UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI

ZESZYTY NAUKOWE NR 772

STUDIA ADMINISTRACYJNE
NR 4

SZCZECIN 2012

Rada Wydawnicza
Adam Bechler, Tomasz Bernat, Anna Cedro, Paweł Cięszczyk
Piotr Michałowski, Małgorzata Ofiarska, Aleksander Panasiuk
Grzegorz Wejman, Dariusz Wysocki, Renata Ziemińska
Marek Górski – przewodniczący Rady Wydawniczej
Edyta Łongiewska-Wijas – redaktor naczelna, dyrektor Wydawnictwa Naukowego

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

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

Redaktorzy Naukowi
dr hab. Marek Suchanek
dr hab. Karol Sroka
dr hab. Piotr Sukienniczak

Redaktor językowy
Agnieszka Rytel

Redaktorzy tematyczni
Marek Suchanek
Antoni Rost

Korektor
Renata Bacik

Skład komputerowy
Małgorzata Żak

Wersja papierowa jest wersją pierwotną

Adres redakcji
Sekretariat Zamiejscowego Wydziału Administracji US
63–300 Jarocin, ul. Przemysłowa 3

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

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2012

ISSN 1640-6818
ISSN 2080-5209

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I. Ark. wyd. 16,5. Ark. druk. 19,6. Format B5. Nakład 50 egz.

SPIS TREŚCI

MAREK SUCHANEK – Zarządzanie przez wartości w administracji publicznej 5

PIOTR SUKIENNICZAK – Funkcjonalna przestrzeń dla *sacrum* w rodzimym systemie prawa powszechnego – zarys problemu 27

JOANNA MYDLARSKA – Rola komunikacji społecznej i public relations w administracji publicznej 51

ANDRZEJ KAMIEŃSKI – Podziały administracyjne Wielkopolski i związki powiatu z ustrojem kasztelańskim na przestrzeni XVI–XVIII w. 67

JÓZEF KOREDCZUK – Studia prawnicze Polaków we Wrocławiu w latach 1811–1914 85

WIESŁAW SIECIŃSKI – Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej w II RP według Konstytucji z 17 marca 1921 r. i Konstytucji z 23 kwietnia 1935 r. 121

ANDRZEJ KWIATKOWSKI – Pęknięta przestrzeń polskiej wspólnoty samorządowej 137

MIECZYSŁAW STANISZEWSKI – Kumulacja podatkowa 159

KAROL SROKA – Podpisywanie dokumentów elektronicznych w kontaktach z administracją publiczną 177

MAREK HAŁASIŃSKI – Zmiany w systemie ochrony informacji niejawnych 195

MAREK STAWECKI – Ustanawiania trwałego zarządu w drodze decyzji administracyjnej 203

HENRYK HAAK – Wyznaczenie przez sąd przedstawiciela dla nieobecnej strony postępowania administracyjnego 226

AGNIESZKA FÓRMANKIEWICZ – Doręczenia w Polsce i za granicą oraz ich kontrola formalna dokonywana w postępowaniu sądowo-administracyjnym 241

PAWEŁ GÓRECKI – Czynności kierownictwa rozprawą sądowo-administracyjną 273

MAREK HAŁASIŃSKI – Wywiad i kontrwywiad jako główne składowe specyfiki funkcjonowania służb specjalnych 293

MAREK HAŁASIŃSKI – Miejsce i zadania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa 303

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 772 STUDIA ADMINISTRACYJNE NR 4 2012

MAREK SUCHANEK

ZARZĄDZANIE PRZEZ WARTOŚCI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Słowa kluczowe: administracja publiczna, etyczne decyzje, zarządzanie poprzez wartości, jakość administracji

Keywords: public administration, ethical decisions, values-based management, the quality of the administration

Wprowadzenie

Wraz z ciągłym rozwojem cywilizacyjnym oraz nieustannym pojawianiem się nowych rozwiązań we wszystkich niemal obszarach ludzkiej działalności, wraz z rosnącym tempem zachodzących przemian oraz zmieniającymi się zadaniami stawianymi kierownikom czy menedżerom administracji publicznej coraz częściej odczuwana jest potrzeba stabilizacji i niezmienności w życiu zawodowym. Dlatego ważne jest, by zarządzanie opierało się na takich trwałych podstawach, jakimi są wartości[1]. W szczególności dotyczy to administracji publicznej rozumianej jako zespół działań, czynności oraz przedsięwzięć organizacyjnych i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i określonej prawem formie[2].

[1] J.R. Schermerhorn Jr., *Zarządzanie*, PWE, Warszawa, 2008, s. 29.

[2] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1998, s. 91.

Każda firma, instytucja czy organizacja, by sprawnie i efektywnie funkcjonować, musi być umiejętnie zarządzana. W sensie ogólnym zarządzanie to zbiór czynności w organizacji, które współdziałają na rzecz osiągnięcia celów tej organizacji[3], zarządzanie w administracji publicznej definiowane jest zaś jako proces planowania, organizowania, z wykorzystaniem dostępnych środków, przewodzenia podwładnymi oraz kontrolowania wykonanej przez nich pracy nadrzędnie służącej osiągnięciu celów urzędu. Pomiędzy wszystkimi czterema funkcjami występuje ścisłe powiązanie, wzajemne przenikanie i oddziaływanie we wszystkich kierunkach. W płaszczyźnie planowania istotną rolę odgrywa kierownik, który powinien dobrze rozpoznać wszystkie cele, jakie ma realizować, by następnie zaproponować umyślne działanie poprzez wdrożenie procedur, za pomocą których będzie następowała realizacja ustawowych celów urzędu. Organizowanie w organie administracji publicznej jest podejmowane pod kątem realizacji planu z uwzględnieniem zasobów za pomocą procesu podporządkowania, wprowadzania ładu, a co za tym idzie – przydzielania zadań urzędnikom i nadawania im stosownych uprawnień decyzyjnych w taki sposób, aby poprzez wykonywaną pracę przyczyniali się do realizacji celów urzędu w ramach określonej struktury organizacyjnej. Z kolei przewodzenie w kontekście pracy organu administracyjnego polega na kierowaniu podległymi urzędnikami poprzez odpowiednie ich motywowanie, a tym samym – wywieranie wpływu, by wykonywali zlecane im zadania. Ostatnia część składowa zarządzania – kontrolowanie – jest procesem polegającym na pomiarze dotychczas wykonanych prac przez członków urzędu w aspekcie ich zgodności z obowiązującymi celami organu[4].

Wartości a kultura organizacyjna

Reforma samorządowa z 1990 r. rozpoczęła proces usprawniania systemów zarządzania w urzędach. Kilkuletnia dyskusja zaowocowała konkluzją, że dotychczasowe metody i narzędzia zarządzania administracji publicznej nie sprawdzają się w nowej, demokratycznej rzeczywistości. Uznano, że wysoka

[3] E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 11.

[4] J. Partyka-Pojęta, *Zarządzanie w organizacjach administracji publicznej*, Wydawnictwo Marka, Chorzów 2004, s. 59–62.

jakość usług idzie w parze tylko ze sprawnym zarządzaniem urzędem, natomiast struktura danego urzędu warunkuje to, w jaki sposób jest zarządzany. Zarządzanie administracją wymaga, aby pracownicy jednostek administracji publicznej, niezależnie od ich statusu prawnego, podejmowali decyzje i dostarczali obywatelom usługi zgodne z wymogami etycznymi, które stanowią zespół wartości wspólny dla urzędników i obywateli. Zarządzanie takie nie jest celem samym w sobie, lecz stanowi podstawę dobrej pracy w atmosferze wzajemnego zaufania podwładnych wobec przełożonych i przełożonych wobec podwładnych. Podstawą takiego systemu powinien być określony zbiór wartości.

Współczesna administracja publiczna uzyskała w wyniku przemian systemu politycznego sporą dozę autonomii. Dla procesu decyzyjnego w administracji oznacza to zarówno zwiększenie swobody decyzyjnej, jak też większą zależność od społeczności, której dana decyzja dotyczy. Zwiększa się także wpływ administracji na kształt interesu publicznego wyznaczającego pole działania państwa. Postępujące decentralizacja i autonomia struktur stwarzają sytuację potencjalnie konfliktową, gdzie stronami konfliktu są poszczególne agendy administracji, a konflikt dotyczy kształtu interesu publicznego i jego zrozumienia. Aksjologiczne uwarunkowania działań administracji publicznej zależą także od stanu rozwoju danego społeczeństwa, jego tradycji, obowiązującej doktryny państwowej, stanu kultury politycznej. Coraz większego znaczenia zaczynają nabierać etyczne uwarunkowania samego decydenta, a także – co za tym idzie – instrumenty wspomagające go w trudnych etycznie decyzjach[5].

Zmiany, zarówno w otoczeniu organizacji, jak i w jej strukturach, coraz częściej kierują decydentów w stronę poszukiwania rozwiązań właściwych dla zarządzania przez wartości. Pierwszym stopniem tego procesu jest wytworzenie przesłanek kultury organizacyjnej, opierającej się na wartościach etycznych. Kultura organizacji zawiera uniwersalne zasady, dzięki którym kierownictwo instytucji kontroluje, utrzymuje oraz rozwija proces komunikacji społecznej pomiędzy petentami i pracownikami oraz pracownikami i pracodawcami, a także wpływa na długookresową efektywność organizacji. Kultura kształtuje więc wartości i normy, które z kolei wyznaczają etykę zachowań, a w konsekwencji wpływają na wizerunek instytucji publicznej. Kultura organizacyjna jest zatem

[5] I. Macek, *Aksjologiczne uwarunkowania procesu decyzyjnego w administracji publicznej*, w: *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, red. L. Habuda, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 77.

z jednej strony czynnikiem wyznaczającym zachowania strategiczne organizacji, z drugiej zaś – warunkiem powodzenia procesu implementacji wcześniej opracowanej strategii. Wspólne wartości wynikające z obowiązującej kultury organizacyjnej mogą tworzyć mocne siły motywacyjne członków organizacji do realizacji przyjętej strategii, a wcześniej – stanowić wskazówki przy formułowaniu celów i misji instytucji. Tak więc sednem wszystkich zachowań oraz integralną częścią kultury organizacyjnej są wartości.

Termin „wartość" rozumiany jest bardzo szeroko, a w literaturze spotyka się różnorodne definicje tego pojęcia. Generalnie można stwierdzić, że „wartość" to najbardziej ogólny wzorzec postępowania, wyidealizowana norma, a więc pojęcie, na podstawie którego konstruowane są bardziej uszczegółowione normy społeczne, środowiskowe i kulturowe[6]. Różnorodność pojmowania istoty wartości powoduje, że bywają one utożsamiane z potrzebami, postawami, motywami, preferencjami, celami, zachowaniem, działaniem itp. Wyróżnić można trzy płaszczyzny definicyjnych ujęć wartości: psychologiczną, socjologiczną i kulturową[7]. Wartości, które zostały przez jednostkę zinternalizowane lub stanowią przedmiot jej orientacji, zalicza się do wartości o charakterze jednostkowym, tj. psychologicznym. Wartości zinternalizowane przez grupy społeczne składają się na system wartości społecznych, tj. socjologicznych. Za wartości kulturowe natomiast uważa się powszechnie cenione i pożądane przedmioty oraz pewne elementy systemu symbolicznego społeczeństwa globalnego. W sferze indywidualnej wartości można zdefiniować jako cele, normy i zasady postępowania, które umożliwiają człowiekowi rozwój i osiągnięcie satysfakcji w życiu, jako trwałe przekonanie, że dany sposób postępowania lub ostateczny cel życia jest jednostkowo i społecznie bardziej atrakcyjny niż inne. W płaszczyźnie społecznej wartości mogą być definiowane jako zespół cech właściwych danej rzeczy, osobie lub organizacji, stanowiący o jej walorach, stosunkowo trwały i mający dla niej istotne znaczenie[8]. Za wartość uznajemy zatem wszystko to, co cenne, a to z kolei jest wyznaczane przez ludzkie potrze-

[6] M. Kosewski, *Zarządzanie poprzez wartości*, Materiały Ogólnopolskiej Konferencji Kodeksu Wartości w Firmie, Warszawa 2008.

[7] M. Misztal, *Problematyka wartości w socjologii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1980, s. 15.

[8] I. Świątek-Barylska, *Kształtowanie relacji społecznych w organizacji w świetle zarządzania przez wartości*, w: *Metody organizacji i zarządzania. Kształtowanie relacji organizacyjnych*, red. W. Błaszczyk, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 227.

by i pragnienia[9]. Skala i hierarchia wartości dotyczą więc zarówno życia społecznego, działania zbiorowego, jak i życia indywidualnego – postępowania jednostkowego[10]. Wartości tworzą system, nazywany hierarchią wartości. Systemy wartości określają więc względne znaczenie przypisywane przez daną społeczność lub jednostkę takim wartościom, jak wolność, przyjemność, szacunek dla własnej osoby, uczciwość, posłuszeństwo i równość[11].

Najbardziej przydatne w badaniach zagadnienia wartości (szczególnie wartości zarządzania czy pracy) w instytucji publicznej jako organizacji i specyficznej całości tworzonej przez ludzi i dla ludzi jest podejście socjologiczne. Niemal wszystkie sytuacje i procesy zachodzące wewnątrz organizacji i w jej otoczeniu można rozpatrywać z punktu widzenia wartości i wywodzonych z nich celów, których realizacja jest podstawą każdej działalności ludzkiej. W podejściu socjologicznym podkreśla się grupowy charakter wartości determinujących w dużym stopniu przeżycia psychiczne i działania członków grupy. Zarazem nie abstrahuje się od przekonań i zachowań jednostek jako nosicieli wartości grupowych[12].

Tak pojmowane wartości mają charakter obiektywny, zewnętrzny wobec jednostki, która doświadcza jej jako przedmioty swojej orientacji. Socjologiczne rozumienie wartości jest podstawą do sformułowania pojęcia wartości w zarządzaniu.

Wartości w zarządzaniu

Zarządzanie przez wartości wynika z innej filozofii człowieka w pracy – pracownik jest osobą, a nie elementem organizacji. To metoda wpływania na postępowanie pracowników poprzez odwołanie się do motywu godności własnej i odpowiadającej mu potrzeby godności.

Zarządzanie przez wartości zakłada identyfikację i integrację wartości ważnych dla instytucji oraz pracowników i kadry kierowniczej. Dzięki temu

---

[9] U. Schrade, *Etyka główne systemy*, PLACET, Warszawa 1992, s. 16.

[10] M. Michalik, *Szkice o kryteriach moralnych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1980, s. 121.

[11] S.P. Robbins, *Zasady zachowania w organizacji*, Zysk i Spółka, Poznań 2001, s. 29.

[12] U. Świadźba, *Praca jako wartość w badaniach socjologicznych*, w: *Kategoria wartości a cele przedsiębiorstwa*, red. K. Jaremczuk, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 1999, s. 84.

możliwe jest utrzymanie motywacji (automotywacji) pracowników na wysokim poziomie przy jednoczesnym rozwoju całej organizacji i jej uczestników. Działanie takie wymaga wydobycia na powierzchnię obowiązujących w organizacji reguł, wartości, przekonań i założeń oraz porównania perspektywy instytucji z perspektywą ludzi w organizacji. Zarządzanie przez wartości zakłada więc niwelowanie luki w wartościach postrzeganych i preferowanych, zarówno w kontekście przedmiotowym (organizacji), jak i podmiotowym (pracowników). Oznacza to łączenie osobistych celów z wartościami przestrzeganymi w firmie. Tak więc zarządzanie przez wartości koncentruje się wokół dwóch grup wartości: organizacyjnych oraz osobniczych. Dzięki takiemu podziałowi można wyróżnić trzy systemy wartości: wyłącznie organizacyjne, wyłącznie osobnicze oraz wspólne (organizacyjne i osobnicze)[13].

Wartości organizacyjne mają bezpośredni wpływ na sprawność funkcjonowania instytucji publicznej, a w konsekwencji – na jej wizerunek. W szczególności dotyczy to trzech zestawów wartości; choć czasami trudnych do pogodzenia, to powszechnie postrzeganych jako zasadnicze w samorządzie terytorialnym: wolności (autonomia), demokracji (partycypacja) oraz wydajności i efektywności. Autonomia samorządu ewoluowała od wolności od centrum do wolności do robienia czegoś, podejmowania działań rozwiązujących lokalne problemy. Natomiast druga wartość, czyli partycypacja, rozwija się głównie pod naciskiem samych zainteresowanych obywateli, tworzących coraz więcej organizacji, które mogą stać się partnerem dla lokalnych społeczności[14]. Partycypacja jest rozumiana jako dopuszczenie do administracyjnego procesu decyzyjnego szeregowych urzędników i obywateli. Wydaje się, że jest to wartość, którą można nazwać instrumentalną, ma bowiem służyć wartości podstawowej, czyli zaspokajaniu potrzeb obywateli. Partycypacja oznacza lepsze poznanie tych potrzeb oraz uwzględnienie cech kulturowych swych klientów. Służy temu zasada reprezentatywności biurokracji, ale przede wszystkim jest to odpowiedź na wyraźnie rozwijającą się potrzebę ludzi uczestniczenia w decyzjach, które ich dotyczą. Pomimo że partycypacja poszerza wiedzę i umiejętności, może

[13] B. Fryzeł, *Systemy wartości w przedsiębiorstwach*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw", 12/2004.

[14] F. Kjellberg, *Zmieniające się wartości władz lokalnych*, w: *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, red. P. Świaniewicz, Municipium, Warszawa 1997, s. 139.

pogłębić i tak już istniejący dysonans. Zaradzić temu może delegacja władzy na niższe szczeble, na co nie zawsze pozwalają biurokratyczne struktury[15].

W tym rozumieniu wartości są konkretnymi rozwiązaniami zarządczymi i organizacyjnymi, dotycząc w szczególności takich aspektów, jak: stosowanie zarządzania partycypacyjnego, decentralizacja, delegowanie odpowiedzialności, płaska struktura organizacyjna, otwarte przepływy informacyjne oraz usprawnianie metod zarządzania.

Wartości osobnicze utożsamiane są z oczekiwaniami instytucji względem pracowników, a jednocześnie z wyznawanymi przez nich wartościami. Urzędnicy nie funkcjonują w próżni; ich działalność opiera się bowiem na przyjętym systemie wartości, który wynika przede wszystkim z czynników kulturowych, wychowania, tradycji oraz systemu społeczno-gospodarczego. Najbardziej ogólnymi wzorcami zachowań są wartości nazywane „wartościami godnościowymi". Godność to nieredukowalna, niestopniowalna oraz zasługująca na szacunek własny i innych ludzi właściwość przysługująca każdemu bez wyjątku człowiekowi z racji bycia człowiekiem; wartość człowieczeństwa jako takiego; człowieczeństwo[16]. Godność zakłada poczucie wewnętrznej harmonii i wewnętrznej wartości, przekonanie o podmiotowości człowieka oraz dojrzałość i poczucie odpowiedzialności. Człowiek mający poczucie godności własnej działa skuteczniej, a jego decyzje są bardziej racjonalne i dojrzałe. Poczucie własnej wartości jest wskaźnikiem zaspokojenia potrzeby godności i pokazuje, jak bardzo lub jak mało człowiek ceni to, co sądzi, że ma w dziedzinie umiejętności, talentu, zdolności, charakteru, możliwości lub zalet. Pozytywna samoocena motywuje do dokonywania moralnie wartościowych uczynków, uodparnia i chroni przed manipulacją. Potrzeba godności jest także podstawą budowania sensu życia i wynikających z niego powinności oraz pełni również funkcje motywacyjne: wpływa na postępowanie człowieka tak, że stara się on zachowywać w sposób zgodny z uznawaną przez siebie hierarchią wartości. Człowiek broni bowiem swojego wizerunku przed zagrożeniem spowodowanym postępowaniem niezgodnym z własnymi przekonaniami i cenionymi przez siebie wartościami oraz normami. Do podstawowych wartości godnościowych pracownika administracji publicznej można zaliczyć między innymi:

---

[15] I. Macek, *Aksjologiczne uwarunkowania...*, s. 80–81.

[16] J. Dębowski, A. Drabarek, L. Gawor, i in., *Mały Słownik Etyczny*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 1999, s. 79.

- praworządność rozumianą jako stosowanie się samemu oraz wymaganie od innych – także od petentów – stosowania się do zasad prawa; uczciwość, która winna być podstawową cechą charakteryzującą urzędnika przedkładającego dobro publiczne nad swoje własne, chroniącego interesy urzędu oraz realizującego zadania zgodnie z obowiązującym prawem,
- życzliwość – nie wystarczy uczciwe realizować prawo, trzeba to jeszcze robić w sposób życzliwy, uprzejmy i przyjazny; profesjonalizm polegający na ustawicznym podwyższaniu kwalifikacji zawodowych, stałym monitorowaniu aktów prawnych i umiejętnym, zgodnym z ich przeznaczeniem, stosowaniu,
- kreatywność – oznaczająca, że urzędnik swoją wiedzę, umiejętności, znajomość prawa, obyczajów i ludzi powinien wykorzystywać do rozwiązań twórczych, które objawiają się zarówno własną inicjatywą, jak i wspieraniem innowacyjnych pomysłów klientów, podwładnych, przełożonych, kolegów oraz lojalność rozumianą jako wykonywanie poleceń zgodnych z prawem przez pracowników i ich przełożonych z zachowaniem prawa do odmowy wykonywania poleceń w przypadkach niezgodnych z prawem[17].

Z kolei do wspólnej części wartości, tworzącej ich trzeci system, należą: jawność, odpowiedzialność, współpraca, zorientowanie na wyniki, orientacja na sukces indywidualny, dążenie do harmonii i dobrych relacji, samodzielność, działanie motywowane, przestrzeganie tradycji i norm, a także zrozumienie i tolerancja. Jawność dotyczy zakresów udostępniania albo ograniczania informacji o sprawach prowadzonych przez urzędników, szczególnie mediom. Jawność, określana również jako otwartość albo przejrzystość działalności urzędników, uznawana jest też za ważny miernik ich etyczności. Jawność natomiast jest rezultatem uczciwości umożliwiającej merytoryczne uzasadnianie decyzji. Przejawami jawności działań publicznych urzędników są: procedury stanowienia, stosowania i kontrolowania aktów administracyjnych; zasady funkcjonowania, finansowania i rozliczania instytucji publicznych; unikanie konfliktów interesów urzędników ze sprawowanymi przez nich funkcjami, szczególnie w sprawach materialnych – zamówień publicznych, prac zleconych na rzecz admini-

[17] J. Hausner, *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 255.

stracji, koncesji, zwolnień i ulg podatkowych; dopuszczalność publicznego ujawniania informacji o nieetycznych działaniach urzędników. Odpowiedzialność jest obowiązkiem ponoszenia konsekwencji przy określonych zachowaniach. Odpowiedzialność pracownika administracyjnego wiąże się z odpowiadaniem za naruszenie obowiązków służbowych czy jakichkolwiek wartości etycznych, a także z koniecznością naprawienia skutków błędnego postępowania.

