniem powyższej czynności oraz skarga ta została skierowana przez członka parlamentu do komisarza z zaleceniem prowadzenia dochodzenia dotyczącego skargi. Skarga może zostać wniesiona przez dowolną osobę bądź grupę osób fizycznych lub prawnych, z wyjątkiem podmiotów działających w oparciu o budżet państwa. Postanowienia ustawy, dotyczące procedury związanej z prowadzeniem dochodzenia, są mocno rozbudowane, nie zawierają one jednak norm odbiegających w swej treści od podobnych procedur charakterystycznych dla ombudsmana.

Interesujące są także kompetencje komisarzy do spraw lokalnej administracji. Stanowi o nich ustawa z 1974 r. o samorządzie terytorialnym. Część trzecia ustawy zatytułowana: Komisje do spraw administracji lokalnej, zawiera bardzo szeroką regulację tej formy kontroli administracji. W celu prowadzenia czynności dochodzeniowych, mocą ustawy powołane zostać mogą: organ, w skład którego wchodzi kilku komisarzy, zwany Komisją do spraw administracji lokalnej w Anglii, oraz organ składający się z dwu lub większej liczby komisarzy, zwany Komisją do spraw administracji lokalnej w Walii, przy czym w skład każdej z komisji mogą wchodzić osoby wyznaczone do pełnienia funkcji doradców, w liczbie nieprzekraczającej liczby osób powołanych do prowadzenia czynności dochodzeniowych. Komisarz parlamentarny jest członkiem każdej z tych komisji. Oczywiście komisarz do spraw lokalnej administracji i komisarz parlamentarny to nie ten sam podmiot.

Powołań na urząd komisarza dokonuje królowa na podstawie rekomendacji sekretarza stanu, konsultującego się w tej sprawie z osobami reprezentującymi organy administracji państwowej Anglii bądź stosownie – Walii. Osoby powołane tą drogą sprawują swój urząd tak długo, jak długo wywiązują się z niego w sposób sumienny, profesjonalny i bezstronny oraz cieszą powszechnie opinią osób uczciwych i niezależnych. Odwołanie następuje, gdy utracą te przymioty. Sekretarz stanu wyznacza dwu spośród komisarzy do spraw lokalnej



administracji dla Anglii na stanowiska, przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego oraz, jeśli urząd komisarza do spraw lokalnej administracji dla Walii nie jest jednoosobowy, jednego na przewodniczącego komisji do spraw administracji lokalnej w Walii. Komisja do spraw administracji lokalnej w Anglii dokonuje podziału Anglii na okręgi i dla każdego okręgu ustanawia od jednego do dwu komisarzy odpowiedzialnych za dany okręg. W przypadku, gdy w skład komisji do spraw administracji lokalnej w Walii wchodzi kilku komisarzy, mogą oni, jeśli uznają to za stosowne, działać w podobny sposób w Walii. Ustanowiony komisarz może być odpowiedzialny za więcej niż jeden okręg. Komisarze składają odpowiednim komisjom roczne raporty. Na podstawie raportów każda z komisji opracowuje zalecenia i wnioski, które może przedstawić organom administracji państwowej, do których mają zastosowanie.

Jako organy administracji państwowej, podlegające czynnościom dochodzeniowym, ustawa wymienia organy samorządu terytorialnego, Zarządu Gruntów dla Walii, dowolnego zarządu międzyokręgowego, utworzonego drogą połączenia organów samorządu terytorialnego, dowolnej spółki, założonej dla celów zagospodarowania przestrzennego i uzbrojenia terenów pod budowę nowego miasta, Urzędu Zagospodarowania Przestrzennego dla Rolniczej Walii, dowolnego trustu budowlano-mieszkaniowego założonego na mocy ustawy o budownictwie mieszkaniowym, Agencji Odzyskiwania Terenów pod Zabudowę Miejską, dowolnego organu władzy policyjnej, Krajowego Zarządu Rzek i dowolnego komitetu regionalnego do spraw ochrony przeciwpowodziowej. Powyższe wyliczenie stanowi kolejny dowód na to, że ustrój prawny Wielkiej Brytanii słusznie nazywa się „gabinetem osobliwości”<sup>32</sup>. Oczywiście Jej Królewska Mość może drogą rozporządzenia wprowadzić zmiany w zakresie podmiotowym stosowania ustawy.

Czynnościom dochodzeniowym podlegają, na podstawie skargi wniesionej przez członka danej wspólnoty terytorialnej lub w jego imieniu, sprawy dotyczące niesprawiedliwości doznanej w wyniku nieprawidłowego działania, podjętego przez organ administracji państwowej, które to działanie podjęte zostało w ramach wykonywania funkcji administracyjnych zgodnych z właściwością tego organu. Skarga powinna być wniesiona na piśmie do komisarza do spraw lokalnej administracji wraz z dokładnym określeniem działania stanowiącego domniemaną nieprawidłowość w wykonywaniu przez dany organ jego funkcji

---

<sup>32</sup> Zob. L. Bar, *Nowe instytucje...*

administracyjnych. Podobnie jak w wypadku komisarza parlamentarnego, skarga do komisarza lokalnego może zostać wniesiona przez dowolną osobę bądź grupę osób fizycznych lub prawnych, innych niż jednostki samorządu terytorialnego czy administracji państwowej oraz innych podmiotów, których dochód stanowią, w części lub w całości, środki finansowe przyznawane przez Parlament. Chociaż postępowanie w sprawach skarg kierowanych do obu instytucji jest zawile i długotrwałe, to działalność komisarzy uważa się za skuteczną. Rozstrzygającym czynnikiem jest autorytet urzędników piastujących godność zarówno komisarzy parlamentarnych, jak i lokalnych<sup>33</sup>.

Instytucja skandynawskiego pełnomocnika parlamentu jest naśladowana przez inne europejskie i pozaeuropejskie państwa o różnych systemach politycznych. Została ona tam wprowadzona bądź na szczeblu ogólnokrajowym, stanowym (w Stanach Zjednoczonych) czy prowincjonalnym (w Kanadzie, Australii), bądź nawet lokalnym. W Stanach Zjednoczonych na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych powstawać zaczęli ombudsmeni na szczeblu municypalnym (Detroit), stanowym (Hawaje, Nebraska, Iowa), a nawet na szczeblu hrabstwa (Seattle/King County). Wielość rozwiązań instytucjonalnych jest duża, nie ma jednak uzasadnienia opisywanie ich w niniejszym opracowaniu<sup>34</sup>. Powstały urzędy ombudsmanów do spraw specjalnych, na wzór wspomnianych już pełnomocników szwedzkich, lub rozważa się ich utworzenie – np. do ochrony praw obywateli służących w wojsku, przebywających w zakładach karnych (jeden z istotnych problemów, którymi zajmują się ombudsmeni skandynawscy) albo w zakładach dla chorych psychicznie.

Francuska ustawa z 3 stycznia 1973 r. o Mediatorze (*Mediateur*) jest przykładem próby adaptacji instytucji pełnomocnika parlamentu do państwa o scentralizowanej administracji<sup>35</sup>, które porzuciło w 1958 r. system parlamentarny na rzecz systemu prezydencko-parlamentarnego, zwiększając w ten sposób, i tak od setek lat bardzo silną, pozycję administracji i biurokracji wobec obywatela.

---

<sup>33</sup> Por. R. Wieruszewski, *Komisarze do spraw...*

<sup>34</sup> Szerzej na ten temat: A. Bisztyga, *Municypalny Ombudsman Detroit*, ST 1991, nr 3; tegoż, *Ochrona informatorów – nowa rola nebraskańskiego Ombudsmana (na podstawie ustawy o skuteczności działania administracji stanu Nebraska)*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe” 1997, nr 12.

<sup>35</sup> Francja była modelowym przykładem państwa zcentralizowanego w okresie, gdy tworzone tam instytucję ombudsmana. W latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku rozpoczął się tam dynamiczny proces decentralizacji i regionalizacji.

Z drugiej strony Francja – jak wiadomo – rozporządza szeroko rozwiniętą, niezależną, tj. sądowno-administracyjną kontrolą działań administracji (Rada Stanu – *Conseil d'Etat*) i w ogóle władzy wykonawczej na wszystkich szczeblach, co powinno gwarantować dostateczną ochronę obywatela przed nielegalnymi aktami organów państwowych. Uważano, że brak miejsca na działanie instytucji kontrolnych typu ombudsmana. Dodatkowo koncepcja mediatora zdradzała obawę rządu przed konsekwentnym wyposażeniem go w obowiązki i uprawnienia, które by go uczyniły zbyt wymagającym i niezależnym wobec administracji, a jednocześnie zbyt zależnym od parlamentu, który jest ciągle, wbrew oficjalnym zapowiedziom i oświadczeniom, zdominowany przez prezydenta i rząd<sup>36</sup>.

Mimo tych zastrzeżeń Francja wprowadziła urząd mediatora. Jest on mianowany przez Radę Ministrów na okres sześciu lat. Ten sposób powoływania go podlegał krytyce, choć przewidziano także gwarancje niezależności mediatora od rządu. Przede wszystkim odwołanie z urzędu następuje tylko w wyniku stwierdzenia przez *Conseil d'Etat* niemożności sprawowania przez mediatora jego funkcji. Dawanie przez rząd jakichkolwiek instrukcji mediatorowi jest zakazane. Zadaniem francuskiego ombudsmana jest badanie skarg składanych przez obywateli za pośrednictwem członków parlamentu dotyczących funkcjonowania organów państwowych. Zakres kontroli jest szeroki, mediator bowiem może badać skargi dotyczące funkcjonowania administracji państwowej, administracji lokalnej i tych gałęzi przemysłu, które są znacjonalizowane i stanowią monopol państwowy. Tak więc koleje, przedsiębiorstwa zajmujące się energetyką i gazownictwem są pod kontrolą ombudsmana. Mediator nie może rozpatrywać spraw, które były przedmiotem dochodzeń sądowych lub trybunałów administracyjnych. Nie może także rozpatrywać skarg złożonych przez osoby prawne, choć po modyfikacji ustawy w 1976 r. osoba fizyczna, w której interesie leży złożenie skargi, może to uczynić w imieniu osoby prawnej. Skarga do mediatora może być złożona po przedłożeniu jej także do odpowiedniego organu administracji. Celem kontroli mediatora jest nie tylko stwierdzenie legalności działania organu administracji bądź urzędnika w konkretnej sprawie, bada on również, czy działania administracji były sprawiedliwe i humanitarne. Te cele kontroli stanowią o różnicy pomiędzy działaniami Rady Stanu i działaniami mediatora. Efektem działań mediatora może być skierowanie sprawy do

---

<sup>36</sup> J. Stembrowicz, *Od ombudsmana do...*, s. 91.

odpowiedniego organu administracji, a w razie braku reakcji tego ostatniego, publikacja wyników postępowania kontrolnego w raporcie składanym corocznie prezydentowi i parlamentowi. Możliwe jest także wszczęcie postępowania dyscyplinarnego z inicjatywy mediatora przeciwko funkcjonariuszowi państwowemu, który nie zastosował się do przekazanych mu wskazań. Wynikiem postępowania może być także wniosek o zmianę lub nowelizację aktów prawnych, które były powodem niezadowolającego działania administracji. Do pełnienia urzędu nie są wymagane szczególne kwalifikacje zawodowe. Dotychczasowi mediatorzy byli deputowanymi do parlamentu<sup>37</sup>.

Urząd ombudsmana został utworzony w ponad 100 krajach świata. Już w 1967 r. instytucja w swej treści zbliżona do niego – Stała Komisja Śledcza, powstała w takim kraju jak Tanzania. W 1971 r. powołano ombudsmana na Fidżi, a w 1975 r. na Nowej Gwinei. W Europie instytucję tę zaadaptowały niemal wszystkie kraje. W latach siedemdziesiątych europejskie organizacje praw człowieka oraz International Bar Association Council (Rada Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawników) zalecać wręcz zaczęły powoływanie tego urzędu w poszczególnych krajach.

Na mocy Traktatu o Unii Europejskiej z 1992 r. wprowadzono Rzecznika Obywateli Unii, powołanego do wykrywania nieprawidłowości w działalności jej organów i instytucji<sup>38</sup>. Na temat problematyki funkcjonowania ombudsmana UE toczy się w literaturze dyskusja. Miano „rzecznik obywateli” wydaje się właściwsze na określenie ombudsmana UE niż używany nagminnie w polskiej literaturze termin „rzecznik praw obywatelskich” (ewentualnie obywateli). Zachowując pewne podobieństwo do nazwy polskiego organu, jest jednocześnie bliższe znaczeniu szwedzkiego słowa *ombudsman*<sup>39</sup>, jak również tłumaczeniu niemieckiego słowa *Bürgerbeauftragte*, którym to słowem autorzy piszący w tym języku, określają ombudsmana UE. Zadania rzecznika obywateli nie są sprecyzowane jako obowiązek zapobiegania naruszeniom praw obywatelskich, ale jako obowiązek reagowania na występujące nieprawidłowości, złą administrację czy też złe zarządzanie organów czy instytucji Unii. Dodatkowo jeszcze

---

<sup>37</sup> A. Filipowicz, *Ombudsman – kariera...*, s. 34 i n. Zob. także: A. Kubiak, *Mediator we Francji*, w: *Rzecznik...*, red. L. Garlicki, s. 154 i n.

<sup>38</sup> Zob. N. Banaszak, *Rzecznik Obywateli Unii Europejskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji XLI, Wrocław 1998, s. 65; E. Popławska, *Ombudsman Unii Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny” 1998, nr 1–2.

<sup>39</sup> Por. *Rzecznik...*, red. L. Garlicki, s. 72.

zauważyć wypada, że prawo do składania skarg do rzecznika (podobnie jak prawo petycji) umieszczono obok np. praw wyborczych do samorządów, prawa do ochrony konsumentów itp. w uchwalonej 2 października 2000 r. Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>40</sup> i dokumentach tego rodzaju podpisywanych w czasie teraźniejszym. Instytucja Rzecznika Obywateli jest więc raczej urzeczywistnieniem praw obywatelskich, a nie praw tych obrońcą. Karta ani żaden inny akt nie wymienia ombudsmana jako obrońcy praw w niej zawartych, a zakres jego działania pozostaje bez zmian. Słuszność niniejszego rozumowania potwierdza treść Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, uchwalonego przez Parlament Europejski 6 września 2001 r.<sup>41</sup>, w którym rzecznik wymieniony jest jako adresat skarg na administrację i kontroler stosowania Kodeksu. Mimo tego, że problem zauważany jest przez niektórych autorów<sup>42</sup>, to jednak rzecznik obywateli UE nadal w większości publikacji nazywany jest rzecznikiem praw obywatelskich, może to wprowadzać w błąd co do zakresu przedmiotowego kontroli przez niego sprawowanej.

Wśród państw Unii tylko Włosi nie powołali dotychczas ombudsmanów krajowych. Dopiero w 1995 r. w Belgii uchwalono ustawę o federalnych ombudsmanach, a 1997 r. w Grecji utworzono urząd Obrońcy Obywateli, powołanego „głównie do prowadzenia mediacji pomiędzy obywatelami a władzami państwowymi, aby stać na straży praw obywateli, walczyć z przejawami wadliwej administracji, oraz aby zapewnić praworządność”<sup>43</sup>.

W 1987 r. w Polsce, jako pierwszym kraju obozu państw socjalistycznych, wprowadzono urząd Rzecznika Praw Obywatelskich. W uznaniu jego zasług Organizacja Narodów Zjednoczonych powierzyła właśnie Polsce rolę koordynatora pomocy dla podobnych instytucji powstałych w państwach tego bloku, po jego rozpadzie oraz po rozpadzie Związku Radzieckiego. W 1994 r. utworzono na Litwie urzędy Kontrolerów Sejmowych, w 1996 r. powołano Obrońcę Publicznego w Gruzji oraz Krajowe Biuro Praw Człowieka na Łotwie, w 1997 r. w Rumunii utworzono urząd Obrońcy Ludu, a także w 1997 r. Rzecznika Praw Człowieka Uzbekistanu. W 1997 r. w Rosji zaczął działać Rzecznik Praw

---

<sup>40</sup> Tekst Karty w: S. Hambura, M. Muszyński, *Karta Praw Podstawowych*, Dokumenty Europejskie, Suplement nr 1, Bielsko-Biała 2001.

<sup>41</sup> Tekst i komentarz, BRPO, Warszawa 2003.

<sup>42</sup> Zob. A. Łazowski, *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich*, Zakamycze 2002, s. 118.

<sup>43</sup> Za: *Ombudsmeni krajowi. Zbiór...*, s. 36.

Człowieka. Na Węgrzech ustawę dotyczącą parlamentarnych rzeczników: Praw Obywatelskich, Praw Mniejszości Narodowych i Etnicznych oraz Rzecznika do spraw Ochrony Danych Osobowych i Prawa do Informacji uchwalono już w 1993 r., ale urzędy te nie były przez pewien czas obsadzone. W Słowacji w 2001 r. powstała instytucja Publicznego obrońcy Praw, a w 2003 r. w Bułgarii utworzono instytucję Ombudsmana.

W socjalistycznej Jugosławii (wcześniej niż w Polsce), istniał Społeczny obrońca Praw Samorządu, utworzony na mocy ustawy konstytucyjnej z 1974 r. Samorząd bowiem miał być areną współpracy i pojednania zróżnicowanego religijnie i etnicznie społeczeństwa. Z perspektywy czasu można powiedzieć, że koncepcje te okazały się mrzonką. Obecnie działają Ombudsman Praw Człowieka i Ombudsman Federacji Bośni i Hercegowiny (utworzeni na mocy tzw. Porozumienia z Dayton z 1995 r.), Ombudsman Chorwacji (regulacja z 1992 r.), obrońca Publiczny w Macedonii (1997 r.) i Rzecznik Praw Człowieka w Słowenii (1993 r.)<sup>44</sup>.

Rezolucją z 7 maja 1999 r.<sup>45</sup> Komitet Ministrów Rady Europy utworzył instytucję Komisarza Praw Człowieka Rady Europy.

Reasumując i uzupełniając umieszczoną wyżej charakterystykę instytucji, należy zwrócić uwagę na kilka istotnych zagadnień na tle opisanych konkretnych rozwiązań instytucjonalnych. Szwedzka koncepcja zrobiła kolosalną karierę, stając się powszechnym urządzeniem ustrojowym. Występuje w większości krajów, choć w różnym zakresie i w rozmaitych formach. Pierwotnie rozprzestrzeniając się głównie w krajach anglosaskich, stopniowo opanowała kraje latynoskie i frankofońskie. Wielką karierę zrobiła w byłych krajach bloku wschodniego. Generalnie można stwierdzić, iż instytucja ombudsmana nabrała współcześnie charakteru uniwersalnego. Upowszechnienie łączyło się oczywiście z dyferencjacją przyjmowanych rozwiązań i niektóre modele urzędu dalekie są od szwedzkiego prawzoru. Ombudsman stał się określeniem zbiorczym, odzwierciedlającym pewną ideę czy model, w nader różny sposób stosowany w poszczególnych państwach. Znajduje to wyraz choćby w zróżnicowaniu sto-

---

<sup>44</sup> *Ibidem*. Podano tu lata, w jakich uchwalono ustawy o ombudsmanach w poszczególnych państwach. Postanowienia konstytucyjne często nawet kilka lat wcześniej przewidywały powołanie tej instytucji.

<sup>45</sup> Rezolucja (99) 50, za: *Ombudsmeni krajowi. Zbiór...*, s. 508.

sowanych nazw. Powstało wreszcie wiele instytucji niemieszczących się w ogóle w pojęciu ombudsmana, choć posługujących się tą właśnie nazwą<sup>46</sup>.

Mimo że instytucja przybiera odmienne kształty w różnych krajach, można wyróżnić wariant nordycki (skandynawski), gdzie ombudsman jest powoływany przez parlament i bezpośrednio dostępny dla obywatela, oraz wariant brytyjsko-francuski, gdzie powołuje go głowa państwa, a pośrednikiem między nim a obywatelem pozostaje deputowany do parlamentu. Tak jak jeszcze kilkanaście lat temu zasadą było to, że ombudsman był organem monokratycznym, tak obecnie powszechnym modelem staje się istnienie jednego ombudsmana o właściwości ogólnej i kilku odrębnych, czasem zastępców, do właściwości szczególnej (Norwegia, Wielka Brytania, Węgry) bądź ombudsmanów lokalnych (Wielka Brytania, Australia, USA). Wiele jest wreszcie krajów, gdzie organy typu ombudsmana występują jedynie na szczeblu lokalnym. W niektórych państwach (Austria) w skład samego urzędu wchodzi kilku rzeczników, co wydaje się wzmacniać szansę ich bezpośredniego kontaktu ze skargami obywateli.

W większości krajów ombudsman jest pełnomocnikiem parlamentu i przez niego jest powoływany (typowe dla krajów nordyckich, także w Niemczech, Austrii, Portugalii, Hiszpanii i Holandii). Błędne, bo podatne na polityczne i etetyczne wpływy, wydaje się powoływanie ombudsmana na okres kadencji parlamentu (Dania, Norwegia). Na szczęście nie mamy z tym do czynienia w Polsce. Jednak kadencyjność urzędu jest regułą. Nie ma jednolitości w ujęciu kwalifikacji koniecznych do objęcia urzędu ombudsmana. Tylko w niektórych krajach konieczne jest, by kandydat posiadał kwalifikacje sędziowskie (Norwegia) lub wykształcenie prawnicze (Finlandia, Dania, a także Polska), często jednak (Szwecja, Wielka Brytania, Francja, Portugalia, Austria) przepisy nie stawiają w omawianym zakresie żadnych wymagań. Nie zmienia to faktu, iż w praktyce większość ombudsmanów ma za sobą bogatą karierę prawniczą, a niekiedy i polityczną.

Zadaniem rzecznika praw obywatelskich jest kontrola działalności administracji, dokonywana w związku z kierowanymi do niego skargami obywateli. Tylko w krajach nordyckich (ale w pełnym zakresie jedynie w Szwecji i Fin-

---

<sup>46</sup> Zob. F. Matscher, *Ombudsmann in Europa – Institutioneller Vergleich*, Kehl-Strasbourg-Arlington 1994; V. Pickl, *Europäische Ombudsmann – Einrichtungen aus rechtsvergleichender Sicht*, Festschrift, Wien 1993.

landii) ombudsman może też zajmować się działalnością sądownictwa, we wszystkich pozostałych krajach uznaje się to za wykluczone. W Polsce wobec orzeczeń sądowych przyznano rzecznikowi praw obywatelskich dość szerokie możliwości działania, a zwłaszcza prawo wnoszenia rewizji nadzwyczajnych (kasacji). W zasadzie kontrola ombudsmana dotyczy całokształtu administracji państwowej. Pozycja rzecznika ukształtowana jest wszędzie na zasadzie niezależności od pozostałych organów państwowych, a w każdym razie od rządu i administracji.

W aspekcie przedmiotowym ombudsman o właściwości ogólnej ma z reguły prawo do zajmowania się działalnością administracji we wszystkich dziedzinach. Przedmiotem kontroli rzecznika są rozstrzygnięcia lub działania administracyjne dotyczące obywatela, zwykle w szerokim ujęciu. Kontrola dokonywana jest nie tylko z punktu widzenia legalności, ale też przy zastosowaniu szerszych kryteriów. Często są to wprost zasady sprawiedliwości i słuszności. Dąży się do umożliwienia ombudsmanowi podjęcia wszelkich spraw, w których obywatel czuje się skrzywdzony przez administrację, i to niezależnie od tego, czy krzywda ta dokonana się z naruszeniem prawa, czy w jego majestacie. Szerokie ujęcie kryteriów kontroli ma dla instytucji duże znaczenie. Pozwala ono bowiem wkraczać w sytuacje wyłączone spod kontroli sądownictwa powszechnego, administracyjnego czy konstytucyjnego, opierając się głównie na prawie pozytywnym i ingerować w sprawy, gdzie obywatel pozbawiony jest właściwie ochrony i pomocy prawnej. To wydaje się przesądzać o specyfice pozycji ustrojowej ombudsmana, odrębnej od innych instytucji chroniących prawa obywatela.

Ombudsman ma też zwykle możliwość działania z urzędu. W modelu brytyjskim i francuskim jest to wykluczone. Charakterystyczną cechą postępowania kontrolnego jest jego odformalizowanie na pierwszym etapie. Wniesienie skargi jest więc łatwe, nie wymaga się dochowania szczególnych form proceduralnych, ze znaczną elastycznością traktowany jest problem terminów czy wyczerpania innych możliwości dochodzenia swych praw, postępowanie wolne jest od opłat, niepotrzebna jest pomoc czy reprezentacja ze strony adwokata. Sama bowiem koncepcja instytucji zasadza się na dostępności dla pokrzywdzonej jednostki i braku sformalizowania procedury, typowej dla działalności sądów i podobnych organów orzekających.

Przyjmując skargę do zbadania, ombudsman dysponuje natomiast silnymi i sformalizowanymi instrumentami do ustalenia rzeczywistego stanu rzeczy.



Przepisy gwarantują mu dostęp do wszelkich akt lub dokumentów. Wyjątki ustanawiane są dla materii związanych z bezpieczeństwem lub innymi szczególnymi interesami państwa. Ombudsman ma też prawo do dokonywania inspekcji, tzn. wizytowania określonych instytucji czy to w ramach rozpatrywania skarg, czy też z własnej inicjatywy.

Ombudsman nie ma prawa do podejmowania jakichkolwiek rozstrzygnięć w badanych sprawach. Jedynym jego uprawnieniem jest sygnalizowanie parlamentowi bądź odpowiednim organom, iż pewne sytuacje wymagają podjęcia działań zmierzających do naprawienia krzywdy, zrewidowania niesłusznej lub sprzecznej z prawem decyzji czy też przeciwdziałania beczynności władz i urzędów. Sugestie takie nie mają wiążącego charakteru, a ich efektywność zależy od autorytetu rzecznika i gotowości innych organów państwowych do szanowania jego wystąpień. Pośrednio oddziałuje tu też autorytet parlamentu, w którego niejako imieniu ombudsman podejmuje obronę spraw indywidualnych. Ombudsman przede wszystkim właśnie parlamentowi składa corocznie raport. Obowiązek ten istnieje w niemal wszystkich krajach. Przedmiotem raportu mogą być zarówno generalne oceny funkcjonowania administracji, jak też informacje o składanych skargach i sposobie ich załatwiania<sup>47</sup>.

Jest wiele różnic, ale i podobieństw w uregulowaniach prawnych pozycji ombudsmana w poszczególnych krajach, by je wyczerpująco opisywać. Należy tylko wskazać, iż w ostatnich dziesięcioleciach ombudsman, z urzędu, który był tylko dodatkiem do systemu kontroli prawnej administracji, stał się kontroli tej kluczową postacią. Deklaracja UNESCO z Antiguy, ogłoszona w 1996 r., uznała ombudsmana za instytucję podstawową dla ochrony praw i obowiązków człowieka i przyczyniającą się do zachowania pokoju, jest dowodem na to, jak wysoką pozycję zajmuje ta instytucja w procesach kontrolnych<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Podstawowe tezy porównania podobnie jak *Rzecznik...*, red. L. Garlicki, s. 15 i n.

<sup>48</sup> Za: J.L. Maiorano, *Instytucja Ombudsmana we współczesnym świecie*, w: *Spotkania u Rzecznika*, RPO–Mat. Nr 38, BRPO, Warszawa 2000.

## THE SPREAD OF OMBUDSMAN INSTITUTIONS IN EUROPE AND THE WORLD

### Summary

In Poland we deal with the very deep transformation and connected with it often changes of the law. In this situation we may observe many irregularities in activities of the state bodies, especially its administration. The problem of control over performing the authority of the state is timeless. That is why institutions aimed at protecting members of communities from lawlessness of the state, that is the apparatus to carry out orders of the authorities and possible to define nowadays as administration have been created since forever. To such institutions, with the both subjective and objective meaning, we should count the instrument of the complaint against the authorities, the instrument of law to file petitions and then a formation of specific judicial bodies. The institution of ombudsman also belongs to the instruments of this type. The control that the Ombudsman exercises may be defined as the social-legal one.

*Translated by Przemysław Lembicz*

*MIECZYŚLAW STANISZEWSKI*

### **ZASADA TANIOŚCI OPODATKOWANIA W POLSKIM POSTĘPOWANIU PODATKOWYM**

Postępowanie podatkowe służy realizacji praw i obowiązków uczestników tego postępowania, wynikających z prawa podatkowego materialnego. Zmierza ono zatem do realizacji zobowiązania podatkowego<sup>1</sup>, a ściślej mówiąc, realizacji praw i obowiązków podatnika.

Postępowanie zmierzające do skonkretyzowania normy prawnej, z której owe prawa i obowiązki wynikają, powinno kierować się regułami (jednolitymi dla całej procedury) wynikającymi z zasad ogólnych<sup>2</sup>. Zasady te mają charakter norm prawnych i są dla organów podatkowych wiążące. Z jednej strony wskazują model postępowania, a z drugiej są wytycznymi do działania<sup>3</sup>. Z zasad tych wynika nie tylko szereg obowiązków adresowanych do organów podatkowych, ale także metody działania, które mają charakter jednostronny<sup>4</sup>. Proces administrowania, rozumiany jako ciąg działań organów administrujących<sup>5</sup>, ulega jed-

---

<sup>1</sup> A. Hanusz, P. Czerski, *Zasada prawdy materialnej w postępowaniu podatkowym a domniemanie i fikcje prawne*, „Przeгляд Sądowy” 2002, z. 1, s. 90.

<sup>2</sup> J. Zimmermann, *Ordynacja podatkowa. Postępowanie podatkowe*, Toruń 1998, s. 11.

<sup>3</sup> S. Babiarz, B. Dauter, B. Gruszczynski, R. Hausner, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Ordynacja podatkowa – komentarz*, Warszawa 2005, s. 400.

<sup>4</sup> J. Starościank, *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 48.

<sup>5</sup> Por. K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, t. III, pod red. T. Rabskiej, J. Łętowskiego, Wrocław 1978, s. 130.

nak nieustannej ewolucji z uwagi na zmieniające się stosunki społeczno-gospodarcze. Niezmiennie jednak administracja (przynajmniej z założenia) pełni rolę służebną w stosunku do obywatela.

Organ podatkowy, działając władczo, jednostronnie jest jednak gospodarzem postępowania (jest inicjatorem postępowania, które najczęściej wywołuje negatywne skutki po stronie podatnika, np. postępowanie wymiarowe)<sup>6</sup>. Organ ten jest jednocześnie stroną stosunku ze zobowiązań podatkowych.

Postępowanie podatkowe, choć jest postępowaniem administracyjnym, istotnie różni się zatem od ogólnego postępowania administracyjnego. Istotą tego postępowania jest bowiem odtworzenie przeszłości, a nie ustalenie stanów, które w przyszłości powstaną<sup>7</sup>. Zadania administracji skarbowej są więc bardziej podobne do działań prokuratury (organów śledczych) niż do administracji ogólnej. Obowiązki i uprawnienia organów administracji skarbowej powinny zatem różnić się od obowiązków i uprawnień innych organów administracji. Prawda zaś jest natomiast taka, że zasady ogólne zawarte w Ordynacji podatkowej pokrywają się z zasadami zawartymi w kodeksie postępowania administracyjnego<sup>8</sup>. W konsekwencji obowiązkiem organu podatkowego jest zawiadomianie strony o wszelkich podejmowanych czynnościach oraz o możliwości aktywnego udziału w każdym stadium postępowania. Obowiązek ten nabiera szczególnego znaczenia w postępowaniu dowodowym, ponieważ w art. 190 Ordynacji podatkowej ustawodawca dodatkowo zobowiązał organ prowadzący postępowanie do powiadomienia strony o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodów ze świadków, biegłych lub oględzin – przynajmniej na 7 dni przed terminem. Z uwagi na charakter metod działania administracji (wydawanie jednostronnych aktów administracyjnych) wszelkie te uprawnienia są w odczuciu podatników, a w praktyce często również w rzeczywistości, iluzoryczne, ponieważ organ podatkowy jest jednocześnie wierzycielem i sędzią we własnej sprawie. Obowiązek wynikający z tej zasady ciąży jedynie na organie podatkowym, ponieważ udział strony w postępowaniu jest jej prawem, a nie obowiąz-

---

<sup>6</sup> C. Kosikowski, H. Dzwonkowski, A. Huchla, *Ustawa Ordynacja podatkowa – komentarz*, Warszawa 2003, s. 369.

<sup>7</sup> R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2001, s. 238.

<sup>8</sup> Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.).

kiem<sup>9</sup>. Ponadto w odbiorze społecznym organ podatkowy przestrzega tych zasad wyłącznie z przyczyn formalnych, a nie w celu ustalenia rzeczywistego stanu rzeczy<sup>10</sup>. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego pojawia się ponadto pogląd, że niewykonanie obowiązku polegającego na zagwarantowaniu stronie czynnego udziału w postępowaniu, stanowi kwalifikowaną wadę procesową tego postępowania, niezależnie od tego czy miało to, czy też nie, wpływ na treść decyzji<sup>11</sup>. Ponadto w celu ograniczenia dowolności działania organów administracji skarbowej coraz bardziej rozbudowywana jest procedura podatkowa<sup>12</sup>. Przy takim stanie prawnym i linii orzecznictwa postępowanie podatkowe ciągnie się latami i tym samym jest czasochłonne i kosztowne.