Praktycznym wymiarem zarządzania przez wartości w administracji jest zaufanie społeczne, które wynika z przestrzeganych w urzędzie publicznym podstawowych wartości etycznych stosowanych w całym zakresie jego działalności. Chodzi o stworzenie etycznego wizerunku zarówno urzędu, jak i zatrudnionych ludzi – jako rzetelnych, przyzwoitych i godnych zaufania, czyli etycznych. Dobro wspólne, jakim jest zaufanie, służy wszystkim. Zaufanie jest wypadkową wartości moralnych, dobrem publicznym w czystej postaci. Każda bowiem epoka tworzy swoje reguły postępowania i jest wrażliwa na zbiór pewnych wartości, które składają się na kapitał społeczny, przez który należy rozumieć system więzi między ludźmi, wspólnie akceptowane normy, wzajemne zaufanie i wynikającą z nich gotowość do współpracy. Zaufanie jest wartością wbudowaną w demokratyczne instytucje państwa prawa, jest tworzone i przekazywane za pośrednictwem mechanizmu kulturowego. Nie ma wątpliwości, że przestrzegane wartości wymagają akceptacji społecznej. Jeśli zaufanie ma być wartością powszechną, dana społeczność musi też zaakceptować jego części składowe: praworządność, rzetelność, uczciwość, apolityczność, pracowitość itp. Jeżeli przyjmiemy, że zaufanie jest dobrem publicznym o podstawowym znaczeniu dla życia społecznego, to nieetyczne, niezgodne z wartościami działania urzędu mogą niszczyć fundament, na którym buduje się demokratyczne państwo prawa. Budowanie zaufania, rozumianego jako kultura pracy opartej na wartościach etycznych, może być osiągnięte tylko w sposób inkrementalny. Proces ten wymaga powolnego przenoszenia „punktu ciężkości" z odpowiedzialności prawnej na społeczno-moralną. W toku tego procesu, zaczynając od wymogu zachowań tylko zgodnych z prawem i związanych z tym metod kierowania, przesuwamy się w kierunku odpowiedzialności subiektywnej[18]. To przesunięcie punktu ciężkości wymaga nie tylko przestrzegania wartości, ale również umiejętności zarządzania przez wartości.

[18] B. Kudrycka, *Etyczne administrowanie: wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa 2000, s. 13.

W praktyce proces wprowadzania zarządzania przez wartości składa się z kilku etapów. Pierwszym z nich jest sprecyzowanie misji, celów i wartości ważnych dla danej instytucji. Drugi zakłada propagowanie tej misji i wartości wśród pracowników. Jednak jest to możliwe tylko wtedy, gdy ich cele i osobiste dążenia przynajmniej częściowo pokrywają się z celami i dążeniami instytucji publicznej. Ostatnim etapem jest dostosowanie codziennych działań do misji i wartości. Integracja codziennych poczynań z deklarowanymi wartościami jest niezwykle istotna z punktu widzenia spójnego wizerunku, jaki buduje instytucja w swoim otoczeniu. Misja instytucji to powód jej istnienia, wyróżniający ją od wszystkich innych, sformułowana w sposób zwięzły i jasny. Nie może być rozwlekła; powinna natomiast mieć bardzo klarownie sformułowaną treść, która nakreśli wizję przyszłości i kierunki działania na kolejne lata działalności. Musi także być realistyczna oraz motywująca, przez co da pracownikom możliwość identyfikacji z instytucją i poczucie ważności. Powinna zawierać wartości, które instytucja sobą reprezentuje, a ponadto być bodźcem dla pracowników, aby starali się te wartości kultywować. Misją administracji publicznej jest działalność prowadzona przez urzędników (celowa, oparta na prawie, konkretna, kontrolowana, twórcza, niezarobkowa), mająca na celu ciągłą realizację zadań publicznych i dbałość o interesy obywateli. Tak sformułowana misja administracji społecznej nie tylko jest jasna i zwięzła, ale także realistyczna.

Po sprecyzowaniu misji i głównych celów działania organizacji należy określić główne wartości istotne z punktu widzenia instytucji. Zdefiniowanie głównych wartości (czyli odpowiedź na pytanie, co dana wartość konkretnie oznacza) sprawia, że mogą one być jednoznacznie wcielone w życie. Ta swego rodzaju instytucjonalizacja wartości polega nie tylko na zgodnym systemie głównych wartości, ale także wspólnej ich interpretacji. Brak jednoznaczności definicyjnej wartości prowadzi w konsekwencji do tego, że poszczególni pracownicy nie są pewni, jak wykonywać swoje zadania. W obawie przed narażeniem się na krytykę za niewiedzę boją się zapytać, a przez to instytucja marnuje czas, decyzje są opóźniane, pojawiają się konflikty – w efekcie spada poziom motywacji do odpowiedniego wykonywania pracy. Definiowanie wartości może i powinno być różne w zależności od tego, kogo one dotyczą. Polega na znalezieniu odpowiedzi na pytanie, co dana wartość oznacza w naszej instytucji. Odpowiedź ta powinna być powiązania z konkretnymi zachowaniami przypisanymi do danej wartości. Co więcej, zdolność organizacji do trwania i rozwoju (do zmiany) uwarunkowana jest zdolnością do redefiniowania jej wartości tak,

by były one zgodne z realiami funkcjonowania w zmieniającym się otoczeniu. Sprawdzenie, czy wartości nie zdezaktualizowały się, można przeprowadzić, oceniając je pod kątem tego, czy dana wartość jest jasno zdefiniowana, czy przypisane do niej zachowania dają efektywne rezultaty, czy zaspokaja potrzeby i pragnienia ludzi i organizacji, czy zachęca ludzi do osiągnięć i rozwoju oraz czy oparta jest na zaufaniu.

Efektem finalnym rozwoju wartości urzędu jest ich spisanie. Rolę przewodników po regułach moralności publicznej odgrywa kodeks etyczny: katalog zasad, wartości i standardów zachowań etycznych, określających sposób postępowania i zachowania pracowników. Pełni on przede wszystkim funkcję doradczą oraz kontrolną, ponieważ formułuje i upowszechnia standardy zachowań. Ma na celu zamianę tego, co jest nie zawsze wyartykułowaną oraz uświadamianą normą, na w miarę jasno określone reguły, czyli zasady zachowań członków danej zbiorowości. Złe zachowanie ludzi w organizacjach spowodowane jest nie tym, że ludzie są mniej etyczni niż inni, ale tym, że zbyt mało uwagi poświęca się kwestii rozwoju organizacji moralnych, w których pracownicy mogliby działać etycznie. Przypadki złego zachowania są pochodną faktu, że nieetyczne zachowania mają częstokroć charakter systemowy. Etyczni ludzie mogą zejść na manowce, pracując w złych organizacjach, natomiast w organizacjach dobrych ludzie nawet o wątpliwej reputacji mogą stać się lepszymi albo – przynajmniej – być pod kontrolą[19].

Opracowanie obowiązków urzędniczych w kodeksie etycznym, w formie konkretnej i szczegółowej, ma oczywiste znaczenie praktyczne, gdyż jest stosunkowo najprostszym sposobem przekazania pracownikom informacji o obowiązujących w danej organizacji normach i akceptowanych sposobach postępowania w kluczowych dla niej obszarach. Chodzi głównie o uświadomienie urzędnikom jasnych reguł postępowania, najwłaściwszych z punktu widzenia interesów społecznych. Zebranie w jednym dokumencie podstawowych wymagań etycznych ułatwia interpretację konkretnych sytuacji zdarzających się w praktyce urzędniczej, zapobiega konfliktom pomiędzy przełożonymi i ich podwładnymi. Implementacja kodeksu może mieć więc w konsekwencji wpływ na podwyższenie efektywności pracy urzędników. Wśród zasad powinny się pojawić takie wymienione wyżej wartości, jak m.in.: profesjonalizm wykony-

[19] W. Gasparski, *Kodeksy etyczne: ich projektowanie, wprowadzanie i stosowanie (na wybranym przykładzie)*, „Annales" 2000, t. 3, s. 131–138.

wanych czynności urzędniczych, odpowiedzialność za podejmowane decyzje, zachowanie apolitycznego i bezstronnego stosunku do zadań zawodowych, utożsamienie swojej działalności zawodowej z wykonywaniem służby publicznej i rzetelnym stosowaniem obowiązującego prawa, przyjęcie zasady jawności postępowania i otwartego stosunku do opinii publicznej, doskonalenie kwalifikacji zawodowych, zachowanie poufności i tajemnicy służbowej, uczciwość stosunków zawodowych i koleżeńskich, wreszcie życzliwość i otwartość w stosunku do petentów.

Jakość funkcjonowania administracji nie zależy jedynie od właściwie zaprojektowanych struktur organizacyjnych i prawnych, dobrze wyszkolonych urzędników, nowoczesnych narzędzi pracy. Istotne znaczenie odgrywa także system wartości przyjęty w środowisku urzędniczym. Wartości te w istotny sposób wyznaczają reguły codziennej praktyki zawodowej, wpływają na postawy urzędników, sposób rozwiązywania sytuacji konfliktowych i dylematów interesów. Spełniają także funkcję motywacyjną i mogą mieć kolosalne znaczenie dla sumiennego i praworządnego wykonywania obowiązków służbowych. Wyznaczenie zestawu wartości pozwala uporządkować nieraz konkurujące ze sobą wartości w taki sposób, aby stymulowały jakość wykonywania obowiązków pracowniczych.

Istotne dla zarządzania przez wartości w administracji publicznej jest rozróżnienie pomiędzy tym, co powinno być w niej niezmienne, a co otwarte na wszelkie zmiany. Rozróżnienie to jest bardzo ważne. Generalnie, jeżeli ponadczasowe, główne wartości zostały odpowiednio przemyślane, powinny zostać niezmienne. Wtedy wszystko inne – jak praktyki, strategie, struktury, systemy, polityki, procedury – może zostać zmienione. Nie może być tak, że elementy, które powinny być otwarte na zmianę, postrzegane są przez zarządzających instytucją jako niezmienne. To sprawi, że organizacja straci elastyczność i zdolność do przystosowania się do otoczenia. Jeśli jednak zarządzający zapominają o głównych wartościach i postępują wbrew nim, to takie zachowania doprowadzają do spadku zaufania pomiędzy pracownikami kierownictwem, a w konsekwencji – do zniszczenia całego systemu[20].Wartości jest oczywiście nieskończenie wiele, różnią się między sobą i w odmienny sposób oddziałują na praktykę zarządzania, co przejawia się m.in. w procesie motywowania.

[20] *Metody organizacji i zarządzania. Kształtowanie relacji organizacyjnych*, red. W. Błaszczyk, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 231.

Wartości w motywowaniu

Dobra administracja publiczna zależy nie tylko od zadeklarowania wartości i ich instytucjonalizacji w postaci spisanych kodeksów, ale również od możliwości, zdolności i umiejętności ludzkich, wspartych odpowiednią motywacją, stanowiącą istotny element zarządzania. Motywacja to ogólny termin odnoszący się do regulacji zachowania zaspokajającego potrzeby i dążącego do realizacji określonego celu. Na proces motywacji składa się wiele tzw. motywów, czyli stanów organizmu, wpływających na jego gotowość do rozpoczęcia lub kontynuowania układów reakcji, czynności, działań. Przez motywację należy rozumieć proces, który wywołuje, ukierunkowuje i podtrzymuje określone zachowania ludzi spośród innych alternatywnych form zachowań w celu osiągnięcia określonych skutków. Proces ten zachodzi, gdy osiągnięcie celu postrzegane jest przez człowieka jako użyteczne i ma charakter dynamiczny, wiąże się z zaspokojeniem określonej potrzeby i ma znaczenie emocjonalne dla życia i rozwoju człowieka.

Potrzeba jest pojęciem wieloznacznym, więc i jej definicje są zróżnicowane, zindywidualizowane i często uzależnione od konkretnych celów badawczych, metod, itp. Każda z nauk społecznych w definicji potrzeby eksponuje podejście wynikające ze specyfiki danej dyscypliny, np. w psychologii akcentuje się głównie potrzeby jednostek, socjologów interesują przede wszystkim potrzeby wpływające na zachowanie zbiorowości, ekonomiści zajmować się będą głównie dynamiką potrzeb w kontekście środków i sposobów ich zaspokojenia poprzez dobra materialne i usługi, zarówno w ujęciu mikro-, jak i makrospołecznym. Potrzeba to także pewien stan psychofizyczny człowieka, przejawiający się w subiektywnym odczuciu braku oraz w pożądaniu jakiegoś dobra lub stanu.

Można więc skonstatować, że potrzeby są wrodzone, natomiast wartości – w pewnym sensie nabyte lub odkryte, stanowią efekt wolnego i odpowiedzialnego wyboru. Potrzeby dokonują bezpośredniej oceny zmysłowo-emocjonalnej, wiążącej się z funkcją przedmiotu zaspokajającego (dążenie emocjonalne), a wartości są wynikiem poszukiwań osądu refleksyjnego i zdolności wyodrębniania (dążenie racjonalne). Potrzeba wykorzystuje jedynie aspekt użytkowy, natomiast wartość ujmuje istotne ludzkie potrzeby i pragnienia.

Istnieje jednak także punkt styczny pomiędzy potrzebami a wartościami oraz pomiędzy odpowiednimi siłami tych dwóch motywów ludzkiego działania.

Wartości również mają własny odpowiednik emocjonalny, gdyż ich poznanie dokonuje się w aktach emocjonalnych. Tylko one są zdolne do odsłaniania człowiekowi świata wartości. Dzięki emocjom człowiek doświadcza istnienia jakiejś wartości, wie, jaka to wartość, i potrafi ją zhierarchizować. Emocje nie tylko pomagają człowiekowi w poznawaniu wartości, ale są również podstawą możliwości ich realizacji.

Motywacja jest swego rodzaju procesem regulacji, który steruje czynnościami tak, aby doprowadziły do osiągnięcia określonego celu skorelowanego z systemem wartości. Poglądy na motywację, a więc i sposoby motywowania, podlegały ewolucji w miarę poznawania złożoności natury ludzkiej i mechanizmów determinujących postępowanie człowieka.

Możemy wyróżnić trzy fazy motywacji. W pierwszej fazie pojawia się czynnik (motyw), który uruchamia gotowość działania (zachowania). Następnie (w fazie II) człowiek wybiera sposób zachowania, które przyniesie mu efekt (rezultat), do jakiego dąży, i wreszcie pojawia się satysfakcja lub jej brak – III faza. Poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, co aktywuje zachowania (działania) pracownika i gotowość do ich podjęcia, zaowocowało powstaniem wielu teorii, zaliczanych do grupy teorii treści. Należą do nich przede wszystkim teoria potrzeb Maslowa, teoria Alderfera i dwuczynnikowa teoria Herzberga. Choć teorie treści różnią się między sobą, to łączy je przekonanie, że czynnikiem sprawczym zachowań człowieka są potrzeby, a ściślej – brak ich zaspokojenia, deprywacja. Ponadto większość teorii treści zakłada, że pewne potrzeby mają charakter atrybutowy, wrodzony; są zatem względnie stałe. Teorie te nie uwzględniają zmiennych sytuacji lub zakładają, że potrzeby powstają w procesie uczenia się[21].

Najbardziej znana teoria potrzeb Maslowa grupuje potrzeby człowieka w ujęciu hierarchicznym w pięciu kategoriach. Są to potrzeby: biologiczne, bezpieczeństwa, przynależności, uznania i samorealizacji. Teoria ta zakłada, że waga każdej kolejnej kategorii rośnie dopiero wraz z zaspokojeniem potrzeb należących do niższych kategorii. Sama zasada hierarchizacji potrzeb, choć ułatwia ich poznanie, obarczona jest wadami, człowiek bowiem nie zawsze podejmuje trud zaspokojenia potrzeby hierarchicznie wyższej dopiero po zaspokojeniu potrzeb niższego rzędu. Często realizuje jednocześnie potrzeby zali-

[21] R. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 24.

czane do kilku kategorii. Na przykład podejmuje pracę nie tylko w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb (biologicznych, bezpieczeństwa), ale też dlatego, że umożliwia mu ona zaspokojenie potrzeby przynależności do określonej grupy i samorealizacji itp. Co więcej, niepowodzenie w zaspakajaniu potrzeb wyższego rzędu, wywołując stres i frustrację, mogą go zepchnąć w kierunku potrzeb niższego rzędu.

Abstrahując od zasady hierarchizacji potrzeb, a nawet wyróżnionych ich rodzajów, nietrudno zauważyć, że ustalenia teorii treści koncentrują się na I fazie motywacji. Nie dają odpowiedzi na pytania: Co aktywuje gotowość jednych ludzi do działania, a innych nie? Co sprawia, że człowiek wybiera taki, a nie inny sposób działania (rodzaj zachowania) w celu zaspokojenia swej potrzeby? Dlaczego ten sam rezultat zachowania jednym ludziom przynosi zadowolenie, satysfakcję a innym nie?

Próbę odpowiedzi na te pytania podejmują teorie procesu. Na ogół zalicza się do nich teorie wzmocnień, poznawcze, ustalania celów, sprawiedliwości i oczekiwań. Teoria wzmocnień zakłada, że prawdopodobieństwo powtórzenia zachowań, które zostały nagrodzone, jest większe niż tych, które pociągają za sobą karę. Między wzmocnieniem, zachowaniem i jego rezultatem występuje sprzężenie zwrotne. Jeśli w ślad za określonym zachowaniem następuje nagroda, np. premia dla pracownika, to mamy do czynienia ze wzmacnianiem pozytywnym. Jeśli zaś jego następstwem będzie kara, to mamy wówczas do czynienia ze wzmacnianiem negatywnym. Nie utrwala ono zachowań pożądanych, lecz prowadzi jedynie do uzyskania niezbędnego minimum zachowań. Wzmacnianie może skłaniać do unikania przykrych konsekwencji zachowań nieaprobowanych bądź ich eliminacji, jeśli nie będą one uznawane przez motywującego – np. kierownika instytucji publicznej. Negatywne wzmacnianie jest słabsze i mniej efektywne niż pozytywne. Często wywołuje skutki uboczne, takie jak negatywne odczucia pracownika wobec przełożonego, frustrację, a nawet ukrywanie zachowań pociągających za sobą kary, np. fałszowanie sprawozdawczości itd. Z tych powodów rekomendowane jest wzmacnianie pozytywne.

Poza teoriami treści, które skupione są na potrzebach, inne teorie zajmujące się problematyką motywacji to teorie procesu (poznawcze). Opisują one, w jaki sposób działania ludzkie związane z zaspokajaniem potrzeb mogą być uruchamiane, ukierunkowywane, wzmacniane, wygaszane. Teorie te umożliwiają lepsze zrozumienie tego, w jaki sposób pracownicy podejmują decyzje. Do tej kategorii teorii zaliczamy m.in.: teorię oczekiwań V.H. Vrooma, teorię

sprawiedliwości J.S. Adamsa, teorię warunkowania instrumentalnego B.F. Skinnera, teorię wyznaczania celów E.A. Locke'a. Ocena realizacji osiągniętych rezultatów do nakładów starań oraz ocena relacji nagrody dla osiągnięć stanowi – według teorii oczekiwań – o istocie motywacji. Została sformułowana przez V.H. Vrooma. W modelu oczekiwań mieszczą się również takie elementy, znacząco wpływające na motywację jednostki, jak wartości będące wskaźnikiem mówiącym o tym, na ile dana osoba ceni sobie określony wynik czy korzyści. Według tej teorii jednostka potrafi oceniać i hierarchizować uzyskane korzyści, które są efektem wysiłku w celu realizacji działań. Jeśli jednostka pragnie danych korzyści, np. wyższej płacy, to ich wartościowość jest dodatnia; jeśli jednostka nie pragnie danych wyników, np. stresu, to ich wartościowanie jest ujemne, jeśli jednostka odczuwa dane wyniki jako obojętne, to ich wartość jest równa zeru. Korzyści, które zostały oszacowane bardzo wysoko, będą działały motywująco. Jednak każdy człowiek przypisuje określonym korzyściom i osiągnięciom inne wartości, np. dla osoby, która wysoko ceni poczucie bezpieczeństwa i stabilności, wartościowe będą decyzje gwarantujące niezmienność zatrudnienia i nienaruszalność jej stanowiska. Osoba taka będzie zatem działała intensywnie na korzyść takich decyzji. Z kolei dla osoby, która wysoko ceni osiągnięcia, możliwość awansu będzie silnie wartościowana i tym samym będzie dla podejmowanych przez nią działań znaczącym motywatorem, tzn. będzie ona intensywnie angażować się w te działania, w efekcie których awansuje. Na tym poziomie jednostka zadaje sobie pytanie: Czy wynik, który osiągnę, wart jest mojego wysiłku?[22] Teoria oczekiwań akcentuje znaczenie wartości nagrody dla pracownika. Nawet jeśli pracownik jest w stanie osiągnąć pożądany rezultat zachowania, a obiecywana mu w zamian za to nagroda jest wysoka, nie znaczy to, że je podejmie. Oferowany rodzaj nagrody, np. awans na stanowisko kierownicze, może bowiem nie przedstawiać dla niego żadnej wartości lub wartość znacznie mniejszą niż inne. Wartości ogólne, których hierarchia nie jest jednakowa w przekroju różnych instytucji, wywierają pewien wpływ na wartość samej pracy pracowników administracji publicznej oraz rezultatów tej pracy; wpływają na motywację do pracy, kierunek i skuteczność motywowania.

Wartości związane z pracą w administracji można uporządkować w pięciu kategoriach. Pierwsza to wartości ekonomiczne (pieniądz, korzyści z pracy

[22] R. Karaś, *Teorie motywacji w zarządzaniu*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2003, s. 73.

o charakterze rzeczowym), dające człowiekowi poczucie bezpieczeństwa, posiadania i bogactwa. Drugą kategorię stanowią wartości afiliacyjne, czyli wartości typu społecznego. Przedmiotem dążeń ludzkich jest akceptacja przez grupę, społeczeństwo, dobre stosunki międzyludzkie. Człowiek ceniący sobie przynależność do określonej grupy nie chce naruszać norm przez nią przyjętych. Wywiera to wpływ na jego zachowanie i efekty pracy, nawet na sposób podejmowania decyzji. Do trzeciej kategorii można zaliczyć samorealizację jako wartość w konkretnej sytuacji pracy. Nie jest to termin jednoznaczny. Na ogół jednak oznacza takie elementy, jak: rozwój zawodowy i podnoszenie kwalifikacji, wykorzystanie zdobytych kwalifikacji zawodowych, samodzielność w pracy, indywidualny wkład w pracę[23]. Samorealizacja może następować w grupie lub być zorientowana tylko na indywidualny rozwój. Wówczas może pozostawać w pewnej kolizji z wartością afiliacji. Jednostka nastawiona na własny rozwój łatwo powoduje rozbicie grupy i pogorszenie stosunków międzyludzkich, co prowadzi do konfliktu zadań jednostkowych oraz grupowych czy organizacji. Osłabia to skuteczność motywowania. Taki konflikt jest możliwy do uniknięcia, jeśli rozwój indywidualny nie następuje wyłącznie przez rozbudowę „ego", ale pod wpływem stosunku do zadań. Wówczas to, dążąc do realizacji określonych zadań, pracownik się rozwija i wzbogaca. Taka orientacja nie jest aspołeczna i sprzyja integracji celów jednostkowych i organizacji. Poczucie sprawności, jako czwarta kategoria wartości, oznacza rozumienie świata, społecznego znaczenia pracy, swojego miejsca pracy i pozycji zakładu pracy; jest to dążność do zdobywania informacji, wiedzy i umiejętności. Poczucie to wynika, z jednej strony, z ciekawości świata, pragnienia lepszej jego znajomości, z drugiej – z chęci redukcji niepewności, zagrożenia, lęku o pracę, o poziom osiąganych wyników czy o karierę. W obrębie tej wartości duże znaczenie ma informacja o celach organizacji, o sobie i o ocenie swojej pracy. Wartość informacji o celach – zadaniach organizacji jest podstawą zarządzania przez cele. Natomiast wartość informacji o ocenie efektów pracy pracownika znalazła odbicie w okresowych ocenach indywidualnych osiągnięć oraz w zintegrowanym zarządzaniu efektami (organizacji i indywidualnymi). Piątą kategorię wartości stanowi poczucie sprawstwa, czyli wpływanie na innych, na otoczenie i zmienianie go. Uznanie sprawstwa jako wartości cenionej w pracy nastąpiło stosunkowo niedawno. Oznacza ono zdolność skutecznego zmieniania otoczenia i kształtowa-

[23] L. Kozioł, *Motywacja w pracy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 25.

nia go. Wiąże się zatem ściśle z udziałem pracowników w zarządzaniu, kształtowaniu zadań i sposobów ich realizacji, a także z poczuciem upełnomocnienia i autonomii. Rola tej wartości wydatnie rośnie w gospodarce opartej na wiedzy.

Orientacja jednostki na określone wartości zawodowe odzwierciedla ogólną hierarchię jej wartości, ale w odniesieniu do sfery pracy. Badania dotyczące wartości zawodowych wskazują, że pełnią one różne funkcje regulacyjne: wpływają na oczekiwania jednostki związane z pracą i karierą zawodową, gdyż obok zainteresowań zawodowych oraz potrzeb są motorem rozwoju zawodowego, różnicowania się preferencji zawodowych, aspiracji i celów jednostki; wpływają na działalność pozazawodową jednostki, gdyż orientacja na wartości zawodowe wiąże się nie tylko z ogólnym nastawieniem zawodowym, które wyraża się poprzez zainteresowania zawodowe jednostki, ale również wpływa na sferę pozazawodową jednostki, co potwierdza związek orientacji na wartości zawodowe z wartościami ogólnymi preferowanymi przez jednostkę. Zgodnie z teorią dopasowania „osoba – środowisko" istotnym kryterium wyboru zawodu bądź miejsca pracy jest też ocena szans realizacji preferowanych przez jednostkę wartości oraz prognozowanie sukcesów związanych z ich realizacją.

Tak więc wartości zawodowe odgrywają istotną rolę w momencie dokonywania wyborów zawodowych, na ich podstawie bowiem dokonywana jest przez jednostkę selekcja potencjalnych zawodów, a w następnej kolejności – wybór konkretnego zawodu. Ważne dla jednostki wartości zawodowe określają te aspekty pracy, które są brane pod uwagę w sytuacji wyboru miejsca pracy. Ponadto orientacja na wartości zawodowe wpływa na relacje między pracą, karierą i pozycją zawodową. Pracownicy, których rozwój zawodowy jest zgodny z preferowanymi przez nich wartościami zawodowymi, osiągają wyższą pozycję zawodową oraz zadowolenie z pracy w porównaniu z osobami, które oceniają własny rozwój zawodowy jako niezgodny z własną orientacją na wartości zawodowe[24]. Ocena własnej hierarchii wartości jest elementem strategii określenia prawidłowych wyborów życiowych, służy rozwinięciu samoświadomości człowieka, szczególnie przydatnej w kształtowaniu motywacji do pracy.

[24] A.M. Zalewska, *Adaptacja kwestionariusza „Orientacja na wartości zawodowe" Seiferta i Bergmana do warunków polskich*, „Studia Psychologiczne" 38/2000, s. 57–67.

Podsumowanie

Każda dobrze zorganizowana jednostka administracji publicznej jest mniej lub bardziej świadomie zarządzana przez wartości, gdyż jest to wymóg obecnej rzeczywistości. Określenie misji i wartości organizacji, upowszechnienie ich wśród pracowników, są warunkami koniecznymi, ale niewystarczającymi dla zmiany kultury organizacyjnej. Ważne jest, by nowe zachowania stały się codziennością, praktyką, obowiązującym na co dzień standardem. Wymaga to zmian dotychczasowych systemów, procedur, procesów, a często i struktur. W przeciwnym przypadku dotychczasowe rozwiązania w tym zakresie będą stanowiły barierę wdrażania działań zgodnych ze zdefiniowanymi wartościami.

Zarządzanie przez wartości poprzez uruchomienie samokontroli, która wynika z poczucia własnej godności w pracy, jest przeciwieństwem metody „kija i marchewki", ponieważ pracownicy muszą świadomie chcieć wykonywać dobrze swoje zadania, akceptować najwyższe priorytety, większe wymagania, większy wysiłek. Istota nowego zarządzania publicznego, które odnosi się także do idei zarządzania poprzez wartości, polega przede wszystkim na zmianie orientacji zarządzania organizacjami publicznymi z nakładów i procedur na osiąganie wyników, przyjęcie orientacji strategicznej oraz wprowadzenie mechanizmów rynkowych[25]. Zarządzanie przez wartości w administracji publicznej prowadzi do budowania zaufania obywateli do instytucji publicznych.

Zarządzanie przez wartości możliwe jest tylko wtedy, gdy pracownicy są świadomi wartości, które w następstwie powinny być wdrożone za pomocą procedur i zapisów (np. w kodeksie etycznym), a w konsekwencji – zgodnie interpretowane. Pracownicy administracji publicznej nie dzielą się na uczciwych i nieuczciwych, lecz są ludźmi wartościowymi, porządnymi i uczciwymi, którzy czerpią z pracy satysfakcję wtedy, gdy w pracy rządzą wartości i mogą im dać wyraz własnym zachowaniem.

Literatura

Dębowski J., Drabarek A., Gawor L., Jedynak S., Klimowicz E., Kosior K., Zdybel L., *Mały Słownik Etyczny*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 1999.

[25] A. Zalewski, *Teoria a praktyka nowego zarządzania publicznego*, w: *W stronę teorii i praktyki finansów*, red. J. Ostaszewski, M. Zaleska, Warszawa 2006, s. 74.

Fryzeł B., *Systemy wartości w przedsiębiorstwach*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw", 12/2004.

Gasparski W., *Kodeksy etyczne: ich projektowanie, wprowadzanie i stosowanie (na wybranym przykładzie)*, „Annales" 2000, t. 3.

Griffin R., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

Hausner J., *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1998.

Karaś R., *Teorie motywacji w zarządzaniu*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2003.

Kjellberg F., *Zmieniające się wartości władz lokalnych*, w: *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, red. P. Świaniewicz, Municipium, Warszawa 1997.

Kosewski M., *Zarządzanie poprzez wartości*. *Materiały Ogólnopolskiej Konferencji Kodeksu Wartości w Firmie*, Warszawa 2008.

Kozioł L., *Motywacja w pracy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

Kudrycka B., *Etyczne administrowanie: wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa 2000.

Macek I., *Aksjologiczne uwarunkowania procesu decyzyjnego w administracji publicznej*, w: *Administracja i polityka. Proces decyzyjny w administracji publicznej*, red. L. Habuda, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.

Metody organizacji i zarządzania. Kształtowanie relacji organizacyjnych, red. W. Błaszczyk, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

Michalik M., *Szkice o kryteriach moralnych*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1980.

Misztal M., *Problematyka wartości w socjologii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1980.

Partyka-Pojęta J., *Zarządzanie w organizacjach administracji publicznej*, Wydawnictwo Marka, Chorzów 2004.

Robbins S. P., *Zasady zachowania w organizacji*, Zysk i Spółka, Poznań 2001.

Schermerhorn J.R. Jr., *Zarządzanie*, PWE, Warszawa, 2008.

Schrade U., *Etyka główne systemy*, PLACET, Warszawa 1992.

Świadźba U., *Praca jako wartość w badaniach socjologicznych*, w: *Kategoria wartości a cele przedsiębiorstwa*, red. K. Jaremczuk, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 1999.

Świątek-Barylska I., *Kształtowanie relacji społecznych w organizacji w świetle zarządzania przez wartości*, w: *Metody organizacji i zarządzania. Kształtowanie relacji organizacyjnych*, red. W. Błaszczyk, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
Zalewska A.M., *Adaptacja kwestionariusza „Orientacja na wartości zawodowe" Seiferta i Bergmana do warunków polskich*, „Studia Psychologiczne" 38/2000.
Zalewski A., *Teoria a praktyka nowego zarządzania publicznego*, w: *W stronę teorii i praktyki finansów*, red. J. Ostaszewski, M. Zaleska, SGH, Warszawa 2006.

MANAGEMENT THROUGH VALUES IN PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

The quality of the operation of the administration is closely connected with, amongst other things, efficient management of the office, which is not an objective in itself, but constitutes the basis of good work in an atmosphere of mutual trust between superiors and subordinates. Ethical conditions of the decision-makers themselves and, consequently, the instruments supporting them in difficult, ethical decisions, constitute the basis of such a system. Changes, both in the environment of the organization, as well as in its structures more and more often directs decision-makers towards a search for solutions appropriate for management, by means of attempts to identify and integrate values which are important for the institutions and values important for employees and the managerial staff. Owing to values-based management, it is possible to keep the employees (self-)motivated at a high level, with a simultaneous development of the entire organization and its participants. Therefore, the quality of the operation of the administration does not only depend on properly designed organizational and legal structures, well-trained officials or modern tools. Values also play an important role, as they determine the premises of the organizational culture, the rules of everyday professional practice, they affect the attitudes and behaviours of officials, thus leading to the creation of the citizens' trust for public institutions.

Translated by mLingua Centrum Tłumaczeń

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 772 STUDIA ADMINISTRACYJNE NR 4 2012

PIOTR SUKIENNICZAK

FUNKCJONALNA PRZESTRZEŃ DLA *SACRUM* W RODZIMYM SYSTEMIE PRAWA POWSZECHNEGO – ZARYS PROBLEMU

Słowa kluczowe: prawo, prawo pozytywne, teoria prawa, sacrum, wartości moralne
Keywords: law, positive law, theories of law, sacrum, moral rules

1. Życie ludzkie przebiega w dwóch różnych kierunkach: biologicznym – polegającym na nieuniknionym starzeniu się organizmu, oraz duchowym, będącym doskonaleniem i rozkwitem osobowości aż po jej fizyczne unicestwienie. Dwie krzywe obrazujące przebieg ludzkiego życia w pewnym momencie spotykają się i duchowość bądź wzmacnia gasnącą fizyczność, bądź słabnie wraz z nią[1]. Człowiek jest jedynym gatunkiem, w którego życiu wyraźnie występuje element duchowej kultury jako formy istnienia, ważniejszej od biologicznej materii naszego bytowania. Pragnieniem człowieka jest, aby ukształtowany przez niego porządek społeczny stał się wyrazem szacunku dla wartości ludzkich każdej jednostki oraz realizował ideały równości, sprawiedliwości i opieki nad słabymi. Można nawet mówić o pewnej satysfakcji z porządku utrwalonego, nawet gdy nie jest on całkiem zadowalający. W porządku utrwalonym wiadomo, czego się można spodziewać. Istnieją pewne przyjęte reguły społecznej gry interesów. Nawet jeśli nie są one najlepsze, często większe poczucie bez-

[1] A. Redelbach, *Prolegomena do nauk o człowieku władzy i prawie*, Dom Organizatora, Toruń 2005, s. 34–35.

pieczeństwa ma człowiek, gdy w ogóle jakieś reguły istnieją, niż gdy nie ma żadnych i żadnego zagrożenia nie można z góry przewidzieć. Porządek utrwalony wciela więc także pewne wartości duchowe[2]. Jak głosi J. Maritain, dążenie człowiek do otwarcia się na innych powodowane jest zarówno impulsem naturalnym (konieczności), jak i impulsem moralnym (szlachetności), dlatego też społeczeństwo stanowi wyraz potrzeb natury ludzkiej. Celem społeczeństwa jest dobro wspólne, które nie jest sumą dóbr prywatnych ani też dobrem bytu jako takiego (społeczeństwa właśnie), który poświęca dlań swoje części lecz „«…pomyślne życie ludzkiej zbiorowości osób, czyli pewnych całości cielesnych i duchowych zarazem» (…)"[3].

W trakcie swych dziejów człowiek ukształtował dwa sposoby bycia w świecie: święty i świecki. Pierwszy z tych wymiarów ludzkiej egzystencji zwrócony jest ku *sacrum*[4]. Mircea Eliade wyraża przekonanie, iż: „Człowiek otrzymuje wiedzę na temat świętości, ponieważ się ona **przejawia**, ponieważ okazuje się, że jest ona całkowicie inna od tego, co świeckie"[5]. Należy przy tym zaznaczyć jednak, że nie chodzi tu jedynie o pojęcie Boga czy religii jako formy doświadczenia religijnego, ale także o inne formy objawień świętości w postaci pewnych przedmiotów czy zjawisk. Tenże autor przekonuje: „Zawsze stoimy naprzeciwko tego samego tajemniczego procesu: «całkiem inne», rzeczywistość nie z tego świata, przejawia się w przedmiotach, które są integralnymi częściami składowymi naszego «naturalnego», «świeckiego» świata. (…) nie chodzi tu o modlenie się do kamienia jako takiego czy o kult drzewa jako takiego. Święty kamień, święte drzewo nie odbierają czci jako kamień czy drzewo, są bowiem **hierofantami**, ponieważ objawiają coś, co już nie jest kamieniem czy drzewem, lecz co jest **święte**, «całkiem inne»"[6].

---

[2] A. Grzegorczyk, *Etyka w doświadczeniu wewnętrznym*, Warszawa 1989, Instytut Wydawniczy PAX, s. 43–44, 279–280.

[3] J. Maritain, za: F. Compagnoni, *Prawa człowieka*, Wydawnictwo WAM, Kraków 2000, s. 154.

[4] M. Eliade, *Sacrum a profanum. O istocie religijności*, Wydawnictwo KR, Warszawa 1999, s. 10.

[5] *Ibidem*, s. 7.

[6] *Ibidem*, s. 7–8.

1.1. Tworząc tak czy inaczej pojmowany porządek prawny, wielokrotnie próbowano znaleźć odpowiedź na pytanie: Czym jest prawo? Nie sposób jednak wskazać jakiegoś jednego, powszechnie uznanego pojęcia prawa. Przedstawiciele różnych kierunków filozofii i teorii prawa upatrują swe zadanie w tym, aby uchwycić „istotę” prawa, podać maksymalnie skondensowany opis doniosłych cech przysługujących wyłącznie prawu i odróżniających je od innych „przedmiotów”. W filozofii i teorii prawa ukształtowały się dwie koncepcje prawa rozumiane jako normy postępowania. W obrębie tych koncepcji nauka prawa wyróżnia koncepcję **prawnonaturalną** i koncepcję **pozytywistyczną**[7].

W koncepcjach pozytywistycznych prawa przyjmuje się, że treść norm prawnych wyznaczona jest wyłącznie przez odpowiednie akty stanowienia czy uznania ze strony państwa (przez decyzje organów państwa). Zatem – jedyny zespół norm postępowania w pewnym sensie „pochodzi” od kompetentnych organów państwa. Inaczej mówiąc: prawem jest tylko prawo **pozytywne**, a normy postępowania, które się nań składają, poparte są zagrożeniem przymusu ze strony państwa w przypadku ich przekroczenia. Koncepcje prawnonaturalne natomiast zdecydowanie zwrócone są ku ***sacrum***, zakładają bowiem, iż obowiązują jakieś normy (normy prawa naturalnego) niezależnie od aktów ustanowienia norm o takiej treści przez władzę państwową. Treść norm prawa naturalnego nie jest wyznaczana przez akty woli władzy społecznej, ale np. przez jakieś oceny uważane za absolutne. Koncepcje prawa natury powstawały w różnych epokach: w starożytności greckiej i rzymskiej, w kulturach starożytnego Wschodu, w średniowieczu chrześcijańskim (skotyzm, tomizm), w epoce oświecenia, i później, w różnych okresach moralnych kryzysów prawa pozytywnego. Występowały one i występują nadal w różnych odmianach, czerpiąc inspirację z różnych systemów filozoficznych. Niezależnie od różnic, jakie te koncepcje dzielą, prawo natury nie jest w nich ujmowane jako rezultat aktu woli człowieka. Człowiek podlega temu prawu, ale go nie tworzy. Prawo natury bowiem, bez względu na to, czy za jego źródło uważa się Boga, naturę czy god-

[7] Obok nich do klasycznych koncepcji prawa zaliczamy także zasadniczo odmienną koncepcję realistyczną, rozumianą jako dowolny zespół faktów psychicznych lub społecznych związanych z określonego rodzaju normami.

ność człowieka, istnieje **obiektywnie**, niezależnie od aktów woli władzy społecznej[8].

1.2. Godny uwagi (i choć niewystępujący powszechnie w filozofii prawa, to stosunkowo silny i trwały) jest nurt związany z poszukiwaniem tzw. „trzeciej drogi". Wielkim kryzysom politycznym, moralnym, ekonomicznym towarzyszy odżywanie prawa natury. Szczególny wpływ miały tu doświadczenia II wojny światowej i systemów totalitarnych, a także licznych powojennych kryzysów. Te impulsy do szukania „trzeciej drogi" spowodowały nie tylko nawrót do koncepcji prawnonaturalnych, ale stały się przyczynkiem do stawiania pytań o źródła obowiązywania prawa i uzasadniania obowiązku dania mu posłuchu, jałowości nauki programowo powstrzymującej się od dokonywania aktów wartościowania i niepotrafiącej na te pytania udzielić zadowalającej odpowiedzi[9]. Mircea Eliade, głosząc, iż natura nie jest tylko „naturalna", pisze: „(…) natura ciągle ma w sobie «urok», «tajemnicę>>, «majestat» – można odczytać z tego ślady dawnych wartości religijnych. Nie ma takiego człowieka współczesnego, który – niezależnie od stopnia jego areligijności – nie byłby czuły na «urok» natury"[10]. Kierunki współczesnej filozofii (zwłaszcza takie, jak hermeneutyka czy „teoria krytyczna" szkoły frankfurckiej), próbując przezwyciężyć dylemat: Prawo natury czy pozytywizm prawniczy?, bronią autonomii poznawczej nauk społecznych, uważając, iż z myślenia humanisty oraz praktyki społecznej, którą ona bada, nie da się wyeliminować wartościowania. Kierunki te kwestionują zwłaszcza dwa spośród założeń pozytywizmu prawniczego: założenie, iż istnieje pojęciowy rozdział między prawem a moralnością, oraz założenie, że prawo da się sprowadzić do zbioru norm ustanowionych bez względu na treść owych norm. Tzw. „trzecia droga" kwestionuje więc program prawoznawstwa jako nauki wolnej od wartościowania[11]. Według S. Cotta: „Kwestia uzasadnienia praw jest nieuchronna i (…) i wymaga odniesienia się struktury ontologicznej człowieka (jego natury) oraz odkrycia, w jakich relacjach z nią pozostają zjawi-

[8] S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii prawa*, Ars boni et aequi, Poznań 2001, s. 46–48, 59.

[9] *Ibidem*, s. 72.

[10] M. Eliade, *Sacrum a profanum…*, s. 125.

[11] S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii prawa*…, s. 72–73.

ska prawne. Tylko wówczas można uchronić prawa fundamentalne od przypadkowości historii i *praxis* władzy”[12].