### Wszczęcie postępowania przez organ pierwszej instancji

W momencie wszczęcia postępowania zostaje nawiązany stosunek procesowy, w ramach którego na organie podatkowym ciążyą określone obowiązki<sup>13</sup>. Nie może być ono zaniechane lecz musi być kontynuowane aż do wydania decyzji. Ponadto, z uwagi na brak możliwości złożenia korekty deklaracji po wszczęciu postępowania, organ podatkowy musi je kontynuować i wydać decyzję wymiarową, mimo iż niejednokrotnie wysokość podatku będzie taka sama jak wykazana przez podatnika w korekcie. Z ekonomicznego punktu widzenia zasadniej byłoby dopuścić składanie korekty i pozostawić decyzję organowi podatkowemu czy kontynuować postępowanie (gdy organ podatkowy nie zgadza się z wysokością podatku określoną w korekcie), czy umorzyć postępowanie podatkowe jako bezprzedmiotowe (gdy wysokość podatku określona w korekcie została, zdaniem organu podatkowego, określona we właściwej wysokości).

Postępowanie podatkowe, szczególnie postępowanie wymiarowe, a także czynności sprawdzające mają szczególny charakter, różniący je od ogólnego

---

<sup>9</sup> B. Brzeziński, M. Kalinowski, M. Masternak, W. Morawski, *Ordynacja podatkowa. Komentarz praktyczny*, OdiDk, Gdańsk 2006, s. 168.

<sup>10</sup> M. Staniszewski, *Ordynacja podatkowa dla studentów i praktyków*, Poznań 2002, s. 215.

<sup>11</sup> Wyrok NSA z 4 kwietnia 1997 r., sygn. III SA 1795/95, niepublikowany.

<sup>12</sup> A. Gomulowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2002, s. 325.

<sup>13</sup> J. Zimmermann, *Ordynacja podatkowa...*, s. 105.

postępowania administracyjnego<sup>14</sup>. W związku z tym procedury tych postępowań powinny być bardziej zróżnicowane niż jest to obecnie. Generalnie postępowanie przed organami pierwszej instancji należałoby uprościć. Strona powinna mieć zagwarantowaną możliwość kwestionowania rozstrzygnięcia organów podatkowych w kontradyktoryjnym postępowaniu przed komisją odwoławczą (ewentualnie wojewódzkim sądem administracyjnym), jako organem drugiej instancji. Rozwiązanie takie byłoby zgodne z celem postępowania podatkowego. Zmierzałoby bowiem do odtworzenia – podobnie, jak to się dzieje w postępowaniu sądowym – zaistniałych zdarzeń i działań związanych z powstaniem obowiązku podatkowego<sup>15</sup>. Nie dochodziłoby w takich przypadkach do nieuzasadnionego wydłużania (z przyczyn formalnych) postępowania podatkowego. Postępowanie przed organem podatkowym pierwszej instancji mogłoby więc toczyć się szybko, z uwzględnieniem większości zasad ogólnych, a przede wszystkim zasady praworządności, prawdy materialnej oraz zasady prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych. Natomiast w drugiej instancji (przed komisją odwoławczą lub sądem administracyjnym), według zasad kontradyktoryjności strony stosunku podatkowo-prawnego, toczyłyby się spór co do przedstawionych przez wierzyciela podatkowo-prawnego faktów i stanu prawnego. Innymi słowy, działania przed organami podatkowymi miałyby w większym niż dotychczas stopniu charakter materialno-techniczny. Nie byłoby to stanem nadzwyczajnym, ponieważ w systemie podatkowym opartym na samoobliczeniu podatku przez podatnika, większość działań organów podatkowych ma właśnie taki charakter<sup>16</sup>.

Racjonalizacja postępowania podatkowego wymaga jednocześnie całkowitego odejścia od możliwości wydawania przez organy podatkowe decyzji w ramach uznania administracyjnego. Decyzje takie są bowiem w jaskrawej sprzeczności z zasadą pewności opodatkowania. Konieczne byłoby natomiast wprowadzenie postępowania ugodowego, polegającego z jednej strony na łagodzeniu obciążeń podatkowych, a z drugiej – na wskazaniu okoliczności związanych z powstaniem obowiązku podatkowego (w stosunku do strony i innych podmiotów), nieznanych organowi podatkowemu. Łagodzenie ciężaru podatkowego byłoby nagrodą za obniżenie kosztów postępowania dowodowego.

<sup>14</sup> Por. H. Dzwonkowski, Z. Zgierski, *Procedury podatkowe*, Warszawa 2006, s. 124.

<sup>15</sup> R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, s. 238.

<sup>16</sup> B. Brzeziński, *Wstęp do nauki prawa podatkowego*, Toruń 2001, s. 107.

Dowody są bowiem najistotniejszym instrumentem pozwalającym osiągnąć cel postępowania podatkowego<sup>17</sup>. Podstawowym zadaniem postępowania administracyjnego i podatkowego jest bowiem realizacja porządku prawnego<sup>18</sup>. Jaki sens ma zatem wydłużanie postępowania podatkowego, jeżeli obie strony stosunku podatkowo-prawnego są zgodne co do zakresu praw i obowiązków z niego wynikających. Podraża to jedynie koszty poboru podatku. Określone siły i środki, zamiast na cele gospodarcze lub społeczne, spożytkowywane są na potrzeby obsługi systemu podatkowego<sup>19</sup>. Dzieje się tak, mimo że jedynym celem postępowania podatkowego jest załatwienie sprawy dotyczącej praw i obowiązków strony<sup>20</sup>.

Krytycznie należy ponadto ocenić w polskim systemie podatkowym konieczność wszczęcia i prowadzenia postępowania podatkowego przed wydaniem decyzji, mimo iż stan faktyczny został dokładnie ustalony w czasie kontroli podatkowej. Procedura taka obowiązuje także w przypadku, gdy podatnik nie kwestionuje ustaleń kontroli i zgadza się z kontrolującymi co do wysokości zobowiązania podatkowego. Zasada zdrowego rozsądku oraz ekonomika procesowa podpowiada, aby po zakończeniu kontroli podatkowej organ podatkowy mógł wydawać decyzję bez konieczności wszczynania postępowania podatkowego (zasada taka obowiązuje np. w Holandii, a w Polsce w przypadku przeprowadzenia kontroli skarbowej). Stan prawny jest taki, że podatnik musi czekać na wszczęcie postępowania i przeprowadzenie postępowania dowodowego, a następnie na wydanie decyzji, którą organ podatkowy określa właściwą wysokość podatku. Dzieje się tak, mimo że w czasie kontroli pozyskano już dane niezbędne do ustalenia lub określenia zobowiązań podatkowych<sup>21</sup>. Ponadto przez cały okres kontroli podatkowej i postępowania podatkowego biegą odsetki za zwłokę (z wyjątkiem przypadków określonych w Ordynacji podatkowej), co w konsekwencji powoduje zwiększenie obciążeń podatkowych (odsetki za zwłokę niekiedy przewyższają należność główną) i może prowadzić do przekroczenia granic opodatkowania, a w rezultacie do likwidacji źródła opo-

---

<sup>17</sup> B. Rutkowski, *Dowody w postępowaniu podatkowym*, Warszawa 1999, s. 9; G. Adaszkiewicz, *Środki dowodowe w polskim postępowaniu podatkowym*, Toruń 1997, s. 7.

<sup>18</sup> K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjny...*, s. 138.

<sup>19</sup> B. Brzeziński, *Wstęp do nauki prawa...*, s. 62.

<sup>20</sup> K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjny...*, s. 186.

<sup>21</sup> R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, s. 252.

datkowania. Takie rozwiązanie prawne stoi w jaskrawej sprzeczności z dyrektywami zawartymi w zasadach podatkowych<sup>22</sup>.

W rezultacie, chociaż w postępowaniu podatkowym ustawodawca bardzo tolerancyjnie traktuje stronę, np. nie uznaje jej błędów formalnych za przeszkodę w zainicjowaniu postępowania, to generalnie regulacja prawna wydłużająca postępowanie jest kosztowna nie tylko dla budżetu (źródłem finansowania kosztów wymiaru podatków są wpływy podatkowe)<sup>23</sup>, ale również dla podatnika. W pierwszym przypadku dlatego, że nie chroni źródeł opodatkowania lecz jest najczęściej wykorzystywana do oszustw podatkowych, oraz z uwagi na koszty ekonomiczne, tzn. negatywny wpływ na aktywność gospodarczą<sup>24</sup>. W tym drugim przypadku nie tylko z uwagi na bieg odsetek za zwłokę (nb. bardzo wysokich w stosunku do obowiązujących w innych państwach), ale przede wszystkim z uwagi na koszty przestrzegania prawa i wydatki na doradców podatkowych<sup>25</sup>. Z ekonomicznego punktu widzenia zasadne byłoby zatem zmienić obowiązujący stan prawny. Podkreślić przy tym należy, że zróżnicowane (z uwagi na tradycje historyczne) europejskie procedury administracyjne wykazują coraz częściej tendencje ujednociania<sup>26</sup>.

Wysokie koszty poboru podatków związane są także z tym, że wszczęcie postępowania wymiarowego przez organ podatkowy z urzędu jest sformalizowane. Toczy się ono dopiero wtedy, gdy organ podatkowy wyda i doręczy postanowienia w tej sprawie. Postępowanie podatkowe wszczęte z urzędu toczy się więc nie od chwili podjęcia czynności, jak to ma miejsce w przypadku postępowania administracyjnego, prowadzonego na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego (o wszczęciu postępowania z urzędu organ administracyjny ma jedynie obowiązek zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie), ale od momentu doręczenia stronie postanowienia o wszczęciu postępowania. Aby zatem organ podatkowy mógł podjąć jakiegokolwiek czynno-

---

<sup>22</sup> A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo...*, s. 33–38.

<sup>23</sup> F. Grądalski, *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Warszawa 2006, s. 81.

<sup>24</sup> W. Matuszewski, *Koszty zapłaty podatku*, w: *Regulacje prawno-podatkowe i rozwiązania finansowe. Pro publico bono. Księga Jubileuszowa Profesora Jana Gluchowskiego*, Toruń 2002, s. 165.

<sup>25</sup> F. Grądalski, *System podatkowy...*, s. 81.

<sup>26</sup> Z. Kmiecik, w: *Postępowanie administracyjne w Europie*, pod red. Z. Kmiecika, Zakamycze 2005, s. 12.



ści w ramach postępowania podatkowego, musi wcześniej doręczyć stronie postanowienie, z którego będzie wynikało, jakiej sprawy postępowanie dotyczy<sup>27</sup>. Strona musi być jednocześnie poinformowana o przysługujących jej prawach, w tym o możliwości aktywnego uczestniczenia w postępowaniu. W tym miejscu należy jednak podkreślić, że jest to prawo strony, a nie jej obowiązek. Strona może zatem nie uczestniczyć w postępowaniu, jeżeli tak zadecyduje. Natomiast organ podatkowy ma obowiązek nie tylko doręczyć stronie postanowienie o wszczęciu postępowania, ale także zawiadamiać o przeprowadzeniu dowodu z przesłuchania świadka itp. oraz w każdej fazie umożliwiać aktywny udział w tym postępowaniu<sup>28</sup>. Wszystko to wydłuża postępowanie, a tym samym powoduje podwyższenie kosztów tego postępowania. W konsekwencji organy podatkowe wszczynają coraz mniej postępowań wymiarowych związanych z podatkami dochodowymi i podatkiem od towarów i usług, mimo że szara i czarna strefa z roku na rok zwiększa się. Nie maleje natomiast liczba postępowań w zakresie podatku od spadków i darowizn oraz podatku od czynności cywilnoprawnych (z uwagi na konstrukcję tych podatków)<sup>29</sup>, chociaż znaczenie fiskalne tych podatków jest niewielkie (przynajmniej w porównaniu z innymi podatkami). Należy zaznaczyć, że postępowania podatkowe są często wszczynane w błahych sprawach, ponieważ w polskim systemie podatkowym nie ma instrumentów technicznych i prawnych, które pozwoliłyby w inny sposób weryfikować rzetelność danych zawartych w deklaracjach składanych przez podatników.

Ogromna ilość zdarzeń powodujących powstanie obowiązku podatkowego sprawia, iż organ podatkowy nie zawsze dysponuje dostateczną wiedzą, aby bezpośrednio po ich zaistnieniu wszcząć postępowanie. Stąd bierze się m.in. pomysł postępowania ugodowego czy porozumienia administracyjnego. Podkreślić jednak trzeba, że w polskiej doktrynie przeważa pogląd, iż ugoda w postępowaniu podatkowym jest wykluczona<sup>30</sup>. Współczesne systemy podatkowe nie wykluczają jednak takiej możliwości (np. Francja, USA), z tym jednak zastrzeżeniem, że ugoda nie może dotyczyć zobowiązania głównego, lecz

---

<sup>27</sup> M. Staniszewski, *Podatnik przed Urzędem Skarbowym, praktyczne aspekty postępowania podatkowego*, Warszawa 2003, s. 146–148.

<sup>28</sup> B. Brzeziński, *Prawo podatkowe*, Toruń 2000, s. 211.

<sup>29</sup> Z. Ofiarski, *Ustawy o opłacie skarbowej. O podatku od czynności cywilnoprawnych*, Warszawa 2001, s. 196–197.

<sup>30</sup> J. Zimmermann, *Ordynacja podatkowa...*, s. 13.

jedynie sankcji (np. odsetek), a zmniejszone wpływy do budżetu są rekompensowane zmniejszonymi kosztami wymiaru w związku z przekazaniem przez podatnika pełnej i rzetelnej informacji o zdarzeniach powodujących powstanie obowiązku podatkowego. Formy działania administracji nie muszą się ograniczać do wydawania decyzji administracyjnych<sup>31</sup>. Administracja ma bowiem być skuteczna, a niekoniecznie sformalizowana. Praktyka zaś jest taka, że administracja – z uwagi na nadmierne sformalizowanie – jest coraz mniej skuteczna. Brak skuteczności jest bardzo kosztowny dla budżetu i podatnika, np. gdy dochodzi do wszczęcia postępowania podatkowego z dużym opóźnieniem. Opóźnione wszczęcie postępowania podatkowego, zmierzającego do określenia (ustalenia) właściwej wysokości zobowiązania podatkowego, powoduje bowiem opóźnione wpływy do budżetu, które zagrażają utrzymaniu równowagi budżetowej (pomiędzy dochodami a wydatkami budżetowymi). Z kolei w przypadku podatnika zwiększa jego obciążenie podatkowe, ponieważ wysokość odsetek za zwłokę jest uzależniona od tego, ile czasu upłynie od terminu płatności podatku do jego zapłaty. W związku z tym w praktyce często dochodzi w takich przypadkach do likwidacji źródła opodatkowania. Dlatego pojawiają się sugestie dotyczące konieczności doskonalenia polskiej administracji, ponieważ wiele rozwiązań to pozostałości okresu totalitarnego<sup>32</sup>.

Z drugiej jednak strony, fakt, iż organ podatkowy nie ma nieograniczonego czasu na wszczęcie i zakończenie postępowania podatkowego, jest przyczyną unikania opodatkowania przez niektórych podatników. Taka sytuacja jest sprzeczna z zasadą sprawiedliwości podatkowej<sup>33</sup>. Samo wydanie decyzji nie przerywa biegu przedawnienia, co w konsekwencji może prowadzić do sytuacji, że organ podatkowy zdąży wydać decyzję przed przedawnieniem, lecz nie będzie mógł jej wykonać. Taka sytuacja powoduje marnotrawienie środków publicznych. Można by tego uniknąć poprzez wprowadzenie przepisu, że wszczęcie postępowania podatkowego przerywa bieg przedawnienia zobowiązania (przynajmniej w części nieujawnionej w deklaracji przez podatnika). Zasada sprawiedliwości podatkowej nakazuje, a zasada zdrowego rozsądku dodatkowo to wzmocnia, aby podatnik, znajdujący się w sytuacji, z którą usta-

---

<sup>31</sup> Por. J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. III, pod red. T. Rabskiej, J. Łętowskiego, Wrocław 1978, s. 41–44.

<sup>32</sup> G. Górski, *Historia administracji*, Warszawa 2002, s. 311.

<sup>33</sup> A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo...*, s. 33–38.

wodawca łączy powstanie obowiązku podatkowego, nie mógł być zwolniony z obowiązku zapłaty podatku tylko dlatego, że udało mu się skutecznie ukryć ten fakt, względnie dlatego, że organ podatkowy zbyt późno wydał decyzję (bardzo często w wyniku destruktywnych działań podatnika, np. poprzez nie reagowanie na wezwania).

O ile zatem ograniczenia możliwości wszczęcia i prowadzenia postępowania podatkowego, z uwagi na przepisy dotyczące przedawnienia prawa do dokonania wymiaru podatku, nie budzą zastrzeżeń, ponieważ skuteczne doręczenie decyzji przed upływem terminu przedawnienia pozwala na późniejsze wymuszanie jej wykonania, o tyle przepisy dotyczące przedawnienia zobowiązań podatkowych są sprzeczne z zasadami zdrowego rozsądku, ponieważ wymuszają podjęcie energicznych działań egzekucyjnych bezpośrednio po doręczeniu decyzji określającej właściwą wysokość podatku (w przeciwnym razie zobowiązanie podatkowe przedawni się). Rodzi to nie tylko konflikty na linii organ podatkowy – podatnik (przykład związany ze sprzedażą akcji Banku Handlowego SA w Warszawie<sup>34</sup>), ale może także prowadzić do niepotrzebnego zlikwidowania źródła opodatkowania, a tym samym strat nie tylko po stronie podatnika, ale również budżetu.

W podatku od spadków i darowizn<sup>35</sup> ustawodawca jest o wiele bardziej rygorystyczny. Obowiązek podatkowy w tym przypadku (gdy nabycie w drodze

---

<sup>34</sup> Spór dotyczył pojęcia „oferta publiczna”. Przepisy prawa podatkowego nie zawierają bowiem definicji tego pojęcia. Co więcej, jednoznacznej definicji nie było w ogóle w polskim systemie podatkowym. W związku z tym organy podatkowe w celu ustalenia znaczenia tego terminu odwoływały się do ustawy Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (Dz.U. nr 118, poz. 754 ze zm.), zgodnie z którą pod pojęciem pierwszej oferty publicznej należy rozumieć proponowanie po raz pierwszy przez wprowadzającego lub subemitenta usługowego, w sposób określony w art. 2 ww. ustawy, nabycia praw z emitowanych w serii papierów wartościowych, jeżeli oferta ma charakter publiczny. W tej sytuacji kwestię publicznego charakteru danej oferty rozstrzygano w oparciu o art. 2 ust. 1 ww. ustawy, w myśl którego publicznym obrotem papierami wartościowymi jest proponowanie nabycia lub nabycie emitowanych w serii papierów wartościowych, przy wykorzystaniu środków masowego przekazu albo w inny sposób, jeżeli proponowane nabycie skierowane jest do więcej niż 300 osób albo do nieoznaczonego adresata. W przepisie tym ustawodawca określił jednocześnie przypadki, w których oferta nabycia jest pozbawiona publicznego charakteru. Wśród tych przypadków jest wymieniona m.in. sytuacja, gdy nabycie jest związane z przekształceniem przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa.

<sup>35</sup> Ustawa z 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2004 r., nr 142, poz. 1514 ze zm.).

darowizny nie zostało zgłoszone do opodatkowania) powstaje z chwilą powołania się przed organem podatkowym na okoliczność dokonania tej darowizny<sup>36</sup>.

Należy podkreślić, że ograniczenie czasowe, o którym mowa w art. 68 Ordynacji podatkowej, dotyczy nie tylko możliwości wszczęcia, ale również prowadzenia postępowania w sprawie ustalenia zobowiązania podatkowego po upływie terminu przedawnienia<sup>37</sup>. Tym samym, jeżeli organ podatkowy skutecznie nie doręczy<sup>38</sup> decyzji wymiarowej przed upływem terminu przedawnienia, będzie musiał umorzyć postępowanie jako bezprzedmiotowe.

Jak wynika z przedstawionego stanu prawnego, problem tkwi nie w tym, że organ podatkowy ma ograniczony czas, w którym może wszcząć postępowanie podatkowe w celu wydania decyzji ustalającej podatek, ale w tym, że w wyniku destruktywnego działania podatnika (np. świadomego wydłużania postępowania w związku z nie stawianiem się na wezwania) postępowanie trzeba niekiedy umorzyć z uwagi na przedawnienie.

Nie kwestionując zasadności instytucji przedawnienia (przeciąganie się w czasie stosunku podatkowo-prawnego jest równie szkodliwe, jak niewykonanie zobowiązania)<sup>39</sup>, należy stwierdzić, że racjonalny ustawodawca nie powinien tworzyć norm prawnych, które podwyższają koszty poboru podatku, ani norm, które prowadzą do likwidacji źródła opodatkowania. Ponadto, postępowanie podatkowe przed organami pierwszej instancji jest nie tylko bardzo kosztowne (choćby z uwagi na to, że często toczy się zbyt długo), ale również jest ono nieefektywne ze względu na brak odpowiednich instrumentów prawnych i technicznych, pozwalających zweryfikować obiektywnie rzetelność danych zawartych w deklaracjach. Załatwienie każdej sprawy administracyjnej wymaga zaś jedynie ustalenia stanu faktycznego i prawnego<sup>40</sup>. Zasada aktywnego udziału strony w postępowaniu nie powinna odgrywać dominującej roli,

---

<sup>36</sup> Szerzej Z. Ofiarski, *Ustawa o podatku od spadków i darowizn*, Warszawa 2002, s. 17 i n.

<sup>37</sup> M. Staniszewski, *Podatnik przed Urzędem Skarbowym...*, s. 148–156.

<sup>38</sup> Nie ma w tym przypadku znaczenia czy decyzja została doręczona do rąk podatnika czy w wyniku zastosowania jednej z form doręczeń zastępczych (np. przez doręczenie sąsiadowi adresata).

<sup>39</sup> C. Kosikowski, H. Dzwonkowski, A. Huchla, *Ustawa Ordynacja podatkowa...*, s. 258.

<sup>40</sup> J. Borkowski, *Moja sprawa w urzędzie. Poradnik interesanta*, Łódź–Zielona Góra 1998, s. 49.

ponieważ rolę taką pełnią zasada praworządności i zasada prawdy materialnej (z nich wynikają pozostałe zasady)<sup>41</sup>.

Konstrukcja postępowania podatkowego nie jest korzystnie oceniana również z punktu widzenia podatnika, ponieważ organ podatkowy arbitralnie, władczo decyduje o jego prawach i obowiązkach. Zmiany uprawnień i obowiązków uczestników tego postępowaniu powinny być zatem przyjęte z zadowoleniem. Organ podatkowy powinien mieć przede wszystkim uprawnienia i obowiązki wierzyciela, a podatnik – zobowiązanego. Innymi słowy, organ podatkowy nie tyle powinien być nastawiony na prowadzenie postępowania w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych, co powinien umieć wykazać w sposób obiektywny i bezsporny, że żądana kwota zobowiązania jest faktycznie należna. Z kolei zobowiązany powinien nie tyle aktywnie uczestniczyć w postępowaniu, co przedstawiać wszelkie możliwe dowody potwierdzające rzetelność danych zawartych w deklaracji. Administracja powinna być bowiem sprawna i rzetelna, a mówiąc zwięźle, po prostu dobra<sup>42</sup>. Nadmierne rozbudowana procedura nie tylko nie ułatwia zbudowania takiej administracji, ale także nie służy podatnikowi, jedynie pozornie (formalnie) chroniąc jego prawa.

### Postępowanie przed organami drugiej instancji

Zgodnie z art. 220 § 1 Ordynacji podatkowej, prawo wniesienia odwołania służy niezależnie od treści zaskarżanej decyzji, tzn. przysługuje także od decyzji pozytywnych, w tym decyzji w całości uwzględniających żądanie strony<sup>43</sup>. Przepis ten potwierdza ustanowioną w art. 127 Ordynacji podatkowej zasadę dwuinstancyjności, w myśl której postępowanie podatkowe zakończone wydaniem decyzji przez organ podatkowy pierwszej instancji, może być dodatkowo prowadzone przez organ drugiej instancji, o ile adresat takiej decyzji złoży odwołanie. Każda sprawa może być zatem rozpatrywana najwyżej przez

---

<sup>41</sup> W. Chróścielewski, W. Nykiel, *Postępowanie podatkowe w świetle Ordynacji podatkowej*, Warszawa 2000, s. 22 i n.; A. Hanusz, P. Czerski, *Zasada prawdy materialnej...*, s. 90–109; B. Dauter, *Zasady ogólne postępowania podatkowego*, „Gazeta Sądowa” 2001, nr 5, s. 54.

<sup>42</sup> J. Helios, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji – analiza postanowień a polski system prawny*, cz. I, „Prawo i Podatki Unii Europejskiej” 2005, nr 9, s. 25–27.

<sup>43</sup> Wyrok NSA z 3 lipca 1992 r., sygn. SA/Wr 455/92, ONSA 1993, nr 3, poz. 62.

dwa organy, pierwszej i drugiej instancji. Zasada ta dotyczy wszystkich postępowań podatkowych, niezależnie od ich przedmiotu. Wszczęcie postępowania odwoławczego umożliwia ponowne rozpatrzenie tej samej sprawy przez organ wyższego stopnia. Granice postępowania odwoławczego są wyznaczone zasadami ogólnymi, a w szczególności zasadą prawdy materialnej<sup>44</sup>.

Nie może więc dziwić fakt, że zasada dwuinstancyjności jest uznawana za najważniejszy środek ochrony wolności i praw<sup>45</sup>. Trzeba także zaznaczyć, że w postępowaniu odwoławczym można naprawić prawie wszystkie błędy organu pierwszej instancji. Jest to zatem postępowanie bardzo szerokie. W postępowaniu tym odpowiednie zastosowanie mają przepisy o postępowaniu przed organami pierwszej instancji. Chodzi przede wszystkim o przepisy dotyczące zasad ogólnych oraz postępowania dowodowego. Odwołanie jest najważniejszym środkiem kontroli decyzji podejmowanych w pierwszej instancji<sup>46</sup>. W postępowaniu tym organ odwoławczy nie jest bowiem związany żądaniem strony. Oznacza to, że rozstrzygnięcie, jakie w nim zapada może wykraczać poza zakres żądania strony. Co więcej, organ odwoławczy ma obowiązek ustalić wpływ błędów popełnionych przez organ pierwszej instancji na wydanie zaskarżonej decyzji, niezależnie od tego czy strona te błędy zauważyła i zawarła w formie zarzutów w odwołaniu, czy też nie. Mimo takich obwarowań i gwarancji, w odczuciu podatników, organ odwoławczy nie zawsze stoi na straży praworządności, lecz chroni jedynie interes Skarbu Państwa (województwa itp.). Można się z taką opinią nie zgadzać, bo jest ona daleko niesprawiedliwa, lecz takie są odczucia społeczeństwa i dziennikarzy, o czym świadczą liczne przykłady przedstawiane w programie telewizyjnym Elżbiety Jaworowicz i opisywane w prasie lokalnej i krajowej<sup>47</sup>. Należy przypuszczać, że odbiór działań administracji skarbowej byłby inny, gdyby w drugiej instancji merytoryczne rozstrzygnięcia wydawała komisja odwoławcza, a najlepiej sąd administracyjny. Najistotniejszą korzyścią z takiego rozwiązania byłoby jednak to, że wykluczono by w ten sposób wciąż niestety liczne przypadki utrzymywania

<sup>44</sup> M. Wyszomirska-Łapczyńska, *Zaskarżenie decyzji podatkowej*, Warszawa 1999, s. 54.

<sup>45</sup> K. Koperkiewicz-Mordel, W. Nykiel, W. Chróścielewski, *Polskie prawo podatkowe*, Warszawa 2003, s. 109.

<sup>46</sup> A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo...*, Warszawa 2002, s. 371.

<sup>47</sup> M. Zieliński, *Coraz bardziej szaro*, „Tygodnik Powszechny” 2006, nr 11, s. 11; A. Grabowska, *Wysokie koszty dobroczynności*, „Rzeczpospolita” 2006, nr 38, s. C1; E. Matyszewska, *Najwyższy czas na zmiany*, „Gazeta Prawna” 2006, nr 30, s. 3.

w mocy przez organ odwoławczy decyzji, które następnie są uchylane przez sąd administracyjny z uwagi na rażące naruszenie prawa. Większość takich przypadków kończy się jednocześnie likwidacją przedsiębiorstwa, a tym samym źródła opodatkowania, ponieważ wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji. Z takich głównie powodów panuje powszechne przekonanie o nadmiernym fiskalizmie polskiego systemu podatkowego, chociaż analizując ten problem z punktu widzenia zakresu redystrybucji PKB, Polska na tle innych państw nie stosuje rażąco wysokich obciążeń<sup>48</sup>.

W postępowaniu odwoławczym dotyczącym decyzji wymiarowych nie obowiązuje zakaz pogarszania sytuacji prawnej osoby skarżącej. Niejednokrotnie w obawie przed wymiarem uzupełniającym (co przy niejasnych i zawyłych przepisach zawsze może się zdarzyć) podatnik rezygnuje z zaskarżenia decyzji. Nie mniej istotny problem stanowi fakt, że ustawodawca nie zwalnia strony z obowiązku wykonania zaskarżonej decyzji. Odwołanie w postępowaniu podatkowym, w przeciwieństwie do ogólnego postępowania administracyjnego, nie jest bowiem środkiem suspensywnym<sup>49</sup>. Zgodnie bowiem z art. 224 § 1 Ordynacji podatkowej, wniesienie odwołania od decyzji organu podatkowego zasadniczo nie wstrzymuje jej wykonania. Zasada ta jest powszechnie krytykowana i niewykluczone, że niebawem wykonywane będą jedynie te decyzje, którym nadany zostanie rygor natychmiastowej wykonalności. W dodatku, decyzje w drugiej instancji będą wydawane po przeprowadzeniu rozprawy<sup>50</sup>. W obecnym stanie prawnym podatnik, chcąc uchronić się przed egzekucją, nawet gdy jest w 100% przekonany o niesłuszności rozstrzygnięcia, wpłaca podatek, zamrażając w ten sposób część swojego kapitału. Jeżeli takie działania nie prowadzą w konsekwencji do likwidacji źródła opodatkowania, to przynajmniej w sposób zdecydowany zmniejszają szansę poszerzenia bazy podatkowej. W postępowaniu podatkowym wstrzymanie wykonania decyzji dotyczy bowiem w zasadzie decyzji wymiarowych (określających lub ustalających zo-

---

<sup>48</sup> *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, pod red. J. Ostaszewskiego, Z. Fedorowicza, T. Kierczyńskiego, Warszawa 2004, s. 318–319.

<sup>49</sup> Por. J. Zimmermann, *Ordynacja podatkowa...*, s. 266.

<sup>50</sup> M. Kutarba, E. Matyszewska, *Rozmawiamy z Mirosławem Barszczem, Wiceministrem Finansów. Niższe podatki bez obniżki*, „Gazeta Prawna” 2006, nr 37, s. 6–7.

bowiązanie podatkowe), a więc nakazujących zapłacenie określonej kwoty podatku<sup>51</sup>.

Zasada dwuinstancyjności gwarantuje, że organ odwoławczy nie musi opierać się wyłącznie na materiale dowodowym organu pierwszej instancji, lecz może prowadzić swoje postępowanie wyjaśniające. Zgodnie z art. 229 Ordynacji podatkowej, organ odwoławczy może przeprowadzić (na żądanie strony lub z urzędu) dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie. Może także zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję. Przepis ten potwierdza zatem tezę, że postępowanie odwoławcze nie musi sprowadzać się wyłącznie do analizy i oceny materiału dowodowego zgromadzonego przez organ podatkowy pierwszej instancji<sup>52</sup>. Organ odwoławczy może gromadzić własny materiał dowodowy bądź bezpośrednio, bądź za pośrednictwem organu pierwszej instancji. Ustawodawca nie wprowadził żadnych ograniczeń w zakresie stosowanych w postępowaniu odwoławczym środków dowodowych. Szczególnym dowodem jest jednak dokumentacja podatkowa, a zwłaszcza księgi podatkowe<sup>53</sup>. Mimo że jest to dokument prywatny, ustawodawca wprowadził domniemanie ich prawdziwości<sup>54</sup>. O szczególnej mocy dowodowej ksiąg często zapominają jednak organy pierwszej i drugiej instancji i wymierzają inną wysokość podatku niż wynika to z zapisów księgowych, mimo iż wcześniej nie wykazały nierzetelności w protokole badania księgi<sup>55</sup>. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest m.in. brak profesjonalnej kadry urzędniczej. W konsekwencji postępowania wobec wielkich oszustów kończą się niczym (na ogół z przyczyn formalnych decyzje są uchylane w postępowaniu odwoławczym i w rezultacie zobowiązanie podatkowe przedawnia się). Bezkarne zatem oszukuje się budżet poprzez wystawianie fałszywych faktur, „pranie brudnych pieniędzy” (przypuszcza się, że chodzi o kwotę porównywalną z wielkością deficytu budżetowego), handluje się kosztami itp.<sup>56</sup>

<sup>51</sup> C. Kosikowski, H. Dzwonkowski, A. Huchla, *Ustawa Ordynacja podatkowa...*, s. 550.

<sup>52</sup> M. Staniszewski, *Podatnik przed Urzędem Skarbowym...*, s. 228–243.

<sup>53</sup> J. Kulicki, P. Sokół, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 1995, s. 92.

<sup>54</sup> W. Chróścielewski, W. Nykiel, *Postępowanie podatkowe...*, s. 71.

<sup>55</sup> Wyrok WSA z 16 listopada 2004 r., sygn. III SA 3525/03, „Monitor Podatkowy” 2005, nr 2, poz. 42, wyrok NSA z 28 maja 2003 r., sygn. I SA/Łd 2418/01, ONSA 2004, nr 2, poz. 71; wyrok NSA z 24 lipca 2000 r. sygn. I SA/Ka 319/99, LEX nr 65273.