Wkraczając na grunt aksjologicznego zaangażowania rodzimego prawotwórstwa w proces formowania polskiego systemu prawa, *prima facie* kierujemy się ku zagadnieniom podstawowym, jakimi są prawa i wolności człowieka i obywatela. **Wolności** dotyczą sfery, w którą nikt – a zwłaszcza organy władzy publicznej – nie mogą ingerować. Sfera wolności jest prawnie regulowana w taki sposób, że prawo wyznacza jej granice i treść. Od woli jednostki zależy, czy chce ona z wolności skorzystać i nikt oprócz niej nie może o tym zadecydować[13]. **Prawa** zaś bywają określane mianem „praw podmiotowych” lub „uprawnień”. Polegają na tym, że korzystająca z nich jednostka może oczekiwać i domagać się pewnych działań i świadczeń na swoją rzecz przede wszystkim od organów władzy publicznej. **Prawami człowieka** są powszechne prawa moralne, przynależne jednostce w kontaktach z państwem. Istnieje więc pewna dwustronna relacja zobowiązująca jedną stronę do spełnienia określonego świadczenia, drugą zaś obdarzającą uprawnieniem do tegoż świadczenia. Obowiązuje tu zasada, że można domagać się tego, co głosi ustawa. Prawo gwarantuje nam coś, co można egzekwować bez żadnego zażenowania, coś, co po prostu słusznie się nam należy[14]. Filozoficzną podstawą wolności i praw człowieka jest teza, zgodnie z którą wolność i prawa człowieka nie są usytuowane władczą decyzją przez prawotwórcę, lecz wyłącznie przez niego deklarowane[15]. Wolności, prawa człowieka i obywatela mają swoje źródło w przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka. Godność ta jest nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona są obowiązkiem władz publicznych[16]. Jak zauważa Łukasz Zaorski-Sikora: „Niewątpliwie warto jednak pamiętać, iż to właśnie moralna konieczność przemawia za tym, że ludziom przysługują określone prawa mocą samego faktu ich przynależności do wielkiej moralnej wspólnoty, jaką jest

---

[12] S. Cott, za: F. Compagnoni, *Prawa człowieka*…, s. 222.

[13] D. Kurzyna-Chmiel, *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Prawo oświatowe w zarysie*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 54.

[14] M. Augustyniak, w: *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaja, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 10.

[15] D. Kurzyna-Chmiel, *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty*…, s. 54.

[16] *Ibidem*.

ludzkość”[17]. Małgorzata Augustyniak z kolei podkreśla, że godność, jako wartość istniejąca obiektywnie i stanowiąca fundament wolności, przysługuje bez wyjątku wszystkim ludziom, jest niestopniowalna i niezbywalna, stąd nie można jej się zrzec ani jej utracić. Każda osoba wymaga akceptacji z uwagi na nią samą[18]. Rozważania tej części opracowania można więc doskonale zamknąć słowami Juliusa Paulusa: „*Libertas inaestimabilis res est* (Wolność jest rzeczą bezcenną)”[19].

2. Podejmując problem *sacrum* w przestrzeni rodzimego systemu prawnego, należy więc skierować uwagę ku obywatelowi i jego relacjom z państwem; państwem uczciwym, przestrzegającym praw człowieka i podstawowych standardów państwa prawa i demokracji. W tym kontekście odnieść należy się do egzystencji w wolnym kraju, w którym jest miejsce dla wierzących, niewierzących, anarchistów, pacyfistów, zwolenników silnego państwa, miłośników jego tradycji np. w sferze symboliki historycznej, militarnej czy religijnej[20]. Prawodawca, wyznaczając cele prawodawstwa, dobiera skuteczne według niego środki do realizacji założonych celów, biorąc przy tym pod uwagę m.in. takie czynniki, jak układ sił politycznych, ustrój gospodarczy, strukturę społeczną, utrwalone w społeczeństwie systemy wartości czy też rozpowszechnione i przyjęte tradycje. Ustawodawcy zależy więc, by rozstrzyganie stosunków prawnych odbywało się zgodnie ze wzorcami i wskazówkami kształtowanymi przez niego, tak by osiągnąć założone i oczekiwane skutki społeczne. Jak głosił

[17] Ł. Zaorski-Sikora, *Etyka*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi, Łódź 2007, s. 74.

[18] M. Augustyniak, w: *Wolności i prawa człowieka*…, s. 11–12. Autorka tego typu godność nazywa „godnością osobową”. Obok tej koncepcji wyróżnia jeszcze koncepcję „godności osobowościowej”, która jest cechą przypadłościową i kształtuje się samodzielnie. Można ją nabyć, rozwijać lub utracić. Jest wyrazem wewnętrznych predyspozycji skłaniających do życia w poczuciu własnej wartości, w zgodzie z uznawanymi przez siebie zasadami. W tym kontekście brak godności będzie się przejawiał w rezygnacji z własnych wartości, poniżaniu się, bezmyślnym posłuszeństwie, braku odpowiedzialności, oportunizmie, kłamstwie, traktowaniu innych przedmiotowo.

[19] To zdanie Juliusa Paulusa, żyjącego w II w. n.e. jednego z najwybitniejszych jurystów rzymskich, uznane zostało przez justyniańskich kodyfikatorów jako regułę prawa. Jest to reguła *iuris civilis*, według której wolność nie podlega oszacowaniu w pieniądzu. I. Żeber, w: J. Koredczuk, *Prawo wyznaniowe. Przeszłość i teraźniejszość*, Kolonia Limited, Wrocław 2008, s. 97.

[20] J. Woleński, J. Hartman, *Wiedza o etyce*, Wydawnictwo Szkolne ParkEdukacja, Warszawa–Bielsko-Biała 2008, s. 280.

D. Lyons: „Czegokolwiek dotyczyłoby prawo, służy ono z pewnością do regulowania zachowania. Nie mamy systemu prawa, dopóki nie mamy norm, które mają być przestrzegane przez tych, którzy powinni je przestrzegać"[21]. Wypowiedź tę skonkretyzować można słowami Z. Ziembińskiego: „Przez realizację normy prawnej rozumie się to, że adresat zachował się zgodnie z tą normą w sytuacji, gdy znalazła ona zastosowanie"[22]. Maciej Zieliński z kolei wyraża przekonanie, że za normy skuteczne społecznie należy uważać normy **obowiązujące** w danym układzie społecznym[23]. Jego zdaniem: „Polska współczesna kultura prawna zorientowana jest generalnie pozytywistycznie i dlatego obowiązywanie norm prawnych wiąże się w niej przede wszystkim ze znaczeniem tetycznym obowiązywania (…)"[24]. Podkreśla przy tym, że tetyczne podejście do obowiązywania normy prawnej nie eliminuje aksjologicznych problemów treści tych norm[25]. Podobnie rzecz ukazują S. Wronkowska i Z. Ziembiński, nazywając normy prawne o treści zgodnej z normami określonej moralności normami prawnymi **słusznymi** na gruncie tej moralności. Mają one nie tylko uzasadnienie tetyczne, lecz można dla nich także wskazać uzasadnienie aksjologiczne w odpowiednich ocenach moralnych. Odpowiednio moralnie słusznymi decyzjami nazywa się takie, które odpowiadają ocenom moralnym danej sytuacji, przyjmowanym w pewnym środowisku[26]. Doprecyzowując ten pogląd, zaznaczyć wypada, że Z. Ziembiński, kierując się rozpowszechnionymi współcześnie intuicjami znaczeniowymi, za oceny moralne (a w konsekwencji – normy moralne) uznaje „(…) takie oceny ludzkich czynów, które wyznaczane są

---

[21] D. Lyon, *Etyka i rządy prawa*, tłum. P. Maciejko, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2000, s. 72.

[22] *Z teorii i filozofii prawa Zygmunta Ziembińskiego*, red. S. Wronkowska, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 232.

[23] M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 20.

[24] *Ibidem*, s. 21.

[25] *Ibidem*, s. 20–22. Autor w obszarze terminu „obowiązywanie normy" wskazuje na trzy jego podstawowe znaczenia: aksjologiczne (norma obowiązuje, gdyż zachowanie przez nie nakazane lub jego skutki są aprobowane aksjologicznie albo zachowanie się zakazane lub jego skutki są dezaprobowane w danym układzie społecznym); tetyczne (norma obowiązuje, gdyż została ustanowiona przez podmiot, który ma władzę i dysponuje prawnymi środkami przymusu w przypadku niezrealizowania tej normy przez adresata); behawioralne (norma obowiązuje, gdyż adresaci zachowują się zgodnie z nią lub jednocześnie jest dostatecznie prawdopodobne, że za niezrealizowanie tej normy adresatów spotka jakieś zło).

[26] S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii prawa*…, s. 87.

przez postawę sprawiedliwej życzliwości wobec osób z określonego kręgu", dając tym samym uzasadnienie aksjologiczne normom moralnym w wyniku aprobaty zachowań generujących dobro dla innych i dezaprobaty zbędnego zła[27].

3. Rozwijając dyskurs w kierunku relacji między wartościami moralnymi i prawem, wkraczamy w zawiłe zakamarki teorii i filozofii prawa, wyznaczając jednocześnie nowy wektor tego problemu. Stąpając na pograniczu *sacrum* (w obszarze immanentnych i sublimowanych przez nie wartości moralnych) i *prawa*, obok zagadnień dostrzegalnych przez pryzmat praw i wolności osobistych wyraźnego kształtu nabiera problematyka uzgadniania treści norm prawnych z powszechnie uznawanymi i przyjmowanymi normami moralnymi. Wiesław Lang, dając wyraz relacjom moralność – prawo, zwraca uwagę, że powiązania między normami prawnymi i zasadami moralnymi, rozpatrywane z punku widzenia prawa, określone są nie przez pozaprawne zasady etyczne, lecz reguły systemu prawa. Zawarte są one w normatywnych teoriach źródeł prawa, w normatywnych teoriach wykładni prawa oraz w szczególnego rodzaju przepisach prawnych i konstrukcjach doktrynalnych lub w rozwiązaniach instytucjonalnych. We współczesnych rozwiniętych systemach prawnych relacje strukturalne między prawem i moralnością oraz innymi systemami normatywnymi kształtowane są niemal wyłącznie przy pomocy konstrukcji normatywnych i doktrynalnych. **Inkorporacja**[28] zasad etycznych do systemu prawa odbywa się w postaci tzw. zasad prawa formułowanych przez przepisy prawa lub doktrynę prawniczą. Zasadami prawa w znaczeniu dyrektywnym są normy prawne oceniane jako zasadnicze, szczególnie ważne i z tego tytułu wyróżnione w systemie prawa lub jego części. Identyfikując to zagadnienie, W. Lang podkreśla, że większość z tych zasad ma charakter reguł moralnych, np. zasada równości podmiotów prawa; zasada, że nikt nie powinien być sędzią we własnej sprawie, zasada wolności osobistej[29].

---

[27] *Z teorii i filozofii prawa Zygmunta Ziembińskiego*…, s. 253.

[28] Zwana także „pozytywizacją moralności". S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Ars boni et aequi, Poznań 2005, s. 192.

[29] W. Lang, *Prawo i moralność*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1989, s. 209–210.

Dla dopełnienia przedstawionego obrazu zaznaczyć jedna trzeba, że inkorporacja norm moralnych do obowiązującego systemu prawa jest jedną z trzech technik prawodawczych „otwierania” systemu prawa na normy moralne. W obszarze tym wyróżnić można jeszcze dwie inne formy: **odesłanie** do norm moralnych i zastosowanie **zwrotów wartościujących**. W pierwszej z nich prawodawca formułuje przepisy, które upoważniają organ stosujący prawo, by rozstrzygały sprawy danego rodzaju na podstawie norm moralnych; w drugiej zaś – zamieszcza w tekście prawnym zwroty odwołujące się do ocen i norm moralnych (np. „niskie pobudki”, „szczególne okrucieństwo”, „cel niegodziwy”)[30]. Zdaniem Lon L. Fullera nawet myśliciele niechętni łączeniu prawa z moralnością (w których zainteresowaniu leżały raczej kwestie celów możliwych do osiągnięcia za pomocą przepisów prawnych) nie okazywali obojętności wobec wymogów moralności prawa. Dla przykładu: J. Austin, który definiował prawo jako nakazy władzy politycznej, jednocześnie kładł nacisk na „prawa we właściwym sensie”, nazywając je „zasadami ogólnymi”; Bentham, zwalczający koncepcje prawa natury, miał interesować się nieustannie pewnymi aspektami wewnętrznej moralności praw; Gray nie negował tezy, że prawo powinno być wyrażone w postaci zasad uniwersalnych, choć twierdził zarazem, że nie ma ona wielkiego znaczenia praktycznego[31]. Zaznaczyć jednak należy, że poruszone wyżej kwestie dotyczą sytuacji, w której przyjmuje się częściowe zazębianie zakresów regulacji prawnej i moralnej. Zgoła odmienne spostrzeżenia rysują się, gdy spojrzymy na to zagadnienie przez pryzmat zachowań kształtowanych zarówno przez normy prawne, jak i moralne. Jeżeli normy prawne zakazują czynów moralnie nagannych albo nakazują zachowania godne moralnej aprobaty (relacja zgodności), to przestrzeganie takich norm prawnych jest obowiązkiem moralnym. Obowiązkiem moralnym jest także przestrzeganie norm prawnych, które dotyczą czynów moralnie obojętnych, o ile realizacja tych norm jest konieczna, by uporządkować jakąś sferę życia społecznego. Mogą jednak wystąpić okoliczności, w których adresat normy prawnej i normy moralnej nie będzie mógł spełnić obu tych norm (relacja niezgodności), ponieważ zrealizowanie normy prawnej jest zarazem naruszeniem normy moralnej

[30] S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia…*, s. 72.

[31] L.L. Fuller, *Moralność prawa*, PIW, Warszawa 1978, s. 142–143.

i na odwrót, zrealizowanie normy moralnej jest naruszeniem normy prawnej. Mówimy wtedy o **konflikcie prawa i moralności**[32].

4. Przeciętny człowiek, jako osoba niezajmująca się na co dzień problematyką teorii prawa, zapytany o związki *sacrum* i *prawa* podejdzie do tych zagadnień najprawdopodobniej dość intuicyjnie, wskazując (skądinąd całkiem słusznie) na prawo wyznaniowe lub jakieś jego immanentne składniki. Ta gałąź prawa związana jest z kategorią praw człowieka, które najwcześniej uregulowano w prawie międzynarodowym – jeszcze w systemie Ligi Narodów – określając prawa poszczególnych grup[33]. Po II wojnie światowej prawa wyznaniowe uznano za jedno z fundamentalnych praw człowieka, co znajduje swój wyraz szczególnie w art. 18 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (PDPC), art. 9 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC) czy też art. 18 Paktu II[34]. Jeśli chodzi o wolność religii jako takiej, z formuł zawartych w tych dokumentach można wywieść co najmniej dwa składniki: prawo do wyznawania jakiejś religii, prawo do przyjęcia oraz zmiany jakiejś religii i to według własnego wyboru, a zatem wykluczeniem jakiegokolwiek przymusu, który stanowiłby zamach na tę wolność[35]. W literaturze fachowej można spotkać jednak dwa różne sposoby postrzegania pojęcia: „wolność religii". Zdaniem jednych obok pojęcia „wolność religii" funkcjonuje także pojęcie „wolności przekonań". W tej kwestii nie można postawić znaku równości między pojęciami „przekonania" i „przekonania religijne", co naturalnie musi prowadzić do wniosku o odmienności tych materii w ten sposób, że sfera „przekonań" odnosi się raczej do ludzi indyferentnych w sprawach wiary lub ateistów, dając im prawo np. do niewyznawania żadnej religii[36]. Według innych „wolność religii" winno rozumieć się w sensie pozytywnym, jako uprawnienie woli osoby ludzkiej, nieograniczonej żadnym przymusem, do samookreślenia siebie w sprawach religijnych, bądź w znaczeniu negatywnym, jako wolność od jakiegokolwiek przymusu ze strony

[32] S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia*…, s. 196–197.

[33] Szerzej ten temat poruszyła B. Mikołajczyk w: *eadem*, *Mniejszości w prawie międzynarodowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1996, s. 26 i n.

[34] *Ibidem*, s. 89.

[35] T. Jasudowicz, w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak i in., *Prawa człowieka i ich ochrona*, Dom Organizatora, Toruń 2005, s. 325–326.

[36] B. Mikołajczyk, *Mniejszości w prawie międzynarodowym*…, s. 26.

innych jednostek, grup społecznych czy jakiejkolwiek władzy, co z kolei prowadzi do konkluzji, iż pojęcie „wolności religii” obejmuje swym zakresem zarówno przekonania ludzi wierzących, jak i ambiwalentnych na gruncie wiary lub deklarujących postawy ateistyczne[37].

Artykuł 18 Paktu II gwarantuje wolność sumienia, wyznania, przekonań, wyznawania i praktykowania religii oraz jej nauczania, a także prawo rodziców i opiekunów do zapewnienia dzieciom wychowania religijnego i moralnego zgodnie z ich przekonaniami. Poza tymi postanowieniami pewną konkretyzację „wyznania i praktykowania własnej religii” zawiera art. 6 Deklaracji w sprawie likwidacji wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji na tle religii i wyznania z 1981 r. (UN Doc. A/36/51 1981). Przepis ten stanowi, że wolność myśli, sumienia, religii i wiary polega m.in. na organizowaniu i utrzymaniu miejsc kultu, zakładaniu i utrzymaniu organizacji charytatywnych, publikowaniu i rozpowszechnianiu materiałów dotyczących danej religii lub wiary, staraniu się i otrzymaniu wsparcia finansowego od instytucji i osób prywatnych, wyłanianiu przewodników duchowych, obchodzeniu świąt i kultywowaniu różnego rodzaju ceremonii oraz kontaktowaniu się ze współwyznawcami na szczeblu krajowym i międzynarodowym[38].

4.1. Na istotną kwestię zwrócił uwagę T. Jasudowicz, analizując treść powyższych regulacji międzynarodowych, a mianowicie na funkcjonowanie w nich instytucji **klauzuli limitacyjnej**, która ogranicza zakres swego zastosowania do „wolności uzewnętrzniania religii lub przekonań”, wykluczając ingerencję władzy publicznej w sferze wolności myśli i wolności sumienia oraz w wewnętrznej sferze wolności religii i przekonań. Jak konkluduje autor: „(…) z punktu widzenia limitacji korzystania z tej wolności nie mamy do czynienia z prawem absolutnym w całości jego substancji chronionej, lecz z rozwarstwieniem na jej «krąg wewnętrzny» (…) wykluczający ingerencję władzy publicznej oraz jej zewnętrzną manifestację, która takiej ingerencji nie wyklucza i podlega klauzuli limitacyjnej”[39].

---

[37] M. Balawander, *Prawo wyznaniowe*, http://psi.dreamhosters.com, 17.06.2012.

[38] B. Mikołajczyk, *Mniejszości w prawie międzynarodowym*…, s. 89.

[39] T. Jasudowicz, w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak i in., *Prawa człowieka*…, s. 320. Autor w tymże opracowaniu ukazuje ponadto trzy typowe dla limitacji testy: 1) legalności – pod względem zgodności z prawem kwestie bezpieczeństwa i porządku publicznego, zdrowia, moralności, praw i wolności innych osób; 2) celowości; 3) konieczności – wyma-

4.2. Dla współczesnego człowieka, żyjącego i myślącego w duchu godności i wolności osobistej, kwestia praw do wyznawania i praktykowania religii jest sprawą oczywistą i dokładnie unormowaną na szczeblu międzynarodowym i krajowym. Pogląd ten może jednak nieco zachwiać analiza orzecznictwa strasburskiego. Warto zwrócić uwagę na pewne konstatacje, których podjęli się T. Jasudowicz oraz S. Kowalska. I tak T. Jasudowicz zwraca uwagę, że orzecznictwo strasburskie musiało się zmierzyć z jednej strony z samym pojęciem **religii**, a z drugiej – z konstytucyjną praktyką gwarantowania praw „znanym ustalonym religiom". W pierwszym kontekście uznawało właściwości stosowania kryteriów „religii dającej się zidentyfikować", w drugim zaś – dopuszczalność operowania kategoriami „znanych religii", pod warunkiem precyzyjnego wskazania kryteriów, wykluczenia arbitralności i dyskryminacji[40]. Jak przekonuje autor: „Nie dałoby się zapewne wywieść z orzecznictwa strasburskiego jednoznacznych i precyzyjnych standardów dla poradzenia z problemem «sekt i nowych ruchów religijnych». Wyroki strasburskie bywają krytykowane zarówno ze strony obrońców praw tradycyjnych religii (…), jak też ze strony wyznawców absolutnej swobody religii, mającej na równi służyć wspomnianym sektom i nowym ruchom religijnym"[41].

Samanta Kowalska z kolei, przywołując słowa B. Pascala (1623–1662): „Nigdy człowiek nie wyrządza złego tak wytrwale i tak ochoczo, jak kiedy czyni to z pobudek religijnych", nawiązuje do tzw. „besserwisserów" – umacniających się obecnie w świecie ludzi usiłujących narzucić wszystkim własne normy postępowania i poglądy, bez względu na to, czy są one słuszne, czy irracjonalne. Głęboko zakorzenione nienawiść, zazdrość, niepokój, lęk oraz poczucie zagrożenia tożsamości mogą wywołać falę przemocy, w rezultacie czego tolerancja zaniknie pod naporem różnych przejawów fanatyzmu, w konsekwencji czego wolności zagwarantowane staną się realnie zagrożone i niejednokrotnie będą przedmiotem skarg np. do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC)[42].

gane bez dalszej kwalifikacji dla zadośćuczynienia stygmatom demokratycznego społeczeństwa. *Ibidem*.

[40] *Ibidem*, s. 175.

[41] *Ibidem*.

[42] S. Kowalska, *Prawa człowieka a terror i terroryzm*, Kaliskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Kalisz 2008, s. 167.

4.3. Zarówno T. Jasudowicz, jak i S. Kowalska, uwypuklając znaczenie wolności religii w makroskali europejskiej jako podwaliny społeczeństwa demokratycznego i warunku *sine qua non* pluralizmu religijnego, trafnie zwracają uwagę na znaczenie religii w jej jednostkowej mikroskali, widzianej płaszczyzny orzecznictwa strasburskiego. Warto więc przedstawić dla przykładu kilka z prezentowanych przez nich tez z jurysprudencji ETPC:

„(…) wolność wpisana w art. 9 Konwencji «w swym wymiarze religijnym stanowi jeden z najbardziej żywotnych elementów, który kształtuje tożsamość wiernych oraz ich koncepcję życia»” (Kokkinakis v. Grecja1993 r.)[43]; „(…) wbrew ewentualnym apetytom rozmaitych przeciwników religii – w samą istotę tej wolności wpisany jest na równi jej charakter wspólnotowy i publiczny. Religii nie wolno zamknąć ani we wnętrzu osoby czy jej domu, ani w zaciszu kaplic czy kościołów. Wierzący mają niekwestionowane prawo do jej wspólnotowego i publicznego manifestowania. Z kolei w sferze takiego manifestowania religii wolność ta może być realizowana «nie tylko we wspólnocie z innymi, publicznie oraz w kręgu tych osób, których wiarę się podziela, ale może być potwierdzona indywidualnie i prywatnie, obejmując również prawo do podejmowania prób przekonania bliźniego, np. przez nauczanie, z braku czego – co więcej – wpisana w art. 9 wolność zmiany (swojej) religii lub przekonań przypuszczalnie pozostałaby martwą literą»” (Kokkinakis v., Grecja1993 r.)[44]; „Państwa – strony Konwencji Europejskiej – nie mogą wprowadzać arbitralnych restrykcji w zakresie wolności myśli, sumienia i wyznania pod płaszczykiem mediacji lub ze względu na bezpieczeństwo państwa (Najwyższa Święta Rada Wspólnoty Muzułmańskiej v. Bułgaria, 2004 r.)[45]; „Ponadto władze nie mogą ustanawiać reglamentacji w celu zwalczania osób wyznających inną religię niż większość (Hasan i Chaush v. Bułgaria 2000 r.)[46]; „Jeżeli działalność danego kościoła lub związku wyznaniowego nie narusza prawa ani nie stanowi zagrożenia dla społeczeństwa – takie ingerencje są bezzasadne (Buscarini v. San Marino, 1999 r.)”[47]; „W wolności sumienia, myśli i wyznania nie uderza zobowią-

[43] T. Jasudowicz, w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak i in., *Prawa człowieka*…, s. 326.