<sup>56</sup> A. Gargas, M. Gajek, *Ciemne sprawy białych kolnierzyków*, OZON 2006, nr 11, s. 12–15.



W wyniku bezskuteczności działań administracji skarbowej wobec tzw. oszustów w białych kołnierzykach w sposób podwójny tracą podatnicy uczciwi. Po pierwsze, w wyniku oszustw tych pierwszych pozostają z nieściągalnymi wierzytelnościami, co niekiedy prowadzi do likwidacji działalności, a więc również źródła opodatkowania, a po drugie – na nich skupia się ciężar finansowania zadań realizowanych przez państwo. W konsekwencji, mimo iż poziom redystrybucji PKB nie jest w Polsce najwyższy, to zważywszy, że część podmiotów biorących udział w pierwotnym podziale PKB w ogóle nie płaci podatków (lub wysokość płaconych podatków jest nieadekwatna do ich dochodów), podatnicy rzetelnie wywiązujący się ze swoich obowiązków są obciążani podatkami ponad ich zdolności płatnicze, co również może i często prowadzi do likwidacji źródła opodatkowania. Dodatkowo ta grupa podatników nie wykorzystuje kruczków prawnych zawilej procedury podatkowej i często przegrywa sprawę w postępowaniu odwoławczym. Z zadowoleniem należy w związku z tym przyjąć przywrócenie rozprawy w postępowaniu odwoławczym, ponieważ ta forma jest bardziej przyjazna podatnikowi (uczciwemu podatnikowi)<sup>57</sup>.

Zmiany muszą być jednak głębsze. Nie wystarczy zatem wprowadzić rozprawę jako formę rozpatrywania odwołania, aby w ten sposób zwiększyć wiarygodność i rzetelność rozstrzygnięć organów odwoławczych. W odczuciu społecznym takie działanie nie będzie miało żadnego znaczenia, ponieważ organy podatkowe zarówno pierwszej jak i drugiej instancji są odbierane jako podmioty nieobiektywne, niezależnie od tego, jak bardzo starałyby się wykazać swoją bezstronność. Nie ma także znaczenia fakt, że postępowanie odwoławcze na ogół nie sprowadza się wyłącznie do analizy i oceny materiału dowodowego, zgromadzonego przez organ podatkowy pierwszej instancji. Istotne jest, że w organie odwoławczym strona nie widzi instytucji, która obiektywnie stara się załatwić sprawę, lecz podmiot, który dba wyłącznie o interes budżetu<sup>58</sup>. Wydaje się, że żadne zmiany niewykraczające zdecydowanie poza obecne stereotypy nie pozwolą zmienić tego postrzegania. W interesie państwa oraz wszystkich

---

<sup>57</sup> M. Kutarba, E. Matyszewska, *Rozmawiamy z Mirosławem Barszczem...*, s. 6–7.

<sup>58</sup> G.J. Leśniak, *Lepiej zamknąć firmę niż zapłacić VAT*, „Rzeczypospolita” 2005, nr 304, s. C1; R. Szymkowiak, G. Wiśniowski, *Wojna fiskusa z zakładami pracy chronionej trwa*, „Rzeczypospolita” 2005, nr 244, s. C4; B. Drewnowska, *Skarbowka odróżnia filc od maty*, „Rzeczypospolita” 2005, nr 239, s. C2; A. Grabowska, *Optymalizacja to nie przestępstwo*, „Rzeczypospolita” 2005, nr 247, s. C3.

obywateli jest zaś to, aby organy podatkowe we wszystkich przypadkach, kiedy deklarowana przez podatnika wysokość podatku odbiega od kwoty faktycznej, mogły przy akceptacji społecznej określić właściwą jego wysokość w postępowaniu podatkowym (ani o złotówkę niższą lub wyższą od należnego)<sup>59</sup>. Na straży takiego postępowania powinien stać organ drugiej instancji (niekoniecznie administracyjny), który z zachowaniem kontrydiktoryjności rozważy wszystkie za i przeciw stron stosunku podatkowo-prawnego. Według obecnego stanu prawnego, organy podatkowe w postępowaniu administracyjnym rozstrzygają w zasadzie w sprawach, w których są stronami i tym samym zawsze ich obiektywizm będzie budził wątpliwości<sup>60</sup>. W tym stanie rzeczy, utrzymywanie dotychczasowego stanu prawnego, nawet zmodyfikowanego poprzez wprowadzenie rozprawy jako formy rozpatrywania odwołania, nie zmieni nastawienia co do braku obiektywizmu i w związku z tym jest stratą publicznych pieniędzy<sup>61</sup>. Odpowiednia technika postępowania podatkowego, tzn. określone metody zmierzające do uskutecznienia roszczeń wierzyciela podatkowo-prawnego wobec podatnika, płatnika itp., warunkuje bowiem nie tylko skuteczność działań administracji skarbowej, ale również kształtuje właściwe stosunki stron stosunku podatkowo-prawnego oraz decyduje o kosztach tego postępowania zarówno po stronie wierzyciela, jak i zobowiązanego<sup>62</sup>. Pozwoli to jednocześnie zmniejszyć szarą strefę, co jest potrzebą chwili, ponieważ w Polsce prawie 30% (27,4%) PKB jest wytwarzane w szarej strefie<sup>63</sup>, a tym samym obniżyć wysokość podatków.

---

<sup>59</sup> K. Piłat, *Kiedy i jak fiskus szacuje dochód*, „Gazeta Prawna” 2005, nr 199, s. 8; K. Piłat, K. Tomaszewski, *Oni wyludzają my wyludzamy*, „Gazeta Prawna” 2005, nr 162, s. 1, 5.

<sup>60</sup> G.J. Leśniak, *Urzednicy do weryfikacji*, „Rzeczypospolita” 2005, nr 276, s. C1.

<sup>61</sup> T. Kulikowski, *Zmiany w ordynacji utrudnią postępowania podatkowe*, „Rzeczypospolita” 2005, nr 238, s. C3; G.J. Leśniak, *Skarbowka przegrywa z przepisami*, „Rzeczypospolita” 2005, nr 80, s. C3.

<sup>62</sup> R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, s. 231–232.

<sup>63</sup> *Teoretyczne podstawy reformy podatków...*, s. 330.

## Nadzwyczajne środki zaskarżenia

Z każdą decyzją ostateczną, tzn. decyzją, od której nie służy odwołanie w postępowaniu podatkowym, łączy się domniemanie prawidłowości<sup>64</sup>. Oznacza to, że decyzja organu podatkowego pierwszej instancji, o ile strona nie złożyła od niej odwołania oraz decyzja organu drugiej instancji, wywołuje skutki prawne tak długo, jak długo nie zostanie z obrotu prawnego wyeliminowana<sup>65</sup>. Przy czym uchylenie lub zmiana takich decyzji, ich wygaśnięcie lub stwierdzenie nieważności może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w ustawie o Ordynacji podatkowej oraz innych ustawach podatkowych. Głównym celem zasady trwałości decyzji ostatecznej jest bowiem nie tylko ochrona praw nabytych strony, lecz także ochrona porządku prawnego.

Dowolność przy dokonywaniu zmian takich decyzji nie dawałaby pewności co do obowiązującego porządku prawnego. Żaden podmiot nie powinien być więc zaskakiwany zmianą stanowiska organu podatkowego wyrażonego w decyzji podatkowej. Zasada ta nie dotyczy decyzji nieostatecznych, ponieważ w postępowaniu odwoławczym można w znacznym stopniu zmienić rozstrzygnięcie. W przypadku decyzji wymiarowych można nawet pogorszyć sytuację prawną skarżącego<sup>66</sup>, ponieważ organ odwoławczy może zwrócić sprawę do tzw. wymiaru uzupełniającego. Wzruszenie decyzji ostatecznych z powodu zaniżenia wymiaru podatku jest natomiast niedopuszczalne, jeżeli nie zachodzą przesłanki do wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji. Podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji stanowi natomiast bez wątpienia nałożenie na obywatela podatku w sytuacji, gdy nie ciąży na nim z mocy ustawy obowiązek podatkowy<sup>67</sup>. Zasada trwałości decyzji ostatecznych oznacza bowiem, że organ podatkowy może dokonać zmiany treści decyzji ostatecznej wyłącznie w wypadkach przewidzianych w ustawach podatkowych<sup>68</sup>. Wymaga to wydania nowej decyzji lub – w razie oczywistej omyłki – postanowienia o jej sprostowaniu, na które służy stronie zażalenie. Niedopuszczalne jest nato-

<sup>64</sup> A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo...*, s. 375.

<sup>65</sup> Wyrok NSA z 20 lipca 1981 r., sygn. SA 1478/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 72.

<sup>66</sup> K. Koperkiewicz-Mordel, W. Nykiel, W. Chróścielewski, *Polskie prawo...*, s. 114.

<sup>67</sup> M. Staniszewski, *Podatnik przed Urzędem Skarbowym...*, s. 250–276.

<sup>68</sup> Wyrok WSA z 14 października 2004 r., sygn. SA/Wr 3191/02, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 2005, nr 1, poz. 3.

miast korygowanie przez organ podatkowy treści decyzji ostatecznej. Niezależnie od powodów takiej korekty i tak ważna pozostanie decyzja w pierwotnym brzmieniu. Wzruszenie decyzji ostatecznych może nastąpić w trybach nadzwyczajnych, które nie są konkurencyjne, ponieważ każdy z nich oparty jest na różnych przesłankach<sup>69</sup>.

W trybie nadzwyczajnym określonym w Ordynacji podatkowej można uchylić lub zmienić decyzję ostateczną wyłącznie:

- w wyniku wznowienia postępowania, jeżeli istnieje jedna z przesłanek taksatywnie wymienionych w art. 240;
- przez stwierdzenie nieważności, jeżeli istnieje jedna z przesłanek taksatywnie wymienionych w art. 247;
- na podstawie art. 253, jeżeli przemawia za tym interes publiczny lub ważny interes podatnika, pod warunkiem, że na mocy takiej decyzji strona nie nabyła prawa;
- na podstawie art. 253a), za zgodą strony, która na mocy tej decyzji nabyła prawo, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes publiczny lub ważny interes strony;
- na podstawie art. 254, ale wyłącznie taką decyzję ostateczną, która ustala lub określa wysokość zobowiązania podatkowego na dany okres, jeżeli po jej doręczeniu nastąpiła zmiana okoliczności faktycznych, mających wpływ na ustalenie lub określenie wysokości zobowiązania, a skutki wystąpienia tych okoliczności zostały uregulowane w przepisach prawa podatkowego obowiązujących w dniu wydania decyzji;
- na podstawie art. 255, jeżeli decyzja została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonych czynności, a strona nie dopełniła ich w wyznaczonym terminie;
- przez stwierdzenie wygaśnięcia decyzji na podstawie art. 258.

Katalog ten jest dość obszerny i w związku z tym, wyjątek od ogólnej zasady trwałości decyzji ostatecznych jest w konsekwencji rozbudowaną procedurą, w ramach której można zmieniać istniejący porządek prawny. Z punktu widzenia uprawnień organów podatkowych najistotniejsze jest jednak to, że niektóre z ww. regulacji oparte są na uznaniu administracyjnym, np. zmiana

---

<sup>69</sup> S. Babiarez, B. Dauter, B. Gruszczyński, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Ordynacja podatkowa...*, s. 601.

w trybie art. 253 Ordynacji podatkowej<sup>70</sup>. Nie ma zatem pewności, że podmiot nie będzie zaskakiwany zmianą stanowiska organu podatkowego wyrażonego w decyzji podatkowej. Z punktu widzenia zasady taniaści opodatkowania, najistotniejsze są jednak koszty tych postępowań. Trzeba bowiem podkreślić, że są one czasochłonne, a w praktyce rzadko w wyniku tych procedur dochodzi do zmiany istniejącego porządku prawnego. Przede wszystkim wykorzystywane są do przewlekania postępowania egzekucyjnego. Zobowiązany, wobec którego toczy się egzekucja, sięga do nadzwyczajnych środków zaskarżania, aby w ten sposób stworzyć pozory niepewności co do treści i zakresu obowiązków wynikających z decyzji podatkowej, a tym samym wykazać bezzasadność wymuszania ich wykonania przez zastosowanie środków egzekucyjnych. Z drugiej jednak strony trzeba wyraźnie podkreślić, że niepewność taka rzeczywiście istnieje, skoro ponad 20% skarg wnoszonych do sądów administracyjnych skutkuje uchynieniem zaskarżonych decyzji. Jeżeli jednocześnie się zważy, że przeciętnie od wniesienia skargi do jej załatwienia upływa dwa lata, to można stwierdzić, że teoretycznie niepewność co do istniejącego porządku prawnego, a ściślej mówiąc co do wysokości zobowiązania podatkowego może trwać kilka lat. Jest to sytuacja nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa, stojąca w sprzeczności z zasadami podatkowymi, a w szczególności z zasadami pewności i taniaści opodatkowania.

Najistotniejsze jest jednak, że jeżeli żądanie stwierdzenia nieważności decyzji zostało wniesione po upływie 5 lat od dnia doręczenia decyzji, to nie podlega ono rozpatrzeniu. Termin ustalony w art. 249 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa ma charakter przedawniający, co oznacza, że nie może on być przywracany w trybie przepisów art. 162–163 tej ustawy<sup>71</sup>. W praktyce oznacza to, że wykonywana będzie decyzja, która w sposób oczywisty sprzeczna jest z przepisem prawa i – w związku z powyższym – nie powinna pozostawać w obrocie prawnym praworządnego państwa<sup>72</sup>. Decyzja wadliwa (nawet dotknięta wadą powodującą konieczność stwierdzenia jej nieważności), do czasu jej uchynienia, wiąże bowiem zarówno adresata, jak i organ, który ją wydał. Z uwagi na upływ

---

<sup>70</sup> Wyrok WSA z 13 maja 2004 r., sygn. III SA 3311/02, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 2005, nr 4, poz. 90.

<sup>71</sup> Wyrok NSA z 9 stycznia 2003 r., sygn. III SA 2289/01, LEX nr 142230; wyrok NSA z 4 lipca 2001 r., sygn. V SA 1247/00, LEX nr 109280.

<sup>72</sup> Wyrok WSA z 14 października 2004 r., sygn. III SA 2293/03, „Monitor Podatkowy” 2004, nr 11, poz. 3.

czasu strona nie może jednak skorzystać z nadzwyczajnego środka zaskarżenia, jakim jest stwierdzenie nieważności decyzji, aby uwolnić się od obowiązku wykonania tej decyzji.

## Wnioski

Potrzebą chwili jest wprowadzenie takich zmian w przepisach prawa podatkowego, aby z jednej strony procedury podatkowe nie mogły być wykorzystywane do odlewiania postępowania egzekucyjnego, a z drugiej – aby podatnik nie był przymuszany do wykonania obowiązku, który określony (ustalony) został decyzją wydaną bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Istotne jest, aby dokonane zmiany spowodowały nie tylko większą pewność w obrocie prawnym, ale by również przyczyniły się do zmniejszenia kosztów poboru podatków. Można to osiągnąć m.in. poprzez wprowadzenie:

- postępowania ugodowego, pozwalającego zaoszczędzić koszty postępowania podatkowego poprzez ujawnienie przez podatnika wszystkich okoliczności sprawy w zamian za redukcję zobowiązania podatkowego (wraz z rozszerzeniem działalności administracyjnej rozszerzane powinny być formy tej działalności<sup>73</sup>);
- zasady, zgodnie z którą podatnik może skorygować swoją deklarację mimo toczącego się postępowania podatkowego lub kontroli podatkowej (przepisy prawa nie powinny odrywać się od ekonomiki procesowej<sup>74</sup>);
- ograniczenia procedury podatkowej przed organem pierwszej instancji do działań typowo wierzycielskich, tzn. organ podatkowy nie powinien wydawać decyzji wymiarowych lecz jedynie nakazy zapłaty, w których wskazywałby okoliczności powodujące, że podatek powstał w takiej a nie innej wysokości (byłyby to działania materialno-techniczne, które stanowiłyby podstawę do wszczęcia postępowania zabezpieczającego bezpośrednio po wydaniu nakazu, natomiast podstawę wszczęcia egzekucji stanowiłyby dopiero po uprawomocnieniu się);
- kontrydiktoryjności postępowania poprzez wprowadzenie, na wzór postępowania cywilnego, rozstrzygnięcia merytorycznego sporów pomiędzy orga-

<sup>73</sup> J. Starościak, *Prawne formy i metody...*, s. 97.

<sup>74</sup> J. Starościak, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 190.

nami podatkowymi a podatnikami przez komisje odwoławcze, względnie przez wojewódzkie sądy administracyjne (prawo powinno być bowiem skuteczne, tzn. powinna wystąpić zgodność społecznych rezultatów działania z zamiarem ustawodawcy<sup>75</sup>);

- zmian dotyczących wzruszania ostatecznych rozstrzygnięć, poprzez wyeliminowanie niektórych nadzwyczajnych środków zaskarżenia (nadmiar regulacji prawnych jest kosztowny i szkodzi demokracji<sup>76</sup>);
- zmian dotyczących kosztów postępowania – powinna być wyeliminowana zasada, zgodnie z którą koszty ponosi przede wszystkim Skarb Państwa (z uwagi na ekonomikę procesową koszty powinny obciążać stronę, jeżeli nie ujawniła wszystkich okoliczności sprawy);
- likwidacji takich ogólnych zasad postępowania jak: zasada udzielania informacji, zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych, zasada czynnego udziału strony w postępowaniu podatkowym, ponieważ zasady te są wykorzystywane przede wszystkim do odwlekania wydawania decyzji (w rzeczywistości praw podatnika chroni najpełniej zasada praworządności oraz zasada prawdy materialnej);
- jasnych zasad odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe podatnika, szczególnie podatników pozostających we wspólności majątkowej małżeńskiej (w aktualnym stanie prawnym współmałżonek podatnika ponosi odpowiedzialność majątkiem wspólnym, mimo że nie jest uczestnikiem postępowania podatkowego, a w dodatku podstawę prowadzenia egzekucji do majątku wspólnego stanowi tytuł wystawiony na imię i nazwisko podatnika).

Wszystkie proponowane wyżej zmiany pozwolą nie tylko zmniejszyć koszty poboru podatków, ale w większym niż dotychczas stopniu będą chronić interesy podatnika. Będzie to przy tym rzeczywista, a nie, jak to często ma dzisiaj miejsce, jedynie pozorna ochrona. Należy podkreślić, że postępowanie podatkowe, a ściślej mówiąc jego przebieg, jest zdeterminowany przede wszystkim treścią norm podatkowo-prawnych (głównie hipotecznym stanem faktycznym), określoną w ustawach podatkowych<sup>77</sup>. Nie wystarczy zatem zmiana procedury, jeżeli konstrukcja podatków nie będzie zmieniona.

---

<sup>75</sup> M. Borucka-Arctowa, *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967, s. 11.

<sup>76</sup> J. Starościak, *Podstawy prawne działania...*, s. 190.

<sup>77</sup> R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, s. 242.

Ochrona źródeł opodatkowania jest jednym z głównych postulatów formułowanych przez doktrynę pod adresem ustawodawcy. Trudno jednak dostrzec działania organów prawotwórczych, które miałyby na celu przekształcenie w obowiązujące normy prawne, postulaty wynikające z zasad podatkowych. Co więcej, szereg rozwiązań podatkowo-prawnych jest zaprzeczeniem postulatów wynikających z zasad podatkowych. Dotyczy to m.in. uprawnień administracji podatkowej i skarbowej, która z jednej strony nie ma dostatecznych instrumentów prawnych i technicznych do weryfikacji zeznań, a z drugiej jest obciążona zadaniami, niemającymi związku z wymiarem i poborem podatków. Do tego dochodzi brak jasnych zasad współdziałania poszczególnych jednostek aparatu podatkowego i skarbowego. W konsekwencji aparat podatkowy i skarbowy znajduje się nieustannie w sytuacji przymusowej, a ta nie sprzyja skuteczności działania<sup>78</sup>. Działania organów podatkowych idą zatem często na marne, ponieważ nie osiągają one zamierzonego celu<sup>79</sup>.

Nierozsądnie ustanowiony podatek to nie tylko wadliwa jego konstrukcja, ale również wadliwa i rozbudowana procedura. Istnieje ścisły związek między nierozsądnymi działaniami organów podatkowych, a likwidacją źródeł opodatkowania. O przykładach takich często głośno jest w mediach. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że organy podatkowe i skarbowe mają bezwzględny obowiązek podejmować działania zmierzające do określenia prawidłowej wysokości podatków (nie mając w tym zakresie żadnej możliwości wyboru). Centralnym problemem prawa administracyjnego jest bowiem problem praworządności<sup>80</sup>. Z drugiej jednak strony, opinia publiczna oczekuje od tych organów kierowania się zdrowym rozsądkiem i zasadą ochrony miejsc pracy, a więc w konsekwencji ochroną źródeł opodatkowania. Organy podatkowe, są co prawda umocowane do udzielania ulg w zapłacie podatków (raty, umorzenie), ale z uwagi na ich uznaniowość udzielane są niechętnie. Budzą bowiem bardzo dużo kontrowersji i nie zawsze są zdaniem opinii publicznej i NIK-u wykorzystywane w sposób właściwy. Wynika to z faktu, że z jednej strony przyznaje się daleko idące uprawnienia, a z drugiej – podważa się kompetencje i uczciwość osób, którym uprawnienia przyznano. Powodem tego jest nie tylko brak facho-

---

<sup>78</sup> T. Kotarbiński, *Abecadło praktyczności*, Warszawa 1972, s. 79.

<sup>79</sup> T. Kotarbiński, *Kurs logiki dla prawników*, Warszawa 1975, s. 175.

<sup>80</sup> W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 10.



wej kadry w administracji skarbowej, ale przede wszystkim to że administracja nie jest rozliczana z rezultatów ale z działania. Zgodnie zaś z zasadami organizacji pracy, ludzi powinno rozliczać się jedynie z rezultatów, natomiast prawidłowe funkcjonowanie odnosić się może do maszyn i urządzeń<sup>81</sup>. Uprawnienia przyznane przez polskiego prawodawcę organom podatkowym i skarbowym czynią je zatem z jednej strony organami bardzo surowymi i rygorystycznymi, a z drugiej – dla wybranych – bardzo łagodnymi.

Wprowadzenie możliwości zawierania układu redukującego egzekwowane zaległości podatkowe (zastępujące dotychczasowe umorzenie w ramach uznania administracyjnego) pozwoliłoby Skarbowi Państwa (gminie) zachowywać się jak racjonalny wierzyciel, który myśli nie tylko o maksymalnym wyegzekwowaniu zaległych zobowiązań, ale również o ochronie źródeł opodatkowania, miejsc pracy itp. Cykliczne wprowadzanie (co kilka lat) regulacji prawnej związanej z oddłużaniem byłoby w tej sytuacji zbędne. Jednocześnie należałoby wprowadzić – w przypadku braku podstaw do zawarcia układu – zakaz prowadzenia działalności. Naruszenie tego zakazu powinno być zagrożone sankcjami karnymi, aby nie pozostawał on jedynie zapisem ustawowym. Pozwoliłoby to zlikwidować patologiczne sytuacje występujące obecnie, a mianowicie prowadzenie przez kilka, czasami kilkanaście lat działalności – mimo narastającego zadłużenia. Rozwiązanie takie wyeliminowałoby problem wyłudzenia podatku VAT w związku z prowadzeniem działalności przez fikcyjne firmy, tzw. słupy.

Podstawową zasadą administracji skarbowej powinna być zasada (na wzór innych państw np. Holandii i Hiszpanii), zgodnie z którą administracja powinna służyć obywatelowi a nie obywatel administracji. Administracja powinna być zatem aktywna a podatnik powinien być podmiotem pasywnym. Warunkiem *sine qua non* takiej administracji jest profesjonalizm urzędników, czego w Polsce brakuje. Tylko na profesjonalnej, uczciwej kadrze urzędników można zbudować sprawny, elastyczny aparat skarbowy z szerokimi uprawnieniami w zakresie postępowania ugodowego i układowego. Tego typu zmiany pozwoliłyby uczynić administrację skarbową bardziej skuteczną, przy mniejszym nakładzie pracy. Wyeliminowałoby to zbyt częste wizyty poborców skarbowych u zobowiązanego, a tym samym obniżyłoby również z tego powodu koszty pobory

---

<sup>81</sup> S. Kowalewski, *Nauka administracji*, Łódź 1971, s. 30.

podatków. Jednocześnie, na wzór innych państw, zasadne byłoby zagwarantowanie podatnikom ochrony praw i obowiązków poprzez powołanie rzecznika podatników lub rady podatników jako ciała wspierających podatnika wobec działań administracji.

Z kolei urzędnicy skarbowi powinni być wspierani przez Ministerstwo Finansów, poprzez wydawanie na bieżąco różnego rodzaju instrukcji. Nie jest to propozycja odosobniona w świecie, ponieważ np. w Hiszpanii urzędnicy poprzez specjalny system komputerowy mogą zadawać pytania, na które odpowiedzi udzielają wybitni specjaliści na szczeblu centralnym. Nie można się w związku z tym dziwić, że w Hiszpanii, a więc w państwie o podobnej liczbie ludności, w administracji skarbowej zatrudnionych jest tylko 27 000 urzędników, a w Polsce aż 60 000. Z kolei w Holandii urzędnicy dostają każdego roku zbiór przepisów (w wydaniu książkowym) z aktualnymi przepisami. Holenderska administracja podatkowa jest natomiast uznawana za najlepszą na świecie. Przy zastosowaniu rozwiązań wprowadzanych w innych państwach, koszty poboru można by zmniejszyć o połowę. Najistotniejsze jest jednak, o ile bardziej, w wyniku takich działań, można by chronić źródła opodatkowania. Byłyby to oszczędności o tyle większe, o ile zważy się, jak wielu podatników, w wyniku błędów interpretacyjnych przepisów prawa podatkowego i związanej z tym bezwzględnej egzekucji, likwiduje działalność gospodarczą.

## **THE PRINCIPLE OF CHEAP TAXATION IN THE POLISH TAX PROCEEDINGS**

### **Summary**

The general rules of taxation proceedings have character of legal norms and due to that fact they are legally binding to the tax authorities. On the one hand they indicate the model of proceedings while on the other hand they are guidelines for acting. Not only do many obligations addressed to tax authorities arise from these rules but also methods of acting which have the unilateral character.

Furthermore, taxation proceedings is very expensive on the one hand and ineffective due to the lack of appropriate legal and technical instruments making it possible to objectively verify the accuracy of data contained in declarations on the other.

Thus rights vested by the Polish legislator in tax authorities make them very strict and rigorous for some taxpayers and very lenient for others (chosen).

*Translated by Przemysław Lembicz*



*HENRYK HAAK*

## ZGODA SĄDU NA WYDANIE MAŁOLETNIEMU DOKUMENTU PASZPORTOWEGO

### Wprowadzenie

Z dniem 28 sierpnia 2006 r. weszła w życie ustawa z dnia 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych<sup>1</sup>. Zastąpiła ona ustawę z dnia 29 listopada 1990 r. o paszportach<sup>2</sup>, która utraciła moc (art. 65 ustawy).

W myśl art. 2 pkt 2 ustawy, dokumentami paszportowymi są: paszport, paszport tymczasowy, paszport dyplomatyczny oraz paszport służbowy Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Te dokumenty stanowią w istocie rodzaje paszportów, przy czym wśród paszportów w znaczeniu użytym w art. 2 pkt 2 ustawy jest uzasadnione wyróżnienie paszportu tymczasowego<sup>3</sup>. Na marginesie – zwa-

---

<sup>1</sup> Dz.U. nr 143, poz. 1027 ze zm. (w skrócie: ustawa). Wyjątek dotyczy art. 16 tej ustawy stanowiącego, że osoba odbierająca dokument paszportowy sprawdza za pomocą czytnika elektronicznego czy dane osobowe i biometryczne zamieszczone w tym dokumencie są zgodne ze stanem faktycznym. W zakresie, w jakim uregulowanie to odnosi się do obywateli polskich przebywających za granicą, art. 16 wejdzie w życie 29 czerwca 2009 r. (art. 66 ustawy, znowelizowanej ustawą z 11 stycznia 2008 r. o zmianie ustawy o dokumentach paszportowych – Dz.U. nr 32, poz. 192).

<sup>2</sup> Dz.U. z 1991 r., nr 2, poz. 5 ze zm.

<sup>3</sup> Pozwala na to choćby tylko analiza art. 21 ust. 2 i 23 ust. 1 pkt 1 ustawy. Według art. 21 ust. 2 ustawy małoletniemu przed ukończeniem 5. roku życia na żądanie rodziców może być wydany paszport (z tym, że jego ważność nie może przekroczyć 5 lat od daty jego wydania), natomiast art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy stanowi, iż paszport tymczasowy wydaje się małoletnim do ukończenia 5. roku życia.

żywszy choćby tylko na przyjęte przez ustawodawcę nazwy poszczególnych dokumentów – nasuwa zastrzeżenie zastąpienie w aktualnym stanie prawnym dotychczasowego pojęcia „paszport” pojęciem „dokument paszportowy”<sup>4</sup>.

Na znaczenie dokumentu paszportowego wskazuje to, że: (1) uprawnia on do przekraczania granicy i pobytu za granicą, (2) poświadcza obywatelstwo polskie, a także (3) tożsamość osoby w nim wskazanej w zakresie danych, jakie ten dokument zawiera (art. 4 ustawy).

Jest regułą, że dokument paszportowy wydaje się na wniosek osoby pełnoletniej, po przedłożeniu wymaganych dokumentów, pobraniu danych biometrycznych i uiszczeniu należnej opłaty (art. 7 ust. 1 ustawy). Reguła ta dotyczy zatem osoby, która – w zasadzie – ukończyła 18 lat (art. 10 § 1 k.c.); jeżeli osoba, która nie ukończyła 18 lat, zawarła małżeństwo, to przez zawarcie małżeństwa uzyskuje ona pełnoletność, której nie traci w razie unieważnienia małżeństwa (art. 10 § 2 k.c.) ani w razie orzeczenia rozwodu przed osiągnięciem przez nią 18. roku życia<sup>5</sup>, ani ustania małżeństwa z powodu śmierci drugiego małżonka. Wydanie dokumentu paszportowego małoletniemu, tj. osobie, która nie jest pełnoletnia, następuje w zasadzie na wniosek rodziców albo rodzica, przy czym jest dopuszczalna w tym względzie ingerencja sądu powszechnego (art. 13 ust. 1 ustawy). Będzie o tym mowa poniżej. Za zajęciem się tą kwestią przemawia m.in. to, że małoletni należą do tych podmiotów, którym w szczególności należy się ochrona prawna.

Jest regułą, że do postępowań w sprawach uregulowanych ustawą stosuje się unormowania zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego (art. 6 ust. 1 ustawy)<sup>6</sup>. Nie dotyczy to – oczywiście – postępowań w sprawach wszczętych przed sądem powszechnym w sytuacji, o której mowa w art. 13 ust. 1 ustawy. Orzeczenie sądu powszechnego w tym względzie nie pozostaje jednak bez wpływu na rozstrzygnięcie wniosku o wydanie małoletniemu dokumentu paszportowego, choć np. – stosownie do treści art. 43 ust. 1 ustawy – paszporty

---

<sup>4</sup> W art. 2 ustawy z 29 listopada 1990 r. o paszportach ustawodawca ustalił następujące rodzaje paszportów: paszport, paszport dyplomatyczny, paszport służbowy Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz paszport tymczasowy.

<sup>5</sup> Por. np. K. Piasecki, w: *Kodeks cywilny z komentarzem*, pod red. J. Winiarza, Warszawa 1989, t. I, s. 26.

<sup>6</sup> Por. np. M. Pazdan, w: *Kodeks cywilny. Komentarz*, pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 1997, t. I, s. 57.

i paszporty tymczasowe wydaje wojewoda albo konsul. Także o tej kwestii będzie mowa poniżej.

Z mocy art. 13 ust. 4 ustawy, uwagi, które zostaną tu przedstawione, będą dotyczyć także odpowiednio ustanowionych przez sąd opiekunów małoletniego.

### **Rodzice jako podmiot uprawniony do złożenia w imieniu ich małoletniego dziecka wniosku o wydanie temu dziecku dokumentu paszportowego**

W myśl art. 13 ust. 1 ustawy jest regułą, że w imieniu małoletniego dziecka wnioski o wydanie mu dokumentu paszportowego składają jego rodzice, i to wspólnie. Złożenie takiego wniosku jest więc uprawnieniem tych osób, które są rodzicami dziecka, przy czym chodzi tu jedynie o te osoby, które są prawnymi rodzicami dziecka (pod pojęciem „prawnego rodzica” rozumie się także przysposabiającego<sup>7</sup>). Owym prawnym rodzicom dziecka przysługuje władza rodzicielska (art. 93 § 1 k.r.o.), nie dotyczy to jednak tego ojca dziecka, którego ojcostwo zostało ustalone przez sąd i któremu sąd nie przyznał władzy rodzicielskiej (art. 93 § 2 k.r.o.). To właśnie z faktu przysługiwania rodzicom władzy rodzicielskiej wynika ich uprawnienie do złożenia w imieniu ich małoletniego dziecka wniosku, o którym tu mowa.