[44] *Ibidem*, s. 326–327.

[45] S. Kowalska: *Prawa człowieka a terror i terroryzm*…, s. 167.

[46] *Ibidem*, s. 168.

[47] *Ibidem*.

zanie ucznia do uczęszczania na zajęcia, które dotykają spraw światopoglądowych (np. lekcje filozofii i etyki), jeśli nie mają na celu jego indoktrynacji (C.J. i córki v. Polska, 1996 r.)"[48]; „Zabronienie noszenia studentkom kwefów na uniwersytecie nie naruszyło art. 9 KE, gdyż było to podyktowane ochroną praw innych osób oraz koniecznością zachowania porządku publicznego w społeczeństwie, w którym większość opowiada się za świeckim charakterem państwa" (Karaduman v. Turcja 1993 r.)[49]; „(…) w sprawie Pichon i Sajous przeciwko Francji (2001 r.) Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu wyjaśnił, że przy manifestowaniu swoich przekonań powinno zważyć się nie tylko na odczucia i poglądy innych ludzi, ale i na zasady dobrego wychowania oraz takt. Dotyczy to zwłaszcza sfery zawodowej, w której są niezliczone sposobności nawiązywania rozmów, i to z ludźmi różnego pokroju"[50].

4.4. Konstytucja RP[51], regulując kwestię wolności przekonań religijnych, stanowi**,** że kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione. Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym[52]. Obywatele polscy należący do mniejszości narodowych i etnicznych mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej[53]. Ponadto konstytucja gwarantuje rodzicom prawo do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, uwzględniając m.in. wolność sumienia i wyznania[54]. Zgodnie z ustawą zasadniczą wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach,

[48] *Ibidem*, s. 169.

[49] *Ibidem*.

[50] *Ibidem*, s. 170.

[51] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU nr 78 poz. 483 ze zm.

[52] Art. 25 Konstytucji RP.

[53] Art. 35 Konstytucji RP.

[54] Art. 48 Konstytucji RP.

praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują. Religia Kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszona wolność sumienia i religii innych osób. Wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób[55].

4.5. W konsekwencji tego, że większa część społeczeństwa polskiego wyznaje wiarę katolicką, w dniu 28 lipca 1993 r. został podpisany w Warszawie konkordat między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską[56]. W dokumencie tym Rzeczpospolita Polska i Stolica Apostolska potwierdzają, że Państwo i Kościół Katolicki są – każde w swej dziedzinie – niezależne i autonomiczne oraz zobowiązują się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego[57]. Przestrzegając prawa do wolności religijnej, Państwo zapewnia Kościołowi Katolickiemu, bez względu na obrządek, swobodne i publiczne pełnienie jego misji, łącznie z wykonywaniem jurysdykcji oraz zarządzaniem i administrowaniem jego sprawami na podstawie prawa kanonicznego[58].

4.6. Szczegółowe regulacje w zakresie swobody wyboru religii i przekonań oraz sposobów ich wyrażania zawarte są w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania[59] (zwanej dalej u.g.w.s.w.). Zgodnie z nią obywatele polscy, korzystając z wolności sumienia i wyznania, mogą w szczególności: 1) tworzyć kościoły i inne związki wyznaniowe w celu wyznawania i szerzenia wiary religijnej, posiadające własny ustrój, doktrynę i obrzędy kultowe; 2) uczestniczyć w czynnościach i obrzędach religijnych oraz

[55] Art. 53 Konstytucji RP.

[56] DzU z 1998 r. nr 51 poz. 318.

[57] Art. 1 Konkordatu.

[58] Art. 5 Konkordatu.

[59] DzU z 2005 r. nr 231 poz. 1965 ze zm.

wypełniać obowiązki religijne i obchodzić święta religijne zgodnie z zasadami swojego wyznania; 3) głosić swoją religię lub przekonania; 4) wychowywać dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniami w sprawach religii; 5) zachowywać milczenie w sprawach swojej religii lub przekonań; 6) utrzymywać kontakty ze współwyznawcami, w tym uczestniczyć w pracach organizacji religijnych o zasięgu międzynarodowym; 7) korzystać ze źródeł informacji na temat religii; 8) wytwarzać i nabywać przedmioty potrzebne do celów kultu i praktyk religijnych oraz korzystać z nich; 9) wytwarzać, nabywać i posiadać artykuły potrzebne do przestrzegania reguł religijnych; 10) wybrać stan duchowny lub zakonny; 11) zrzeszać się w organizacjach świeckich w celu realizacji zadań wynikających z wyznawanej religii bądź przekonań w sprawach religii;12) otrzymać pochówek zgodny z wyznawanymi zasadami religijnymi lub z przekonaniami w sprawach religii[60]. Tenże akt prawny podkreśla, iż uzewnętrznianie indywidualnie lub zbiorowo swojej religii albo przekonań może podlegać jedynie ograniczeniom ustawowym koniecznym do ochrony bezpieczeństwa publicznego, porządku, zdrowia lub moralności publicznej lub podstawowych praw i wolności innych osób. Jednakże korzystanie z wolności sumienia i wyznania nie może prowadzić do uchylania się od wykonywania obowiązków publicznych nałożonych przez ustawy[61].

W materii wypełniania funkcji religijnych na zasadach równouprawnienia Kościoły i inne związki wyznaniowe mogą w szczególności: 1) określać doktrynę religijną, dogmaty i zasady wiary oraz liturgię; 2) organizować i publicznie sprawować kult; 3) udzielać posług religijnych oraz organizować obrzędy i zgromadzenia religijne; 4) rządzić się w swoich sprawach własnym prawem, swobodnie wykonywać władzę duchowną oraz zarządzać swoimi sprawami; 5) ustanawiać, kształcić i zatrudniać duchownych; 6) realizować inwestycje sakralne i inne inwestycje kościelne; 7) nabywać, posiadać i zbywać majątek ruchomy i nieruchomy oraz zarządzać nim; 8) zbierać składki i otrzymywać darowizny, spadki i inne świadczenia od osób fizycznych i prawnych; 9) wytwarzać i nabywać przedmioty i artykuły potrzebne do celów kultu i praktyk religijnych oraz korzystać z nich; 10) nauczać religii i głosić ją, w tym za pomocą prasy, książek i innych druków oraz filmów i środków audiowizualnych; 11) korzystać ze środków masowego przekazywania; 12) prowadzić działalność

[60] Art. 2 u.g.w.s.w.

[61] Art. 3 u.g.w.s.w.

oświatowo-wychowawczą; 13) tworzyć i prowadzić zakony oraz diakonaty; 14) tworzyć organizacje mające na celu działalność na rzecz formacji religijnej, kultu publicznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym i ich skutkom; 15) prowadzić działalność charytatywno-opiekuńczą; 16) powoływać krajowe organizacje międzykościelne; 17) należeć do międzynarodowych organizacji wyznaniowych i międzywyznaniowych oraz utrzymywać kontakty zagraniczne w sprawach związanych z realizacją swoich funkcji[62].

4.7. Sytuacja kościołów mniejszościowych została usystematyzowana w ustawie z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej[63]; ustawie z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej[64] oraz ustawie z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego[65]. Wymienione akty normatywne, regulując sytuację prawną i majątkową, gwarantują Kościołom mniejszościowym samodzielność i niezależność od jakiejkolwiek pozakrajowej władzy duchownej i świeckiej. Stanowią, że Kościół rządzi się w swoich sprawach wewnętrznych przepisami Zasadniczego Prawa Wewnętrznego, może współdziałać z innymi Kościołami w kraju i za granicą, należeć do krajowych organizacji międzykościelnych, a także międzynarodowych organizacji wyznaniowych i międzywyznaniowy. Ponadto Kościół może otaczać opieką duszpasterską współwyznawców spośród osób innych narodowości, zamieszkałych bądź przebywających czasowo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

5. Zakreślone w niniejszym opracowaniu zaledwie kontury wspólnych powiązań między *sacrum* a *prawem* mogą wydawać się dość niespójnie i nieostre wskutek spojrzenia na *sacrum* przez dwa odmienne pryzmaty: praw człowieka i teorii prawa. Zagadnienia te wydają się jednak mieć wspólną płaszczyznę, jaką są wartości moralne, uznawane za obowiązujące w danym środowisku społecznym. Nie chodzi więc o dawanie pierwszeństwa czy posłuchu jakiemuś

[62] Art. 19 u.g.w.s.w.

[63] DzU nr 73 poz. 323 ze zm.

[64] DzU nr 73 poz. 324 ze zm.

[65] DzU nr 66 poz. 287 ze zm.

jednemu, określonemu *sacrum*, ale o pewne wartości, nawyki postępowania w określony sposób w określonych sytuacjach, mając przy tym głębokie przekonanie, że tak właśnie należy postąpić. Niezależnie od reprezentowanego światopoglądu istnieją pewne wartości, które mają charakter **wspólny i systematyczny**, gwarantujący ludziom wolność, równość i sprawiedliwość[66]. Tworzą one pewne **zasady podstawowe**, uznane są za doniosłe, ponadczasowe i niezmienne dla systemu prawa, a w konsekwencji są do niego inkorporowane, stanowią cel odwoływania się, źródło ocen moralnych lub wręcz przedmiot ochrony prawnej.

Reasumując, skłonić można się do konkluzji, że *sacrum* w obszarze rodzimego *prawa pozytywnego* znajduje swą przestrzeń z jednej strony w przyrodzonym i niezbywalnym systemie wolności i praw człowieka, z drugiej zaś – w prawotwórczej (normodawczej) teorii prawa, wspartych na kongruentnym dla obu tych materii zbiorze wartości moralnych. Można więc zaryzykować stwierdzenie, że w pewnym sensie *sacrum* odzwierciedla się w sferze krajowego systemu prawa pozytywnego poprzez zinternalizowanie **formalne i materialne** tychże wartości moralnych. Uwewnętrznienie formalne sprowadza się do tego, w jaki sposób, za pomocą jakich środków, instrumentów prawnych ustawodawca chce skutecznie wpłynąć na ludzkie zachowanie, w jaki sposób chce kierować tym postępowaniem w relacjach: jednostka–społeczeństwo, państwo–społeczeństwo, państwo–Kościół (związki wyznaniowe), budując państwowość opartą na zasadach demokracji, praworządności (w granicach prawa i na podstawie prawa) oraz w duchu deklarowanych podstawowych praw i wolności człowieka i obywatela. W tym sensie *sacrum* jest również przedmiotem ochrony prawnej, m.in. jako źródło, z którego ludzie czerpią własne przekonania religijne, budują postawy moralne, oceny etyczne, tradycje, obrzędy, zwyczaje, kształtują swój światopogląd, realizując tym samym prawo do przyrodzonej wolności i godności ludzkiej. Zinternalizowanie materialne odnosi się natomiast do rozważań teoretyczno-prawnych i sięga zasygnalizowanego wcześniej problemu uzgadniania treści norm prawnych z powszechnie przyjmowanymi normami moralnymi poprzez zastosowanie jednej z trzech technik prawodawczych, tj.: inkorporacji lub odesłania do tych norm moralnych bądź zastosowania zwrotów wartościujących.

[66] Pod warunkiem, że nie są one „okrojone" zabezpieczeniami faworyzującymi określone grupy społeczne, które niekoniecznie odpowiadają dominującym opiniom moralnym.

Te dwa oblicza *sacrum* wydają się być zarysowane w naszej kulturze prawnej jednym piórem maczanym w kałamarzu wspólnych, uniwersalnych i ponadczasowych wartości moralnych. Tworzą one materię, której cechą *sui generis* jest pewna funkcjonalna całość. Dotychczasowe rozważania doskonale można zwieńczyć słowami D. Lyonsa: „Nie ma wątpliwości, że prawo jest powiązane z opiniami moralnymi. Prawo kształtują ludzkie wartości – wartości wyznawane przez tych, którzy mogą wpłynąć na rozwój prawa. Prawo ma także wpływ na moralność; np. jego egzekwowanie zmierza do wcielenia w życie wartości, które ono odzwierciedla”[67].

5.1. Podobne stanowisko zajmuje S. Wronkowska: „(…) normy moralne wpływają na treść norm prawnych i ich skuteczność, a z drugiej strony normy prawne mogą kształtować oceny i normy moralne. (…)”[68]. Co ciekawe, autorka ta ukazuje także swoisty rewers poruszanego zagadnienia, uwypuklając, że system norm prawnych nie działa w sposób „mechaniczny”. Oceny i normy moralne oddziałują nie tylko na proces tworzenia, stosowania i interpretacji ustanowionych przepisów, ale także na stopień akceptacji prawa w społeczeństwie i gotowość dawania mu posłuchu. „Akceptacja określonych norm i ocen moralnych jest faktem społecznym, z którym powinien liczyć się prawodawca. Jeśli normy prawne uważane są za zgodne z normami moralnymi, to sprzyja to społecznej akceptacji norm prawnych, a aprobata moralna norm prawnych i instytucji prawnych jest z kolei istotnym czynnikiem kształtującym efektywność prawa. Zgodność norm prawnych i norm moralnych wpływa też na kształtowanie się przekonania, że przestrzeganie norm prawnych jest obowiązkiem moralnym, a ich przekraczanie – moralnym złem”[69]. O krok dalej w kwestii wzajemnych powiązań i relacji między normami prawnymi i moralnymi wydaje się iść W. Lang. Autor ów porównywalnie do S. Wronkowskiej głosi, że zbieżne merytorycznie normy moralne i normy prawne osłabiają opór regulacyjny adresatów norm prawnych i wpływają dodatnio na społeczną akceptację, realizowanie i skuteczność behawioralną norm prawnych i *vice versa*, normy moralne i normy prawne niezgodne merytorycznie wzmacniają opór regulacyjny adresatów norm prawnych i wpływają ujemnie na społeczną akceptację, realizowanie

[67] D. Lyon, *Etyka i rządy prawa*…, s. 59.

[68] S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*…, s. 191.

[69] *Ibidem*.

i skuteczność behawioralną norm prawnych. Jednakże, powołując się na empiryczną weryfikację tej hipotezy, propaguje pogląd, że normy prawne zbieżne treściowo z normami moralnymi są normami zastępowalnymi przez normy moralne. Według niego informacja o normie prawnej może być efektywnie zastąpiona przez informację o normie moralnej. Adresat tychże norm (zbieżnych treściowo) może zachowywać się zgodnie z normą prawną, nie będąc poinformowany o jej obowiązywaniu i nie znając jej treści. Dla zachowania się zgodnego z normą prawną wystarczy znajomość zbieżnej z nią treściowo normy moralnej[70].

5.2. Ciekawej genezy ocen moralnych, wyrażanych przez część społeczeństwa, dokonał Z. Ziembiński, twierdząc, że oceny te bywają zróżnicowane, złożone i w pewnym sensie selektywne. Tenże, wychodząc z subiektywnej strony natury ludzkiej, zwraca uwagę na bardzo zróżnicowany stopień czujności moralnej członków społeczeństwa. „Dla jednych sprawa tego, co dobre, a co złe moralnie, sprowadza się do przestrzegania kilku elementarnych nakazów czy zakazów – mają spokojne sumienie, jeśli nikogo nie zabili, nie okradli czy nie oszukali. Innych grzechów moralnych nie pamiętają, bo nie były przedmiotem ich refleksji moralnej, choćby powodować miały czyjeś nieszczęście. Pozytywny zaś wkład w szczęście ludzkości załatwiają przez pozbywanie się znoszonej odzieży nie na śmietnik lub przez umiarkowany datek do czapki żebraka czy puszki ulicznego kwestarza”[71]. Zygmunt Ziembiński, choć moralność taką nazywa „moralnością prymitywną” i odnosi ją z przekąsem do ludzi, których – jak domniemywa – miał na myśli Albert Schweitzer, pisząc, iż „diabeł wymyślił czyste sumienie”, nie dyskredytuje do końca takiej postawy i związanych z nią zachowań (lub ich brakiem). Konstatując, twierdzi, że nawet prymitywna moralność ma pewną doniosłość społeczną dla procesu przestrzegania prawa. Na ogół niedostrzegalne jest, że te elementarne nakazy moralne, poparte nawykami i presją otoczenia, sprawiają, iż większość ludzi nie kradnie, chociażby miałoby ujść im to bezkarnie, nie oszukuje w sprawach zasadniczej wagi, nie gwałci i nie bije nawet słabszych. Ta prymitywna moralność wystarcza więc do zabezpieczenia podstawowych elementów ładu społecznego.

---

[70] W. Lang, *Prawo i moralność*…, s. 267–268.

[71] *Z teorii i filozofii prawa Zygmunta Ziembińskiego*…, s. 238.

6. W zakończeniu konkluzji na myśl nasuwają się trzy uwagi. Po pierwsze, artykuł ten z pewnością nie wyczerpuje całości poruszonych w nim zagadnień. Jest on raczej próbą dostrzeżenia w najogólniejszym zarysie wspólnej przestrzeni, w której funkcjonuje zarówno *sacrum* – w jakichś właściwych sobie przejawach i postaciach, oraz *prawo* – jako pewnego rodzaju zbiór norm postępowania (uznanych lub ustanowionych przez kompetentne organy państwa) wchodzących w skład obowiązującego w naszej kulturze systemu prawa. W opracowaniu podjęto także próbę wskazania wzajemnych relacji, związków czy też zależności między tymi pojęciami. Rozszerzając zakres dyskursu na ten temat, należałoby nadto odnieść się chociażby do takich problemów, jak: obraza uczuć religijnych jako czyn zabroniony i sankcjonowany normami kodeksu karnego, cywilnoprawna ochrona wolności sumienia, ochrona uczuć religijnych a swoboda wypowiedzi, małżeństwo, ochrona dziecka poczętego, warunki dopuszczalności przerywania ciąży, eutanazja itd. Wspomnianym zaledwie zagadnieniem pozostaje także niebywale trudna, skomplikowana i wymagająca odrębnych rozważań, dziedzina wykładni prawa widziana z płaszczyzny wartości moralnych.

Po wtóre, doświadczenie życiowe, obserwacja codzienności, nasz udział w życiu społecznym i politycznym kraju dają podstawy do zadania sobie pytania: Na ile, jako społeczeństwo deklarujące powszechnie zasadę równości wobec prawa, jesteśmy w stanie akceptować wysublimowane religią, tradycją i kulturą odmienne standardy życiowe gromadzących się coraz liczniej wokół nas mniejszości narodowych? Czy (idąc za myślą J. Zajadły) społeczności funkcjonujące jako mniejszości narodowe i etniczne powinny bezwzględnie podporządkować się regułom preferowanym przez większość? Czy wręcz odwrotnie, to prawo powinno uwzględniać niekiedy kosztem zasady równości wobec prawa obowiązywanie owych specyficznych standardów religijnych i kulturowych?[72]. Problem ten pozostaje otwarty nie tylko w przedmiocie socjologicznego zainteresowania, ale także w sferze prawa jako tzw. *hard cases* (trudna sprawa) z uwagi na jego złożoność, skomplikowanie oraz związany z tym brak jednomyślności konceptualnej i decyzyjnej ze strony osób tworzących i stosujących prawo.

Wreszcie po trzecie, analiza powyższych rozważań może być źródłem tezy, że wspólna dla *sacrum* i *prawa* płaszczyzna działania dotyczy w pewnym

[72] J. Zajadło, *Fascynujące ścieżki filozofii prawa*, Warszawa 2008, LexisNexis, s. 68.

zakresie wszystkich ludzi funkcjonujących w obszarze rodzimej kultury prawnej, bez względu na ich poczucie wiary, reprezentowane wartości i odzwierciedlające te wartości potrzeby egzystencjalne. Nie ma przecież obecnie takiej jednostki ludzkiej lub grupy społecznej, które – niezależnie od stopnia areligijności – wyłączone były spod działania obowiązujących norm prawnych. Każdy człowiek (niezależnie od tego, czy tytułuje się obywatelem, czy też gościem tego kraju) musi się podporządkować obowiązującym rozwiązaniom prawa pozytywnego, które w pewnym zakresie odwołują się poprzez inkorporację, odesłanie, zwroty wartościujące lub wykładnię prawa do wartości moralnych, dając tymże normom prawnym uzasadnienie aksjologiczne. Każdy więc – czy tego chce, czy nie – bardziej lub mniej świadomie musi dopasować swoje zachowanie do nakazów i zakazów zakodowanych w uregulowaniach prawnych, które co do zasady wpływać mają na nasze zachowanie dla osiągnięcia oczekiwanego i pożądanego przez prawodawcę porządku prawnego.

Literatura

Balawander B., *Prawo wyznaniowe*, http://psi.dreamhosters.com.

Compagnoni F., *Prawa człowieka*, Wydawnictwo WAM, Kraków 2000.

Eliade M., *Sacrum a profanum. O istocie religijności*, Wydawnictwo KR, Warszawa 1999.

Fuller L.L., *Moralność prawa*, PIW, Warszawa 1978.

Gronowska B., Jasudowicz T., Balcerzak M., Lubiszewski M., Mizerski R., *Prawa człowieka i ich ochrona*, Dom Organizatora, Toruń 2005.

Grzegorczyk A., *Etyka w doświadczeniu wewnętrznym*, Instytut Wydawniczy PAX, Warszawa 1989.