Pojęcie „władza rodzicielska” jest różnie rozumiane. Władzę rodzicielską określa się np. jako całokształt uprawnień i obowiązków rodziców względem małoletniego dziecka w celu zapewnienia pieczy nad jego osobą i majątkiem<sup>8</sup>. Gdy chodzi o charakter prawny władzy rodzicielskiej, przeważa pogląd, że władza ta jest prawem podmiotowym rodziców<sup>9</sup>, choć – jak zauważa T. Smy-

---

<sup>7</sup> Na marginesie – w postanowieniu z 25 października 1983 r., III CRN 234/83, OSN CAP 1984, nr 8, poz. 135, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że zgoda matki na przysposobienie dziecka przez jej konkubenta wymaga z jej strony świadomości, że wskutek przysposobienia utraci ona władzę rodzicielską nad dzieckiem.

<sup>8</sup> Np. K. Jagielski, *Istota i treść władzy rodzicielskiej*, „Studia Cywilistyczne” 1963, t. 3, s. 101. Tak też np. H. Ciepła, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy z komentarzem*, pod red. K. Piasieckiego, Warszawa 2000, s. 551, a także J. Ignatowicz, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, pod red. K. Pietrzykowskiego, Warszawa 2003, s. 801.

<sup>9</sup> Np. J. Ignatowicz, w: J. Ignatowicz, M. Nazar, *Prawo rodzinne*, Warszawa 2005, s. 281; B. Walaszek, *Zarys prawa rodzinnego i opiekuńczego*, Warszawa 1971, s. 169. Już to powoduje, iż pojęcie „władza rodzicielska” jest poddawane krytyce i proponuje się inny termin, np. „piecza rodzicielska”.

czyński – bez wątpienia władzę rodzicielską wyznacza złożony stosunek prawny, którego elementem jest również prawo podmiotowe rodziców<sup>10</sup>. Według koncepcji przedstawionej przez T. Sokołowskiego, władzę rodzicielską wyznacza trójstronny stosunek prawny, a mianowicie: prawnorodzinny (między rodzicami a dzieckiem), cywilnoprawny przyznający prawo podmiotowe (między rodzicami a osobami trzecimi) oraz administracyjnoprawny (między rodzicami a państwem)<sup>11</sup>. J. Ignatowicz, opowiadając się za koncepcją władzy rodzicielskiej jako pieczy wykonywanej w interesie dziecka, akceptuje pogląd, iż najbardziej charakterystyczną cechą współczesnej władzy rodzicielskiej jest jej funkcja ochronna względem dziecka<sup>12</sup>. Według mnie na podkreślenie zasługuje to, iż władza rodzicielska jest treścią określonego stosunku rodzinnoprawnego łączącego rodziców i dziecko. Obejmuje ona prawa podmiotowe wynikające z tego stosunku prawnego oraz odpowiadający każdemu z tych praw obowiązki, przy czym treścią władzy rodzicielskiej nie są jedynie obowiązki i prawa rodziców, ale również prawa i obowiązki dziecka. Prawa i obowiązki dziecka są korelatywnie sprzężone z obowiązkami i prawami rodziców stanowiącymi część władzy rodzicielskiej<sup>13</sup>. Gdy chodzi o owe obowiązki i prawa rodziców – jak podkreślił Sąd Najwyższy – władza rodzicielska to przede wszystkim zespół obowiązków rodziców względem dziecka, zaś uprawnienia rodziców w stosunku do dziecka to niejako wtórny składnik tej władzy<sup>14</sup>. Do tego zespołu obowiązków i praw rodziców zalicza się m.in. obowiązek i prawo reprezentowania dziecka.

---

<sup>10</sup> T. Smoczyński, *Prawo rodzinne i opiekuńcze. Analiza i wykładnia*, Warszawa 2001, s. 288; tenże, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2005, s. 198.

<sup>11</sup> T. Sokołowski, *Władza rodzicielska nad dorastającym dzieckiem*, Poznań 1987, s. 46 i n.; tenże, *Prawo rodzinne. Zarys wykładu*, Poznań 2003, s. 94–95. M. Andrzejewski, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2006, s. 136, uważa, że określenie władzy rodzicielskiej jako wielostronnego stosunku prawnego łączącego rodziców z dzieckiem, osobami trzecimi i państwem jest najbardziej adekwatne do jej złożoności.

<sup>12</sup> J. Ignatowicz, w: *System prawa rodzinnego i opiekuńczego*, pod red. J.S. Piątkowskiego, cz. 1, 1985, s. 795 i n., a także przywołana tam literatura.

<sup>13</sup> Por. H. Haak, *Władza rodzicielska. Komentarz*, Toruń 1995, s. 46 i 47.

<sup>14</sup> Pkt XIII uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 9 czerwca 1976 r., III CZP 46/75, OSN CP 1976, nr 9, poz. 184. Oceniając określone poglądy nauki i orzecznictwa Sądu Najwyższego, stwierdza się, że niezależnie od nazwy, obejmującej całokształt praw i obowiązków rodziców, w ramach władzy rodzicielskiej wyraźnie eksponuje się obowiązki rodziców przed ich uprawnieniami wobec dziecka; H. Dolecki, *Ingerencja sądu opiekuńczego w wykonywanie władzy rodzicielskiej*, Warszawa 1983, s. 26.



Uprawnienie do złożenia wniosku o wydanie małoletniemu dziecku dokumentu paszportowego nie przysługuje określonym osobom z tego tylko względu, że są prawnymi rodzicami danego dziecka; taki wniosek nie jest przez nich składany w ich własnym imieniu. Złożenie wniosku, o którym mowa, jest realizowaniem przez rodziców ich obowiązku i prawa reprezentowania dziecka, jest wykonywaniem przez nich władzy rodzicielskiej; taki wniosek składają oni jako przedstawiciele ustawowi dziecka, w jego imieniu, a zatem – co wynika z treści art. 95 § 2 k.c. – ze skutkami prawnymi bezpośrednio dla reprezentowanego dziecka.

W myśl art. 97 § 1 k.r.o., jeżeli władza rodzicielska przysługuje obojgu rodzicom, każde z nich jest obowiązane i uprawnione do jej wykonywania. Wyłączenie w tym względzie dotyczy istotnych spraw dziecka, o których to sprawach rodzice rozstrzygają wspólnie, zaś w przypadku braku porozumienia między nimi rozstrzyga sąd opiekuńczy (art. 97 § 2 k.r.o.). Skoro wniosek o wydanie dokumentu paszportowego dziecku rodzice składają wspólnie, oznacza to, iż złożenie takiego wniosku – z woli samego ustawodawcy – należy traktować jako istotną sprawę dziecka<sup>15</sup>.

W art. 98 § 1 zdaniu drugim k.r.o. została wprowadzona zasada, według której, jeżeli dziecko pozostaje pod władzą rodzicielską obojga rodziców (tj. gdy każdemu z rodziców – w ramach przysługującej mu władzy rodzicielskiej nad tym dzieckiem – przysługuje obowiązek i prawo reprezentowania dziecka<sup>16</sup>), każde z nich może działać samodzielnie jako przedstawiciel ustawowy dziecka. Ta zasada jest zwana zasadą dwu przedstawicieli dziecka<sup>17</sup>; dziecko ma tu dwóch przedstawicieli, w zasadzie niezależnych od siebie. Sąd Najwyższy podkreślił, iż art. 98 § 1 k.r.o. statuuje zasadę, że wobec osób trzecich i organów państwowych każdy z rodziców, bez udziału drugiego, może działać w imieniu dziecka<sup>18</sup>. Wprowadzając regułę, że wniosek o wydanie do-

---

<sup>15</sup> Do istotnych spraw dziecka, co do których w braku porozumienia między rodzicami rozstrzyga sąd opiekuńczy (art. 97 § 2 k.r.o.), zalicza się m.in. kwestię obywatelstwa dziecka i wyjazdu dziecka za granicę z jednym z rodziców. Por. np. uchwałę Sądu Najwyższego z 10 listopada 1971 r., III CZP 69/71, OSN CP 1972, nr 3, poz. 49; A. Zieliński, *Sądownictwo opiekuńcze w sprawach małoletnich*, Warszawa 1975, s. 217–218.

<sup>16</sup> Por. H. Haak, *Władza rodzicielska...*, s. 67.

<sup>17</sup> Por. np. J. Ignatowicz, w: *System prawa rodzinnego i opiekuńczego...*, s. 834.

<sup>18</sup> Uzasadnienie wyroku z 15 listopada 1976 r., IV CR 434/76, OSN CP 1977, nr 10, poz. 189.

kumentu paszportowego dla dziecka rodzice składają wspólnie, ustawodawca wyłączył w tym względzie zasadę dwu przedstawicieli dziecka.

Wniosek złożony przez jednego rodzica wraz z pisemną zgodą drugiego rodzica, poświadczoną za zgodność podpisu przez organ paszportowy lub notariusza, z mocy samego prawa jest uznawany za złożony wspólnie przez rodziców (art. 13 ust. 2 ustawy).

W art. 13 ust. 1 ustawy zostały przewidziane wyjątki od reguły wspólnego składania wniosku przez rodziców, a mianowicie w imieniu małoletniego dziecka wniosek o wydanie dokumentu paszportowego składa tylko jeden z rodziców, gdy na podstawie orzeczenia sądu drugi z nich:

- a) został pozbawiony władzy rodzicielskiej,
- b) władza rodzicielska została mu ograniczona.

W piśmiennictwie zauważa się, iż w systemie obowiązującego u nas prawa rodzinnego dziecko jest centralną postacią w tym znaczeniu, że w kształtowaniu stosunków rodzinnych jego interes stanowi czynnik nadrzędny, a to z kolei stanowi obowiązujące wskazanie zarówno dla ustawodawcy, jak i dla organów stosujących prawo<sup>19</sup>. Gdy rodzice dopuszczają się naruszenia dobra osobistego dziecka, jest ono chronione przez ograniczenie władzy rodzicielskiej albo jej pozbawienie<sup>20</sup>.

Pozbawienie władzy rodzicielskiej jest obligatoryjne w wypadku zaistnienia którejkolwiek z sytuacji przewidzianych w art. 111 § 1 k.r.o. i fakultatywne – w sytuacji unormowanej w art. 111 § 1a k.r.o. Nie ma ono charakteru generalnego i może być orzeczone tylko do niektórych dzieci, jeżeli do pozostałych nie występuje żadna z przyczyn uzasadniających pozbawienie władzy rodzicielskiej<sup>21</sup>. W wyniku zastosowania tego środka ingerencji w sferę władzy rodzicielskiej rodzic całkowicie traci władzę rodzicielską<sup>22</sup>. Podstawową konsekwencją ustania władzy rodzicielskiej jest utrata przez rodzica wszystkich jej atrybutów<sup>23</sup>, a zatem również ustawowego przedstawicielstwa dziecka. Jest więc oczywiste, że rodzic nie jest uprawniony do złożenia wniosku o wydanie

---

<sup>19</sup> J. Ignatowicz w: J. Ignatowicz, M. Nazar, *Prawo rodzinne...*, s. 36.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 282.

<sup>21</sup> Por. np. H. Ciepla, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy...*, s. 619.

<sup>22</sup> Por. np. H. Haak, *Władza rodzicielska...*, s. 167.

<sup>23</sup> J. Strzebińczyk, w: *System prawa prywatnego*, pod red. Z. Radwańskiego, t. 12. *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, pod red. T. Smyczyńskiego, Warszawa 2003, s. 351.

dokumentu paszportowego w imieniu tego małoletniego dziecka, w stosunku do którego został pozbawiony władzy rodzicielskiej.

Jednym ze środków sądowej ingerencji w sferę władzy rodzicielskiej jest powierzenie wykonywania władzy rodzicielskiej jednemu z rodziców, z równoczesnym ograniczeniem tej władzy drugiego do określonych obowiązków i uprawnień w stosunku do osoby dziecka. Ten środek ingerencji został przewidziany w art. 107 (gdy władza rodzicielska przysługuje obojgu rodzicom niepozostającym ze sobą w związku małżeńskim albo gdy rodzice, którym przysługuje władza rodzicielska, pozostają ze sobą w związku małżeńskim, lecz żyją w rozłączeniu) oraz w art. 58 § 1 k.r.o. (gdy sąd orzeka rozwód); wobec treści art. 21 oraz art. 61 § 1 k.r.o., art. 58 § 1 k.r.o. może zostać zastosowany także w razie orzekania o unieważnieniu małżeństwa albo separacji. W razie powierzenia wykonywania władzy rodzicielskiej jednemu z rodziców z określonym ograniczeniem władzy rodzicielskiej drugiego, temu drugiemu rodzicowi władza rodzicielska przysługuje jedynie w takim zakresie, w jakim zostało to oznaczone przez sąd. Zauważa się, że na podstawie art. 107 i art. 58 § 1 k.r.o. sąd wymienia „to, co drugiemu z rodziców wolno”<sup>24</sup>. Rodzic nie jest uprawniony do złożenia wniosku w imieniu małoletniego dziecka o wydanie dokumentu paszportowego wtedy, gdy nie powierzono mu wykonywania nad nim władzy rodzicielskiej, równocześnie nie wymieniając wśród przysługujących mu obowiązków i uprawnień obowiązku i prawa współdecydowania w kwestii wydania dziecku paszportu lub – szerzej – współdecydowania w kwestii wyjazdu dziecka za granicę czy zmiany miejsca pobytu dziecka, jeśli wyjazd za granicę czy zmiana miejsca pobytu wiąże się z koniecznością wydania dziecku paszportu. Obowiązek i prawo reprezentowania dziecka służy właściwemu wykonywaniu przez rodziców ich obowiązków i praw w zakresie pieczy nad osobą dziecka i wychowywania dziecka<sup>25</sup>. Ten obowiązek i prawo reprezentowania dziecka przysługuje rodzicowi, któremu sąd nie powierzył wykonywania władzy rodzicielskiej, tylko odnośnie tego, co temu rodzicowi „wolno” w sferze władzy rodzicielskiej. Już powyższe pozwala na stwierdzenie, że nie każde ograniczenie władzy rodzicielskiej w rozumieniu art. 13 ust. 1 ustawy powoduje pozba-

---

<sup>24</sup> B. Dobrzański, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, pod red. B. Dobrzańskiego i J. Ignatowicza, Warszawa 1975, s. 337; A. Łapiński, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 10 listopada 1971 r.*, III CZP 69/71, OSP 1972, nr 11, poz. 204.

<sup>25</sup> Por. H. Haak, *Władza rodzicielska...*, s. 47.

wienie danego rodzica obowiązku i prawa składania wniosku o wydanie określonego dziecku dokumentu paszportowego.

Podstawy prawne z art. 107 i art. 58 § 1 k.r.o. nie limitują pojęcia „ograniczenie władzy rodzicielskiej”. Ograniczenie władzy rodzicielskiej przewiduje również art. 104 i art. 109 k.r.o. Skoro uregulowanie zawarte w art. 104 k.r.o. dotyczy sytuacji, gdy władza rodzicielska przysługuje tylko jednemu z rodziców, to już z tego względu ograniczeniem władzy rodzicielskiej w znaczeniu użytym w art. 13 ust. 1 ustawy nie jest ograniczenie tej władzy na podstawie i w sposób wskazany w art. 104 k.r.o. Według art. 109 § 1 k.r.o. obowiązkiem sądu opiekuńczego jest wydanie odpowiednich zarządzeń wtedy, gdy dobro dziecka jest zagrożone. W razie ograniczenia władzy rodzicielskiej na tej podstawie rodzicowi, któremu tę władzę ograniczono – poza tym, co wynika z określonego orzeczenia sądu – władza rodzicielska przysługuje w pełnym zakresie. Podkreśla się, że sąd, stosując art. 109 k.r.o., określa „to, czego rodzicom nie wolno”<sup>26</sup>. Do zespołu obowiązków i praw będących treścią władzy rodzicielskiej należy m.in. obowiązek i prawo reprezentowania dziecka. Brak jest przeszkód do tego, aby zarządzenie wydane na podstawie art. 109 k.r.o. dotyczyło także reprezentacji dziecka; o ile – oczywiście – dobro dziecka jest zagrożone, a wydane zarządzenie jest odpowiednie w rozumieniu tegoż artykułu. Jeżeli z orzeczenia sądu wynika, że danemu rodzicowi nie wolno reprezentować dziecka w sprawach o wydanie mu dokumentu paszportowego albo w ogóle reprezentować dziecka lub nie ma on obowiązku i prawa decydowania w kwestii wyjazdu dziecka za granicę czy zmiany miejsca pobytu dziecka (przynajmniej wtedy, gdy wyjazd za granicę czy zmiana miejsca pobytu wiąże się z koniecznością wydania dziecku paszportu), to w takich wypadkach rodzic ten nie jest uprawniony do złożenia wniosku w imieniu małoletniego dziecka o wydanie mu dokumentu paszportowego.

Powyższe dotyczy odpowiednio zmiany postanowienia sądu, dokonanej na podstawie art. 106 k.r.o. albo art. 577 k.p.c., a także postanowienia wydanego w wypadku nagłym na podstawie art. 569 § 2 k.p.c. oraz postanowienia udzielającego zabezpieczenia na podstawie art. 730 i n. k.p.c. Wprawdzie postanowienia wydane na podstawie art. 569 § 2 oraz art. 730 i n. k.p.c. nie zawierają rozstrzygnięcia w przedmiocie ograniczenia władzy rodzicielskiej, to przecież

---

<sup>26</sup> Np. B. Dobrzański, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz...*, s. 337.

zastosowany sposób zabezpieczenia może faktycznie oznaczać ograniczenie władzy rodzicielskiej.

Na podstawie § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 sierpnia 2006 r. w sprawie dokumentów paszportowych oraz trybu postępowania w przypadku ujawnienia fałszerstw lub wad w tych dokumentach a także w sytuacji ich zniszczenia<sup>27</sup>, osoba ubiegająca się o wydanie paszportu i paszportu tymczasowego w kraju składa pisemną zgodę jednego z rodziców m.in. wtedy, gdy z orzeczenia sądu wynika, że prawo decydowania w sprawie wydania paszportu małoletniemu nie przysługuje drugiemu z rodziców. Na uwagę zasługuje to, iż mowa tu o prawie decydowania w sprawie wydania paszportu, a nie jedynie o prawie reprezentowania dziecka w sprawie wydania mu paszportu.

W art. 13 ust. 1 ustawy ustawodawca nie wprowadził ograniczeń co do formy orzeczenia sądu pozbawiającego władzy rodzicielskiej albo ograniczającego tę władzę; nie wprowadził również wymogu prawomocności orzeczenia. W cywilnym postępowaniu sądowym ograniczenie albo pozbawienie władzy rodzicielskiej może nastąpić na podstawie wyroku albo postanowienia orzekającego co do istoty sprawy wydanego w postępowaniu nieprocesowym. Bez wątplenia orzeczeniem, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy, jest orzeczenie prawomocne. Prawomocność orzeczenia oznacza tu prawomocność formalną. Stosownie do treści art. 579 k.p.c., postanowienia w sprawach o ograniczenie albo pozbawienie władzy rodzicielskiej stają się skuteczne i wykonalne po uprawomocnieniu się. Skoro skuteczność polega na tym, że orzeczenie wywiera skutki prawne samo przez się bez potrzeby podejmowania jego wykonania<sup>28</sup>, wobec tego skutecznym orzeczeniem sądu jest prawomocne postanowienie ograniczające władzę rodzicielską albo pozbawiające tej władzy. Orzeczeniem, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy, może być również orzeczenie nieprawomocne, a mianowicie postanowienie wydane na podstawie art. 569 § 2 k.p.c. i postanowienie wydane na podstawie art. 730 i n. k.p.c.; przemawia za tym choćby to, że są to postanowienia udzielające zabezpieczenia.

---

<sup>27</sup> Dz.U. nr 152, poz. 1090 ze zm.

<sup>28</sup> Por. F. Zedler, *Postępowanie opiekuńczo-wychowawcze*, Warszawa 1986, s. 110. Szerzej na ten temat A. Miączyński, *Skuteczność orzeczeń w postępowaniu cywilnym*, Warszawa–Kraków 1974. Na temat pojęcia wykonalności i skuteczności orzeczenia por. nadto np. K. Lubiński, *Istota i charakter prawny działalności sądu w postępowaniu nieprocesowym*, Toruń 1985, s. 225–226.

Wśród przewidzianych w art. 13 ust. 1 ustawy wyjątków od reguły wspólnego składania wniosku przez rodziców nie wymieniono przypadku, gdy władza rodzicielska została zawieszona. Istota zawieszenia władzy rodzicielskiej polega na tym, że wynikające z niej obowiązki i prawa rodziców nie przestają wprawdzie istnieć, jednak przez pewien czas nie mogą być wykonywane. Władza rodzicielska na czas trwania zawieszenia jakby spoczywa<sup>29</sup>. Dotyczy to także obowiązku i prawa reprezentowania dziecka. To powoduje, iż w sytuacji, o którą chodzi w art. 13 ust. 1 ustawy, rodzica, któremu zawieszono władzę rodzicielską, należy traktować tak jak rodzica, którego pozbawiono władzy rodzicielskiej.

W tym miejscu pozostaje dodać, że – w myśl art. 13 ust. 3 ustawy – za granicą dokument paszportowy może być wydany za zgodą tylko jednego z rodziców wyłącznie z ważnych powodów, o ile przemawia za tym dobro małoletniego (szczególnie, jeżeli uzyskanie zgody drugiego rodzica jest niemożliwe lub znacznie utrudnione).

### **Podstawy wyrażenia przez sąd zgody na wydanie małoletniemu dokumentu paszportowego oraz niektóre zagadnienia z zakresu postępowania w sprawach o wyrażenie takiej zgody**

Stanowiąc w art. 13 ust. 1 ustawy, iż zgodę na wydanie dokumentu paszportowego zastępuje orzeczenie sądu, ustawodawca przewidział dwie podstawy faktyczne takiej ingerencji, a mianowicie:

- a) brak zgodności stanowisk rodziców,
- b) niemożność uzyskania zgody jednego z nich.

Oczywiście, w każdym z tych wypadków chodzi o taką sytuację, w której oboje rodzice wspólnie są uprawnieni do złożenia w imieniu ich małoletniego dziecka wniosku o wydanie mu dokumentu paszportowego. Trzeba przy tym mieć na uwadze to, że – wobec treści art. 2 pkt 2 ustawy – dokumentem paszportowym jest nie tylko paszport i paszport tymczasowy, ale także paszport dyplomatyczny i paszport służbowy Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Wprawdzie przewidziany w § 3 ust. 1 pkt 6 powołanego wyżej rozporządzenia

---

<sup>29</sup> Por. np. H. Ciepla, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy...*, s. 617; K. Jagielski, *Istota i treść władzy rodzicielskiej...*, s. 153.

Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 sierpnia 2006 r.<sup>30</sup> obowiązek złożenia pisemnej zgody rodziców albo jednego z nich lub orzeczenia sądu został nałożony w tym przepisie tylko na osobę ubiegającą się o wydanie paszportu i paszportu tymczasowego, to jednak nie oznacza, iż art. 13 ust. 1 ustawy nie znajduje zastosowania wówczas, gdy chodzi o wydanie małoletniemu paszportu dyplomatycznego i paszportu służbowego Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Według § 7 tego rozporządzenia, także osoba ubiegająca się o wydanie paszportu dyplomatycznego lub paszportu służbowego Ministerstwa Spraw Zagranicznych – oprócz stosownego kwestionariusza – składa m.in. dokumenty, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia<sup>31</sup>.

Skoro wniosek, o który chodzi, rodzice składają wspólnie, to wobec tego jego złożenie jest wynikiem zgodności stanowisk rodziców w tym względzie. Brak tej zgodności ma miejsce wtedy, gdy jeden z rodziców nie wyraża zgody na wydanie dokumentu paszportowego wspólnemu małoletniemu dziecku, mimo że jest zdolny do wyrażenia takiej zgody. Pojęcie „brak zgodności stanowisk rodziców” w rozumieniu art. 13 ust. 1 ustawy jest w istocie tożsame z pojęciem „brak porozumienia między rodzicami” w znaczeniu użytym w art. 97 § 2 k.r.o.; w obu wypadkach chodzi o występowanie różnicy zdań między rodzicami.

Niemożność uzyskania zgody jednego z rodziców występuje zwłaszcza wtedy, gdy uzyskanie zgody od danego rodzica w ogóle nie jest możliwe albo napotyka trudne do przewyciężenia przeszkody<sup>32</sup>, przy czym nie wystarczy, iż uzyskanie zgody jest jedynie znacznie utrudnione<sup>33</sup>. Uzyskanie zgody w ogóle nie jest możliwe w szczególności wtedy, gdy rodzic nie jest zdolny do wyraże-

---

<sup>30</sup> Dz.U. nr 152, poz. 1090 ze zm.

<sup>31</sup> Paszport dyplomatyczny przysługuje członkom rodziny (w rozumieniu ustawy z 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej; Dz.U. nr 128, poz. 1403 ze zm.) określonych osób uprawnionych do otrzymania paszportu dyplomatycznego (art. 27 ust. 2 i 3 ustawy). Paszport służbowy Ministerstwa Spraw Zagranicznych przysługuje członkom rodziny (w rozumieniu ww. ustawy z 27 lipca 2001 r.) określonych osób uprawnionych do otrzymania takiego paszportu (art. 28 ust. 2 i 3 ustawy).

<sup>32</sup> Pojęciem „porozumienie napotyka trudne do przewyciężenia przeszkody” posługuje się ustawodawca np. w art. 39, 116, 119 § 1 i 119 § 2 k.r.o.

<sup>33</sup> W art. 13 ust. 3 ustawy ustawodawca odróżnił sytuację, w której uzyskanie zgody jest niemożliwe, od sytuacji, w której uzyskanie zgody jest znacznie utrudnione.

nia zgody<sup>34</sup>. Zdolność do wyrażenia zgody na wydanie paszportu jest zdolnością do pojęcia znaczenia wydania paszportu, a zatem do zrozumienia celów i funkcji takiego wydania, a także jego skutków faktycznych i prawnych. Zdolność do wyrażenia zgody na wydanie paszportu to równocześnie zdolność do powzięcia tej zgody przy pełnej świadomości składającego to oświadczenie i w warunkach całkowitej swobody. Brak tej zdolności może być wynikiem choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego zaburzenia czynności psychicznych. Nie dotyczy to jednak owych innych zaburzeń czynności psychicznych wtedy, gdy są to zaburzenia przemijające, a w każdym razie, gdy są to zaburzenia czynności psychicznych, które według przewidywań opartych na aktualnej wiedzy przemijają w najbliższym czasie, tj. w takim czasie, który nie spowoduje zbędnej zwłoki w wydaniu paszportu, naruszającej dobro małoletniego dziecka<sup>35</sup>.

Porozumienie z rodzicem napotyka trudne do przezwyciężenia przeszkody wtedy, gdy porozumienie z nim, z innego powodu niż niezdolność do wyrażenia zgody, jest praktycznie niemożliwe albo bardzo utrudnione. Przyjmuje się, iż sytuacja taka ma miejsce wtedy, gdy nie jest znane miejsce pobytu rodzica, gdy przebywa on w państwie, z którym nie ma łączności, gdy poważna choroba nie pozwala na nawiązanie z nim kontaktu. W każdym razie musi to być przeszkoda długotrwała, a nie przemijająca z upływem krótkiego czasu<sup>36</sup>.

Z § 3 ust. 3 pkt 6 przywoływanego tu rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 sierpnia 2006 r.<sup>37</sup> wynika jeszcze trzecia podstawa faktyczna ingerencji sądu, która to podstawa nie została wymieniona w art. 13 ust. 1 ustawy, a mianowicie niemożność uzyskania zgody obojga rodziców. Może ona mieć miejsce tylko w takiej sytuacji, w której oboje rodzice są wspólnie uprawnieni do złożenia wniosku o wydanie dokumentu paszportowego ich małoletniemu dziecku (nie dotyczy to więc sytuacji, gdy dla dziecka została ustanowiona opieka prawna i przedstawicielem ustawowym dziecka jest opiekun prawny albo gdy dla dziecka został ustanowiony kurator w celu wyrażenia zgody, o którą tu chodzi). Niemożność uzyskania zgody

---

<sup>34</sup> Pojęciem niezdolności do wyrażenia zgody posługuje się ustawodawca np. w art. 118 § 3 k.r.o.

<sup>35</sup> Por. H. Haak, *Przysposobienie. Komentarz*, Toruń 1996, s. 68.

<sup>36</sup> Por. J. Ignatowicz, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz...*, s. 921.

<sup>37</sup> Dz.U. nr 152, poz. 1090 ze zm.



obojga rodziców spowoduje, że zazwyczaj z wnioskiem do sądu o wyrażenie zgód wystąpi prokurator (art. 7 k.p.c.), zaś podstawą prawną rozstrzygnięcia będzie art. 109 § 1 k.r.o.

Z zawartego w art. 13 ust. 1 ustawy zapisu, iż – w przypadku wystąpienia którejs z przedstawionych tu podstaw faktycznych – zgodę na wydanie dokumentu paszportowego zastępuje orzeczenie sądu rodzinnego, nie wynika uprawnienie sądu do rozstrzygnięcia w analizowanym zakresie, lecz jedynie skutek takiego rozstrzygnięcia. Art. 13 ust. 1 ustawy nie stanowi zatem podstawy prawnej ingerencji sądu. Taką podstawą jest art. 97 § 2 k.r.o., według którego w braku porozumienia między rodzicami o istotnych sprawach dziecka rozstrzyga sąd opiekuńczy (jak już o tym była mowa wyżej, złożenie wniosku o wydanie małoletniemu dokumentu paszportowego należy traktować jako istotną sprawę dziecka). Przeciwno powyższemu nie przemawia to, iż w art. 13 ust. 1 ustawy ustawodawca posługuje się pojęciem „sąd rodzinny”, natomiast w art. 97 § 2 k.r.o. używa pojęcia „sąd opiekuńczy”.

W myśl art. 12 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>38</sup>, wśród wydziałów sądu rejonowego wyróżnia się wydział rodzinny i nieletnich (sąd rodzinny), m.in. do spraw z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego. Sąd rodzinny jest więc występującą w ustroju sądów powszechnych jednostką organizacyjną (wydziałem) sądu rejonowego. Wykazuje on podobieństwo do takich jednostek organizacyjnych, odpowiednio sądów rejonowych, sądów okręgowych i sądów apelacyjnych, jak sąd pracy, sąd ubezpieczeń społecznych, sąd pracy i ubezpieczeń społecznych, sąd gospodarczy i sąd antymonopolowy<sup>39</sup>.

Pojęcie sądu opiekuńczego pojawiło się w ustawodawstwie z 1964 r., przede wszystkim w licznych przepisach kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz w szeregu przepisów nowego kodeksu postępowania cywilnego<sup>40</sup>; zastąpiło ono używane w dawniejszym ustawodawstwie pojęcie władzy opiekuńczej<sup>41</sup>. O sądzie opiekuńczym można mówić w dwóch znaczeniach, a mianowicie

---

<sup>38</sup> Dz.U. nr 98, poz. 1070 ze zm.

<sup>39</sup> Por. W. Broniewicz, *Sąd rodzinny a sąd opiekuńczy*, „Przegląd Sądowy” 1993, nr 2, s. 40.

<sup>40</sup> Oprócz tego pojęcie sądu opiekuńczego występuje w przepisach innych ustaw. Por. np. art. 21 k.c., art. 22 § 3 k.p., art. 52 ustawy z 29 września 1986 r. Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz.U. z 2004 r., nr 161, poz. 1688 ze zm.), art. 25 i n. ustawy z 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. nr 111, poz. 535 ze zm.).

<sup>41</sup> Por. W. Broniewicz, *Sąd rodzinny...*, s. 39.

w znaczeniu materialnym oraz w znaczeniu procesowym. Prawo procesowe reguluje postępowanie sądu opiekuńczego (w znaczeniu procesowym) toczące się w celu realizacji zadań sądu opiekuńczego (w znaczeniu materialnym), ujętych w prawie materialnym. Tej realizacji zadań, ujętych w prawie materialnym, mają służyć zadania sądu (w znaczeniu procesowym), ujęte w prawie procesowym. Zadania sądu opiekuńczego (w znaczeniu procesowym) zostały określone przez jego właściwość<sup>42</sup>.

Sąd opiekuńczy (w znaczeniu procesowym) ma do spełnienia zasadniczą funkcję, ze względu na którą został przez ustawodawcę powołany. Tą funkcją jest rozstrzyganie spraw opiekuńczych, np. spraw o rozstrzygnięcie o istotnych sprawach dziecka<sup>43</sup>. Realizując ją, sąd opiekuńczy udziela ochrony prawnej podmiotom do tego uprawnionym na podstawie prawa materialnego, w tym małoletnim. Kategorią ustrojowo-organizacyjną, w ramach której sąd opiekuńczy realizuje swoje zadania, jest w szczególności wydział rodzinny i nieletnich sądu rejonowego (sąd rodzinny). Inaczej to ujmując, można powiedzieć, że do sądu rodzinnego należy zwłaszcza realizacja zadań sądu opiekuńczego w zakresie udzielanej przez sąd opiekuńczy ochrony prawnej. Podkreśla się, że odrębność sądu opiekuńczego jest odrębnością typu procesowego, a nie organizacyjnego<sup>44</sup>. Organizacyjnie sąd ten realizuje swoje zadania w ramach sądownictwa rodzinnego.

Sądem właściwym rzeczowo do rozpoznania sprawy o wyrażenie zgody na wydanie małoletniemu dokumentu paszportowego, tj. sprawy o rozstrzygnięcie o istotnych sprawach dziecka, jest sąd rejonowy (art. 568 § 1 k.p.c.). Sądem właściwym miejscowo jest sąd miejsca zamieszkania osoby, której postępowanie dotyczy (czyli dziecka), a w braku miejsca zamieszkania – sąd miejsca pobytu dziecka (art. 569 § 1 k.p.c.). Wnioskodawcą jest tu zazwyczaj ten rodzic, który wyraża zgodę na wydanie dziecku dokumentu paszportowego. Postępowanie w sprawie o wyrażenie zgody na wydanie małoletniemu dokumentu

---

<sup>42</sup> H. Haak, *Ochrona prawna udzielana przez sąd opiekuńczy*, Toruń 2002, s. 104.