Kowalska S., *Prawa człowieka a terror i terroryzm*, Kaliskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Kalisz 2008.

Kurzyna-Chmiel D., *Podstawy prawne i organizacyjne oświaty. Prawo oświatowe w zarysie*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.

Lang W., *Prawo i moralność*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1989.

Lyon D., *Etyka i rządy prawa*, tłum. P. Maciejko, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2000.

Mikołajczyk B., *Mniejszości w prawie międzynarodowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1996.

Redelbach A., *Prolegomena do nauk o człowieku władzy i prawie*, Dom Organizatora, Toruń 2005.

Woleński J., Hartman J., *Wiedza o etyce*, Wydawnictwo Szkolne ParkEdukacja, Warszawa–Bielsko-Biała 2008.

Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, red. M. Chmaj, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.

Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Ars boni et aequi, Poznań 2005.

Wronkowska S., Ziembiński Z., *Zarys teorii prawa*, Ars boni et aequi, Poznań 2001.

Zaorski-Sikora Ł., *Etyka*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej w Łodzi, Łódź 2007.

Zajadło J., *Fascynujące ścieżki filozofii prawa*, LexisNexis, Warszawa 2008.

Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, LexisNexis, Warszawa 2002.

Z teorii i filozofii prawa Zygmunta Ziembińskiego, red. S. Wronkowska S., Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007.

Akty prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78 poz. 483 ze. zm.).

Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (DzU z 1998 r. nr 51 poz. 318).

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (DzU z 2005 r. nr 231 poz. 1965).

Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 73 poz. 323 ze zm.).

Ustawa z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 73 poz. 324 ze. zm.).

Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (DzU nr 66 poz. 287 ze zm.).

FUNCTIONAL SPACE FOR SACRUM IN DOMESTIC SYSTEM OF POSITIVE LAW-OUTLINE OF THE PROBLEM

Summary

This thesis entitled „Functional space for sacrum in domestic system of positive law-outline of the problem". This study it's an attempt of state in general a common of space where is functioning both ***sacrum*** (in some the right characteristic symptoms and forms) and ***law*** (as a gender of set of proceedings rules which are included in system of legal regulations in force being in our culture). In author's opinion this space on the one hand filling an inborn and non-transferable system of freedom and rights of man and on the other hand theories of law based on set of moral rules which are common to both these matters. Supplements these considerations is indication of constitutes interactions, relations and interdependences between of these concepts.

Translated by Małgorzata Przybył

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 772 STUDIA ADMINISTRACYJNE NR 4 2012

JOANNA MYDLARSKA

ROLA KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ I PUBLIC RELATIONS W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Słowa kluczowe: komunikacja społeczna, komunikacja kryzysowa, public relations (PR), konferencja prasowa, wizerunek administracji

Keywords: social communication, crisis communication, public relations (PR), press conference, public image of administration

Prawo do informacji jest tak naturalnym prawem człowieka, jak prawo do życia czy ochrony siebie i najbliższych, dlatego zostało ono wpisane do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ z 1948 r. Na współczesnym etapie rozwoju cywilizacyjnego prawo do informacji staje się **powinnością** różnych instytucji społecznych powołanych do zaspokajania poznawczych potrzeb człowieka i całego społeczeństwa. Najważniejszymi instytucjami pośredniczącymi w docieraniu tych informacji do odbiorców są mass media, czyli prasa, radio i telewizja, a także Internet. Potwierdzeniem ich powinności w tym zakresie są zapisy konstytucyjne wielu krajów, w tym konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, które prawo do pozyskiwania i rozpowszechniania informacji łączą z działaniem prasy, radia i telewizji.

Media muszą wykonywać swoje powinności w zakresie realizacji prawa społeczeństwa do informacji zarówno w sytuacjach zwyczajnych, jak i nadzwyczajnych. Oczywiście w sytuacjach nadzwyczajnych powinności te nabierają szczególnej wagi i znaczenia, gdyż rosną wówczas informacyjne potrzeby społeczeństwa i zwiększa się odpowiedzialność społeczna mediów. Media jednak

wykonują swoje obowiązki związane z informowaniem społeczeństwa także na co dzień. Naturalną tego konsekwencją jest fakt, że reporterzy szukają tematów, którymi mogą zainteresować odbiorców. Nawiązanie współpracy z lokalnymi mediami jest idealnym rozwiązaniem dla instytucji administracji publicznej, by informować opinię publiczną o podejmowanych działaniach i osiąganych w nich sukcesach i porażkach. Innymi słowy, współpraca taka może być idealnym sposobem na kształtowanie pozytywnej opinii, czyli działaniem z zakresu public relations (PR).

Public relations w administracji publicznej

PR to zarządzanie procesami komunikacyjnymi poprzez świadome, celowe i systematyczne kształtowanie dobrego i wiarygodnego wizerunku firmy, organizacji, osoby, miejsca bądź zachowań. Głównym celem jest planowane zarządzanie reputacją, czyli działania podejmowane w celu zwiększenia rozpoznawalności przedmiotu lub organizacji, znajomości jego cech i budzenia pozytywnych skojarzeń. Kierowane są bezpośrednio do klientów, by pokazać im swój „produkt" – np. jakość usług – z jak najlepszej strony. Taka dbałość o dobry wizerunek rynkowy uzupełniana jest czasem troską o dobry wizerunek firmy wśród jej pracowników, a także działaniami na skalę lokalną, świadczącymi o zaangażowaniu organizacji w dobro ogółu. Ten ostatni rodzaj działań, nazywany kształtowaniem wizerunku socjologicznego, może być realizowany przez różnego rodzaju sponsoring lub działania pomocne, prozdrowotne czy ekologiczne[1]. Oczywiście skuteczność zależy od ich nagłośnienia i podania do opinii publicznej.

PR jest elementem procesu zarządzania, a nie wynikiem sztucznego, jednorazowego pomysłu na siebie. Celowe i systematyczne kształtowanie dobrego wizerunku opiera się nie tylko na częstym kontakcie z mediami, ale na rzeczywistej stałej trosce o dobry kontakt z klientami, społecznością lokalną i pracownikami. Jest rezultatem tego, co mówią i robią nie tylko osoby odpowiedzialne za kształtowanie wizerunku, ale wszyscy, którzy identyfikują się z daną instytucją[2]. Stąd, by mówić o przemyślanej wizji kształtowania dobrego wizerunku,

[1] A. Mann, *Współpraca ze społecznością lokalną*, w: *Skuteczne techniki PR*, red. A. Gregory, Gdańskie Wydawnictwa Psychologiczne, Gdańsk 2005, s. 46–60.

[2] M. Wróbel, *Planowanie działań komunikacyjnych*, w: *Sztuka public relations. Z doświadczeń polskich praktyków*, Związek Firm Public Relations, Warszawa 2006.

konieczne są faktyczne działania zmierzające do nieustannego podnoszenia jakości. Efektem współistnienia rzeczywistego podnoszenia jakości usług oraz promocji tego faktu poprzez odpowiednie działania komunikacyjne z odbiorcami jest zwiększenie zainteresowania odbiorców oraz ich bardziej przychylne nastawienie.

Dzięki dobrze zorganizowanemu procesowi zarządzania reputacją wzrasta także zadowolenie pracowników, którzy mają wówczas poczucie, że pracują w miejscu prestiżowym, dbającym o wysoki standard usług. Opinia pracowników jest jedną z trzech najważniejszych składowych wpływających na reputację organizacji. Duża część komunikacji powinna być zatem skierowana nie tylko na zewnątrz, ale także do wewnątrz organizacji – jest to tzw. PR wewnętrzny[3].

Pracownicy na bieżąco informowani o sukcesach organizacji czują, że ich wkład jest zauważany i doceniany. Pracownik, który czuje się ważny dla pracodawcy, lepiej pracuje: jest milszy dla klientów, rzadziej zdarzają mu się nieobecności, jest w stanie poświęcić organizacji więcej czasu. Na pozytywny wewnętrzny wizerunek firmy składają się także: wynagrodzenie adekwatne do wymagań i porównywalne lub wyższe z wynagrodzeniem na podobnym stanowisku w innych organizacjach, a także świadczenia socjalne, wyjazdy integracyjne, dobre lokalowe warunki pracy, demokratyczny i partnerski styl kierowania czy pewność zatrudnienia. Te działania czynią z organizacji „dobre, pewne miejsce pracy", którego inni mogą zazdrościć. Niezaprzeczalnie wpływa to na wizerunek całej organizacji jako „pewnej i rzetelnej firmy".

Podsumowując, kształtowanie wizerunku to zespół działań zmierzających do zaistnienia organizacji w świadomości społecznej i budzenie pozytywnych skojarzeń poprzez[4]:

1) szybkie, uczciwe i wyczerpujące informowanie pracowników organizacji, a także jej otoczenia, o tym, czym się zajmuje: o samej firmie, o produktach, o działalności towarzyszącej (np. badaniach i rozwoju, wpływie na środowisko), o polityce w dziedzinie produkcji, ekonomii, handlu etc.,
2) dostarczanie mass mediom pełnego wsparcia informacyjnego na temat działań organizacji,

[3] P. Mounter, *Komunikacja wewnętrzna*, w: *Skuteczne techniki PR*…, s. 28–45.

[4] A. Kadragic, P. Czarnowski, *Public relations czyli promocja reputacji*, Business Press, Warszawa 1997.

3) budowanie oraz stałe monitorowanie opinii na temat firmy (image), jej produktów czy polityki oraz reagowanie na to, co dzieje się w mediach w sprawie firmy, szczególnie w sytuacjach załamania się tej reputacji,
4) stymulowanie właściwego zainteresowania mass mediów i budowanie dzięki nim obrazu firmy,
5) przygotowywanie konferencji prasowych, udział w targach, wystawach, pokazach itp., w których firma kontaktuje się z mass mediami i opinią publiczną,
6) zarządzanie reputacją w sytuacjach kryzysowych.

Zarządzanie reputacją w sytuacjach kryzysowych

Kryzys może zdarzyć się w każdej, nawet najlepiej działającej organizacji. Ich lista jest możliwa do przewidzenia, zanim jeszcze się pojawią, dzięki analizie zdarzeń w innych organizacjach o podobnym profilu działania. W jednostkach administracji publicznej źródłem kryzysu mogłoby być np.: odkrycie malwersacji lub łapówkarstwa, kradzież danych osobowych klientów, awaria systemu komputerowego, atak bioterrorystyczny, strajk pracowników czy wykrycie mobbingu. Także kryzysy wynikające z sytuacji niezależnych od jednostek administracji publicznej, takie jak katastrofy naturalne, wypadki masowe czy problemy ekonomiczno-gospodarcze na skalę makroekonomiczną, dezorganizują pracę urzędów oraz mogą spowodować duże napięcie i spadek zaufania społeczeństwa do instytucji rządowych. Jednak nawet w takich sytuacjach, dzięki przemyślanemu zarządzaniu procesem komunikacji ze społeczeństwem, możliwe jest utrzymanie reputacji na takim poziomie, by jej ponowna odbudowa była procesem stosunkowo szybkim i łatwym.

Jednym z ważnych zadań w procesie zarządzania kryzysowego – niezależnie od poziomu działania – jest skuteczne informowanie, alarmowanie i ostrzeganie. Trudno sobie wyobrazić, aby w tych procesach nie uczestniczyły media. Są one wówczas narzędziem w walce z sytuacją kryzysową, pomagają ją opanować i zmniejszyć jej skutki poprzez rzetelne i szybkie informowanie zagrożonej ludności. Pomagają także osobom pokrzywdzonym szybciej wrócić do równowagi, prowadząc niejednokrotnie bezinteresowną kampanię na rzecz pomocy pokrzywdzonym. Stąd media mogą i powinny być sprzymierzeńcem osób zarządzających kryzysem. Aby tak jednak się stało, muszą być na bieżąco informowane.

Większość instytucji w Polsce nie jest przygotowana do sytuacji kryzysowej z punktu widzenia zarządzania informacjami. Zwykle w takich sytuacjach działania informacyjne mają charakter przypadkowy, w którym największą rolę odgrywają emocje i spontaniczne reakcje, a nie profesjonalizm w podejściu do dziennikarzy. Często dzieje się tak z powodu irracjonalnej obawy przed kontaktem z mediami. Wiele osób nie jest przyzwyczajonych do swojego widoku na nagraniu filmowym lub nie zna brzmienia własnego nagranego głosu. Często te właśnie osobiste pobudki są przyczyną unikania kontaktu z mediami. Brak akceptacji siebie i swojego wyglądu blokuje przed rzetelnym zaprezentowaniem podjętych działań i możliwym zaistnieniem w oczach opinii publicznej jako osoba kompetentna. Dziennikarze bywają izolowani od ważnych dla ogółu społeczeństwa informacji i posądzani o złe intencje swych działań. Wynikać to może z obiegowej opinii, że media są stronnicze, manipulują wypowiedziami, doszukują się sensacji czy publikują artykuły pełne przekłamań. A przecież jednym ze sposobów, żeby tego uniknąć, jest dostarczanie na tyle jasnych i wyczerpujących informacji, by nie pozostawiały one reporterom wiele miejsca na domysły. Im bardziej wyczerpujący komunikat, tym lepszy jest jego odbiór.

Z drugiej strony, w sytuacjach kryzysowych dotyczących błędu powstałego wewnątrz instytucji pojawia się naturalne dążenie do ich zatajenia. Niestety, przecieki i pogłoski o problemach w organizacji wcześniej czy później ujrzą światło dzienne i mogą stać się początkiem końca jej dobrej reputacji. Nieumiejętne komunikowanie z opinią publiczną lub wręcz jego brak w sytuacjach kryzysowych może stać się źródłem tzw. kryzysu wtórnego, którego efektem jest właśnie drastyczny spadek zaufania społeczeństwa.

W sytuacji kryzysu wewnątrz instytucji rzetelna informacja powinna być dostarczona zarówno pracownikom, jak i społeczności – skala komunikowania jest zależna od obszaru działania – i poprzedzać niesprawdzone pogłoski. Największe znaczenie dla późniejszego odbioru skuteczności reagowania mają pierwsze godziny i pierwszy kontakt z mediami. Im szybciej po wykryciu sytuacji kryzysowej nastąpi rzetelne poinformowanie opinii publicznej, tym lepiej dla reputacji. Nawet jeśli będą to informacje świadczące na niekorzyść instytucji, podanie ich jest wyrazem szczerych intencji i chęci naprawy błędu.

Jeśli wina leży po stronie pracowników instytucji, warto, by przedstawiciel instytucji publicznie przyznał się do błędu. Wbrew pozorom będzie to lepsze dla późniejszego odzyskania zaufania klientów niż gorączkowe szukanie kozła ofiarnego i zrzucanie z siebie odpowiedzialności. Należy pamiętać o tym, że

przeprosiny są bardzo istotnym elementem w łagodzeniu konfliktu. Warto publicznie oświadczyć, co jest robione, by powstrzymać kryzys, a także, o ile jest to możliwe, starać się wynagrodzić klientom ewentualne poniesione straty, nawet jeśli będzie się to wiązało z dodatkowym nakładem pracy lub kosztów.

Warto zadbać o wyznaczenie odpowiedniej osoby na stanowisko rzecznika prasowego. Osoba ta powinna być nie tylko kompetentna i dobrze poinformowana, ale także mieć doskonałe umiejętności komunikacyjne – zarówno w wymiarze komunikacji werbalnej, jak i niewerbalnej, oraz wzbudzającą zaufanie prezencję. Wszystkie te czynniki wywierają bowiem wpływ na odbiór komunikatu przez społeczeństwo, a zatem na percepcję samej sytuacji zagrożenia oraz stopnia jej opanowania przez służby zarządzające kryzysem. Dla przykładu: jąkający się rzecznik prasowy może być odebrany jako przestraszony lub niekompetentny, a osoba nienawiązująca kontaktu wzrokowego może sprawiać wrażenie, że coś ukrywa. Wrażenie braku kompetencji odniesione w kontakcie z rzecznikiem, który nie umie odpowiedzieć na pytanie lub nie panuje nad emocjami i unosi się gniewem, rzutuje na całościowy obraz instytucji lub zorganizowania akcji. Stąd pojawić się może poczucie niepewności o bezpieczeństwo i utrata zaufania do zarządzających akcją kryzysową[5]. Brak dbałości o sprawny i profesjonalny system współpracy z mediami może spowodować, że działalność danej instytucji pozostanie niezauważona bądź wręcz będzie krytykowana, np. za opieszałość lub brak kompetencji.

Informacja podawana zagrożonej ludności powinna być jak najbardziej konkretna i nie pozostawiać dużo miejsca na domówienia – szczególnie gdy chodzi o kwestie powagi zagrożenia, sposobów rozpoznania i przeciwdziałania oraz zaleceń postępowania dla osób zagrożonych. Warto jest zapewniać o postępie w likwidowaniu kryzysu i zachęcać społeczność do wspólnego angażowania się w proces jego likwidacji. Mobilizowanie osób zagrożonych do współdziałania z osobami odpowiedzialnymi za akcję ratunkową może pomóc uniknąć psychologicznego podziału na kontrgrupy: poszkodowani – pomagający. Taki podział zazwyczaj pojawia się spontanicznie, a silna identyfikacja z własną grupą może skutkować obwinianiem i niechęcią do grupy przeciwnej, w efekcie utrudniając współpracę. Mogą pojawić się zachowania agresywne,

[5] H. Wawrzynowicz, J. Romańczukiewicz, *Katastrofa chemiczna – niewidzialne zagrożenie*, w: *Administracja bezpieczeństwa chemicznego. Analiza zagrożeń, ratownictwo chemiczne, ekologiczne i medyczne*, red. J. Konieczny, Gramond, Inowrocław–Poznań–Warszawa, 2008, s. 174–180.

próby manipulacji czy szukanie winnych, potęgujące tylko doświadczenie kryzysu[6]. Komunikaty w mediach, przedstawiające obie grupy: poszkodowanych i pomagających, jako jeden naród lub społeczność, podobnych sobie ludzi walczących z zagrożeniem, ułatwiają radzenie sobie z sytuacją kryzysową, tak od strony organizacyjnej, jak i psychologicznej.

Uświadomienie osobom zagrożonym rodzaju zagrożenia i sposobów ochrony przed nim chroni ich przed poczuciem bezsilności i bezradności. Pozwala to bowiem zmniejszyć lęk, a nawet jeśli nie, to czyni go bardziej konkretnym. Taki stan jest psychologicznie dużo lepiej tolerowany niż poczucie bezsilności i lęku przed nieznanym. Łatwiej jest wówczas zachować psychologiczną równowagę i poczucie kontroli nad sytuacją.

Dobry sposób przekazywania informacji o ryzyku – np. w momencie katastrofy – pozwala na lepsze funkcjonowanie nie tylko w chwili istnienia zagrożenia, ale także później, gdy realnie już go nie ma, ale wciąż istnieje o nim pamięć. Badania wskazują, że im większe jest poczucie kontroli i wsparcie społeczności, tym mniej zaburzeń, takich jak depresja czy zespół stresu pourazowego po różnego rodzaju wydarzeniach traumatycznych[7].

Przekazanie mediom informacji może odbyć się za pośrednictwem własnych stron internetowych, a w przypadkach, gdy ważny jest czas – za pośrednictwem telefonów komórkowych, faksu lub poczty elektronicznej. Warto skorzystać wówczas z szablonów, zawierających obowiązkowo dane teleadresowe instytucji, a także imię, nazwisko i adres e-mail osoby, która odpowie na ewentualne pytania.

Informacja dla prasy powinna składać się z czterech części:

1) podstawowe informacje: kto, co, kiedy i gdzie się wydarzyło,
2) rozszerzenie informacji – informacje o podjętych działaniach, pozytywne fakty,
3) podsumowanie kluczowych faktów – krótkie streszczenie całego zdarzenia dla dziennikarzy może stanowić gotowy materiał,
4) stwierdzenie: „W celu uzyskania informacji dzwoń" – tu podajemy numer kontaktowy.

---

[6] W. Łukaszewski, *Potop i po*, „Ratownictwo Polskie", 1997, 3, s. 16–20.

[7] *National Advisory Comietee on Children and Terrorism*, „Recommendations to the Secretary", June 12/2003.

W przypadku zdarzenia kryzysowego, w którym mogą wystąpić ofiary w ludziach, należy być przygotowanym na uruchomienie infolinii o ofiarach lub rannych. Konieczne jest jednak przeszkolenie delegowanych do obsługi połączeń pracowników, aby informacje przekazywane były z właściwym dla sytuacji wyczuciem.

Udzielając wywiadów stacjom radiowym i telewizyjnym, warto pamiętać, by mówić całymi zdaniami, dobierać słowa zrozumiałe dla przeciętnego odbiorcy, nie zaś – tylko dla specjalistów z danej dziedziny. Informacja powinna być przekazana w możliwe prosty sposób, bez wdawania się w opis drastycznych szczegółów czy spekulacji o przyczynach zdarzenia. Należy pamiętać, by chronić osoby, które najbardziej ucierpiały w tym zdarzeniu – poinformować je wcześniej osobiście, by informacja w mediach nie była pierwszym źródłem tej wiedzy. Media powinny być informowane na bieżąco do czasu zaniku sytuacji kryzysowej[8].

W przypadku rejestracji wypowiedzi przez stacje telewizyjne wypowiedź powinna odbywać się w cichym miejscu, a tło winno być statyczne i nie rozpraszać odbioru. Najlepiej udzielać wywiadu na neutralnym tle banerów, logo lub map znajdujących się w instytucji. Natomiast jeśli wywiady odbywają się w miejscu zdarzenia, nie należy prezentować się na tle wyciąganych rannych lub w centrum działań ratunkowych.

Warto, by osoba udzielająca wywiadu wyglądała schludnie i w sposób wzbudzający zaufanie. Komunikat powinien być wcześniej przygotowany i przekazywany płynnie, a wygłaszająca go osoba powinna patrzeć na rozmówcę (reportera) lub do kamery. Jeśli zdarzyła się jakaś niefortunna pomyłka, warto porosić reporterów o ponowne nagranie.

Dobrze też pozwolić mediom na kontrolowaną swobodę w miejscu zdarzenia. Dla nich strefa bezpośredniego zagrożenia jest najbardziej istotnym miejscem pracy. Jeśli nie pozwolimy jej sfilmować, media będą próbowały znaleźć sposób na jej nielegalne przekroczenie. Warto dopuścić reporterów pod opieką wyznaczonej osoby na tyle blisko, o ile jest to bezpieczne, nie pozwalając im jednak wkraczać bezpośrednio w teren działań ratunkowych.