<sup>43</sup> W. Broniewicz, *Sąd rodzinny...*, s. 43, przypis 17. Autor zauważa, że pojęcie „sprawy opiekuńcze” w znaczeniu użytym przez ustawodawcę nie wydaje się najszcześniejsze, a to z tego względu, iż sugeruje, że dotyczy ono wyłącznie spraw z zakresu opieki (art. 590–598 k.p.c.), podczas gdy pojęcie to zostało użyte w znaczeniu szerszym, obejmującym zarówno sprawy z zakresu opieki, jak i sprawy ze stosunków między rodzicami a dziećmi. Autor ten postuluje jeżeli nie usunięcie, to w każdym razie ujednoczenie tego pojęcia.

<sup>44</sup> Por. A. Zieliński, *O sądzie opiekuńczym*, „Nowe Prawo” 1968, nr 7–8, s. 111.

paszportowego w zasadzie może zostać wszczęte także z urzędu (art. 506 i art. 570 k.p.c.)<sup>45</sup>. Sprawa, o której mowa, podlega rozpoznaniu w postępowaniu nieprocesowym.

Według § 3 ust. 1 przywoływanego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 sierpnia 2006 r.<sup>46</sup>, osoba ubiegająca się o wydanie paszportu i paszportu tymczasowego – oprócz m.in. wypełnionego wniosku o wydanie dokumentu paszportowego – składa, w oznaczonej sytuacji, orzeczenie sądu rodzinnego, o którym mowa w art. 13 ust. 1 ustawy. Pozwala to stwierdzić, iż takie (i to w zasadzie prawomocne) orzeczenie sądu powinno zostać wydane przed złożeniem wniosku o wydanie dokumentu paszportowego. To z kolei oznacza, że wniosek o wyrażenie zgody na wydanie małoletniemu dokumentu paszportowego powinien zostać wniesiony do sądu przed złożeniem wniosku o wydanie dokumentu paszportowego<sup>47</sup>.

Z treści art. 582 k.p.c. wynika, iż rozstrzygnięcie nie może tu nastąpić dopóty, dopóki nie umożliwi się rodzicom złożenia oświadczeń. Drogą do złożenia tych oświadczeń jest – w myśl przywołanej tu regulacji – wysłuchanie rodziców. Sąd umożliwi rodzicom złożenie oświadczeń w drodze wysłuchania wtedy, gdy wyznaczy posiedzenie, o którym zawiadomi rodziców. Wysłuchanie nie jest dowodem, nie podlega przepisom o dowodach, a w szczególności nie jest objęte sankcją odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania. Do wysłuchania należy jednak odnieść treść art. 3 k.p.c., który stanowi, iż wyjaśnienia powinny być składane zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek<sup>48</sup>. Sąd nie ma obowiązku umożliwienia rodzicom złożenia oświadczeń w drodze wysłuchania wtedy, gdy wysłuchanie to byłoby połączone z nadmiernymi trudnościami. Przykładem takich trudności może być pobyt – zwłaszcza dłuższy – któregoś z rodziców za granicą czy w zakładzie karnym. Pojęcia „nadmierne trudności” nie należy jednak interpretować rozszerzająco.

Od możliwości wysłuchania uczestników na posiedzeniu sądowym należy odróżnić złożenie przez nich oświadczeń na piśmie (art. 514 § 1 k.p.c.). Zapoznanie się przez sąd z takimi złożonymi przez uczestników postępowania oświadczeniami na piśmie jest w istocie wysłuchaniem tychże uczestników. To,

<sup>45</sup> Por. H. Haak, *Prawo rodzinne*. Seria *Wielki Zbiór Pism*, t. 3, Warszawa 2005, s. 201.

<sup>46</sup> Dz.U. nr 152, poz. 1090 ze zm.

<sup>47</sup> Por. H. Haak, *Władza rodzicielska...*, s. 268.

<sup>48</sup> Por. W. Siedlecki, *Postępowanie nieprocesowe*, Warszawa 1988, s. 70.

że wysłuchanie rodziców byłoby połączone z nadmiernymi trudnościami, nie musi oznaczać, że z takimi trudnościami byłoby połączone złożenie przez nich oświadczeń na piśmie.

Orzeczenie, którym sąd wyraził zgodę na wydanie małoletniemu dokumentu paszportowego, zastępuje zgodę określonego rodzica (art. 13 ust. 1 ustawy). Brak jest przeszkód do tego, aby mimo prawomocności postanowienia, o które tu chodzi, rodzice wspólnie podjęli decyzję o niewyrażeniu przez nich zgody na wydanie dokumentu paszportowego ich małoletniemu dziecku. Orzeczenie zawierające wyrażenie zgody na wydanie małoletniemu dokumentu paszportowego wiąże odpowiednie organy tylko w tym zakresie, że zastępuje zgodę danego rodzica i powoduje zazwyczaj takie następstwa, jak gdyby rodzice w imieniu małoletniego złożyli wspólnie wniosek o wydanie dokumentu paszportowego. Orzeczenie takie nie przesądza natomiast decyzji stosownego organu w sensie merytorycznym<sup>49</sup>.

## Zakończenie

W myśl art. 95 § 3 k.r.o. władza rodzicielska powinna być wykonywana tak, jak tego wymaga dobro dziecka i interes społeczny. Wyznacznikiem określającym granice „dobra dziecka” jest zapis zawarty w art. 96 k.r.o.<sup>50</sup>: rodzice są zobowiązani troszczyć się o fizyczny i duchowy rozwój dziecka i przygotować je należycie do pracy dla dobra społeczeństwa, odpowiednio do jego uzdolnień. Właściwie rozumiane dobro dziecka jest zbieżne z interesem społecznym. Interes dziecka jest bowiem kryterium rozstrzygającym o interesie społecznym<sup>51</sup>. W każdym razie interes społeczny powinien być uwzględniany tylko wówczas, gdy nie sprzeciwia się to dobru dziecka, gdy nie naruszając jego dobra, uwzględni się jeszcze interes innych osób lub grup społecznych – poza dobrem innych ludzi nic bowiem nie może stanowić interesu społecznego<sup>52</sup>. To dobro

<sup>49</sup> Por. A. Zieliński, *Sądownictwo opiekuńcze...*, s. 219.

<sup>50</sup> F. Zedler, *Sądy rodzinne. Wybrane zagadnienia organizacyjne i procesowe*, Warszawa 1984, s. 63.

<sup>51</sup> Por. tezę I uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 9 czerwca 1976 r., III CZP 46/75, OSN CP 1976, nr 9, poz. 184.

<sup>52</sup> Por. A. Strzembosz, *Nowa ustawa o postępowaniu w sprawach nieletnich. Próba komentarza*, Warszawa 1983, s. 46.

dziecka i interes społeczny wyznaczają z jednej strony granice stanowiących treść władzy rodzicielskiej uprawnień dziecka, zaś z drugiej – granice stanowiących treść władzy rodzicielskiej uprawnień rodziców. Także wtedy, gdy chodzi o uprawnienia dziecka i jego rodziców w zakresie domagania się wydania dziecku dokumentu paszportowego.

W obowiązującym w naszym kręgu cywilizacyjnym systemie ochrony praw kluczową rolę pełni ochrona sądowa<sup>53</sup>. Także w Polsce zapewnienie ochrony prawnej należy do władzy sądowniczej, którą sprawują m.in. sądy (art. 10 ust. 2 Konstytucji). Analiza uregulowań zawartych w naszym prawie materialnym, określającym zadania sądu opiekuńczego, pozwala na wnioskowanie, że do sądu należą wszystkie zadania z zakresu szeroko rozumianej pieczy prawnej nad dzieckiem<sup>54</sup>; w określonych wypadkach piecza ta może znaleźć wyraz w wyrażeniu zgody na wydanie małoletniemu dokumentu paszportowego. Zadania sądu opiekuńczego w zakresie pieczy prawnej nad dzieckiem służą realizacji jednej z podstawowych zasad polskiego prawa rodzinnego i opiekuńczego, a mianowicie zasady dobra dziecka.

W art. 3 ustawy została zawarta reguła, iż każdy obywatel polski ma prawo do otrzymania paszportu (pozbawienie lub ograniczenie tego prawa może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w ustawie). Ta reguła stanowi w istocie wskazówkę interpretacyjną m.in. dla rodziców podejmujących decyzję w kwestii wyrażenia zgody na wydanie ich małoletniemu dziecku dokumentu paszportowego i – w konsekwencji – złożenia stosownego wniosku do organu paszportowego, jak również dla sądu orzekającego w sprawie wyrażenia zgody na wydanie takiego dokumentu.

---

<sup>53</sup> F. Zedler, *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 17 stycznia 2001 r., III CZP 49/00*, „Przeгляд Sądowy” 2001, nr 9, s. 130.

<sup>54</sup> Zaakcentował to J. Ignatowicz w: *System prawa rodzinnego...*, s. 1109, zaznaczając, że polska koncepcja sądowego nadzoru opiekuńczego jest tu w pełni konsekwentna.

**THE PERMISSION OF THE LAW COURT FOR ISSUING  
A PASSPORT FOR A JUVENILE PERSON**

**Summary**

On the 28<sup>th</sup> August of 2006 the Act on Passport Documents of the 13<sup>th</sup> July of 2006 (Journal of Laws No. 143, item 1027 with amendments) came into force. Pursuant to this Act a passport document (passport, temporary passport, diplomatic passport and passport of the Ministry of Foreign Affairs) is issued to the minor, in principle, upon parents' or a parent's application, however interference of the court of general jurisdiction in this respect is applicable. This interference is that the court approves of issuing the passport document to the minor. In Article 13, section 1 of the aforementioned Act, the legislator provided for two factual grounds of such interference: (1) lack of consensus of parents' positions, (2) the impossibility of obtaining consent of one of them. The legal ground of the court interference is stipulated in Article 97 § 2 of the Family and Guardianship Code. The adjudication, in which the court agreed to issue the passport document to the minor, replaces the consent of a specified parent. It binds the passport authorities to the extent that it replaces the consent of a given parent and usually causes such consequences as if parents in the name of the minor jointly filed an application for issuing the passport document. The rule contained in Article 3 of the Act that each Polish citizen has the right to receive a passport constitutes an interpretative clue among others for parents and the court.

*Translated by Przemyslaw Lembicz*

*MAREK STAWECKI*

### **ZWROT UDZIELONYCH BONIFIKAT**

Po wejściu w życie ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>1</sup>, tj. po dniu 22 września 2004 r., Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego zostały zobligowane do żądania zwrotu bonifikaty, udzielonej od ceny sprzedaży lokalu mieszkalnego, jeżeli nabywca lokalu przed upływem 5 lat od jego nabycia sprzedał go lub wykorzystał na inne cele niż uzasadniające jej udzielenie. Przepis art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia o gospodarce nieruchomościami<sup>2</sup>, w wersji obowiązującej przed 22 września 2004 r., dopuszczał możliwość wystąpienia z żądaniem zwrotu bonifikaty. Aktualnie, zgodnie z jego dyspozycją, właściwy organ jest zobowiązany do wystąpienia z żądaniem zwrotu udzielonej bonifikaty, gdy nabywca lokalu dokona jego zbycia z naruszeniem wyartykułowanych w nim ograniczeń.

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami regulują m.in. finansową stronę gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego. Głównymi elementami w tej materii są wartość nieruchomości oraz cena nieruchomości. Wartość jest pojęciem ekonomicznym, cena – to pojęcie nie tylko ekonomiczne, ale także prawne. W myśl art. 535 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – kodeks cywilny<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2004 r., nr 141, poz. 1492.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2004 r., nr 261, poz. 2603 ze zm.

<sup>3</sup> Dz.U. nr 16, poz. 93 ze zm.

podstawowym obowiązkiem kupującego jest kupioną rzecz odebrać i zapłacić sprzedawcy cenę. Cena – to wyrażona w pieniądzu wartość towaru. Cena nieruchomości – to wyrażona w pieniądzu jej wartość określona przez rzeczoznawcę majątkowego. Pojęcie wartości jest używane w różnorodny sposób. Znaczenie, jakie nadaje mu się w mowie potocznej jest często nieadekwatne do tego, jakie istnieje dla potrzeb wyceny.

Wartość jest ściśle zdefiniowaną kategorią ekonomiczną, fundamentalną dla rzeczoznawcy majątkowego, który wartość określa jako wynik wyceny. Często pojęcia ceny i wartości są utożsamiane, co prowadzi do nieporozumień. Cena odnosi się najczęściej do zaistniałej sytuacji i dotyczy konkretnej transakcji. Jest kwotą pieniędzy, jaką kupujący zgodził się zapłacić sprzedawcy za określone dobro. W warunkach gospodarki rynkowej cena zmienia się zgodnie z prawem popytu i podaży (wzrost ceny wywołuje spadek popytu, spadek ceny prowadzi do zwiększenia popytu). Cena odzwierciedla wartość wymienną danego towaru i może być większa lub mniejsza od tej wartości, w zależności od relacji popytu do podaży. Różnica ta może również wynikać z umiejętności negocjacji pomiędzy stronami transakcji, szczególnymi warunkami transakcji lub szczególnymi motywami uczestników transakcji. Znaczący, długotrwały wpływ na cenę rynkową może mieć recesja w gospodarce lub polityka państwa naruszająca zasady wolnego rynku. Wartość oznacza kategorię obiektywną, która może mieć wiele znaczeń w zależności od celu wyceny. W ekonomii wyróżnia się np. wartość księgową, likwidacyjną, użytkową, rynkową, wymienną, odtworzeniową. Dla rzeczoznawcy majątkowego największe znaczenie ma pojęcie wartości rynkowej, gdyż ten rodzaj wartości jest najczęściej określany w procesie wyceny.

W przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami ustalono sposoby określenia wartości nieruchomości, tzw. podejścia do wyceny (podejście porównawcze, dochodowe i kosztowe). W przepisach tych chodzi o ceny nieruchomości przeznaczonych do „obrotu” (sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste, oddanie w trwały zarząd), dlatego podstawowe znaczenie ma ustalenie ich wartości rynkowej. Zgodnie z art. 151 wyżej wymienionego aktu prawnego wartość rynkową nieruchomości stanowi najbardziej prawdopodobna jej cena, możliwa do uzyskania na rynku, ustalona z uwzględnieniem cen transakcyjnych uzyskanych przy spełnieniu następujących warunków:



- a) strony umowy były od siebie niezależne, nie działały w sytuacji przymusowej oraz miały stanowczy zamiar zawarcia umowy;
- b) upłynął czas niezbędny do wyeksponowania nieruchomości na rynku i do negocjowania warunków umowy.

Wartość rynkowa nie jest pojęciem ścisłym, trwałym i jednoznacznym, zależy od wielu czynników, głównie od lokalizacji (położenia) nieruchomości i możliwości jej gospodarczego wykorzystania. Im bardziej są one korzystne, tym wyższa jest wartość. Wyznacznikiem wartości w warunkach wolnego rynku, bez jakichkolwiek ograniczeń prawnych obrotu nieruchomościami, są podaż i popyt. Rynek nieruchomości jest zróżnicowany i ukształtował się w zależności od przedmiotu obrotu i jego funkcji gospodarczych. Uwzględnia on podział na nieruchomości rolne, rekreacyjne, lokalowe, w tym lokale mieszkalne i użytkowe, oraz nieruchomości niezabudowane przeznaczone pod zabudowę. Na podstawie tych kryteriów można wyodrębnić rynek nieruchomości lokalowych, domów mieszkalnych, budynków.

Zgodnie z art. 28 omawianego aktu sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego następuje w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej<sup>4</sup>.

Artykuł 67 ust. 2 przedmiotowej ustawy określa zasady ustalania ceny przy sprzedaży przetargowej. Posługuje się tu ceną wywoławczą, którą w pierwszym przetargu ustala się w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości, w drugim przetargu zaś – w wysokości niższej niż wartość nieruchomości, jednak nie niższej niż 50% tej wartości. Oczywiście cena wywoławcza jest ceną wyjściową dla ustalenia ceny sprzedaży, tj. ceny, którą jest zobowiązany zapłacić jej nabywca. Po nieudanych przetargach istnieje możliwość zbycia nieruchomości w drodze rokowań. Nowelizacja z września 2004 r. zlikwidowała dowolność w ustalaniu ceny nieruchomości uzgodnionej w rokowaniach i nie może ona być obecnie niższa niż 40% jej wartości.

Przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość (od tej ceny może być, w przypadkach przewidzianych w ustawie, udzielona bonifikata). Natomiast jeżeli nieruchomość będzie sprzedawana w drodze bezprzetargowej, w celu

---

<sup>4</sup> G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2004, s. 479–480.

realizacji roszczeń przysługujących na mocy niniejszej ustawy lub odrębnych przepisów, cenę nieruchomości ustala się w wysokości równej jej wartości. W art. 67 ust. 1a wprowadzono regulację uściślającą, że przy sprzedaży lokalu bonifikaty udziela się również od wartości lokali przynależnych i udziału w nieruchomości wspólnej. Powyższe uściślenie jest bardzo istotne, bowiem sporne było dotychczas, czy cena lokalu, który miał być wyodrębniony i podlegać sprzedaży, obejmuje także wartość udziału w nieruchomości wspólnej. Jednakże art. 67 ust. 1a przesądza sprawę definitywnie – bonifikatę należy zastosować do ceny lokalu obejmującej również udział w nieruchomości wspólnej. Tym samym cena lokalu obejmuje także wartość udziału w prawie do nieruchomości gruntowej. Jest to istotne przy ustalaniu bonifikaty od ceny lokalu, ponieważ w kontekście powyższej definicji nie może być żadnych wątpliwości, iż bonifikata obejmuje również wartość nieruchomości gruntowej (przy użytkowaniu wieczystym jest to bonifikata udzielana od pierwszej opłaty). Udział w nieruchomości wspólnej obejmuje udział w tzw. częściach wspólnych i udział w gruncie, przy czym udział w gruncie może być określony jako udział we współwłasności bądź jako udział w użytkowaniu wieczystym.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 właściwy organ może udzielić za zgodą, odpowiednio – wojewody albo rady lub sejmiku, bonifikaty od ceny ustalonej w wysokości nie niższej niż jej wartość, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana:

- 1) na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych celów publicznych;
- 2) osobom fizycznym i osobom prawnym, które prowadzą działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, na cele niezwiązane z działalnością zarobkową, a także organizacjom pożytku publicznego na cel prowadzonej działalności pożytku publicznego;
- 3) organizacjom zrzeszającym działkowców z przeznaczeniem na ogrody działkowe;
- 4) poprzedniemu właścicielowi lub jego spadkobiercy, jeżeli nieruchomość została od niego przejęta przed dniem 5 grudnia 1990 r.;
- 5) na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz jednostki samorządu terytorialnego;
- 6) kościołom i związkom wyznaniowym, mającym uregulowane stosunki z państwem, na cele działalności sakralnej;
- 7) jako lokal mieszkalny;

- 8) w wyniku uwzględnienia roszczeń, o których mowa w art. 209a ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowiącym, iż jeżeli przy wyodrębnianiu własności lokali w budynku wydzielono dla tego budynku działkę gruntu niespełniającą wymogów działki budowlanej, właścicielom lokali przysługuje w stosunku do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego roszczenie o zawarcie umowy przeniesienia własności lub oddania w użytkowanie wieczyste przyległej nieruchomości gruntowej lub jej części, która wraz z dotychczas wydzieloną działką gruntu będzie spełniać wymogi działki budowlanej, pod warunkiem, że roszczenie to zostało zgłoszone łącznie przez właścicieli wszystkich lokali; w razie braku zgody stosuje się przepisy art. 199 kodeksu cywilnego. (Przeniesienie własności nieruchomości, o którym mowa wyżej, może nastąpić po rozpatrzeniu przez właściwe organy wniosków poprzednich właścicieli lub ich spadkobierców o przywrócenie własności tej nieruchomości.);
- 9) spółdzielniom mieszkaniowym w związku z ustanowieniem odrębnej własności lokali lub z przeniesieniem własności lokali lub domów jednorodzinnych;
- 10) osobie, na rzecz której zbywana ma być nieruchomość pod poszerzenie posesji z zastrzeżeniem, że nieruchomość przyległa jest przeznaczona lub wykorzystywana na cele mieszkaniowe;
- 11) przedstawicielstwom dyplomatycznym lub urzędom konsularnym państw obcych oraz innym przedstawicielstwom i instytucjom zrównanym z nimi w zakresie przywilejów i immunitetów na podstawie ustaw, umów międzynarodowych lub powszechnie obowiązujących zwyczajów międzynarodowych.

Powyższe wyliczenie ma charakter taksatywny. Oznacza to, że Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego nie mogą stosować bonifikat od ceny w innych przypadkach. Konstrukcja bonifikat oparta jest zatem na następujących założeniach: sama możliwość udzielenia bonifikaty oraz zakres tej bonifikaty pozostaje w gestii starosty bądź organu wykonawczego gminy, powiatu, województwa; konieczna jest tu jednak zgoda wojewody lub rady albo sejmiku. Właściwy organ zaś jest związany art. 68 ust. 1, w którym taksatywnie wymieniono przypadki, kiedy udzielenie bonifikaty jest możliwe. Najszerszy zakres w praktyce mają bonifikaty udzielane przy sprzedaży lokalu mieszkalnego.

go na odrębną własność. Dla udzielenia bonifikaty konieczne jest obowiązywanie aktu prawa miejscowego, upoważniającego do jej udzielenia.

Zgodnie z art. 68 ust. 2 omawianego aktu właściwy organ musi żądać zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji, jeżeli nabywca nieruchomości przed upływem 10 lat, licząc od dnia jej nabycia, zbył lub wykorzystał nieruchomość na inne cele niż uzasadniające udzielenie bonifikaty. W przypadku lokalu mieszkalnego termin ten wynosi obecnie 5 lat<sup>5</sup>. Przepisu powyższego nie stosuje się w następujących przypadkach:

- 1) zbycia na rzecz osoby bliskiej (Jednakże jeżeli osoba ta zbędzie lub wykorzysta nieruchomość na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 10 lat, a w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat, licząc od dnia pierwotnego nabycia to wówczas zobowiązana zostanie do zwrotu udzielonej wcześniej bonifikaty.);
- 2) zbycia pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego;
- 3) zbycia pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i Skarbem Państwa;
- 4) zamiany lokalu mieszkalnego na inny lokal mieszkalny albo nieruchomość przeznaczoną lub wykorzystywaną na cele mieszkaniowe;
- 5) sprzedaży lokalu mieszkalnego, jeżeli środki uzyskane z jego sprzedaży przeznaczone zostaną w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu mieszkalnego albo nieruchomości przeznaczonej lub wykorzystanej na cele mieszkaniowe.

Zgodnie z art. 4 pkt 13 przedmiotowej ustawy przez osobę bliską należy rozumieć zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione oraz osobę, która pozostaje ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu. Małżonek jest osobą bliską bez względu na to, czy pozostaje we wspólności ustawowej, czy nie. Problem interpretacyjny dotyczy głównie pojęcia „osoba, która pozostaje ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu”. Mimo że nie doprecyzowano tego pojęcia, chodzi wyłącznie o życie wspólne quasi-mażeńskie. Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 21 maja 2002 r. nie jest taką osobą członek dalszej rodziny, który mieszkał ze zbywcą i opiekował się nim<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> M. Gdesz, *Gospodarowanie nieruchomościami po nowelizacji*, Warszawa 2004, s. 60–62.

<sup>6</sup> III CZP 26/02 (OSNC 2003/2.20).

Na obowiązek wspólnego pożycia składają się trzy więzi: wspólnota duchowa, wspólnota fizyczna i wspólnota gospodarcza. Przepisy prawa nie przewidują procedury sprawdzenia przez gminę, czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia ze stanem faktycznego wspólnego pożycia. Wobec powyższego Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego mają swobodę w wyborze środków, które pozwolą na ustalenie faktu wspólnego pożycia (np. wywiad środowiskowy), przy czym powinna w tym celu wyczerpać wszystkie istniejące możliwości, tak by ustalenie nie budziło wątpliwości.

Pojęcie osoby bliskiej wyjaśnia art. 4 pkt 13. W tym miejscu należy przytoczyć uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2002 r.<sup>7</sup> Stwierdzono w niej: „Właściwy organ może żądać zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji w wypadku zbycia lokalu mieszkalnego przez osobę bliską spadkodawcy przed upływem terminu określonego w art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. nr 115, poz. 741 ze zm.) na rzecz osoby niebędącej bliską zbywcy w rozumieniu tej ustawy”. W uzasadnieniu tej uchwały stwierdzono m.in.: „Obowiązek zwrotu udzielonej ulgi adresowany do nabywcy lokalu jako kontrahenta nie wygasa w razie jego śmierci. Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie dają podstaw do wnioskowania o niedziedziczności tego obowiązku. Artykuł 922 § 1 k.c. przesądza, że spadek stanowią cywilnoprawne podmiotowe prawa majątkowe oraz cywilnoprawne obowiązki majątkowe. Nie wchodzi zatem w skład spadku prawa i obowiązki niemajątkowe. Wyłączone są też prawa majątkowe i obowiązki niemające charakteru cywilnoprawnego (np. zobowiązania podatkowe). W doktrynie powszechnie przyjmuje się, że w skład spadku nie wchodzi takie prawa albo obowiązki cywilnoprawne o charakterze majątkowym, które mają na celu zaspokojenie indywidualnego interesu spadkodawcy, treść prawa zależy od potrzeb osoby uprawnionej, gdy wartość świadczenia zależy od osobistych przymiotów spadkodawcy bądź też które wynikają ze stosunków prawnych opartych na zaufaniu. Zasada jest dziedziczenie praw i obowiązków majątkowych, a wyłączenia zawarte w art. 922 § 2 k.c. jako stanowiące wyjątek nie powinny być interpretowane rozszerzająco. Wykładnia i konkretyzacja ogólnego spadku zawartego w art. 922 § 1 k.c. prowadzi do wniosku, że spadkiem jest ogół cywilnoprawnych praw i obowiązków majątkowych osoby zmarłej, a także pewne sytuacje prawne niebędące podmiotowymi prawami mająt-

<sup>7</sup> III CZP 59/02 (OSNC 2003, nr 7–8, poz. 101).

kowymi o charakterze cywilnoprawnym, lecz – traktowane w doktrynie i orzecznictwie tak jak odpowiednie prawa majątkowe, które przechodzą na spadkobierców zmarłego w drodze dziedziczenia. Sukcesji uniwersalnej podlegają także prawa i obowiązki wynikające z zawartej umowy sprzedaży nieruchomości lokalowej. Podlegająca takiej sukcesji korzyść majątkowa wynikająca z udzielenia bonifikaty ostatecznie weszła do majątku wnuka spadkodawcy. Obowiązek zwrotu kwoty odpowiadającej udzielonej bonifikacie aktualizuje się dopiero w następstwie zachowania się nabywcy lokalu. Brak jest podstaw w ustawie o gospodarce nieruchomościami do zawężenia pojęcia nabywcy z art. 68 ust. 2 tej ustawy tylko do pierwotnego nabywcy.

Uwzględniając podkreślane *ratio legis* przyznawania i wiązania omawianego przywileju z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych, wykładnia funkcjonalna przemawia za przyjęciem, że nabywcą w rozumieniu art. 68 ust. 2 omawianej ustawy jest także osoba bliska uprzywilejowanego nabywcy pierwotnego.

Obowiązek zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie nie wygasa, jeżeli osoba będąca współspadkobiercą pierwotnego nabywcy lokalu mieszkalnego z obniżoną ceną i jednocześnie nabywcą pozostałych udziałów w spadku po tym nabywcy zbyła lokal przed upływem zastrzeżonego terminu na rzecz osoby niebędącej bliską w rozumieniu omawianej ustawy.

Uzasadniony jest zatem pogląd, że zastrzeżony w umowie nabycia lokalu mieszkalnego obowiązek zwrotu kwoty bonifikaty obciąża także aktualnego właściciela tego lokalu będącego osobą bliską w stosunku do pierwotnego nabywcy tego lokalu, jeżeli zbycie lokalu nastąpiło przed upływem terminu określonego w art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami i na rzecz nabywcy niebędącej osobą bliską”.

Powyższe wzbudza kontrowersje, bowiem literalne brzmienie przepisu wskazuje, iż obowiązek zwrotu udzielonej bonifikaty powiązany jest jedynie z „pierwotnym” nabywcą. Wydaje się, że tę problematykę dobrze rozwiązywał art. 68 ust. 2 ustawy w brzmieniu sprzed 22 września 2004 r. Wówczas właściwy organ samodzielnie miał możliwość podejmowania właściwej decyzji, przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy. Obligatoryjność w dochodzeniu zwrotu generuje poważne trudności. Reasumując należałoby stwierdzić, iż obowiązek zwrotu kwoty udzielonej bonifikaty powinien obciążać jedynie nabywcę nieruchomości, który uiścił cenę z zastrzeżeniem bonifikaty.

Starosta bądź organ wykonawczy właściwej jednostki samorządu terytorialnego może podwyższyć albo obniżyć bonifikatę ustawową. Udzielenie bonifikaty, zgodnie ze sformułowaniem art. 68 ust. 1, ma charakter indywidualny, co oznacza, iż zgoda wojewody lub rady gminy, powiatu bądź sejmiku województwa winna być uzyskana w każdym przypadku zbycia nieruchomości na rzecz konkretnego nabywcy. Zgoda ta obejmuje nie tylko sam fakt udzielenia bonifikaty, lecz także jej zakres. W związku z powyższym można stwierdzić, iż brak przeszkód, by wojewoda bądź też rada gminy, powiatu czy sejmik określiły, kiedy może być zastosowana bonifikata oraz zakres tej bonifikaty.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 68 ust. 2, jeżeli nabywca nieruchomości zbył nieruchomość lub wykorzystał ją na inne cele niż uzasadniające udzielenie bonifikaty, a zbycie nastąpiło przed upływem 10 lat, licząc od dnia jej nabycia, a w przypadku nabycia lokalu mieszkalnego przed upływem 5 lat, to jest zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Zwrot następuje na żądanie właściwego organu. Do 22 września 2004 r. organ ten mógł dochodzić zwrotu kwoty udzielonej bonifikaty. Obecnie ma on obowiązek dochodzić tej kwoty na drodze sądowej. Rodzi to wiele wątpliwości.

Czy obowiązek zwrotu kwoty udzielonej bonifikaty powstaje, jeśli np. sprzedaż lokalu z bonifikatą nastąpiła przed 22 września 2004 r., a zbycie lokalu na rzecz osoby, która nie jest bliską, nastąpiło po 22 września 2004 r., w okresie 5 lat? Zdecydowanie tak. Zdarzenie prawne, które rodzi obowiązek zwrotu, zaistniało pod rządem obecnego brzmienia art. 68 ust. 2, a zatem przepis w tym brzmieniu znajduje zastosowanie. Ewentualne oświadczenia właściciela przy zawieraniu umowy sprzedaży, iż nie będzie dochodził zwrotu, są o tyle bez znaczenia, że: po pierwsze, zostały złożone w innym stanie prawnym i po drugie, wola stron nie może zmieniać przepisu bezwzględnie obowiązującego. Inaczej należałoby podejść do sytuacji, gdyby sprzedaż lokalu przez nabywcę na rzecz osoby niebędącej osobą bliską nastąpiła przed 22 września 2004 r., a właściwy organ nie dochodził zwrotu. Wytoczenie w chwili obecnej powództwa o zwrot nie byłoby zasadne<sup>8</sup>.

Kolejną istotną kwestią związaną z omawianą tematyką jest problem zabezpieczenia – poprzez ustanowienie hipoteki kaucyjnej – mogącej w przyszłości wystąpić wierzytelności związanej z wykorzystaniem przez nabywcę sprze-

---

<sup>8</sup> G. Bieniek, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 289.

danej mu nieruchomości na cele inne niż uzasadniające udzielenie bonifikaty lub wierzytelności związanej ze zbyciem nieruchomości przed upływem terminu określonego w art. 68 ust. 2 omawianego aktu. W kontekście powyższego niejednokrotnie podnoszono, iż warunkiem ustanowienia hipoteki kaucyjnej, gdy chodzi o wierzytelności mogące powstać w przyszłości, jest istnienie między przyszłym wierzycielem a dłużnikiem określonego stosunku prawnego, który musi istnieć w chwili ustanowienia hipoteki i w chwili powstania wierzytelności. A po zawarciu przez gminę i nabywcę umowy i wykonaniu jej postanowień, w szczególności po zapłaceniu ceny i wydaniu nieruchomości, stron umowy nie łączy już żaden stosunek zobowiązaniowy, nie ma więc podstaw do ustanowienia hipoteki.

Odmienne stanowiska, wyrażonego w uchwale z dnia 9 września, 2005 r., był jednak Sąd Najwyższy. Zgodnie z nim świadczenie nabywcy lokalu nie polega tylko na zapłacie należnej ceny, ale także na konieczności zwrotu udzielonej mu bonifikaty zgodnie z art. 68 ust. 2. Treść stosunku zobowiązaniowego, jaki powstaje na podstawie umowy sprzedaży zawartej pomiędzy gminą a nabywcą, jest określona nie tylko postanowieniami tej umowy, ale również przepisami prawa, w tym art. 68 ust. 2 i 2a omawianego aktu. To, że czynność prawna wywołuje skutki prawne nie tylko w niej wyrażone, lecz wynikające także z ustawy, potwierdza jednoznacznie art. 56 kodeksu cywilnego. Zapłata przez nabywcę nie niweczy łączącego go z gminą stosunku, gdyż zgodnie z powołanym przepisem, nabywca w razie zbycia nabytego od gminy lokalu lub zmiany jego przeznaczenia, w czasie określonym w tym przepisie, zobowiązany jest do zwrotu bonifikaty udzielonej mu w cenie sprzedaży.

Zgodnie z powyższym należy stwierdzić, iż stosunek łączący gminę z nabywcą lokalu istnieje również po zapłacie przez nabywcę ceny obejmującej udzieloną mu bonifikatę. Zgodnie bowiem z art. 102 § 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz.U. z 2001 r., nr 124, poz. 1361 ze zm.), hipoteka kaucyjna może zabezpieczać mogące powstać wierzytelności z określonego stosunku prawnego. Wierzytelność gminy o zwrot udzielonej nabywcy lokalu bonifikaty wynika ze stosunku prawnego łączącego ją z nabywcą lokalu. Jeżeli więc nabywca zbędzie kupiony lokal od gminy niezgodnie z ograniczeniami wynikającymi z art. 68 ust. 2 i 2a, powstanie wierzytelność gminy o zwrot udzielonej bonifikaty. Jest to wierzytelność, która wynika ze stosunku prawnego łączącego gminę z nabywcą takiego lokalu. Dla jej zabez-



pieczenia można, bez żadnych przeszkód prawnych, ustanowić hipotekę kaucyjną<sup>9</sup>.

Pragnąc rozwiązać problemy, jakie zrodziła nowelizacja z września 2004 r. Ministerstwo Budownictwa przygotowało, a Rada Ministrów przyjęła w grudniu 2006 r. projekt nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami regulujący m.in. sprawę zwrotu bonifikat w razie wcześniejszej sprzedaży na rynku wtórnym mieszkania wykupionego z zasobów jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa<sup>10</sup>. Przedmiotowy projekt przewidywał zwiększenie swobody obrotu nieruchomościami, stwarzał warunki do bardziej racjonalnego wykorzystania istniejących zasobów mieszkaniowych. Jednakże negatywnie należy ocenić zaakcentowaną w nim możliwość uznaniowego odstąpienia od zwrotu bonifikaty, co może być przyczyną korupcji<sup>11</sup>.

22 października 2007 r. wyżej wymieniona nowelizacja weszła w życie<sup>12</sup>. Zmieniły się zasady sprzedaży obecnych i byłych mieszkań komunalnych. Na tej zmianie skorzystali nowi właściciele lokali i osoby, które wykupiły mieszkania komunalne przed wejściem znowelizowanych przepisów w życie. Gminy często stosowały bonifikaty jedynie przy sprzedaży lokalu, a udział w prawie własności gruntu sprzedawano już po cenach rynkowych bez bonifikaty. Powodowało to znaczny wzrost ceny całkowitej. Nowe przepisy uregulowały sprawę jednoznacznie: bonifikata udzielona od ceny lokalu obejmuje wszystkie jej składniki w jednakowej wysokości, również udział w prawie własności gruntu, bądź w przypadku, gdy udział obejmuje prawo użytkowania wieczystego, pierwszą opłatę z tego tytułu. Powyższe wiąże się ze sprzedażą udziału w nieruchomości wspólnej jako prawem związanym z własnością lokalu.

Najistotniejsze zmiany dotyczą jednak kwestii zwrotu bonifikaty udzielonej przy zbyciu lokalu. Do wejścia w życie noweli ustawy o gospodarce nieruchomościami osoby, które wykupiły mieszkania od gminy z bonifikatą, po preferencyjnych cenach, a sprzedały lokal przed upływem 5 lat lub wykorzystały go na inne cele niż te, które uzasadniały udzielenie bonifikaty, zobowiązane były na żądanie organu do zwrotu otrzymanej bonifikaty po jej waloryzacji.

---

<sup>9</sup> III CZP 112/05 (OSNC 2006, nr 11, poz. 184).

<sup>10</sup> [http://www.mb.gov.pl/akty\\_prawne/projekty/projekt\\_ust\\_nieruchom](http://www.mb.gov.pl/akty_prawne/projekty/projekt_ust_nieruchom).

<sup>11</sup> M. Piasecka-Sobkiewicz, *Bonifikat nie trzeba będzie zwracać*, „Gazeta Prawna” 2006, nr 247.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2007 r., nr 173, poz. 1218.

Obecnie gmina nie może żądać zwrotu udzielonej bonifikaty, jeżeli właściciel zamienił byłe mieszkanie komunalne na inne mieszkanie czy na nieruchomości przeznaczoną lub wykorzystywaną na cele mieszkaniowe. Osoba, która wykupiła zamieszkały przez siebie lokal komunalny może go np. po roku zamienić na większy z osobą, której nie stać na utrzymanie kilkupokojowego mieszkania, bez utraty prawa do uzyskanej bonifikaty<sup>13</sup>.

Podobnie jest w sytuacji sprzedaży takiego lokalu, jeżeli środki uzyskane z jego sprzedaży zostaną przeznaczone w ciągu 12 miesięcy na cele mieszkaniowe. Można więc sprzedać nabyty wcześniej od gminy lokal i uzyskane środki przeznaczyć w ciągu roku na zakup innego mieszkania, domu czy też działki budowlanej. W tym zakresie nowelizację należy oceniać pozytywnie, bowiem trudno racjonalnie wytłumaczyć fakt, że w razie powiększenia się rodziny nie wolno było właścicielowi sprzedać wykupionego lokalu, a pieniądze uzyskane ze sprzedaży przeznaczyć na kupno większego mieszkania.

O odstąpieniu od żądania zwrotu bonifikaty w razie przekroczenia ustawowych terminów także w innych przypadkach zadecyduje rada gminy. Na przykład osoba, która zwróci się z takim wnioskiem do wójta z uwagi na ciężką sytuację osobistą i materialną, odstąpienie od zwrotu zwaloryzowanej bonifikaty może uzyskać dopiero po zgodzie rady gminy. Jednakże tego rozwiązania nie należy zaliczyć do pozytywnych, bowiem może rodzić korupcyjne działania.

Przed nowelizacją jedyny wyjątek od obowiązku zwrotu wartości udzielonego upustu w cenie lokalu, w razie przedwczesnego jego zbycia, stanowił przypadek zbycia na rzecz osób bliskich. Tych z kolei w świetle obowiązujących poprzednio regulacji ustawy o gospodarce nieruchomościami nie wiązały żadne terminy, w związku z czym mogły od razu sprzedać mieszkanie za znacznie wyższą cenę, bez obowiązku zwrotu bonifikaty. Nadawało to przepisom ograniczającym obrót lokalami martwy charakter. Proceder związany ze zbywaniem lokali na rzecz osób bliskich, które następnie bez najmniejszych konsekwencji zbywały je na rzecz innych pomiotów, był bardzo rozpowszechniony. Słusznie więc ustawodawca postanowił ukrócić tego typu działania.

Obecnie z pomocą rodziny nie omiemy zakazu sprzedaży lokalu. Nowe przepisy obejmują pięcioletnimi ograniczeniami także grupę osób bliskich, na rzecz których przeniesiono własność lokalu należącego niegdyś do gminy<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> A. Makosz, *Nowe zasady wykupu lokali komunalnych*, „Gazeta Prawna” 2007, nr 185.

<sup>14</sup> A. Makosz, *Mieszkania komunalne bez zwrotu bonifikaty*, „Gazeta Prawna” 2007, nr 184.

Na gminach nie ciąży obowiązek wyprzedawania mieszkań z zasobów komunalnych. Prawo pierwszeństwa, przyznane przez przepisy najemcom takich lokali, nic w tej kwestii nie zmienia – działa dopiero wtedy, gdy zapadnie decyzja odnośnie wystawienia określonych mieszkań na sprzedaż.

Najemców lokali komunalnych zawiadamia się na piśmie o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości, pod warunkiem złożenia wniosków o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu. Termin ten nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia.

W art. 35 ust. 1 przedmiotowej ustawy określono zasadę jawności w zakresie gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Ta zasada przejawia się w nałożeniu na właściwy organ obowiązku sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wymienienie prawnych form gospodarowania w art. 35 ust. 1 jest taksatywne. Zasada ta oznacza też, że ustawodawca jednoznacznie przesądził sposób podania wykazu nieruchomości do publicznej wiadomości. Zachowanie trybu określonego, w art. 35 ust. 1 jest konieczne zarówno wówczas, gdy nieruchomości przeznaczone są np. do sprzedaży przetargowej, jak i wówczas, gdy określonym osobom przysługuje pierwszeństwo. Osobom, którym przysługuje pierwszeństwo z art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2, zakreśla się w wykazie termin złożenia wniosku o nabycie nieruchomości, najemców lokali zawiadamia się odrębnie.

Warunkiem zachowania prawa pierwszeństwa przez najemców lokali komunalnych jest złożenie przez nich wniosku o nabycie nieruchomości przed upływem terminu określonego w wykazie. Jednakże pewnym kategoriom osób ustawa o gospodarce nieruchomościami przyznaje większy priorytet aniżeli najemcom na czas nieoznaczony. Możemy do nich zaliczyć:

- osoby, którym przysługuje roszczenie o nabycie nieruchomości z mocy ustawy o gospodarce nieruchomościami lub odrębnych przepisów;
- osoby będące poprzednim właścicielem zbywanej nieruchomości pozbawionym prawa własności tej nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r. albo jego spadkobiercą.

Sprzedaż mieszkań komunalnych najemcom odbywa się w ramach przysługującego gminom atrybutu właściciela mienia komunalnego i stanowi przejaw stosunków cywilnoprawnych, w których podmiotem z jednej strony jest

jednostka publiczna, natomiast z drugiej osoba fizyczna. Pomimo że ustawa o gospodarce nieruchomościami wyposaża jednostki samorządu terytorialnego w delegację do gospodarowania nieruchomościami, które są jej własnością, a zbycie lub nabycie nieruchomości następuje zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego, z uprawnienia do pierwokupu lokalu najemcy wyprowadzają prawo do złożenia wniosku do gminy jeszcze przed terminem ogłoszenia o wystawieniu nieruchomości do sprzedaży, uzasadniając to interesem prawnym. Nie można jednak wyprowadzić wniosku, że najemca, składając wniosek o wykup lokalu mieszkalnego jako osoba fizyczna, stał się stroną w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, ponieważ nieruchomość nie została wystawiona na sprzedaż. Pisemnie wystosowana do najemcy odmowa wykupu lokalu mieszkalnego nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>15</sup>. Co najwyżej, można tutaj rozważyć, czy nie mamy do czynienia z odrzuceniem oferty w rozumieniu kodeksu cywilnego.

Gmina jako podmiot stosunków cywilnoprawnych realizuje także prywatnoprawne interesy danej jednostki samorządu terytorialnego. Gmina jako właściciel nieruchomości i jako samodzielny podmiot obrotu prawnego może mieć własne interesy prawne. Nie ulega natomiast wątpliwości, że sprzedaż lokali stanowiących zasób mieszkaniowy tej gminy najemcom lokali jest sprawą cywilną.

Warto nawiązać także do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 sierpnia 1998 r., w którym Sąd trafnie zauważa, że w ramach uprawnień do określenia zasad zbywania nieruchomości będących przedmiotem własności gminy mieści się także prawo do określenia nieruchomości, które nie będą przedmiotem sprzedaży. Mieści się to bowiem w przysługującym gminie prawie do określenia sposobu korzystania z własności. Prawo to nie pozostaje w kolizji z prawem pierwszeństwa w nabyciu lokalu przysługującym, na podstawie art. 34 ust., 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, najemcy lokalu mieszkalnego przydzielonego decyzją administracyjną, wydaną przed dniem 12 listopada 1994 r. Wspomniane prawo pierwszeństwa może bowiem być realizowane, jak wynika z powołanego przepisu, tylko w przypadkach zbywania nieruchomości. Żaden natomiast przepis prawa nie daje najemcy lokalu prawa żądania zbycia na jego rzecz zajmowanego lokalu, jeżeli właści-

---

<sup>15</sup> Dz.U. z 1960 r., nr 30 poz. 168 z późn. zm.

ciel budynku (lokalu) nie zamierza go zbyć<sup>16</sup>. Powyższy wyrok potwierdza prawo gminy do swobodnego gospodarowania swoim mieniem, w tym również lokalami.

Ujawniony przez najemcę zamiar nabycia lokalu prowadzi do wszczęcia rokowań w celu ustalenia warunków umowy, które powinny zakończyć się protokołem uzgodnień dotyczących w szczególności ceny. Ze względu na brak formy aktu notarialnego nie można uznać, że doszło do zawarcia umowy sprzedaży. Zawiadomienie o zamiarze sprzedaży lokalu było swego rodzaju ofertą, której przyjęcie nie powodowało zawarcia umowy sprzedaży, lecz otwierało kolejny etap: rokowań, a nieosiągnięcie zgody w trakcie ich prowadzenia uniemożliwiło dokonanie sprzedaży.

Podobnie jak nie ma obowiązku sprzedaży lokali komunalnych, tak też gmina nie musi przyznawać upustów (bonifikat) od ich cen ustalonych stosownie do aktualnej wartości rynkowej. Jednak gminy często korzystają z możliwości sprzedaży swoich nieruchomości w trybie bezprzetargowym poniżej ich wartości rynkowej. Bonifikaty nierzadko sięgają 90%<sup>17</sup>.

Termin przedawnienia roszczeń gminy o zwrot bonifikaty wynosi 10 lat. Bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym roszczenie stało się wymagalne, czyli z chwilą sprzedaży lokalu przez właściciela. Jeśli osoba zobowiązana do zwrotu nie uczyni tego dobrowolnie, gmina może z żądaniem zwrotu wystąpić przeciwko niej do sądu cywilnego.

## THE REIMBURSEMENT OF THE GIVEN DISCOUNTS

### Summary

The article analysed the problem of the repayment of deductions in price made after the Act of the 28<sup>th</sup> November of 2003 on the Amendment of the Act on the Real Property Management and the Amendment of Some Other Acts came into force. After the 22<sup>nd</sup> September of 2004 the State Treasury and territorial self-government units have

---

<sup>16</sup> I SA 485/98 (ONSA 2000/1, poz. 18).

<sup>17</sup> A. Makosz, *Sprzedaż mieszkań komunalnych*, „Gazeta Prawna” 2007, nr 234.

been obliged to claim a deduction in price back made from the selling price of the residential premises if the purchaser of the premises, within 5 years from the purchase, sold or used the premises for other purposes than those which justify its granting.

*Translated by Przemysław Lembicz*

ANDRZEJ KAMIENSKI

### USTRÓJ PRUS KSIĄŻĘCYCH W PIERWSZEJ POŁOWIE XVII WIEKU

Ustrojem Prus Książęcych w czasach wczesnonowożytnych interesowali się już od dawna historycy państwa i prawa. F. Arndt<sup>1</sup> i T. Grygier<sup>2</sup> poświęcili swe prace kwestiom związanym z organizacją i funkcjonowaniem najwyższego organu władzy wykonawczej – Izby Wyższej Rady Księstwa (*Oberratsstube*, zwane później *Preussische Regierung*). Historię administracji Prus Książęcych, zwanych później Prusami Wschodnimi, omówił A. Horn, a działalność urzędów starostów dziedzicznych – J. Skibiński<sup>3</sup>. Ustawę o rządzie (*Regimentsnottel*) z 1542 r., która obowiązywała w Księstwie Pruskim także w XVII stuleciu, scharakteryzował J. Małek<sup>4</sup>. Z kolei K. Breysigowi zawdzięczamy zarys dziejów sejmiku krajowego Prus Książęcych obejmujący okres XVI stulecia i pierwszej połowy XVII wieku<sup>5</sup>. Badacz ten skupił się jednak na kwestiach historycz-

---

<sup>1</sup> F. Arndt, *Die Oberräte in Preussen 1525–1640*, *Altpreußische Monatsschrift* (dalej AM), Bd. 49: 1912, s. 1–64.

<sup>2</sup> T. Grygier, *Organizacja władzy naczelnej Prus Książęcych*, „Komunikaty Mazursko-Warmińskie” (dalej KMW), 1964, nr 4, s. 460–513.

<sup>3</sup> A. Horn, *Die Verwaltung Ostpreußens seit Säcularisation 1525–1875*, Königsberg 1890; J. Skibiński, *Starostwa dziedziczne Prus Książęcych w XVII i XVIII wieku. Studium z dziejów przeobrażeń społeczno-ustrojowych*, Olsztyn 1972.

<sup>4</sup> J. Małek, *Ustawa o rządzie (Regimentsnottel) Prus Książęcych z roku 1542. Studium z dziejów przemian społecznych i politycznych w lennie pruskim*, Toruń 1967.

<sup>5</sup> K. Breysig, *Die Entwicklung des preussischen Ständethums von seinen Anfängen bis zum Regierungsantritt Friedrich Wilhelms*, *Urkunden und Actenstücke zur Geschichte des Kurfürsten*

nych, przedstawił tylko niektóre normy prawne regulujące tryb działania sejmu i nie określił w sposób precyzyjny miejsca parlamentu wśród innych organów władzy w Prusach Książęcych.

Jeszcze gorzej rzecz się ma z literaturą dotyczącą wymiaru sprawiedliwości w Prusach Książęcych. Praca G. Conrada o Sądzie Najwyższym w Królewcu<sup>6</sup> zawiera niewiele informacji na interesujący nas temat, gdyż traktuje przede wszystkim o sądownictwie w okresie kształtowania się i rozkwitu absolutyzmu w państwie brandenbursko-pruskim. Inaczej natomiast wypada ocenić stan badań nad problematyką dotyczącą zwierzchnictwa sądowego króla polskiego w Prusach Książęcych i polskich wpływów politycznych w Księstwie Pruskim. Problematyka ta doczekała się bowiem kompetentnych opracowań pióra A. Vetulaniego i W. Litewskiego<sup>7</sup>. Uzupełnienie dociekań wyżej wymienionych badaczy stanowi artykuł A. Kamińskiego, w którym ukazano praktyczną realizację królewskiego zwierzchnictwa sądowego w Prusach Książęcych i działania emancypacyjne elektora brandenburskiego Fryderyka Wilhelma zmierzające do zniesienia zależności od Polski również i w tej kwestii<sup>8</sup>.

Wobec wskazanych luk i niedostatków zachodzi potrzeba ponownego przyjrzenia się ustrojowi Prus Książęcych w pierwszej połowie XVII wieku. Niniejszy artykuł nie pretenduje do wyświetlenia wszystkich kwestii związanych z ówczesnym systemem rządów i uprawnieniami instytucji reprezentujących władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądową. Stanowi jedynie próbę usystematyzowania i uzupełnienia dotychczasowych dociekań badawczych. Jego głównym celem, obok wydobycia na światło dzienne kilku nowych szczegółów na temat funkcjonowania poszczególnych organów władzy, jest ukazanie przeobrażeń w ustroju Prus Książęcych w szerszym kontekście, przy uwzględnieniu czynników zewnętrznych. Chcemy bowiem zwrócić uwagę na związek zachodzący pomiędzy ustrojem Prus Książęcych a sąsiedniej Rzeczypospolitej

---

Friedrich Wilhelm von Brandenburg (dalej UA), Bd. 15, hrsg. von K. Breysig, Berlin 1894, s. 1–222.

<sup>6</sup> G. Conrad, *Geschichte der Königsberger Obergerichte*, Leipzig 1907.

<sup>7</sup> A. Vetulani, *Polskie wpływy polityczne w Prusiech Książęcych*, Gdynia 1939; W. Litewski, *Zwierzchnictwo sądowe króla polskiego w Prusach Książęcych w latach 1569–1657*, „Rocznik Olsztyński” 1960, t. 3, s. 21–42.

<sup>8</sup> A. Kamiński, *Pruskie apelacje sądowe w Koronie w latach 1640–1657, Pomorze–Brandenburgia–Prusy (państwo i społeczeństwo). Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Bogdanowi Wachowiakowi z okazji 70-lecia urodzin i 50-lecia pracy naukowej*, Szczecin 1999, s. 127–136.



Obojga Narodów i odpowiedzieć na pytanie, na ile stan stosunków Księstwa Pruskiego upodobnił się do ustroju stanowego państwa polsko-litewskiego, które wykazywało w interesującym nas okresie tendencje do rozszerzania uprawnień i przywilejów szlachty.

Sekularyzowanie państwa zakonnego na mocy traktatu krakowskiego w 1525 r. doprowadziło do powstania Księstwa Pruskiego, pierwszego w dziejach świata luteranckiego państwa świeckiego. Księstwo Pruskie, zwane także Prusami Książęcymi, dla odróżnienia od stanowiących jedną z prowincji Rzeczypospolitej Prus Królewskich, miało ustrój, który odbiegał znacznie od stosunków panujących w innych krajach wchodzących w skład monarchii Hohenzollernów brandenburskich. Władza książęca była tutaj bowiem mocno ograniczona z jednej strony przez Koronę Polską z tytułu jej zwierzchnictwa lennego nad Księstwem, z drugiej zaś przez przywileje stanów zdobywane przez nie systematycznie od czasów krzyżackich. Od połowy XVI wieku system zarządzania w Prusach Książęcych opierał się na współzrządach księcia i stanów. Faktyczne rządy w kraju o osłabionej władzy książęcej sprawowała jednak stanowa oligarchia, która przejęła kontrolę nad administracją Księstwa.

Najważniejszym organem władzy wykonawczej była Izba Wyższa Rady Księstwa, której początki urzędowania w postaci protokołów „Rat und Abschied” sięgają 1526 r.<sup>9</sup> Kompetencje i porządek Izby Wyższej określiła ustawa o rządzie, uchwalona 18 listopada 1542 r. Konstytucja ta, wzmacniająca pozycję sejmujących stanów kosztem księcia, obowiązywała w Prusach Książęcych aż do początku XVIII wieku<sup>10</sup>. Na czele rządu pruskiego stało kolegium czterech nadradców (*Oberräte*), nazywanych także regentami. Byli to: ochmistrz (*Hofmeister*), nadburgrabia (*Oberburggraf*), kanclerz (*Kanzler*) i naczelny marszałek (*Obermarschall*) (zob. tabela). Nadradcom dodano do pomocy radców dworskich i sądowych oraz czterech starostów ze starostw położonych najbliżej Królewca: z Pokarmina (Brandenburg), Szaków (Schaaken), Rybaków (Fischhausen) i Tapiawy (Tapiau)<sup>11</sup>. Ci ostatni urzędnicy nosili tytuł starostów

---

<sup>9</sup> F. Arndt, *Die Oberräte...*, s. 14; B. Schumacher, *Geschichte Ost- und Westpreußens*, Königsberg 1937, s. 135.

<sup>10</sup> Ustawa o rządzie z 1542 r. przestała obowiązywać dopiero 26 VII 1712 r. Zob. F. Terveen, *Gesamtstaat und Retablissement. Der Wiederaufbau des nördlichen Ostpreußen unter Friedrich Wilhelm I. 1714–1740*, Göttinger Bausteine zur Geschichtswissenschaft, Bd. 16, Göttingen–Frankfurt 1954, s. 153–156.

<sup>11</sup> *Privilegia der Stände deß Herzogthums Preussen/darauf das Landt fundiert und biß jtzo beruhen. Auff Verordnung der Herren Königlichen Commissarien nach jnnhalt deß Anno 1612.*

głównych. Ustawa o rządzie (*Regimentsnottel*) zakładała płynną liczbę radców dworskich i sądowych. Dopiero reces z 5 października 1566 r. ostatecznie ustalił ją na 5 członków szlacheckich i 3 prawników – fachowców nieszlacheckiego pochodzenia<sup>12</sup>.

Kompetencje Izby Wyższej były bardzo rozległe, ponieważ nadradcy mieli prawo samodzielnego załatwiania spraw dotyczących Prus Książęcych, ich obywateli oraz rodziny panującego. Pozycję nadradców wzmocnił dekret komisarzy królewskich z 13 lipca 1609 r., który przyznał im na stałe tytuł regentów wygasający wcześniej z chwilą zakończenia okresu interim i objęcia lenna pruskiego przez księcia<sup>13</sup>. Do zakresu działalności Izby Wyższej należało prowadzenie polityki zagranicznej. Najważniejszą rolę w tej sferze odgrywał kanclerz, który kierował urzędową korespondencją z obcymi państwami. Na mocy recesu z 5 października 1566 r., w którym komisarze królewscy zagwarantowali stanom kontrolę polityki zagranicznej księcia, regenci stali się jedynymi partnerami do rokowań z Polską<sup>14</sup>. W gestii Izby Wyższej znajdowała się również administracja całego terytorium Księstwa, złożonego z trzech dużych okręgów administracyjnych: Sambii, Natangii i Prus Górnych (Pogórza), które z kolei dzieliły się na starostwa (*Hauptämter*) i komornictwa (*Kammerämter*)<sup>15</sup>. Bezpo-

---

*Recesses den Ständen in den Druck gefertigt. Cum Gratia et Privilegio Sacrae Regiae Mtis, Brunsbergae 1616, k. 51–56; T. Grygier, Organizacja władzy..., s. 475; J. Mańlek, Ustawa o rządzie..., s. 163; M. Toeppen, Zur Geschichte der ständischen Verhältnisse in Preussen (Besonders nach den Landtagsacten), „Historisches Taschenbuch”, Neue Folge, Jhrg. 8, Leipzig 1847, s. 355 i n.*

<sup>12</sup> F. Arndt, *Die Oberräte...*, s. 17; U. Arnold, *Ständeherrschaft und Ständekonflikte im Herzogtum Preußen*, w: *Ständetum und Staatsbildung in Brandenburg-Preussen. Ergebnisse einer Internationalen Fachtagung*, hrsg. von P. Baumgart unter Mitarbeit J. Schmädke, Berlin–New York 1983, s. 91; K. Breysig, *Die Entwicklung...*, s. 41; G. Conrad, *Geschichte...*, s. 9; A. Vetulani, *Polskie wpływy...*, s. 41.

<sup>13</sup> F. Arndt, *Die Oberräte...*, s. 48–49; K. Breysig, *Die Entwicklung...*, s. 122; B. Janiszewska-Mincer, F. Mincer, *Rzeczpospolita Polska a Prusy Książęce w latach 1598–1621. Sprawa sukcesji brandenburskiej*, Warszawa 1988, s. 178.

<sup>14</sup> F. Arndt, *Die Oberräte...*, s. 18, 29–31; U. Arnold, *Ständeherrschaft...*, s. 91–92; K. Breysig, *Die Entwicklung...*, s. 40–41; T. Grygier, *Organizacja władzy...*, s. 470, 477, 479–480; A. Horn, *Die Verwaltung...*, s. 95–96; J. Mańlek, *Ustawa o rządzie...*, s. 185; A. Mączak, *Życie polityczne Prus Książęcych*, w: *Historia Pomorza*, t. 2, cz. 1, pod red. G. Labudy, Poznań 1976, s. 447; A. Vetulani, *Polskie wpływy...*, s. 45–46; tenże, *Prawny stosunek Prus Książęcych do Polski (1466–1657)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1954, t. 6, z. 1, s. 29.

<sup>15</sup> G. von Frisch, *Eintheilung Ostpreußens im XVIII saec. in administrativer und juristischer Beziehung*, Königsberg 1879, s. 3 i n.; M. Toeppen, *Historisch-comparative Geographie von Preussen*, Gotha 1858, s. 260–285. Starostwa zastąpiły po sekularyzacji Prus zakonne jednostki administracyjne. Zob. Ch. Krollmann, *Das Herzogtum Preußen 1525–1640*, w: *Deutsche Staaten-*

średni zarząd administracji terenowej sprawowali starostowie (*Hauptmänner*) stojący na czele 40 powiatów, istniejących w połowie XVII wieku w Prusach Książęcych. Byli oni podporządkowani ochmistrzowi, który zajmował pierwsze miejsce w kolegium nadradców i nazywany był „najwyższym inspektorem”<sup>16</sup>.

W interesującym nas okresie funkcjonowały w Księstwie Pruskim trzy rodzaje starostw: główne, o których była już mowa, dziedziczne i zwykłe. Do starostw dziedzicznych (*Erbhauptämter*) zaliczano te starostwa, które zostały nadane w dziedziczne posiadanie bogatym rodom arystokratycznym w czasach krzyżackich lub za panowania pierwszego księcia pruskiego Albrechta Hohenzollerna. W tej grupie starostw znajdowały się: Hława należąca w latach 1548–1690 do rodu Kreytzenów, Nordenburg i Gierdawy stanowiące od 1469 r. własność rodu Schliebenów, Dąbrówno trzymane przez Oelsnitzów (1544–1572), a następnie w latach 1572–1831 przez rodzinę Fincków (Finck von Finckenstein) oraz Szymbark dzierzony w latach 1531–1653 przez Polentzów, a następnie w latach 1653–1667 przez Eulenburgów<sup>17</sup>. Pozostałe starostwa były starostwami zwykłymi.

---

*bildung und deutsche Kultur im Preußenlande*, Königsberg 1931, s. 166. Okręg sambijski w interesującym nas okresie obejmował 9 starostw: Rybaki, Szaki, Neuhausen, Tapiawa, Labiawa (Labiaw), Wystruć (Insterburg), Kłajpeda (Memel), Ragneta (Ragnit), Tylża (Tilsit). Okręg natangijski złożony był z 15 starostw: Gierdawy (Gerdauen), Nordenburg, Pokarmin, Bałga (Balga), Pruska Hława (Preussisch Eylau), Bartoszyce (Bartenstein), Kętrzyn (Rastenburg), Barciany (Barten), Olecko (Oletzko, Marggrabowa), Węgorzewo (Angerburg), Elk (Lyck), Pisz (Johannisburg), Ryn (Rhein), Giżycko (Lötzen), Szestno (Seehesten). Okręg Prus Górnych składał się z 16 starostw: Pasłek (Preussisch Holland), Morąg (Mohrungen), Susz (Rosenberg), Hława (Deutsch Eylau), Dąbrówno (Gilgenburg), Miłakowo (Liebstadt), Przezmark (Preussisch Mark), Miłomłyn (Liebmühl), Ostróda (Osterode), Olsztynek (Hohenstein), Kwidzyn (Marienwerder), Szymbark (Schönberg), Prabuty (Riesenburg), Nidzica (Neidenburg), Działdowo (Soldau), Szczytno (Ortelsburg).

<sup>16</sup> F. Arndt, *Die Oberräte...*, s. 28; C. Bornhak, *Geschichte des Preußischen Verwaltungsrechts*, Bd. 1, Berlin 1884, s. 306; K. von der Groeben, *Landräte in Ostpreußen. Beitrag zur Verwaltungsgeschichte des Samlandes*, Köln–Berlin 1972, s. 22; A. Horn, *Die Verwaltung...*, s. 103.

<sup>17</sup> G. Conrad, *Die herzogliche Lehnverschreibung des Amts und der Stadt Gilgenburg an den Obermarschall Friedrich von der Oelsnitz etc. vom 15. März 1544*, „Oberländische Geschichtsblätter” (dalej OG), Heft 5, 1903, s. 71–77; M. Rousselle, *Das Siedlungswerk des Deutschen Ordens im Lande Gerdauen*, Altpreußische Forschungen (dalej AF), Jhr. 6, 1929, s. 254; M.E. von Schlieffen, *Nachricht von einigen Häusern des Geschlechts der von Schlieffen oder Schlieben vor Alters Sliwin oder Sliwingen*, Cassel 1784, s. 393, 401 i aneksy (Beylage No. 45, s. 66–68); J. Skibiński, *Starostwa dziedziczne...*, s. 44–48, 113–117, 183–184; G. Sommerfeldt, *Zur Geschichte der ehemaligen Habersdorffschen, jetzt Finckensteinschen Güter im Kreise Rosenberg Westpr. von 1653–1782*, OG, Heft 4, 1902, s. 132–138.

Obsada nadradcostw w Prusach Książęcych w pierwszej połowie XVII wieku<sup>18</sup>

Ochmistrz	Nadburgrabia	Kanclerz	Naczelnny marszałek
Albrecht von Kittlitz (1583–1604)	Hans von Rauter (1583–1605)	Christoph Rappe (1596–1619)	Georg von Podewils (1584–1604)
Ludwig von Rauter (1604–1614)	Wolf von Wernsdorf (1605–1606)	Martin von Wallenrodt (1619–1632)	Wolf von Wernsdorf (1604–1605)
Friedrich zu Dohna (1615–1627)	Fabian zu Dohna (1607–1612)	Hans Georg von Saucken (1632–1638)	Hans Albrecht von Borck (1606–1620)
Andreas von Kreytzen (1628–1641)	Hans Truchseß von Wetzhausen (1613–1635)	Fabian von Ostau (1638–1645)	Andreas von Kreytzen (1621–1628)
Hans Eberhard von Tettau (1641–1653)	Hans Eberhard von Tettau (1636–1641)	Christoph von Troschke (1645–1654)	Wolf Heinrich Ertruchseß zu Waldburg (1628–1631)
Gottfried von Eulenburg (1654–1660)	Bernhard von Königseck (1641–1653)	Albrecht von Kalnein (1654–1655)	Fabian von Borck (1632)
	Gottfried von Eulenburg (1653)	Johann von Kospoth (1655–1665)	Ahasverus von Brandt (1632–1654)
	Christoph von Troschke (1654–1655)		Christoph von Kittlitz (1654–1657)
	Albrecht von Kalnein (1655–1683)		

<sup>18</sup> Wykaz sporządzono na podstawie: „Liste der Oberburggrafen 1525–1788”, Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz (dalej GStAPK) Berlin-Dahlem, XX HA, Etats-Ministerium (dalej EM), Tit. 121b, Nr. 135, k. 1; G. Conrad, *Geschichte...*, s. 437–440; M. Lilienthal (Hrsg.), *Erleutertes Preußen oder auserlasene Anmerkungen über verschiedene zur preußischen Kirchen-, Civil-, und Gelehrten Historie gehörige besondere Dinge, woraus die bisshergigen Historien-Schreiber theils ergänzet, theils verbessert, auch viele unbekante historische Warheiten ans Licht gebracht werden. Aus alten Urkunden und meist geschriebenen Nachrichten gesammelt und herausgegeben von einigen Liebhabern der Geschichte des Vaterlandes*, Bd. 1, Königsberg 1724, s. 87–111; A. Horn, *Die Verwaltung...*, s. 105–106.