Kiedy już pewien zasób informacji na temat zdarzenia zostanie zgromadzony, można zorganizować konferencję prasową. Przygotowanie konferencji

[8] J. Cianciara, B. Uścińska, *Komunikowanie się z mediami w praktyce*, Wydawnictwo Astrum, Wrocław 1999.

to zadanie wymagające czasu oraz rzetelnego zebrania informacji. W konferencjach powinni uczestniczyć oprócz rzecznika także jego przełożony oraz osoby koordynujące akcją ratowniczą. W ten sposób przybyli na konferencje dziennikarze otrzymają jak najbardziej wyczerpujące informacje.

Należy pamiętać o trybie pracy mediów i nie zwoływać konferencji o niewłaściwych godzinach lub wtedy, gdy w tym samym czasie prowadzone są inne konferencje z ważnymi osobami. Konferencja zwołana pospiesznie, bez przygotowania, może przynieść więcej szkody niż pożytku. Należy stworzyć sytuację, w której obecni na konferencji dziennikarze będą mieli poczucie, że zdobyli istotne informację. Warto przygotować dla nich materiały zawierające najważniejsze wieści, a także jakieś napoje lub skromny poczęstunek.

Organizując konferencje w miejscu zdarzenia, należy pamiętać, by nie zakłóciło to akcji ratowniczej. Osoba wypowiadająca się nie ma obowiązku występowania w uniformie. Należy zaniechać przebierania się w odzież profesjonalnych służb przez osoby niepełniące takich funkcji – burmistrz czy wójt w kasku lub kurtce strażackiej może wyglądać niewłaściwie lub wręcz śmiesznie[9].

Prawo mediów do informacji może być w pewnych sytuacjach niespełnione. Jego granice stanowią wiadomości objęte ochroną ze względu na tajemnicę służbową oraz naruszające prawo do prywatności. Odmowa podania dziennikarzowi informacji z tego powodu będzie całkowicie uzasadniona. Nie jest jednak zalecane dowolne powoływanie się na obowiązek ochrony tajemnicy służbowej, zwłaszcza zaś jego nadużywanie, w celu uniknięcia domniemanej krytyki prasowej, gdyż takie zamiary mogą zostać łatwo zdemaskowane i efekt końcowy może być zupełnie odwrotny.

Wizerunek instytucji administracji publicznej

Instytucje administracji publicznej służą zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa i są instytucjami rządowymi, samorządowymi bądź państwowymi. Nie dotyczą ich z reguły zasady działania wolnego rynku. Klient nie ma zbytniego wyboru i zazwyczaj musi, w razie potrzeby, skorzystać z właśnie tej, a nie innej instytucji. Czy wobec tego jest miejsce dla działań zmierzających do polepsza-

[9] D. Wróblewski, *Informacja cenna jak życie. Konstruowanie komunikatów dla zagrożonej ludności*, „Przegląd Pożarniczy" 2003, nr 5, s. 20–21.

nia kontaktu z klientami, a w efekcie – do polepszania reputacji tych instytucji, skoro klienci i tak muszą do tej instytucji trafić?

Tak zadane pytania cofają nas w myśleniu o administracji publicznej do czasów PRL, kiedy nie było miejsca na dyskusję o jakości usług – klient był zadowolony, że w ogóle coś udało mu się „dostać" lub „załatwić". Współcześnie na szczęście większości społeczeństwa nie wystarczy „coś", by byli zadowoleni. To „coś" powinno być jeszcze dobrej jakości.

Podwyższenie standardu życia Polaków i świadomości swoich praw jako człowieka to wynik psychologicznego zbliżenia się Polaków ku mieszkańcom Europy Zachodniej, przez tyle lat będącej dla nas niedoścignionym wzorem – nie tylko ekonomiczno-gospodarczym, ale też kulturowym. Kultura kontaktów międzyludzkich szokowała niejednokrotnie wielu Polaków wyjeżdżających za granicę, co uświadamiało im, jakie zmiany są jeszcze konieczne, by mogli dorównać Europie. Wydaje się, że ta kultura kontaktów międzyludzkich w Polsce sukcesywnie rośnie. Jednym z powodów może być fakt, że wyjeżdżający tam na krócej lub dłużej Polacy przywożą te dobre wzory z powrotem do kraju.

A gdzie w tym procesie zmian obyczajowo-kulturowych jest administracja?

W listopadzie 2010 r. przeprowadzono krótkie badanie wśród studentów magisterskich studiów uzupełniających Uniwersytetu Szczecińskiego w Jarocinie na kierunku administracja bezpieczeństwa. Badanie dotyczyło wizerunku administracji publicznej i miało charakter dobrowolnej anonimowej ankiety, składającej się z 6 pytań. Badani wybierali preferowaną odpowiedź z zestawu odpowiedzi, w 3 pytaniach mieli dodatkowo możliwość podania przykładów. W badaniu wzięły udział 32 osoby, analizie poddano 30 prawidłowo wypełnionych ankiet.

W pierwszym pytaniu badanym polecono wybranie dla każdej z 11 przedstawionych par przymiotników, określających przeciwstawne bieguny nasilenia danej cechy, tego jednego, który najtrafniej określa współczesną administrację w Polsce. W badaniu tym ponad 2/3 badanych określiło administrację jako: mało przyjazną, oficjalną, wywyższającą się, budzącą obawy, skomplikowaną i niezrozumiałą, mówiącą trudnym językiem i biurokratyczną, a jednocześnie kulturalną i wyedukowaną. Z 10 par określeń, w których jedno oznaczało cechę pozytywną, a jedno negatywną, ponad 2/3 badanych wybrało 8 określeń negatywnych i 2 pozytywne. W ostatniej parze ponad połowa (18 osób na 30) określiła administrację jako zimną. Zestawienie przedstawiono w tabeli 1.

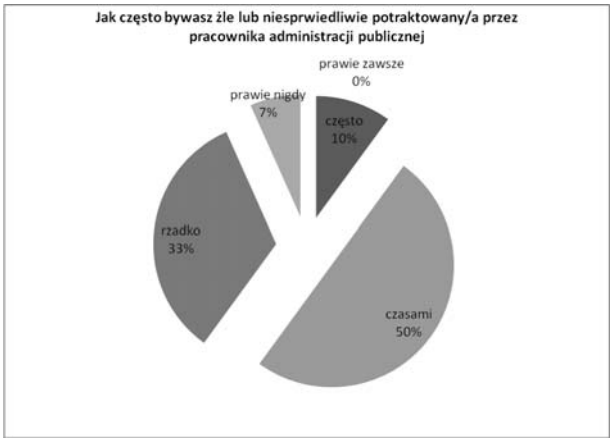
Tabela 1

Cechy charakteryzujące współczesną administrację

przyjazna	9	21	**mało przyjazna**
oficjalna	24	6	bezpośrednia
wywyższająca się	22	8	służąca ludziom
kulturalna	22	6	niekulturalna
budząca obawy	22	5	poczucie bezpieczeństwa
jasna	3	26	**niezrozumiała**
skomplikowana	28	1	prosta
ciepła	9	18	**zimna**
biurokratyczna	28	1	uproszczona
wyedukowana	23	6	prostacka
zrozumiały język	5	22	**niezrozumiały język**

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

Połowa osób badanych zadeklarowała, że bywa czasami źle lub niesprawiedliwie potraktowana przez pracownika administracji publicznej, ale nikt nie zaznaczył odpowiedzi „prawie zawsze", natomiast 7% osób deklaruje, że prawie nigdy nie bywa źle potraktowana (rys. 1).



Rys. 1. Częstotliwość złego lub niesprawiedliwego traktowania w instytucjach administracji publicznej

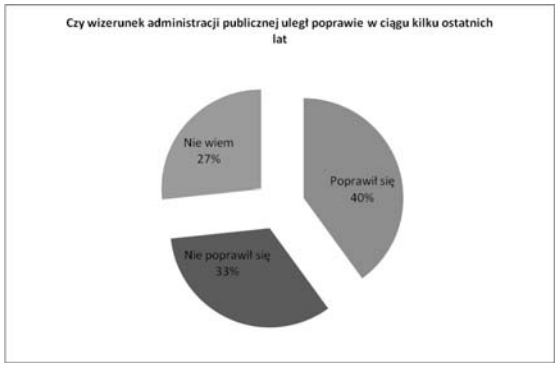
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

Większość osób deklarowała, że zna zarówno takie instytucje administracji publicznej, w których obsługa klienta jest przyjazna i zrozumiała, jak i takie, w których klient traktowany jest w sposób niemiły lub procedury działania są wyjątkowo niejasne i skomplikowane. Odpowiedź, że badani znają tych instytucji sporo, dotyczyła jednak najczęściej pytania o miejsca, w których obsługa jest przyjazna i zrozumiała. Zestawienie wyników ukazano na rys. 2.



Rys. 2. Znajomość instytucji administracji publicznej, w których obsługa jest miła, oraz tych, w których jest niemiła, i tych, które mają skomplikowane procedury
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

Na pytanie o subiektywne odczucia, dotyczące poprawy wizerunku administracji publicznej w przeciągu kilku ostatnich lat, 40% odpowiedziało, że uległ on poprawie, 33% – że nie, a 27% nie miała zdania na ten temat. Trudno jest tu zatem zauważyć jakiś wspólny trend.



Rys. 3. Spostrzegana poprawa wizerunku administracji publicznej
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

Podsumowanie

Ciekawym wnioskiem, który wypływa z tego badania, jest fakt, że wizerunek administracji publicznej wydaje się dużo gorszy niż rzeczywiste doświadczenia badanych, wynikające z kontaktów z konkretnymi instytucjami. Znacznej większości badanych administracja publiczna kojarzy się z negatywnymi cechami, ale 40% nie była nigdy lub bywa rzadko źle traktowana przez pracowników administracji, żaden zaś z badanych nie ma uczucia, że prawie zawsze jest źle traktowany. Badani równie łatwo znajdowali przykłady zarówno na niemiłe, jak i miłe traktowanie klientów przez pracowników administracji. Nie zauważono jednak jednoznacznej opinii o poprawie wizerunku administracji w przeciągu ostatnich kilku lat.

Prawdopodobnie część instytucji administracji publicznej wciąż nie przykłada wagi do wzrostu poziomu obsługi klientów, ale wiele już to robi. W urzędach obsługi klientów zauważana jest poprawa warunków lokalowych, ale także: lepsza komunikacja ze społeczeństwem poprzez szkolenie pracowników, umieszczanie koniecznych formularzy i najważniejszych informacji na stronach internetowych, wprowadzanie możliwości internetowej rezerwacji terminów wizyty u urzędzie lub SMS-owe potwierdzanie zakończenia rozpatrywania wniosków (np. Urząd Komunikacji UM Poznań). Badani jako przykłady pozytywne wskazywali często urzędy skarbowe, a jako miejsca nieprzyjazne – urzędy pracy lub zakłady ubezpieczeń społecznych.

Dążenie do poprawy komunikacji z klientami daje wielowymiarowe korzyści. Dostępność informacji o działaniu urzędu powoduje lepsze zrozumienie procedur i zmniejsza uczucie zagubienia u klienta. Zadaje on wtedy mniej irytujących pytań, jest obsłużony szybciej, a w efekcie – wychodzi z urzędu zadowolony. Taka sytuacja korzystnie wpływa też na pracowników urzędów. Poczucie lepszego kontaktu z klientem i zmniejszanie prawdopodobieństwa sytuacji konfliktowych daje im lepszy komfort pracy oraz zmniejsza ryzyko stresu i wypalenia zawodowego.

Nowy, przyjazny wizerunek administracji warto budować także przez odpowiednie nagłaśnianie zachodzących w niej zmian i docieranie z tą informacją do opinii publicznej na co dzień oraz podczas sytuacji kryzysowych. Pokazywanie jej jako coraz bardziej przyjaznej i kompetentnej sprawi, że klienci będą coraz lepiej myśleli o instytucjach administracji publicznej i rzadziej będą

przewidywać złe traktowanie. Celem administracji jest przecież służyć ludziom. Trochę więc to smutne, że w przedstawionym badaniu tylko 8 z 30 badanych widzi ją w taki sposób, a większość ocenia jako: „wywyższającą się". Tym bardziej że badani są studentami administracji, a więc bardziej świadomymi jej roli i zadań niż przeciętny obywatel.

Literatura

Cianciara J., Uścińska B., *Komunikowanie się z mediami w praktyce*, Wydawnictwo Astrum, Wrocław 1999.

Kadragic A., Czarnowski P., *Public relations czyli promocja reputacji*, Business Press, Warszawa 1997.

Łukaszewski W., *Potop i po*, „Ratownictwo Polskie" 1997, 3.

Mann A., *Współpraca ze społecznością lokalną*, w: *Skuteczne techniki PR*, red. A. Gregory, Gdańskie Wydawnictwa Psychologiczne, Gdańsk 2005.

Mounter P., *Komunikacja wewnętrzna*, w: *Skuteczne techniki PR*, red. A. Gregory, Gdańskie Wydawnictwa Psychologiczne, Gdańsk 2005.

National Advisory Comietee on Children and Terrorism, „Recommendations to the Secretary", June 12/2003.

Wawrzynowicz H., Romańczukiewicz J., *Katastrofa chemiczna – niewidzialne zagrożenie*, w: *Administracja bezpieczeństwa chemicznego. Analiza zagrożeń, ratownictwo chemiczne, ekologiczne i medyczne*, red. J. Konieczny, Gramond, Inowrocław–Poznań–Warszawa, 2008, s. 174–180.

Wróbel M., *Planowanie działań komunikacyjnych*, w: *Sztuka public relations. Z doświadczeń polskich praktyków*, Związek Firm Public Relations, Warszawa 2006.

Wróblewski D., *Informacja cenna jak życie. Konstruowanie komunikatów dla zagrożonej ludności*, „Przegląd Pożarniczy" 2003, 5.

EFFECTIVE SOCIAL COMMUNICATION AND PUBLIC RELATIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

This article concerns issues of public communication and public relations in public administration. It sums up information about giving society information about func-

tioning of trusteeship, especially when crisis occurs. Also an attempt was made to get to know a public image of public administration. Subsequently conclusions were drawn to improve media policy of public services.

Translated by Joanna Mydlarska

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 772 STUDIA ADMINISTRACYJNE NR 4 2012

ANDRZEJ KAMIEŃSKI

PODZIAŁY ADMINISTRACYJNE WIELKOPOLSKI I ZWIĄZKI POWIATU Z USTROJEM KASZTELAŃSKIM NA PRZESTRZENI XVI–XVIII W.

Słowa kluczowe: powiaty, pospolite ruszenie, urząd kasztelański, lokalne wspólnoty szlacheckie

Keywords: poviats, levy in mass, castellan office, local gentry communities

Terytorium Wielkopolski wyodrębniło się wyraźnie od reszty ziem polskich, tak pod względem historycznym, jak i administracyjnym, już w okresie średniowiecza. Podobnie rzecz ma się z podziałem interesującego nas regionu na dwa człony – ziemię poznańską i kalisko-gnieźnieńską. Początki tego podziału sięgają XIII w., kiedy to jednolita dzielnica księcia wielkopolskiego Mieszka III Starego uległa po jego śmierci (zmarł 13 marca 1202 r.) politycznemu rozbiciu. Najpierw została podzielona między jego syna Władysława Laskonogiego i wnuka – Władysława Odonica, a potem między synów tego ostatniego – Przemysła I i Bolesława Pobożnego. Wykreślona w XIII w. linia graniczna, powtórzona jeszcze raz w 1312 r. podczas dzielenia Wielkopolski pomiędzy książąt głogowskich, utrwaliła się w następnych latach XIV w.

z bardzo niewielkimi tylko zmianami w podziale Wielkopolski – już w ramach zjednoczonego państwa polskiego – na dwa województwa: poznańskie i kaliskie[1].

Granica między tymi województwami biegła z północy na południe wzdłuż rzeki Gwda na odcinku Jastrowie–Piła–Ujście, następnie po osiągnięciu Noteci skręcała na wschód i ciągnęła się brzegami tej rzeki, po czym mniej więcej na wysokości Miasteczka Krajeńskiego odbijała na południe, pozostawiając po stronie województwa poznańskiego Chodzież, Podstolice, Budzyń, Rogoźno, Dębogórę, Swarzędz i Kostrzyn, a po stronie województwa kaliskiego – Szamocin, Margonin, Sypniewo, Skoki, Wronczyn i Pobiedziska. Z okolic Kostrzyna linia graniczna między województwami skręcała łukiem na południowy zachód. Omijała od południa Poznań, pozostawiając po stronie województwa poznańskiego Gądki, a po stronie województwa kaliskiego – Skrzynki. Rzekę Wartę osiągała na południe od Mosiny. Oddzielała Rogalin i Świątniki, miejscowości leżące jeszcze w województwie poznańskim, od Mieczewa znajdującego się już po stronie kaliskiej, a następnie ciągnęła się wzdłuż brzegów Warty, pozostawiając Śrem po stronie województwa poznańskiego. Dopiero tuż przed Nowym Miastem nad Wartą odbijała od największej rzeki Wielkopolski, przechodząc w kierunku południowym. Wśród miejscowości leżących w województwie poznańskim w pobliżu tego odcinka linii granicznej wymienić można Chociczę, Jeżewo i Dubin, w okolicy którego kończyła się Wielkopolska, stykając się tam z habsburskim Śląskiem (wchodzącym do 1742 r. w skład Korony Czeskiej), graniczącym od południa z państwem polskim. Po stronie województwa kaliskiego przy linii granicznej znalazły się na tym odcinku: Jaraczewo, Borek, Kobylin i Jutrosin[2].

Ważną rolę odgrywa także granica zewnętrzna Wielkopolski, która od czasów zjednoczenia państwa polskiego w XIV w. stanowiła najbardziej na zachód wysuniętą część Korony. Biegnąca łukiem południowo-zachodnio-północna granica Wielkopolski była zarazem granicą Rzeczypospolitej. Na tych odcinkach granice Wielkopolski pokrywały się przez cały czas z graniczącymi z na-

[1] A. Bieniaszewski, *Wstęp*, w: *Urzędnicy wielkopolscy XVI–XVIII wieku*, Spisy i oprac. A. Bieniaszewski, Instytut Historii PAN, Wrocław 1987, s. 5; *Dzieje Wielkopolski*, t. I: do roku 1793, red. J. Topolski, Instytut Historii PAN, Poznań 1969, s. 33.

[2] K.J. Hładynowicz, *Zmiany krajobrazu i rozwój osadnictwa w Wielkopolsce od XIV do XIX wieku*, b.n.w., Lwów 1932; *Lustracje województw wielkopolskich i kujawskich 1564 –1565*, cz. 1, wyd. A. Tomczak, C. Ohryzko-Włodarska, J. Włodarczyk, b.n.w., Bydgoszcz 1961; w obu tych pracach na końcu mapy z dokładnym przebiegiem granic województw i powiatów wielkopolskich.

szym państwem brandenburską Nową Marchią, Śląskiem oraz Pomorzem Zachodnim. Fakt ten zasługuje na szczególne podkreślenie. Po ostatnich korektach granicznych dokonanych za panowania króla Kazimierza Wielkiego w XIV w. mamy bowiem do czynienia niemal z zupełną stabilnością granic Wielkopolski, którą przerwał dopiero pierwszy rozbiór Polski (1772 r.). Naruszył ją jedynie zabór starostwa drahimskiego przez elektora brandenburskiego Fryderyka Wilhelma, dokonany w 1668 r. w wyniku ociągania się przez Rzeczpospolitą ze spłatą sum zastawnych, ciążących na tym starostwie od traktatów welawsko-bydgoskich z 1657 r.[3]

Granica zachodnia państwa polskiego, a zarazem Wielkopolski i województwa poznańskiego, na północy ustabilizowała się mniej więcej wzdłuż rzeki Drawy. Najdalej wysunięta na północ w województwie poznańskim była miejscowość Kluczewo, oddalona kilka kilometrów od północnych krańców jeziora Drawsko. Stamtąd granica skręcała na południowy zachód, pozostawiając po stronie Wielkopolski Worowo, Drahim, Czaplinek, Mirosławiec, Tuczno i Człopę. Po osiągnięciu ujścia Drawy do Noteci na zachód od Wielenia i Drawska przechodziła przez wielkie kompleksy leśne Puszczy Noteckiej między dolną Notecią a Wartą i docierała do Warty, pozostawiając po stronie polskiej Skwierzynę, Murzynowo i Trzebiszewo, a po stronie Nowej Marchii należącej do Brandenburgii – Santok i Drezdenko. Dalej granica biegła ku południowi, pozostawiając po stronie wielkopolskiej Bledzew, Paradyż, Brójce, Babimost, Kargowę, Ciosaniec, na północny wschód od śląskiej już Sławy. Z kolei południowa granica wielkopolsko-śląska pokrywała się mniej więcej (z wyjątkiem ziemi wschowskiej dochodzącej pod Szlichtyngową do wideł Baryczy i Odry) z obecną granicą województw wielkopolskiego i dolnośląskiego, przebiegając na południe od Rydzyny, Bojanowa, Rawicza, pozostawiając po stronie Wielkopolski Dubin, Jutrosin, Zduny, Sulmierzyce. Tutaj granica opierała się o błotnistą dolinę Baryczy, dochodząc nią aż po górny bieg Prosny.

Równie trwałe okazało się rozgraniczenie Wielkopolski od innych województw wchodzących w skład państwa polskiego – pomorskiego (na północy), inowrocławskiego, brzesko-kujawskiego, łęczyckiego i sieradzkiego (na wschodzie). Możemy zatem stwierdzić, że kształt Wielkopolski i jej podział admini-

[3] A. Kamieński, *Polska a Brandenburgia – Prusy w drugiej połowie XVII wieku. Dzieje polityczne*, Instytut Historii PAN, Poznań 2002, s. 38–41; A. Kamińska, *Brandenburg-Prussia and Poland 1669–1672*, J.G. Herder-Inst., Marburg an der Lahn 1983, s. 16.

stracyjny, dokonany w zasadzie jeszcze w XIV w., nie ulegał większym zmianom aż do drugiej połowy XVIII stulecia[4]. Całe terytorium Wielkopolski, liczące 32689 km² i rozciągające się od Odolanowa i Rawicza na południu aż za Drahim na północy (rozpiętość blisko 300 km) oraz od Międzyrzecza i Babimostu na zachodzie aż za Koło na wschodzie (rozpiętość około 240 km), składało się – jak już wspomniano – z dwóch województw: poznańskiego i kaliskiego. Miały one mniej więcej ten sam obszar. Województwo poznańskie miało powierzchnię wielkości 16166 km² i dzieliło się na mniejsze, wykształcone w większości już u schyłku XIV w., jednostki administracyjne – powiaty: poznański, kościański, wałecki oraz nieco odrębną ziemię wschowską. Z kolei powierzchnia województwa kaliskiego liczyła 16523 km² i składała się z sześciu powiatów: gnieźnieńskiego, kaliskiego, kcyńskiego, konińskiego, nakielskiego i pyzdrskiego[5].