Starostowie pełnili lokalne funkcje sądownicze, które omówimy szerzej w dalszej części artykułu. Posiadali także szerokie uprawnienia gospodarcze i zobowiązani byli do objeżdżania raz na rok całego powiatu. Sprawowali nadzór nad administracją domen i gospodarką posiadłości szlacheckich leżących na terenie ich urzędów<sup>19</sup>. Regenci wywierali spory wpływ na obsadę pruskich stanowisk urzędniczych. Respons królewski, wystawiony 4 marca 1617 r., nadał im prawo prezentowania dwóch lub trzech kandydatów na wakujący urząd nadradcy lub starosty. Książę-elektor wybierał spośród tych kandydatów jednego<sup>20</sup>. Do szybkiego obsadzenia wakujących stanowisk obligowała władzę wspomniana już ustawa o rządzie z 1542 r., która zakładała stałość i trwałość kolegium rządzącego. Czterej nadradcy roztaczali również nadzór nad dochodami i wydatkami Księstwa. Obejmował on zarząd Kamery Skarbowej (*Rentkammer*), do której wpływały stałe dochody księcia z pruskich domen: naturalia oraz czynsze pieniężne. Bezpośrednią kontrolę nad Kamerą Skarbową sprawował kanclerz wraz ze specjalnym urzędnikiem – rentmistrzem (*Rentmeister*). Ci dwaj urzędnicy wraz z nadburgrabią dokonywali w końcu każdego roku bilansu budżetu i ustalali plany gospodarcze kraju. Nadburgrabia, który zarządzał zamkiem królewieckim, tzw. wolnizną zamkową i przedmieściami, nadzorował gospodarkę regaliami książęcymi. Troszczył się o młyny, magazyny, administrację budowlaną, kontrolował wagę towarów. W gospodarce finansami współuczestniczył także naczelnny marszałek. Pełnił on bezpośredni nadzór nad trzema folwarkami stołowymi: Kaltenhof, Contienen i Spittelhof, czterema starostwami szkatułowymi (*Chattulämter*) w Tylży, Ragnecie, Wystruci i Rybakach oraz nad całym aparatem gospodarczym. Podlegali mu m.in. zarządcy dóbr książęcych – pisarze zbożowi (*Kornschreiber*) i intendenci (*Futtermarschall*)<sup>21</sup>. Do kompetencji naczelnego marszałka należały również sprawy wojskowe,

<sup>19</sup> C. Bornhak, *Geschichte...*, Bd. 1, s. 303–304; A. Horn, *Die Verwaltung...*, s. 230–239; J. Małek, *Ustawa o rządzie...*, s. 175; J. Sembritzki, *Geschichte des Kreises Memel*, Memel 1918, s. 12–13; J. Skibiński, *Starostwa dziedziczne...*, s. 54–88; H.H. Wächter, *Ostpreussische Domänenvorwerke im 16. und 17. Jahrhundert*, Beihefte zum Jahrbuch der Albertus-Universität Königsberg/Pr., Bd. 19, Würzburg 1958, s. 47–49.

<sup>20</sup> F. Arndt, *Die Oberräte...*, s. 42; L. von Baczeko, *Geschichte Preußens*, Bd. 4, Königsberg 1795, s. 490–491; K. Breysig, *Die Entwicklung...*, s. 153–154; A. Vetulani, *Polskie wpływy...*, s. 115.

<sup>21</sup> F. Arndt, *Die Oberräte...*, s. 20, 26–29; M. Hein, *Preußische Hofordnungen des 16. Jahrhunderts*, AF, Jhrg. 2, 1925, s. 52–68; A. Horn, *Die Verwaltung...*, s. 99, 101–102; A. Kern, *Deutsche Hofordnungen des 16. und 17. Jahrhunderts*, Bd. 1, Berlin 1905, s. 82–88; J. Małek, *Ustawa o rządzie...*, s. 172–173.

które w innych krajach Hohenzollernów brandenburskich znajdowały się już w połowie XVII stulecia w ręku namiestników i komisarzy wojennych. Izba Wyższa Rady Księstwa zarządzała bowiem pruskimi twierdzami, arsenałami i dysponowała specjalnym wydziałem zajmującym się zakwaterowaniem i apro wizacją wojska. W czasie nieobecności księcia w kraju przejmowała naczelne dowództwo nad wojskami stacjonującymi w Prusach Książęcych<sup>22</sup>.

Regenci sprawowali także władzę zwierzchnią nad wymiarem sprawiedli wości. Podlegał im bezpośrednio najwyższy sąd w Księstwie – Sąd Nadworny (*Hofgericht*), do którego wpływały sprawy z pierwszych instancji, z sądów miejskich i ziemskich. Funkcje dyrektorów pełnili w nim członkowie Izby Wyższej – kanclerz i ochmistrz. Ten ostatni urzędnik miał w radzie Sądu Nadwornego głos decydujący. Obsługą kancelarii Sądu Nadwornego zajmowała się kancelaria kanclerza. Osobną instytucję sądową stanowił urząd nadburgrabiego. W wypadku apelacji do Sądu Nadwornego w kwestiach z zakresu kompetencji jego urzędu miał nadburgrabia prawo występowania jako „*judex primae instantiae*”<sup>23</sup>. Należy zaznaczyć, iż uprawnienia sędownicze kolegium nadradców były ograniczane przez Koronę Polską, do której kierowano apelacje od wyroków sądowych Prus Książęcych (o tym szerzej w dalszej części artykułu).

Do kompetencji regentów pruskich należał również ogólny nadzór nad sprawami kościelnymi i szkolnictwem, m.in. nad uniwersytetem w Królewcu<sup>24</sup>. Szczególny rodzaj zadań spoczywał w ręku nadburgrabiego, stojącego na czele policji obyczajowej. Troszczył się on o moralność dworu książęcego i mieszkańców stolicy Prus Książęcych. Tę ostatnią funkcję wykonywał przy pomocy burmistrzów i radnych trzech miast królewieckich<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> F. Arndt, *Die Oberräte...*, s. 21; T. Grygier, *Organizacja władzy...*, s. 479; A. Horn, *Die Verwaltung...*, s. 99–100; S. Isaacsohn, *Geschichte des preussischen Beamtenthums vom Anfang des 15. Jahrhunderts bis auf die Gegenwart*, Bd. 2, Berlin 1878, s. 169; L. von Orlich, *Geschichte des preussischen Staates im siebzehnten Jahrhundert*, 1 Theil, Berlin 1838, s. 260.

<sup>23</sup> F. Arndt, *Die Oberräte...*, s. 22–24, 28–32; G. Conrad, *Geschichte...*, s. 6–67, 101; T. Grygier, *Organizacja władzy...*, s. 479–480, 482; A. Horn, *Die Verwaltung...*, s. 25–70, 96–97, 100.

<sup>24</sup> F. Arndt, *Die Oberräte...*, s. 21–22; C. Bornhak, *Geschichte...*, Bd. 1, s. 305; A. Horn, *Die Verwaltung...*, s. 96–97, 100; L. von Orlich, *Geschichte...*, 1 Theil, s. 260.

<sup>25</sup> F. Arndt, *Die Oberräte...*, s. 27; F. Gause, *Die Geschichte der Stadt Königsberg in Preussen*, Bd. 1, Köln 1972, s. 225–226.

Władza nadradców wzrastała ogromnie w przypadku wyjazdu księcia z kraju lub jego śmierci. W czasie nieobecności władcy nosili oni tytuł namiestników, a w okresie interim obejmowali samodzielne rządy w Prusach Książęcych jako „rządzący regenci”, mając do pomocy czterech starostów głównych i trzech przedstawicieli Królewca. Nadradcy mieli wówczas prawo mianowania i zwalniania starostów i innych urzędników, zwoływania zjazdów stanowych, a nawet sejmu krajowego, odbierania przysięg i hołdów od szlachty i mieszczan, dokonywania zapisów majątkowych i przyznawania innych dożywotnich zaopatrzeń. Kupna, dożywocia, testamenty, wyroki sądowe i inne sprawy, potwierdzone w okresie interim lub też podczas nieobecności księcia w kraju specjalną pieczęcią kanclerza, miały taką samą moc prawną jak wydane przez samego księcia-elektora. Najwyższym opiekunem Księstwa w okresie regencji był król polski. Regencja nadradców ustawała po wprowadzeniu księcia w lenno pruskie przez wysłanników królewskich<sup>26</sup>.

Drugą, obok kolegium nadradców, instytucją stanową wywierającą przełożony wpływ na życie polityczne Księstwa był sejm krajowy (*Landtag*). Jako organ ustawodawczy ukształtował się on jeszcze w czasach krzyżackich, gdy stany zdobyły prawo uchwalania lub odrzucania proponowanych przez Zakon podatków oraz decydowania o wszystkich ważniejszych kwestiach dotyczących całego kraju, np. w sprawach poprawienia monety, regulacji sporów granicznych z sąsiednimi państwami<sup>27</sup>. W połowie XVII wieku do sejmujących stanów należały tylko dwa: szlachta (*Ritterschaft, Adel*) i miasta (*Städte*). Duchowieństwo reprezentowane początkowo w kurii pierwszej przez prałatów (*Prälaten*), którymi byli biskupi Sambii i Pomezanii, zniknęło zupełnie z życia stanowego kraju już w XVI stuleciu<sup>28</sup>. Nie mieli również swoich przedstawicieli w pru-

---

<sup>26</sup> F. Arndt, *Die Oberräte...*, s. 49–50; U. Arnold, *Ständeherrschaft...*, s. 89–90; K. Breysig, *Die Entwicklung...*, s. 26; Ch. Krollmann, *Das Herzogtum...*, s. 175; J. Małek, *Ustawa o rządzie...*, s. 169, 174, 178; B. Schumacher, *Geschichte...*, s. 137; J. Voigt, *Darstellung der ständischen Verhältnisse Ost-Preußens, vorzüglich der neuesten Zeit*, Königsberg 1822, s. 12.

<sup>27</sup> L. von Baczeko, *Geschichte Preußens...*, Bd. 4, s. 136–138; K. Breysig, *Die Entwicklung...*, s. 4–18; J. Voigt, *Geschichte Preußens von den ältesten Zeiten bis zum Untergange des deutschen Ordens*, Bd. 9, Königsberg 1839, s. 37 i n.; E. Wichert, *Die politischen Stände Preussens, ihre Bildung und Entwicklung bis zum Ausgange des sechzehnten Jahrhunderts*, AM, Bd. 5, 1868, s. 425–427.

<sup>28</sup> Ch. Hartknoch, *Preussische Kirchen-Historia darinnen von Einführung der Christlichen Religion in diese Lande, wie auch von der Conservation, Fortpflanzung, Reformation und dem heutigen Zustande derselben ausführlich gehandelt wird*, Frankfurt am M. – Leipzig 1686, s. 501–503; K. Lohmeyer, *Die Entwicklung der ständischen Verhältnisse in Preußen bis zur*

skim sejmie chłopci dzierżący ziemię na prawie chełmińskim; brali udział w życiu stanowym tylko na szczeblu lokalnym, a ich interesy podczas sejmiku krajowego reprezentowali posłowie szlacheccy wybierani na sejmikach powiatowych (*Amtstagen, Amtsversammlungen*)<sup>29</sup>. Wolni chełmińscy, zwani kelme-rami, chłopci osobiście wolni, sołtysi i karczmarze stanowili często większość uczestników tych zgromadzeń. Wpływali na treść instrukcji sejmikowych i mieli prawo składania grawaminów, które wysunęli chociażby na landtagu w 1640 r.<sup>30</sup>

Sejm krajowy Prus Książęcych składał się z dwóch stanów, szlachty i mieszczan, a dzielił na trzy kurie. Stało się tak za sprawą rozbitcia stanu szlacheckiego na dwie grupy sejmowe, obradujące w osobnych izbach, które dokonało się ostatecznie w 1543 r.<sup>31</sup> W skład pierwszej kurii – panów i landratów wchodziło sześć arystokratycznych rodów: Dohna, Erbtruchseß zu Waldburg, Kittlitz, Heydeck, Eulenburg i Schenck zu Tautenburg. Byli to w większości potomkowie dowódców najemnych wojsk, którzy po 1466 r. otrzymali w Prusach liczne nadania ziemskie i zamieszkali tutaj na stałe<sup>32</sup>. Pruscy arystokraci,

---

*Gewinnung der Souveränität durch den Großen Kurfürsten*, Königsberg 1891, s. 7; M. Toeppen, *Zur Geschichte...*, s. 315; J. Voigt, *Darstellung...*, s. 15; E. Wichert, *Die politischen Stände...*, s. 429. Ostatnim luteraniskim biskupem pruskim był Johann Wigand zmarły w 1587 r. Jeszcze kilkanaście lat po jego śmierci stany pruskie zabiegały o obsadzenie wakujących biskupstw. Zob. J. Petersohn, *Bischofsamt und Konsistorialverfassung in Preußen im Ringen zwischen Herzog und Landschaft im letzten Viertel des 16. Jahrhunderts*, Archiv für Reformationsgeschichte, Jhrg. 52, 1961, s. 196–199.

<sup>29</sup> W. von Brünneck, *Zur Geschichte des Grundeigentums in Ost- und Westpreußen*, Bd. 1, Berlin 1891, s. 110; K. Górski, *Z dziejów żywiołu polskiego w Prusach od 1525 do 1772 r.*, Jantar, R. 3, 1939, z. 1, s. 2; S. Salmonowicz, *Z dziejów wschodniopruskich kodyfikacji prowincjonalnych (XVII–XIX w.). Przyczynek do losów prawa chełmińskiego w państwie brandenbursko-pruskim*, w: *Studia Culmensia Historico-Juridica czyli księga pamiątkowa 750-lecia prawa chełmińskiego*, pod red. Z. Zdrójkowskiego, t. 2, Toruń 1988, s. 299; S. Schumacher, *Geschichte...*, s. 136–137; M. Toeppen, *Zur Geschichte...*, s. 316–317. Ostatnie wiadomości o uczestnictwie reprezentantów wolnego chłopstwa w sejmach krajowych pochodzą z 1534 i 1539 r. Posłowie chłopscy zasiadali wówczas obok przedstawicieli szlachty w drugiej izbie.

<sup>30</sup> GStAPK Berlin-Dahlem, XX HA, Ostpreußische Folianten (dalej OsF) Nr. 649, k. 197; UA, Bd. 15, s. 265–273. Liczba wyborców szlacheckich we wszystkich powiatach była niewielka. W pierwszej połowie XVI w. szlachta stanowiła zaledwie 0,67 proc. ogółu ludności Księstwa, a na początku XVIII w. – 0,80 proc. Zob. F.L. Carsten, *Geschichte der preußischen Junker*, Frankfurt am Main 1988, s. 37; A. Mączak, *Życie polityczne...*, s. 433.

<sup>31</sup> J. Małek, *Ustawa o rządzie...*, s. 81–82, 94; M. Toeppen, *Zur Geschichte...*, s. 318.

<sup>32</sup> K. Breysig, *Die Entwicklung...*, s. 31; K. Lohmeyer, *Die Entwicklung...*, s. 7–8; G.A. von Mülverstedt, *Der Herrenstand in Preussen, mit besonderer beziehung auf die Herren zu Eulenburg*, w: *Diplomatium Ilebursense. Urkunden-Sammlung zur Geschichte und Genealogie der*



w przeciwieństwie do stosunków panujących w innych państwach niemieckich, nie posiadali praw suwerennych. Jedyнным gwarantem ich uprzywilejowanej pozycji w życiu stanowym była osoba panującego. Powołanie przedstawicieli stanu panów na obrady sejmu zależało bowiem wyłącznie od księcia, który rozsyłał imienne zaproszenia do wybranych przez siebie arystokratów<sup>33</sup>, stąd też pruscy baronowie skupieni w pierwszej kurii stanowili najbardziej uległą wobec władcy część sejmu. Świadoma ich roli szlachta doprowadziła w pierwszej połowie XVII wieku do wyeliminowania stanu panów z obrad sejmowych<sup>34</sup>. W ten sposób liczba członków pierwszej kurii została ograniczona do 12 radców krajowych (*Landräte*) oraz 4 nadradców, wchodzących w jej skład z racji piastowanych przez nich funkcji. Landraci wybierani byli spośród szlachty, najczęściej z grona starostów. Czterej z nich stawali się landratami automatycznie z chwilą uzyskania nominacji na cztery starostwa główne, którymi były Pokarmin, Szaki, Rybaki i Tapiawa. Dobór pozostałych ośmiu zależał od księcia<sup>35</sup>.

Tryb obrad pierwszej kurii uregulował dekret komisarzy królewskich z 13 lipca 1609 r. Funkcję stałego marszałka tej izby i dyrektora kolegium landratów pełnił odtąd starosta pokarmiński. W razie jego nieobecności zastępował go najstarszy wiekiem spośród pozostałych trzech starostów głównych. Kolejność oddawania głosów w kurii panów i landratów była następująca: najpierw od-

---

*Grafen zu Eulenburg*, Bd. 2/Th. 2, Magdeburg 1879, s. 835 i n.; B. Schumacher, *Geschichte...*, s. 136; M. Toeppen, *Die preussischen Landtage während der Regentschaft des brandenburgischen Kurfürsten Johann Sigismund (1609–1619)*, Königsberg in Pr. 1897, s. 12; E. Wichert, *Die politischen Stände...*, s. 452–453.

<sup>33</sup> Liczba panów zasiadających w pierwszej kurii była płynna. W landtagu w 1605 r. brało udział sześciu panów: dwóch Dohnów, dwóch Eulenburgów, Erbtruchseß zu Waldburg i Schenck zu Tautenburg. Na sejmie wiosennym 1609 r. mieli już większą reprezentację. Obok burgrabiego Fabiana i starosty pokarmińskiego Friedricha Dohnów, uczestniczących w sejmie z tytułu sprawowanych urzędów, pojawili się w pierwszej kurii dwaj przedstawiciele rodu Erbtruchseß zu Waldburg, dwaj baronowie Schenck zu Tautenburg, baron von Kittlitz oraz czterej Eulenburgowie. Zob. *Die Selbstbiographie des Burggrafen Fabian zu Dohna (1550–1621) nebst Aktenstücken zur Geschichte der Sukzession der Kurfürsten von Brandenburg in Preussen aus dem fürstlich dohnaischen Hausarchive zu Schlobitten*, hrsg. von Ch. Krollmann, Leipzig 1905, s. XXIV–XXV; M. Toeppen, *Die preussischen Landtage...*, s. 12–13.

<sup>34</sup> H. Rachel, *Der Große Kurfürst und die ostpreussischen Stände 1640–1688*, Leipzig 1905, s. 71, a za nim W. Czapliński, *Polska a Prusy i Brandenburgia za Władysława IV*, Wrocław 1947, s. 82, podają błędnie, iż od 1605 r. w pierwszej kurii zasiadało tylko 12 landratów.

<sup>35</sup> K. von der Groeben, *Landräte...*, s. 22; A. Horn, *Die Verwaltung...*, s. 131; K. Lohmeyer, *Die Entwicklung...*, s. 8; M. Toeppen, *Zur Geschichte...*, s. 315 i n.; A. Vetulani, *Polskie wpływy...*, s. 31–32.

dawali głos czterej starostowie główni, następnie dygnitarze, baronowie, wreszcie na końcu landraci pochodzący z wyboru księcia<sup>36</sup>.

Landraci pełnili funkcję mężów zaufania księcia oraz sejmu pruskiego i wpływali na podejmowane przez landtag uchwały. Ustosunkowywali się do propozycji książęcych przedkładanych sejmowi przez kanclerza, a następnie prowadzili rokowania z poszczególnymi izbami. Landraci w przeciwieństwie do innych członków zgromadzenia składali przysięgę na przywileje i prawa Księstwa Pruskiego. Strzegli samodzielności kraju i wolności stanowych. Zbierali się także poza sejmem w kwestiach lennych, służyli radą w polityce zagranicznej, co upodabniało to kolegialne ciało do polskiego senatu<sup>37</sup>. Zebrania landratów i trzech burmistrzów królewieckich w sprawach bieżących Księstwa uzyskiwały na mocy responsu Zygmunta III Wazy z 4 marca 1617 r. charakter stałej, nadzwyczajnej instytucji politycznej<sup>38</sup>.

Członkowie drugiej izby sejmu, w przeciwieństwie do kurii panów i landratów, pochodzili wyłącznie z wyboru stanów pruskich. Posłowie szlacheccy wybierani byli bowiem na zgromadzeniach powiatowych zwoływanych przez starostów, do których kierowano pisma księcia lub nadradców powiadamiające o rozpisaniu landtagu. Sejmiki powiatowe zaopatrywały posłów w instrukcje, a delegaci szlacheccy po powrocie z sejmu krajowego musieli się z nich rozliczyć. Porządek tego postępowania normowały postanowienia komisji polskiej z 13 lipca 1609 r., które zobowiązały starostów i posłów do odbywania sejmików relacyjnych pod groźbą sankcji karnych<sup>39</sup>. Kuria szlachecka, obradująca od

---

<sup>36</sup> *Privilegia der Stände...*, k. 105; K. Breysig, *Die Entwicklung...*, s. 118–119; B. Janiszewska-Mincer, F. Mincer, *Rzeczpospolita...*, s. 177; A. Vetulani, *Polskie wpływy...*, s. 139, 142.

<sup>37</sup> A. Horn, *Die Verwaltung...*, s. 131–141; K. Lohmeyer, *Die Entwicklung...*, s. 8–9; H. Rachel, *Der Große Kurfürst...*, s. 76–79, 133–135; M. Toepfen, *Zur Geschichte...*, s. 319–324; A. Vetulani, *Polskie wpływy...*, s. 76, 115–116, 143–144.

<sup>38</sup> L. von Baczo, *Geschichte Preußens...*, Bd. 4, s. 490–491; K. Breysig, *Die Entwicklung...*, s. 154–155; B. Janiszewska-Mincer, F. Mincer, *Rzeczpospolita...*, s. 222–233; H. Rachel, *Der Große Kurfürst...*, s. 101; A. Vetulani, *Polskie wpływy...*, s. 116, 135.

<sup>39</sup> *Privilegia der Stände...*, k. 106; K. Breysig, *Die Entwicklung...*, s. 117–118; A. Horn, *Die Verwaltung...*, s. 119–120; A. Vetulani, *Polskie wpływy...*, s. 142–143. Posłom łamiącym to postanowienie przepadał zwrot kosztów związanych z legacją na sejm. Jeśli chodzi o wysokość diet poselskich to np. poseł starostwa prabuckiego i kwidzyńskiego Hans von Auerswald otrzymywał w 1648/1649 r. kwotę 5 florenów na tydzień. Zob. J. Voigt, *Beiträge zur Geschichte der Familie von Auerswald aus urkundlichen Quellen*, Königsberg 1824, s. 94.

1608 r. pod laską marszałka ziemskiego wybieranego na czas trwania sejm<sup>40</sup>, miała dość liczną reprezentację. W pierwszej połowie XVII wieku zasiadało w niej zazwyczaj 31 posłów<sup>41</sup>.

Trzecia kuria – miejska – składała się z przedstawicieli wielkich i małych miast. Wielkimi miastami (*Hauptstädte*) były trzy miasta królewieckie: Stare Miasto (*Altstadt*), Knipawa (*Kneiphof*) i Lipnik (*Löbenicht*), które otrzymywały zaproszenie na landtag bezpośrednio od księcia lub regentów. Małe miasta wzywane były do wysłania swych posłów przez starostów. Urzędnicy ci wywierali często duży wpływ na wybór deputowanych. Rola małych miast (z wyjątkiem Bartoszyca) sprowadzała się do aprobowania woli potężnego Królewca. Dominacja delegatów królewieckich wynikała nie tylko z siły ekonomicznej i demograficznej stolicy Księstwa. Znakomita większość sejmów krajowych odbywała się w Królewcu, dzięki czemu wysłannicy trójmiasta nie musieli trzymać się sztywnych instrukcji i mogli każdą sprawę wysuniętą na obradach parlamentarnych przekonsultować na bieżąco w szerszym gronie mieszczan<sup>42</sup>.

Zakres uprawnień sejm<sup>u</sup> krajowego w połowie XVII wieku był bardzo rozległy, ponieważ dekret z 1609 r. zobowiązał księcia do współdziałania ze stanami we wszystkich sprawach dotyczących Prus Książęcych. Do sejm<sup>u</sup> należało uchwalanie podatków, wydawanie nowych i korygowanie starych praw, nadawanie indygenatu krajowego obcej szlachcie, zatwierdzanie w porozumieniu z Polską układów międzynarodowych zawartych przez księcia pruskiego<sup>43</sup>. Nie było stałych terminów zwoływania sejm<sup>u</sup> przez władzę. Zależność finan-

---

<sup>40</sup> Pierwszym marszałkiem drugiej izby był w 1608r. Eustachius (Staches) von der Groeben. Zob. M. Klinkenberg (Hrsg.), *Acta Brandenburgica. Brandenburgische Regierungsakten seit der Begründung des Geheimen Rates*, Bd. 4/1 Halbband, Berlin 1930, s. 277; M. Toeppen, *Die preussischen Landtage während der Regentschaft der brandenburgischen Kurfürsten Joachim Friedrich und Johann Sigismund 1603–1619*, Elbing 1893, s. 78; A. Vetulani, *Polskie wpływy...*, s. 141.

<sup>41</sup> Liczba posłów szlacheckich była mniejsza od liczby powiatów, ponieważ niektóre z nich, np. Pasłęk, Morąg i Miłakowo wystawiały wspólnego delegata na landtag. Zob. A. Horn, *Die Verwaltung...*, s. 125–127; H. Rachel, *Der Große Kurfürst...*, s. 109; M. Toeppen, *Die preussischen Landtage...*, s. 200; tenże, *Zur Geschichte...*, s. 317–318.

<sup>42</sup> A. Horn, *Die Verwaltung...*, s. 91, 120; K. Lohmeyer, *Die Entwicklung...*, s. 7; H. Rachel, *Der Große Kurfürst...*, s. 89–96; M. Toeppen, *Zur Geschichte...*, s. 447 i n.; A. Vetulani, *Polskie wpływy...*, s. 32; J. Voigt, *Darstellung...*, s. 15; E. Wichert, *Die politischen Stände...*, s. 459–460.

<sup>43</sup> K. Breysig, *Die Entwicklung...*, s. 40, 50, 117; B. Janiszewska-Mincer, F. Mincer, *Rzeczpospolita...*, s. 177; A. Vetulani, *Polskie wpływy...*, s. 45, 107–108, 175.

sowa księcia od zgromadzenia krajowego sprzyjała jednak regularnemu odbywaniu sejmów<sup>44</sup>.

Pod nadzorem stanów znajdował się nie tylko zarząd administracji finansowej (*Rent- und Kammerverwaltung*), ale również administracji skarbowej (podatkowej). Kontrolę wpływów i rozchodów sum podatkowych uchwalanych przez landtag poruczono zarządcom skarbowym (*Kastenherren*), mianowanym przez stany. Kierowali oni kasami stanowymi, które powołano do życia we wszystkich okręgach administracyjnych. Okręgowe kasy stanowe (*Kreiskasten*) prowadzone wspólnie przez przedstawicieli szlachty i miast, mieściły się w królewskim Starym Mieście dla Sambii, w Bartoszycach dla Natangii i w Ostródzie dla Prus Górnych. Pieniądze z podatków przekazywane były przez urzędy starościńskie okręgowym zarządcom skarbowym (*Kreiskastenherren*), którzy z kolei odprowadzali je do stanowej Kasy Krajowej (*Landkasten*) w Królewcu. Dysponowali nią naczelnicy zarządcy skarbowi (*Oberkastenherren*) – czterej reprezentanci szlachty i trzech burmistrzowie stolicy Prus Książęcych. Wypłacali oni pieniądze pochodzące z podatków księciu, który musiał wydatkować je zgodnie z literą uchwały sejmowej<sup>45</sup>.

Przewaga stanów nad księciem zaznaczyła się wyraźnie także w zakresie sądownictwa. Władcy Prus Książęcych z dynastii Hohenzollernów mogli samodzielnie ingerować w postępowanie karne i zmieniać wyroki tylko na podstawie przysługującego im prawa łaski. Jako pozostałość po czasach krzyżackich przetrwało do XVII wieku na szczeblu lokalnym podwójne sądownictwo: sądy ziemskie i sądy starościńskie. Sądy ziemskie (*Landgerichte*) złożone z sędziego i kilku ławników zajmowały się sprawami cywilnymi i kryminalnymi (z wyłączeniem spraw kościelnych i lennych). Funkcjonowały one w starostwach Prus Górnych i Natangii. Nie było ich natomiast w okręgu sambijskim, ponieważ powoływanie tych sądów zależało od stosunków własnościowych panujących w danej jednostce administracyjnej. Sądy ziemskie rozpatrywały

---

<sup>44</sup> Rodzaje podatków uchwalanych przez pruskie stany omawia H. Rachel, *Der Große Kurfürst...*, s. 208–214. O podatkowaniu w Prusach Książęcych podlegał także stan szlachecki. Zob. F.L. Carsten, *Geschichte...*, s. 35; H. Wischhöfer, *Die ostpreußischen Stände im letzten Jahrzehnt vor dem Regierungsantritt des Großen Kurfürsten*, Göttingen–Berlin 1958, s. 189.

<sup>45</sup> Tryb działania stanowej instytucji skarbowej omówiono na podstawie: „Accise-Ordnung” z 4 VIII 1655 r. i uchwały sejmowej z 12 XII 1641 r. (GStAPK Berlin–Dahlem, XX HA, OsF Nr. 655, k. 238–250; UA, Bd.15, s. 329, 331). Zob. także A. Horn, *Die Verwaltung...*, s. 142–164; H. Rachel, *Der Große Kurfürst...*, s. 222–223; M. Toeppen, *Historisch-comparative Geographie...*, s. 162–165, 260, 269.

bowiem tylko sprawy właścicieli dóbr na prawie chełmińskim. Stąd można je było napotkać tam, gdzie mieszkała ludność, która posiadała wymienione wyżej prawo własności do ziemi. Szlachta, dążąc do uniezależnienia się od władzy książęcej, przeforsowała w 1566 r. przepis o prezentacji sędziów. Odtąd książę pruski wybierał sędzię ziemskiego spośród trzech kandydatów proponowanych przez szlachtę osiadłą w danym starostwie<sup>46</sup>.

Sądy starościńskie były kontynuacją dawnej jurysdykcji komturów krzyżackich. Uprawnienia sędownicze starostów umocniła ustawa rządowa z 1542 r. Zapisano w niej m.in., że starostowie są zobowiązani do zapewnienia sprawiedliwości każdemu poddanemu, niezależnie czy wysokiego, czy też niskiego stanu. Skargi poddanych miał rozstrzygać starosta wraz z 2–3 lub większą grupą szlachciców, osiadłych w danym starostwie<sup>47</sup>. Ustalony za panowania Albrechta Hohenzollerna system sędowniczy przetrwał w starostwach aż do początku XVIII wieku. Starosta posiadał prawo samodzielnego wyrokowania we wszystkich sprawach dotyczących szlachty, wolnych kmieci i chłopów, a w sprawach kryminalnych – wydawania wyroków w stosunku do wszystkich mieszkańców zamieszkujących podległy mu powiat. Starosta sprawował również nadzór nad pomniejszych sądami funkcjonującymi w starostwie, do których należały sądy szlacheckie, miejskie i patrymonialne. Ustrój sądownictwa w starostwach pruskich wykazywał duże zróżnicowanie i zależał od przynależności osoby uczestniczącej w postępowaniu sądowym do określonej warstwy społecznej. Pierwszą instancją dla dziedzicznie poddanych chłopów w dobrach szlacheckich był sąd patrymonialny. Mieszkańcy miast zwracali się w sprawach cywilnych i karnych do sądów miejskich, które miały różną strukturę organizacyjną, ale podlegały nadzorowi urzędującego starosty. Z kolei właściciele dóbr szlacheckich mieli, jako oskarżyciele lub oskarżeni, swoją pierwszą instancję w starostwie. Dni sądowe pod przewodnictwem starosty odbywały się przez co najmniej trzy dni w miesiącu. O składzie danego sądu decydowała pozycja społeczna osoby biorącej udział w postępowaniu sądowym<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> J.H. Kurella, *Nachricht von den Landgerichten des östlichen Preussens*, Königsberg 1743, s. 6–30; J. Małek, *Ustawa o rządzie...*, s. 175; M. Toeppen, *Historia Mazur. Przyczynki do dziejów krainy i kultury pruskiej*, oprac. i wstęp G. Jasiński, Olsztyn 1995, s. 199–200, 283; J. Wijaczka, *Procesy o czary w Prusach Książęcych (Brandenburskich) w XVI–XVIII wieku*, Toruń 2007, s. 34–36.

<sup>47</sup> J. Małek, *Ustawa o rządzie...*, s. 175.

<sup>48</sup> T. Grygier, *Organizacja władzy...*, s. 471; J. Skibiński, *Starostwa dziedziczne...*, s. 64, 126–127; J. Wijaczka, *Procesy...*, s. 31–33.

Mniejsze znaczenie od sądów starościńskich posiadały sądy konsystorskie działające przy dwóch konsystorzach: w Zalewie (dla diecezji pomezkańskiej) i Królewcu (dla diecezji sambijskiej), które powołano do życia w 1588 r., po śmierci ostatniego luterańskiego biskupa w Prusach Książęcych Johanna Wigganda. Rozpatrywano w nich sprawy małżeńskie, spory między kościołami a szkołami oraz kwestie religijne. Sądownictwo w kwestiach świeckich wobec duchownych należało natomiast do kompetencji sądów ziemskich<sup>49</sup>.

Najwyższym sądem w Prusach Książęcych był, wspomniany już wcześniej, Sąd Nadworny (*Hofgericht*) z siedzibą w Królewcu. Pełnił on rolę sądu pierwszej instancji w procesach, w których występowali jako strona biskupi, radcy i urzędnicy książęcy. W większości jednak wypadków miał charakter sądu apelacyjnego i instancji rewizyjnej. Wpływały bowiem do niego odwołania od wyroków wszystkich niższych sądów: ziemskich, miejskich i starościńskich oraz duchownych w sprawach małżeńskich. Jako instytucja rewizyjna posiadał prawo przeprowadzenia rewizji wszystkich wyroków zapadłych w sądach pierwszej instancji lub w trakcie apelacji (o ile strona zażądała zmiany wyroku). W skład Sądu Nadwornego wchodził co prawda sam książę, ale decydujący głos należał do urzędników stanowych – członków Izby Wyższej Rady Księstwa<sup>50</sup>.

Znaczenie Sądu Nadwornego w Królewcu obniżała Korona Polska sprawująca władzę zwierzchnią nad Prusami Książęcymi także w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Kwestię odwołań mieszkańców Księstwa Pruskiego do sądu królewskiego uregulował ostatecznie dyplom warszawski wydany przez Zygmunta III Wazę 5 sierpnia 1614 r. Kilka lat później stał się on częścią obszernej kodyfikacji Prus Książęcych pod nazwą „*ius provinciale Ducatus Prussiae*”, przeprowadzonej z polecenia księcia-elektora Jana Zygmunta (w 1620 r.), gdzie znalazł miejsce na końcu I księgi *De processu iudiciario*...<sup>51</sup>.

Akt królewski z 1614 r. rozróżniał apelację zarówno w procesie jurysdykcyjnym, jak i egzekucyjnym. W tym pierwszym procesie strona mogła wnosić odwołanie wyłącznie przeciw swemu przeciwnikowi w sporze, w procesie eg-

---

<sup>49</sup> A. Horn, *Die Verwaltung*..., s. 174–197; W. Hubatsch, *Geschichte der evangelischen Kirche Ostpreussens*, Bd. 1, Göttingen 1968, s. 118–119; J. Wijaczka, *Procesy*..., s. 33–34.

<sup>50</sup> F. Arndt, *Die Oberräte*..., s. 22–24; G. Conrad, *Geschichte*..., s. 6–14; A. Horn, *Die Verwaltung*..., s. 12–67; T. Grygier, *Organizacja władzy*..., s. 472, 479–480.

<sup>51</sup> *Privilegia der Stände*..., k. 133–137. Zob. także A. Horn, *Die Verwaltung*..., s. 68; A. Kamieński, *Pruskie apelacje*..., s. 127–128; W. Litewski, *Zwierzchnictwo*..., s. 31.

zekucyjnym natomiast dopuszczalne było ono zarówno przeciw drugiej stronie, jak i przeciw urzędnikowi przeprowadzającemu egzekucję. W tym ostatnim przypadku odwołanie można było składać tylko wtedy, gdy szkoda powstała z winy urzędnika przekraczała 500 złotych<sup>52</sup>. Dyplom warszawski przewidywał dwa rodzaje apelacji – zwyczajną (*appellatio ordinaria*) i nadzwyczajną (*appellatio extraordinaria*)<sup>53</sup>. Zastosowanie tej ostatniej apelacji zastrzeżono tylko dla przypadków, gdy w Prusach Książęcych zajdą trudności uniemożliwiające normalny tok postępowania odwoławczego. Instytucja apelacji nadzwyczajnej miała zapobiec ewentualnym nadużyciom ze strony księcia-elektora. Precyzuje to wyraźnie respons krakowski króla Władysława IV Wazy z 13 marca 1633 r. Czytamy w nim m.in.: „W wypadkach jednak jawnego gwałtu ze strony księcia (czego oby nie było) i odmowy sprawiedliwości dozwołonym będzie odnieść się do sprawiedliwości J.K. Mci jako najwyższego i bezpośredniego władcy”<sup>54</sup>.

Postępowanie apelacyjne przed monarchą toczyło się według przepisów prawa polskiego. Sąd rozpatrywał sprawy pod przewodnictwem króla, który dowolnie dobierał sobie asesorów spośród dygnitarzy Rzeczypospolitej. W myśl ustaleń z 1614 r., królewski sąd relacyjny odprawiał swe roki w dwóch 6-tygodniowych sesjach: 1) *termini vernaes* (1 III – 12 IV) i 2) *termini autumnales* (1 X – 12 XI)<sup>55</sup>. W latach 1640–1641 Władysław IV Waza zabiegał o przesunięcie sądów wiosennych na czerwiec i lipiec, a sądów jesiennych na styczeń i luty. Wobec oporu stanów pruskich musiał jednak powrócić do zasad obowiązujących od 1614 r. Mimo to, w latach kryzysu Rzeczypospolitej, który zaczął nabierać na sile po wybuchu powstania Chmielnickiego na Ukrainie, zdarzały się przypadki odraczania terminów sesji. Tak było chociażby w 1652, 1653 i 1654 r.<sup>56</sup>

Korzystanie mieszkańców Prus Książęcych z apelacji do polskiego trybunału aż do najazdu szwedzkiego na ziemie Rzeczypospolitej w 1655 r., a także skuteczna działalność instytucji nadradców i pruskiego sejmu były możliwe

<sup>52</sup> *Privilegia der Stände...*, k. 136.

<sup>53</sup> *Ibidem*, k. 135; A. Horn, *Die Verwaltung...*, s. 70; A. Kamiński, *Pruskie apelacje...*, s. 128.

<sup>54</sup> Cyt. za W. Czaplński, *Polska a Prusy...*, s. 64.

<sup>55</sup> *Privilegia der Stände...*, k. 134; A. Horn, *Die Verwaltung...*, s. 68–69; A. Kamiński, *Pruskie apelacje...*, s. 129.

<sup>56</sup> GStAPK Berlin-Dahlem, XX HA, EM Tit. 111h, Nr. 159, k. 9–10, Nr. 161, k. 60–65, 113; UA, Bd. 15, s. 236, 275, 286–289, 326; A. Kamiński, *Pruskie apelacje...*, s. 130–131.

dzięki powiązaniom lennym Księstwa Pruskiego z Polską oraz przywilejom zdobytym przez stany pruskie w XVI i na początku XVII wieku. Po złączeniu Prus Książęcych z Brandenburgią unią personalną w 1618 r. stanowiły one jedną z głównych przeszkód w dziele unifikacyjnym prowadzonym przez elektorów – Jerzego Wilhelma i jego syna Fryderyka Wilhelma, zapewniając krajowi zachowanie pełnej odrębności od reszty ziem Hohenzollernów brandenburskich. Obsada Izby Wyższej Rady Księstwa w połowie XVII wieku różniła się znacznie od składu personalnego najwyższego organu administracyjnego funkcjonującego w macierzystym kraju Hohenzollernów – brandenburskiej Tajnej Rady, w której zasiadali przedstawiciele stanu mieszczańskiego, kalwini, nieindygeni. Nominacje na najwyższe urzędy pruskie zależały od woli władcy tylko formalnie. W praktyce bowiem jego wybór ograniczał się do powoływania na kluczowe stanowiska w administracji Księstwa wyłącznie reprezentantów stanów krajowych. Już ustawa o rządzie z 1542 r. zagwarantowała pruskiej szlachcie pierwszeństwo przy obsadzaniu radcostw dworskich i sądowych oraz zastrzegła, iż cztery stanowiska nadradców: ochmistrza, nadburgrabiego, kanclerza i naczelnego marszałka mają być nadawane tylko indygenom Księstwa znającym język niemiecki i pochodzącym ze stanu panów lub też ze szlachty<sup>57</sup>. Kilka lat później, w 1548 r. wydany został tzw. mały przywilej, który powiększył liczbę urzędów Księstwa, zarezerwowanych wyłącznie dla szlachty krajowej, o cztery starostwa główne. Przywilej ten antydatowano na 14 listopada 1542 r. dla podkreślenia jego związku z ustawą o rządzie (*Regimentsnottel*)<sup>58</sup>.

Ustawa rządowa z 1542 r. uregulowała również kolejność awansów. W przypadku śmierci kogoś z nadradców jego urząd objąć miał starosta Pokarmina, Szaków, Rybaków lub Tapiawy, a opuszczone stanowisko głównego starosty przypaść miało jednemu ze zwykłych starostów<sup>59</sup>. Z kolei reces sejmowy z 5 października 1566 r. wprowadził przepis zabraniający księciu pruskiemu

---

<sup>57</sup> *Privilegia der Stände...*, k. 53; F. Arndt, *Die Oberräte...*, s. 38; U. Arnold, *Ständeherrschaft...*, s. 89; L. von Baczeko, *Geschichte Preußens...*, Bd. 4, s. 466; A. Horn, *Die Verwaltung...*, s. 92; J. Mańk, *Ustawa o rządzie...*, s. 163; A. Vetulani, *Polskie wpływy...*, s. 165.

<sup>58</sup> *Privilegia der Stände...*, k. 50; U. Arnold, *Ständeherrschaft...*, s. 90; L. von Baczeko, *Geschichte Preußens...*, Bd. 4, s. 259, 463–464; K. Breysig, *Die Entwicklung...*, s. 30; T. Grygier, *Organizacja władzy...*, s. 475–476; M. Toeppen, *Zur Geschichte...*, s. 380; A. Vetulani, *Polskie wpływy...*, s. 165–166.

<sup>59</sup> *Privilegia der Stände...*, k. 54; L. von Baczeko, *Geschichte Preußens...*, Bd. 4, s. 468; J. Mańk, *Ustawa o rządzie...*, s. 174; A. Vetulani, *Polskie wpływy...*, s. 37.



zwalniania nadradców, landratów i starostów bez uzasadnionej przyczyny oraz podkreślił raz jeszcze wymóg indygenatu przy nominacjach na najwyższe stanowiska krajowe<sup>60</sup>. Nowe korekty w kwestii nadawania urzędów przyniósł dekret komisarzy królewskich z 13 lipca 1609 r. oraz respons Zygmunta III Wazy z 4 marca 1617 r. Wydane przez stronę polską akty prawne zakazały równoczesnego piastowania najwyższych stanowisk krajowych przez osoby blisko ze sobą spokrewnione oraz pozbawiły przedstawicieli najbardziej wpływowych pruskich rodów szlacheckich możliwości szybkiego awansu w hierarchii urzędniczej Księstwa<sup>61</sup>. Od początku XVII wieku uprzywilejowane miejsce w obsadzaniu czterech stanowisk nadradców zajmował starosta pokarmiński. W latach 1636–1657 starostowie z Pokarmina wchodzili do grona regentów przy każdym pojawiającym się wakacie (prócz urzędu kanclerza)<sup>62</sup>.

Zasada kolejności awansów nie obowiązywała ściśle jedynie w przypadku urzędu kanclerskiego. Wobec braku zdolnego, wykwalifikowanego prawnika wśród czterech starostów głównych ustawa z 1542 r. dopuszczała możliwość powołania innej osoby „świętobliwej, wykształconej i czcigodnej”. Ostatnie sformułowanie „Erbar Mann” spowodowało spekulacje historyków dotyczące stanu, z którego pochodzić mógł kandydat na kanclerza. Część badaczy uważa, iż musiał on wywodzić się spośród miejscowej szlachty<sup>63</sup>. Inni zaś twierdzą, że ustawa o rządzie (*Regimentsnottel*) dopuszczała w szczególnych przypadkach powołanie kanclerza ze stanu mieszczańskiego<sup>64</sup>. Ta ostatnia opinia wydaje się błędna. W latach 1583–1602 obowiązki kanclerskie pełnili co prawda dwaj mieszczańscy pochodzący ze Śląska: doktor Friedrich Scharff z Wrocławia

---

<sup>60</sup> *Privilegia der Stände...*, k. 60–63; L. von Baczo, *Geschichte Preußens...*, Bd. 4, s. 475–481; J. Małek, *Ustawa o rządzie...*, s. 185; A. Vetulani, *Polskie wpływy...*, s. 41.

<sup>61</sup> K. Breysig, *Die Entwicklung...*, s. 121–123, 154; B. Janiszewska-Mincer, F. Mincer, *Rzeczpospolita...*, s. 177–178; A. Vetulani, *Polskie wpływy...*, s. 115.

<sup>62</sup> *Erleutertes Preußen...*, Bd. 1, s. 97–98, 109; A. Horn, *Die Verwaltung...*, s. 106; G.A. von Mülverstedt, *Verzeichniß der Amtshauptleute, Erbamtsauptleute, Amtmänner, Landrichter, Landschöppen, Ober-Kastenherren, Kastenherren, Fischmeister, Jägermeister, Mühlmeister u. a. in Preussen 1525–1806*, Neue Preußische Provinzial-Blätter, Bd. 10, 1856, s. 185.

<sup>63</sup> U. Arnold, *Ständeherrschaft...*, s. 89; Ch. Krollmann, *Das Herzogtum...*, s. 166; J. Małek, *Ustawa o rządzie...*, s. 174; B. Schumacher, *Geschichte...*, s. 137; A. Vetulani, *Polskie wpływy...*, s. 165.

<sup>64</sup> K. Breysig, *Die Entwicklung...*, s. 26, 124; T. Grygier, *Organizacja władzy...*, s. 469–470 przyp. 38; B. Janiszewska-Mincer, F. Mincer, *Rzeczpospolita...*, s. 27; K. Lohmeyer, *Die Entwicklung...*, s. 5.

i doktor Andreas Fabricius z Głubczyc, ale nosili oni tylko tytuł wicekanclerzy<sup>65</sup>.

Do ostatecznego skrepowania władzy rozdawniczej księcia pruskiego doprowadzono na początku XVII stulecia. Respons królewski z 4 marca 1617 r. ustalił maksymalny okres wakowania ważnych stanowisk krajowych na cztery miesiące, a reces komisarzy królewskich z 13 lipca 1609 r. rozszerzył znacznie grupę urzędów zastrzeżonych dla szlachty pruskiej. Ten ostatni akt prawny uszczelnił przepisy zabraniające mieszczanom piastowania funkcji kanclerza i zarezerwował dla stanu szlacheckiego, prócz ośmiu stanowisk regentów i starostów głównych, te wszystkie urzędy, które posiadały jurysdykcję sądową nad szlachtą (m.in. starostwa zwykłe), urzędy morskie i wysokie godności wojskowe<sup>66</sup>. W ten sposób administracja Księstwa Pruskiego znalazła się w rękach kilkudziesięciu najzamożniejszych krajowych rodzin szlacheckich.

O pełnieniu funkcji publicznych w Księstwie Pruskim w pierwszej połowie XVII wieku decydowały nie tylko zasady indygenatu i pochodzenia społecznego, ale również kwestie wyznaniowe. Początkowo urzędy pruskie mogli piastować wyłącznie luteranie, co zostało usankcjonowane przez stronę polską przywilejem lubelskim z lipca 1569 r.<sup>67</sup> Reces z 29 maja 1612 r. dopuścił do sprawowania urzędów pruskich także katolików<sup>68</sup>. Nie stanowili oni jednak większej konkurencji dla luterkańskich stanów. Religię katolicką reprezentowała w Księstwie przede wszystkim uboga szlachta pochodzenia polskiego, zamieszkująca południowe, mazurskie powiaty<sup>69</sup>. Z tego też powodu bardzo nie-

---

<sup>65</sup> G. Conrad, *Geschichte...*, s. 449–450; *Erleutertes Preußen...*, Bd. 1, s. 102; A. Horn, *Die Verwaltung...*, s. 105.

<sup>66</sup> L. von Baczeko, *Geschichte Preußens...*, Bd. 4, s. 490–491; K. Breysig, *Die Entwicklung...*, s. 124–125; B. Janiszewska-Mincer, F. Mincer, *Rzeczpospolita...*, s. 178, 223; A. Vetulani, *Polskie wpływy...*, s. 115, 169.

<sup>67</sup> *Codex diplomaticus Regni Poloniae et Magni Ducatus Lithuaniae*, wyd. M. Dogiel, t. 4, Vilnae 1764, s. 345–346; Ch. Hartknoch, *Preussische Kirchen-Historia...*, s. 445–446; L. von Baczeko, *Geschichte Preußens...*, Bd. 4, s. 496; K. Breysig, *Die Entwicklung...*, s. 48; W. Hubatsch, *Geschichte...*, Bd. 1, s. 107; M. Lehmann, *Preussen und die katholische Kirche seit 1640. Nach dem Acten des Geheimen Staatsarchives*, 1 Theil, Leipzig 1878, s. 35–36; K. Lohmeyer, *Die Entwicklung...*, s. 11; B. Schumacher, *Geschichte...*, s. 149.

<sup>68</sup> Ch. Hartknoch, *Preussische Kirchen-Historia...*, s. 514–516; K. Breysig, *Die Entwicklung...*, s. 135; F. Dittrich, *Geschichte des Katholicismus in Altpreußen von 1525 bis zum Ausgange des 18. Jahrhunderts*, Zeitschrift für die Geschichte und Alterthumskunde Ermlands, Bd. 13, 1901, s. 103–104.

<sup>69</sup> F. Dittrich, *Geschichte...*, s. 131; K. Górski, *Z dziejów żywiołu polskiego...*, s. 1–12; G. Sommerfeldt, *Von masurischen Gütersitzen, in besonderer Beziehung auf das 16. bis 18.*

wielu katolików dochodziło do znaczących urzędów. Tylko jeden z nich, Otto von der Groeben (1567–1644), znalazł się w gronie ośmiu najważniejszych dygnitarzy pruskich i piastował starostwo w Szakach<sup>70</sup>.

O wiele większe zagrożenie dla pruskich luteran stanowili przedstawiciele kalwinizmu, który w 1612 r. figurował na drugim miejscu wśród sekt potępionych przez komisarzy królewskich<sup>71</sup>. Obawa przed wprowadzeniem kalwinów na urzędy stała się silniejsza wtedy, gdy rządy w Księstwie przejęła w 1618 r. brandenburska linia Hohenzollernów. W 1613 r. elektorzy brandenburscy przeszli bowiem na kalwinizm i zaczęli otaczać się ludźmi, którzy podzielali ich poglądy religijne. Polityka przeciwstawiania kalwinów luterkańskiej większości mogła doprowadzić do powstania dyspozycyjnej wobec władcy administracji, a co za tym idzie do wzmocnienia pozycji Hohenzollernów i osłabienia roli stanów.

Teoretycznie przywileje luteran pruskich były zabezpieczone i zagwarantowane przez Koronę Polską. Respons Zygmunta III Wazy z 10 lipca 1616 r. zabronił rozpowszechniania wyznania reformowanego w Księstwie, polecając stawiać przed sądem wszystkich urzędników podejrzanych o kalwinizm. Reces komisarzy polskich z 5 sierpnia 1617 r. podtrzymał decyzję o wyłączności wyznania luterkańskiego i katolickiego w Prusach oraz zakaz piastowania jakichkolwiek urzędów w Księstwie przez kalwinów. Wprowadził także surowe kary dla reformowanych, uczestniczących w publicznych nabożeństwach kalwińskich<sup>72</sup>. Po śmierci ostatniego księcia pruskiego z linii ansbachskiej Hohenzollernów, Albrechta Fryderyka (sierpień 1618 r.), i przejściu Księstwa za zgodą Korony Polskiej w ręce elektorów brandenburskich okazało się jednak, że szczełne przepisy dotyczące spraw wyznaniowych zdały się na nic. Postępowa-

---

*Jahrhundert*, AM, Bd. 50, 1913, s. 147–161, 279–298, 484–501, 558–585, Bd. 51, 1914, s. 353–367, 477–506, 607–620, Bd. 57, 1920, s. 95–121.

<sup>70</sup> B. Janiszewska-Mincer, *Otto von Gröben – przywódca opozycji stanów w Prusach Książęcych*, KMW, 1962, nr 1, s. 143–162; T. Oracki, *Otto von der Groeben*, w: tegoż, *Słownik biograficzny Warmii, Prus Książęcych i Ziemi Malborskiej od połowy XV do końca XVIII wieku*, t. 1, Olsztyn 1984, s. 76–77.

<sup>71</sup> *Privilegia der Stände...*, k. 131; Ch. Hartknoch, *Preussische Kirchen-Historia...*, s. 516.

<sup>72</sup> *Privilegia der Stände...*, k. 143–146; L. von Baczko, *Geschichte Preußens...*, Bd. 4, s. 488–489, 491–492; K. Breysig, *Die Entwicklung...*, s. 147–148, 155–156; F. Dittrich, *Geschichte...*, s. 106–108, 114; Ch. Hartknoch, *Preussische Kirchen-Historia...*, s. 530 i n.; B. Janiszewska-Mincer, *Sejm krajowy Prus Książęcych w latach 1616–1618*, KMW, 1964, nr 4, s. 427–428, 447; M. Lehmann, *Preussen...*, 1 Theil, s. 37–38.

nie Zygmunta III Wazy i jego następców: Władysława IV i Jana Kazimierza wobec stanów pruskich było bowiem bardzo niekonsekwentne. Z jednej strony wydawali oni surowe dekry przeciw kalwinom, z drugiej zaś, zabiegając o uzyskanie doraźnych korzyści od elektorów brandenburskich i książąt pruskich, sami łamali ustanowione przez siebie prawa. Świadczy o tym chociażby zatwierdzenie przez Zygmunta III Wazę w 1621 r. nominacji kalwina Fabiana Dohny na starostwo pokarminskie i protekcja udzielana przez Władysława IV innemu kalwinowi – pułkownikowi Ottonowi Wilhelmowi Podewilsowi, który za sprawą polskiego króla pełnił w 1635 r. stanowisko dowódcy wojskowego w Królewcu, a następnie w latach 1641–1657 był komendantem twierdzy w Piławie (Pillau)<sup>73</sup>.

Z lepszym skutkiem broniły się stany pruskie przed wprowadzeniem w Księstwie stałej armii. Aż do wybuchu wojny północnej w 1655 r. Prusy Książęce utrzymały w kwestiach wojskowych pełną niezależność od Brandenburgii. Elektorzy brandenburscy, będący zarazem książętami pruskimi, nie mieli prawa do nakładania kontrybucji na wojsko. Zapis w tej sprawie figurował chociażby na liście praw i przywilejów stanowych, potwierdzonej przez księcia-elektora Fryderyka Wilhelma na landtagu pruskim w 1641 r. Siły zbrojne Księstwa znajdowały się pod kontrolą stanów, a system obrony kraju opierał się na pospolitym ruszeniu szlachty, sołtysów, karczmarzy, wolnych chłopów chełmińskich oraz wybrańcach (*Wybranzen*), którzy rekrutowali się spośród chłopów z domen książęcych<sup>74</sup>.

Hohenzollernowie brandenburscy mimo usilnych starań nie wzmocnili znacząco w latach 1618–1655 swej pozycji wobec samych stanów pruskich.

---

<sup>73</sup> K. Breysig, *Die Entwicklung...*, s. 178; W. Czapliński, *Polska a Prusy...*, s. 133–134, 144; B. Janiszewska-Mincer, F. Mincer, *Rzeczpospolita...*, s. 202–206, 208, 216–221, 255–256; A. Kamiński, *Stany Prus Książęcych wobec rządów brandenburskich w drugiej połowie XVII wieku*, Olsztyn 1995, s. 36–37; U. Marwitz, *Staatsräson und Landesdefension. Untersuchungen zum Kriegswesen des Herzogtums Preussen 1640–1655*, Boppard am Rhein 1984, s. 29–30, 51–53, 57–59, 87, 103; R. Seeberg-Elverfeldt, *Die preussischen Stände und Polen unter Kurfürst Georg Wilhelm bis zum Tode König Sigismund III (1620–1632)*, AF, Jhrg. 13, 1936, s. 62–98.

<sup>74</sup> S. Hartmann, *Landesdefension und Landesverwaltung in Ostpreußen zur Zeit des Großen Kurfürsten Friedrich Wilhelm von Brandenburg (1640–1688)*, w: G. Heinrich (Hrsg.), *Ein sonderbares Licht in Teutschland. Beiträge zur Geschichte des Grossen Kurfürsten von Brandenburg (1640–1688)*, Zeitschrift für Historische Forschung, Beiheft 8, Berlin 1990, s. 115–117, 131; R. de l'Homme de Courbière, *Geschichte der brandenburgisch-preußischen Heeres-Verfassung*, Berlin 1852, s. 30 i n.; C. Jany, *Geschichte der Königlich Preußischen Armee bis zum Jahre 1807*, Bd. 1, Berlin 1928, s. 24–30, 61–62, 111–113; A. Kamiński, *Stany Prus...*, s. 41–42; U. Marwitz, *Staatsräson...*, s. 9–11, 44–57.

Jedyny godny odnotowania sukces odnieśli w sprawach związanych z osłabieniem zależności Prus Książęcych od Polski. Respons krakowski króla Władysława IV z 13 marca 1633 r. złagodził warunki, na jakich przedstawiciele elektorskiej linii Hohenzollernów uzyskiwali i dzierżyli lenno pruskie. Strona polska wyraziła w nim zgodę na przekazywanie elektorom rządów w Księstwie z chwilą oświadczenia gotowości złożenia hołdu (a nie jak dotąd dopiero po dopełnieniu ceremonii hołdowniczej)<sup>75</sup>. 21 kwietnia 1641 r., dzięki wspomnianemu ustępstwu, upoważniona przez króla polskiego komisja oddała zarząd Księstwem Fryderykowi Wilhelmowi, który osobiście złożył hołd w Warszawie dopiero pół roku później – 7 października<sup>76</sup>.

Kilka lat później, w okresie największego zagrożenia Rzeczypospolitej ze strony Tatarów i Kozaków Chmielnickiego, strona polska zdecydowała się na nowe ustępstwo wobec Fryderyka Wilhelma. Książę-elektor, który odegrał istotną rolę w elekcji Jana Kazimierza, uzyskał od niego 6 października 1648 r., a więc jeszcze przed wyborem nowego władcy Polski, bardzo ważną koncesję. Była nią rezygnacja strony polskiej z osobistego hołdu księcia-lennika; od tej pory miał wystarczyć hołd składany przez pełnomocników Hohenzollerna. W dniu 15 lutego 1649 r. w Krakowie podczas renowacji nadania lennego przez króla Jana Kazimierza reprezentowali księcia-elektora dwaj Prusacy: starosta Szaków Wolf von Kreytzen i Karl Friedrich von der Oelsnitz oraz dyplomata brandenburski Johann von Hoverbeck<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> L. von Baczeko, *Geschichte Preußens...*, Bd. 5, Königsberg 1798, s. 272–274; W. Czaplinski, *Polska a Prusy...*, s. 63–64; W. Litewski, *Zwierzchnictwo...*, s. 37; K. Piwarski, *Dzieje polityczne Prus Wschodnich (1621–1772)*, Gdynia 1938, s. 13–14; A. Vetulani, *Prawny stosunek...*, s. 37.

<sup>76</sup> L. von Baczeko, *Geschichte Preußens...*, Bd. 5, s. 150–151; W. Czaplinski, *Ostatni hołd pruski*, w: *Księga pamiątkowa ku czci profesora W. Sobieskiego*, Kraków 1932, s. 66–71; tenże, *Polska a Prusy...*, s. 242–261; E. Opgenoorth, *Friedrich Wilhelm. Der Grosse Kurfürst von Brandenburg. Eine politische Biographie*, Bd. 1, Frankfurt am Main–Zürich 1971, s. 103–106; L. von Orlich, *Geschichte...*, 1 Theil, s. 66–67; K. Piwarski, *Dzieje polityczne...*, s. 28–29; tenże, *Hołdy pruskie*, „Roczniki Historyczne” 1956, R. 21, s. 160–161.

<sup>77</sup> *Die Staatsverträge des Herzogtums Preussen*, 1 Teil: *Polen und Litauen. Verträge und Belehungsurkunden 1525–1657/58*, Bearbeitet von S. und H. Dolezel, Köln–Berlin 1971, s. 177–181; *Assecuration des Prinzen Johann Casimir für den Kurfürsten auf den Fall seiner Wahl*, Nieporęt 6 X 1648, UA, Bd. 1, hrsg. von B. Erdmannsdörffer, Berlin 1864, s. 308–310. Zob. także M. Hein, *Johann von Hoverbeck. Ein Diplomatenleben aus der Zeit des Grossen Kurfürsten*, Königsberg Pr. 1925, s. 50–58; S. Ochmann, *Sejm koronacyjny Jana Kazimierza w 1649 r.*, Wrocław 1985, s. 185; E. Opgenoorth, *Friedrich Wilhelm...*, Bd. 1, s. 204–205; L. von Orlich, *Geschichte...*, 1 Theil, s. 275; K. Piwarski, *Dzieje polityczne...*, s. 33–34; A. Vetulani, *Prawny stosunek...*, s. 38.

Ustępstwa polskie, próby unikania zwoływania pruskich sejmów krajowych, bezskuteczne zabiegi o ograniczenie roli nadradców i podporządkowanie ich berlińskiemu ośrodkowi dyspozycyjnemu nie doprowadziły do groźnego dla stanów pruskich rozszerzenia zakresu władzy książęcej. Hohenzollernowie brandenburscy nie zdołali przełamać praw chroniących stany pruskie przed absolutum dominium. Musieli aż do 1655 r. respektować swą zależność finansową od stanów, prawne ograniczenia przy prowadzeniu polityki zagranicznej, rozdawnictwie godności i urzędów, nadawaniu indygenatu, kwestiach związanych ze składem i działalnością landtagu oraz administracji budżetowej kraju, a także brak swobody w sprawach wojskowych, sądowych i prawodawczych. Bez zmian pozostało także prawo mieszkańców Prus Książęcych do apelacji sądowych w Koronie Polskiej i szukania tam ewentualnej pomocy przeciwko książętom pruskim.

Przechodząc do konkluzji, należy stwierdzić, że instytucje Księstwa Pruskiego, chociaż wywodziły się z dawnych urzędów zakonnych, ulegały wpływom polskiego modelu ustrojowego. Podobnie jak w Rzeczypospolitej mamy tutaj do czynienia ze słabą pozycją panującego ograniczanego z jednej strony przez zwierzchnika lennego – Koronę Polską, z drugiej zaś strony przez stany pruskie, z uprzywilejowaniem szlachty, zagwarantowaniem jej kluczowych urzędów w państwie, przestrzeganiem zasady indygenatu, a także z rozbiciem stanu szlacheckiego na dwie grupy sejmowe – kurię szlachecką, przypominającą polską izbę poselską oraz kurię panów i landratów, odpowiadającą mniej więcej polskiej izbie senatorskiej. Odpowiednikami polskich sejmików przedsejmowych i relacyjnych były z kolei pruskie sejmiki powiatowe, zwoływane dla ułożenia instrukcji poselskich, wyboru posłów na landtag oraz rozliczenia ich ze sprawowanej funkcji. Analogie możemy zaobserwować także w funkcji sprawowanej przez kurię panów i landratów, która – jak polski senat – pełniła rolę równoważnika między majestatem a wolnością.

Instytucja starościńska Prus Książęcych znajdowała się natomiast wyraźnie pod wpływem polskiego modelu administracyjnego. Starostowie pruscy byli podporządkowani księciu i jednocześnie związani bezpośrednio ze szlachtą. Jak zauważył słusznie Jerzy Skibiński, „widoczny był tu wpływ polskiej teorii prawnej – przeszczepionej jedynie na teren Prus Książęcych – głoszącej, że pojęcie Korony wiąże się nie tylko z królem, ale i ze stanami państwa pol-

skiego”<sup>78</sup>. Na podobne do polskich rozwiązania natrafiamy także analizując pruską organizację sił zbrojnych. Pruscy wybrańcy, zwani również muszkietierami, stanowili odpowiednik utworzonej w Rzeczypospolitej za panowania Stefana Batorego piechoty łanowej, zwanej też wybraniecką. Polscy wybrańcy rekrutowali się z królewszczyzn, pruscy zaś z domen książęcych. Najmniej cech wspólnych możemy zauważyć przy porównywaniu polskiego i pruskiego sądownictwa, chociaż i tutaj, zwłaszcza w zakresie władzy sądowniczej starostów, zachodziły pewne podobieństwa.

## THE POLITICAL SYSTEM OF THE DUCAL OF PRUSSIA IN THE FIRST HALF OF THE 17TH CENTURY

### Summary

The system of Ducal Prussia in early modern times has been an object of interest of historians of state and law for a long time. However, due to gaps and lack of publication concerning this issue there is a need to re-examine the system of Ducal Prussia in the first half of the 17<sup>th</sup> century. This article does not aspire to clarify all matters concerning the system of government and rights of institutions representing legislative, executive and judicial powers of the time. It only constitutes an attempt to systematise and supplement research inquiry to date. Its main goal, apart from bringing a few new details on the functioning of separate governing bodies to light, is to show the transformation in the system of Ducal Prussia in the broader context, taking external factors into consideration.

*Translated by Przemysław Lembicz*

---

<sup>78</sup> J. Skibiński, *Starostwa dziedziczne...*, s. 37.