Wielkość powiatów była zróżnicowana. Zadecydowały o tym – jak wykazały badania przeprowadzone przez Antoniego Gąsiorowskiego – stosunki własnościowe panujące w danej części Wielkopolski i związana z nimi najstarsza funkcja powiatu: sądownicza[6]. Powiaty należące do województwa kaliskiego, zamieszkałe z znaczniejszej mierze przez mniej zamożną szlachtę, były o wiele mniejsze niż powiaty województwa poznańskiego (np. kaliski – 3301 km², gnieźnieński – 3121 km², pyzdrski – 3212 km², kcyński – 2129 km², przy poznańskim – 8780 km² i kościańskim – 5079 km²). Pominąć należy w tych wyliczeniach małą, liczącą zaledwie 532 km² powierzchni, ziemię wschowską, która została przyłączona do Wielkopolski przez Kazimierza Wielkiego w 1343 r. i o której wielkości zadecydowały względy polityczne[7].

W ramach zaprezentowanej powyżej struktury administracyjnej funkcjonowała w Wielkopolsce sieć urzędów ziemskich i grodzkich. Najwyżej w hierarchii stały ziemskie urzędy senatorskie, których w obu województwach wiel-

[4] Zob. przypis 2.

[5] A. Pawiński, *Polska XVI wieku pod względem geograficznym i statystycznym, Źródła dziejowe*, t. XII: *Wielkopolska*, t. 1, Zakład im. Ossolińskich, Warszawa 1883, s. 50 wstępu; S. Płaza, *Sejmiki i zjazdy szlacheckie województw poznańskiego i kaliskiego. Ustrój i funkcjonowanie (1572–1632)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Warszawa–Kraków 1984, s. 76–77.

[6] A. Gąsiorowski, *Powiat w Wielkopolsce XIV–XVI wieku. Z zagadnień zarządu terytorialnego i podziałów Polski późnośredniowiecznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Poznań 1965, s. 76–79.

[7] K.J. Hładynowicz, *Zmiany krajobrazu*…, s. 78.

kopolskich było łącznie 15. Województwo poznańskie liczyło osiem takich urzędów. Najważniejszym urzędnikiem był wojewoda poznański, za nim zaś postępowali kasztelanowie w następującym porządku hierarchicznym: poznański, międzyrzecki, rogoziński, śremski, przemęcki, krzywiński i santocki. Z kolei w województwie kaliskim pierwsze miejsce należało do wojewody kaliskiego, dalsze zaś kolejno do kasztelanów: kaliskiego, gnieźnieńskiego, lędzkiego, nakielskiego, biechowskiego i kamieńskiego[8].

Niższe w hierarchii urzędników wielkopolskich pozycje zajmowali urzędnicy ziemscy szczebla niesenatorskiego wywodzący się – podobnie jak wojewodowie i kasztelanowie – z głębokiego średniowiecza, jeszcze z okresu rozbicia dzielnicowego. Wielkopolska hierarchia urzędnicza tego szczebla nie wykazywała w ciągu wieków XIV–XVI w. jednolitego składu. Niektóre urzędy poznańskie i kaliskie zanikały, inne zaś pojawiały się sporadycznie lub objawiły się bardzo późno. Dlatego też ujednolicenie tej części hierarchii nastąpiło dopiero w XVII stuleciu. Starszeństwo urzędów ziemskich szczebla niesenatorskiego ustaliła konstytucja sejmowa z 1611 r. Szli oni odtąd według ważności w następującym porządku: podkomorzy, starosta grodowy, chorąży, sędzia, stolnik, podczaszy, podsędek, podstoli, cześnik, łowczy, pisarz ziemski, miecznik, wojski[9]. Dopiero w 1635 r. mocą konstytucji *O skarbnikach* uzupełniono listę urzędników o pominiętego w 1611 r. skarbnika, przyznając mu rangę po wojskim[10].

Wprowadzone dla obydwu województw wielkopolskich urzędy uzupełniła hierarchia urzędnicza ziemi wschowskiej. Po 1422 r., od czasu nadania ziemi wschowskiej prawa polskiego, występować zaczynają tam podkomorzowie, sędziowie i podsędkowie wschowscy. Pełną hierarchię własnych urzędów ziemskich ustanowiła jednak dopiero konstytucja sejmu warszawskiego, wydana 9 września 1670 r., na mocy której wprowadzono we Wschowie nowe, dotąd nieistniejące urzędy: chorążego, cześnika, łowczego, miecznika, podczaszego, podstolego, skarbnika, stolnika oraz wojskiego. Tak ukształtowała się w ramach

[8] M. Kromer, *Polska, czyli o położeniu, ludności, obyczajach, urzędach i sprawach publicznych Królestwa Polskiego księgi dwie*, oprac. R. Marchwiński, Wydaw. Pojezierze, Olsztyn 1977, s. 102–104. Por. A. Bieniaszewski, *Wstęp*…, s. 15; M. Zwierzykowski, *Samorząd sejmikowy województw poznańskiego i kaliskiego w latach 1696–1732*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2010, s. 23.

[9] *Voluminalegum* (dalej VL), t. 3, nakładem i drukiem J. Ohryzki, Petersburg 1859, kol. 26.

[10] VL, t. 3, kol. 885–886.

trzech odrębnych hierarchii – poznańskiej, kaliskiej i wschowskiej – hierarchia urzędów wielkopolskich, licząca łącznie 45 urzędników[11].

Zarysowane powyżej podziały administracyjne oraz hierarchię urzędniczą Wielkopolski zmienił dopiero sejm warszawski złożony 5 października 1767 r., a zakończony 5 marca 1768 r., który z północnych powiatów województwa kaliskiego wyodrębnił nowe województwo gnieźnieńskie[12]. Powołany został wówczas urząd wojewody gnieźnieńskiego oraz pełna, czwarta już w Wielkopolsce, hierarchia urzędników sądowych i tytularnych ziemskich, od podkomorzego poczynając, a na skarbniku kończąc. Mocą konstytucji z 5 marca 1768 r. wyznaczono wojewodzie gnieźnieńskiemu miejsce w senacie po wszystkich wojewodach, a urzędnikom ziemskim – miejsce na sejmiku po urzędnikach województwa kaliskiego[13].

Ten stan rzeczy utrzymał się tylko do pierwszego rozbioru Rzeczypospolitej. Na podstawie tajnej konwencji rozbiorowej między Prusami a Rosją, zawartej 17 lutego 1772 r., i formalnego, trójstronnego traktatu rozbiorowego z 5 sierpnia tegoż roku trzej sąsiedzi państwa polsko-litewskiego podzielili się ziemiami Rzeczypospolitej. W wyniku tych porozumień Wielkopolska straciła północną część swego terytorium z Wałczem, Piłą i Nakłem. Wymuszona ratyfikacja rozbioru ze strony sejmu Rzeczypospolitej nastąpiła przeszło rok później, 30 września 1773 r., gdy na zaanektowanych terenach działały już pruskie władze. Na tym jednak nie zakończyły się działania zaborcze Prus, które wbrew wcześniej zawartym umowom dokonały dalszych uzurpacji na ziemiach Wielkopolski i przesunęły granicę polsko-pruską dalej na południe. Prusacy przekroczyli Noteć, obejmując zaborem Wieleń, Czarnków, Ujście, Chodzież, Margonin, Gołańcz, Mogilno, Kcynię i Żnin[14].

Okrojona w latach 1772–1774 Wielkopolska wymagała reorganizacji administracji i nowego podziału. Od województwa poznańskiego odpadł bo-

---

[11] VL, t. 5, Petersburg 1860, kol. 68; A. Bieniaszewski, *Wstęp*…, s. 9.

[12] Z. Chodyła, *Utworzenie i początki funkcjonowania województwa gnieźnieńskiego (1768 – 1774–1776)*, w: *Gniezno. Studia i materiały historyczne*, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1987, s. 5–68.

[13] VL, t. 7, Petersburg 1860, kol. 747.

[14] A. Kamieński, *Polityka zagraniczna Prus w latach 1772–1786*, w: *Prusy w dobie monarchii absolutnej (1701–1806)*, red. B. Wachowiak, Wydawnictwo Poznańskie 2010, s. 395 –403; J. Topolski, *Pruskie uzurpacje graniczne w dobie pierwszego rozbioru Polski (1772–1777)*, Zeszyty Naukowe UAM, Historia, nr 8, Poznań 1968, s. 51–76.

wiem cały powiat wałecki i północna część powiatu poznańskiego. Jeszcze bardziej skurczyło się województwo gnieźnieńskie, które obejmowało teraz tylko powiat gnieźnieński i południowe skrawki powiatu kcyńskiego. Reformatorzy zasiadający w Sejmie Czteroletnim zdecydowali się utrzymać podział na powiaty, o czym świadczy wprowadzona mocą konstytucji z 2 listopada 1791 r. reorganizacja administracyjna Wielkopolski. W województwie poznańskim ustanowiono wówczas powiaty: poznański, kościański i międzyrzecki, który zastąpić miał oderwany od Wielkopolski powiat wałecki. Powiat międzyrzecki został wyodrębniony z zachodniego fragmentu powiatu poznańskiego (Skwierzyna, Międzyrzecz, Paradyż, Międzychód, Sieraków, Trzciel, Kwilcz, Pniewy, Lwówek) i znacznej połaci nietkniętego przez zaborcę pruskiego powiatu kościańskiego ze Zbąszyniem, Babimostem, Kargową, Wolsztynem, Rakoniewicami i Grodziskiem. Ponadto utrzymano w składzie województwa poznańskiego ziemię wschowską, która powiększyła się – również kosztem powiatu kościańskiego – o Leszno, Rydzynę, Poniec, Przemęt, Krobię i Włoszakowice[15].

W podobny sposób postąpiono z resztą Wielkopolski. Województwo gnieźnieńskie utrzymało podział na dwa powiaty – gnieźnieński i kcyński, z tym, że siedzibą tego ostatniego powiatu (miejscem sejmiku) z powodu przyłączenia Kcyni do państwa pruskiego został Wągrowiec. Zreorganizowano także województwo kaliskie, ustanawiając w nim cztery powiaty – kaliski, średzki, pyzdrski i koniński. Powiat średzki miał zastąpić utracony w wyniku pierwszego rozbioru Rzeczypospolitej powiat nakielski. Wykrojono go z części powiatu pyzdrskiego, nadając mu bardzo wydłużony, łukowaty kształt. Powiat średzki obejmował na północy Kórnik, Bnin, Środę, Giecz i Koszuty, na południu zaś po przekroczeniu Warty – Jaraczewo, Borek, Golinę, Koźmin, Krotoszyn, Kobylin i Zduny. Rozciągał się zatem niemal od dzisiejszych południowych przedmieść Poznania aż po granicę Wielkopolski ze Śląskiem. Bardzo poważnie uszczuplony powiat pyzdrski zachował mniej więcej trzecią część zajmowanego wcześniej terytorium – Neklę, Wrześnię i Słupcę na północy, Nowe Miasto, Pyzdry i Ciążeń w części centralnej, na linii Warty, oraz Mieszków, Żerków i Jarocin na południu. Zaokrąglono go kosztem dwóch sąsiednich powiatów, przyłączając do powiatu pyzdrskiego zachodnie fragmenty powiatu konińskiego

[15] VL, t. 9, Kraków 1889, s. 334–335.

z Zagórowem i Trąbczynem oraz fragmenty powiatu konińskiego leżące na zachód od linii rzeki Prosny (Kretków, Grab, Żegocin)[16].

Szczegółowy podział Wielkopolski, ustanowiony konstytucją z 1791 r., ułatwiający nam rekonstrukcję starszych podziałów niższego rzędu w tej części Rzeczypospolitej, nie przetrwał zbyt długo. Już bowiem 23 stycznia 1793 r. w Petersburgu Prusy i Rosja podpisały nową konwencję rozbiorową. 31 stycznia 1793 r. Prusacy – nie czekając na formalną zgodę polskiego sejmu – wkroczyli do Poznania, przejmując szybko we władanie resztę Wielkopolski[17].

Dalsze jej losy i kolejne podziały administracyjne wykraczają już poza zasadnicze ramy niniejszej rozprawy. Zajmijmy się zatem teraz szerzej powiatem i rolą, którą spełniał w państwie stanowym, jakim była I Rzeczpospolita.

U podstaw powiatu w dawnej Polsce, w przeciwieństwie do dzisiejszej jednostki podziałów administracyjnych o tej samej nazwie, leżały funkcje sądowe. W stolicach powiatów w XIV i XV w. działały dość regularnie sądy ziemskie, przeobrażające się stopniowo z sądów królewskich (państwowych) w samorządowe trybunały szlacheckie. Sądy ziemskie przeżywały u schyłku XV w. poważny kryzys, ale zastąpione zostały przez inne czynniki integrujące organizację powiatową; przede wszystkim sądy i urzędy grodzkie, funkcjonujące we wszystkich stolicach wielkopolskich powiatów. Stopniowo organizacja powiatowa powiększała zakres swych kompetencji; w ramach powiatu zaczęło się zbierać pospolite ruszenie, powiatem też już w XV w. operować zaczynają rejestry podatkowe. Warto zaznaczyć, że zmianom tym towarzyszył stopniowy upadek władzy wykonawczej na szczeblu powiatu, co jest związane z uszczupleniem kompetencji starosty generalnego Wielkopolski i pochodzącego z jego nominacji przedstawiciela władzy państwowej w powiecie – burgrabiego[18].

Wypada jeszcze przyjrzeć się bliżej związkom powiatu z organizacją wojskowości i z wywodzącym się z dawnego systemu grodowego ustrojem kasztelańskim. Powiat nie przejął znaczenia kasztelanii jako terenowego okręgu

[16] *Ibidem*, s. 335.

[17] *Dzieje Wielkopolski*…, s. 880.

[18] J. Bielecka, *Inwentarze ksiąg archiwów grodzkich i ziemskich Wielkopolski XIV–XVIII wieku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Poznań 1965, s. 27–33; *eadem*, *Organizacja i działalność kancelarii ziemskich i grodzkich wielkopolskich XIV–XVIII w.*, „Archeion" 22 (1954), s. 129–155; *Dzieje Wielkopolski*…, s. 37; A. Gąsiorowski, *Powiat w Wielkopolsce*…, s. 20–36; S. Kutrzeba, *Sądy ziemskie i grodzkie w wiekach średnich. IX–X. Województwa poznańskie i kaliskie, XI. Ziemia wschowska*, Rozprawy Akademii Umiejętności, Wydział Historyczno-Filozoficzny, seria II, t. 17 (42) 1902, s. 333–386.

obronnego i nie zarządzał zamkami obronnymi. Przyczynił się natomiast do utrzymania pozorów ważności chylącego się wyraźnie ku upadkowi w ciągu XIV i XV w. urzędu kasztelańskiego. Można stwierdzić, że przetrwanie kasztelanii wiąże się poniekąd z rozwojem organizacji pospolitego ruszenia. Sprawę zwoływania szlachty na pospolite ruszenie normowały konstytucje sejmowe. Konstytucja sejmu walnego w Lublinie z 2 marca 1506 r. nałożyła na kasztelana obowiązek zbierania wojska nie w kasztelanii rozumianej jako terytorialny zespół obronny, lecz po prostu z powiatu, na obszarze którego znajdował się dany gród kasztelański. Ta ustawa nie dotyczyła jednak Wielkopolski, lecz jedynie Małopolski i Rusi[19].

Sposób organizacji pospolitego ruszenia zastosowany dla części ziem polskich w 1506 r. rozciągnięto na Wielkopolskę cztery lata później, w konstytucji sejmu piotrkowskiego z 1510 r. Dalsze konstytucje, zwłaszcza konstytucja sejmu piotrkowskiego z 1523 r., doprecyzowały te zapisy, wskazując wyraźnie, że kasztelan nie jest dowódcą pospolitego ruszenia, a jedynie czynnikiem dozorującym wypełnianie przez szlachtę danego powiatu obowiązku stawiennictwa na wyprawę i jej gotowości orężnej oraz organizatorem przemarszu szlachty aż do momentu połączenia się całego województwa w jedną chorągiew ziemską[20].

Zasady zwoływania pospolitego ruszenia unormowano ostatecznie w czasie bezkrólewia 1573 r. w artykułach henrykowskich. Odtąd też każdy zasiadający na tronie polskim król nie mógł zwoływać pospolitego ruszenia bez uzyskania zgody sejmu[21]. W okresie późniejszym uściślono natomiast jeszcze bardziej rolę kasztelanów i porządek pospolitego ruszenia. Konstytucja sejmu warszawskiego z 1621 r. *O sposobie pospolitego ruszenia* odniosła się do przypadków, gdy na jeden powiat przypadał więcej niż jeden kasztelan lub gdy ich w ogóle nie było. W województwach zaś – czytamy – gdzie jest niemała liczba kasztelanów i o powiatach niektórych kasztelanii non constat i dyferencje około funkcji regimentowania i prowadzenia powiatów zachodzą: tedy na tymże popisie, przy wychodzeniu z powiatów, wojewodowie naznaczyć, uspokoić i powiaty te, o które kontrowersja jest między kasztelany rozdzielić mają, żeby każdy

[19] S. Kutrzeba, *Polskie ustawy i artykuły wojskowe od XV do XVIII wieku*, Archiwum Komisji Historii Wojskowej PAU nr 3, Kraków 1937, nr 6, s. 29 i nn.; A. Gąsiorowski, *Urzędnicy zarządu lokalnego w późnośredniowiecznej Wielkopolsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Poznań 1970, s. 65.

[20] VL, t. 1, Petersburg 1859, kol. 368 i 401.

[21] VL, t. 2, Petersburg 1859, kol. 898.

część swoją pewną prowadził. W dalszej części konstytucji przedstawiono konkretne sposoby rozwiązywania nieporozumień i kontrowersji zachodzących w wyniku niedoboru bądź nadmiaru kasztelanów piastujących urzędy w obrębie jednego powiatu. W przypadku występowania w jednym powiecie większej ilości kasztelanów o pierwszeństwie między nimi w prowadzeniu powiatu miało decydować starszeństwo, czyli wyższe miejsce w hierarchii senatorskiej. Z kolei w powiatach, które kasztelana nie miały, osobę do prowadzenia pospolitego ruszenia wyznaczać miał „wojewoda tameczny"[22].

Po 1621 r. wydano już tylko dwie, bardzo istotne dla Wielkopolski, konstytucje sejmowe w sprawie pospolitego ruszenia. Mocą konstytucji *Obrona domowa poznańskiego i kaliskiego województw* z 1631 r. województwa wielkopolskie uzyskały pewną samodzielność wykorzystywania pospolitego ruszenia dla obrony przed nagłym wtargnięciem do Wielkopolski obcych wojsk lub dla zwalczania rabujących mienie kup swawolnych. Decyzję w sprawie jego zastosowania podejmował starosta generalny Wielkopolski. Na jego wezwanie wszyscy obywatele województw poznańskiego i kaliskiego na czas i miejsce naznaczone z kasztelanami swymi stawić się armatim i z porządnymi rynsztunkami byli powinni i zaraz pod regimenty wielmożnych wojewodów swych nastąpić i munia swoje wedle dawnych praw de expeditione bellica sancitis odprawować będą. Z obowiązku uczestnictwa w pospolitym ruszeniu zwalniano tylko urzędników koronnych przebywających na dworze królewskim i tych spośród szlachty, którzy byli złożeni chorobą i przedstawili w tej sprawie odpowiednie świadectwo. Podlegali mu natomiast ci spośród szlachty, którzy byli posesjonatami w innych częściach Rzeczypospolitej, a w Wielkopolsce mieli tylko małą majętność. W razie pobytu w odległej części Polski musieli oni wystawić na wyprawę zastępcę – arendarza lub sługę. Sprawy uchylających się od udziału w pospolitym ruszeniu trafiały przed urząd instygatora, najwyższego prokuratora państwa, a za absencję przewidywano karę w wysokości 3 tysięcy grzywien[23].

Innym kwestiom poświęcona była druga konstytucja sejmowa z 1631 r. *Okazowanie województw poznańskiego i kaliskiego*. Uregulowała ona bowiem ostatecznie sprawę zwoływania szlachty wielkopolskiej na okazowania pospolitego ruszenia. Uzgodniono wówczas, że będą one odbywać się nie pod Środą,

[22] VL, t. 3, kol. 411–412.

[23] VL, t. 3, kol. 685–686.

ale po powiatach przed tamtejszymi kasztelanami co roku w poniedziałek po św. Mateuszu. Ponieważ zapis ten dotyczył tylko tych powiatów, w których odbywały się roki ziemskie, musiano uwzględnić specyfikę powiatu wałeckiego. Powstał on najpóźniej ze wszystkich powiatów wielkopolskich, bo dopiero w połowie XVI w., już po upadku dawnego pierwszorzędnego znaczenia sądów ziemskich, i nie stał się nigdy odrębną jednostką terytorialną sądownictwa ziemskiego. Powiat wałecki, jako powiat niepełny, był pozbawiony ziemstwa, a tzw. powiat grodzki podlegał Poznaniowi. Z uwagi na znaczną odległość od stolicy województwa zrobiono w konstytucji ustępstwo wobec szlachty wałeckiej i rozstrzygnięto, że popisy tamtejszego powiatu nie będą odbywać się pod Poznaniem, lecz pod Wałczem przed kasztelanem santockim, który już w XV w. nie był przytwierdzony do żadnego grodu. W konstytucji z 1631 r. uzgodniono również, że osoby uchylające się od udziału w popisach powiatowych spotka kara w wysokości 1 tysiąca grzywien. Przewidziano także organizowanie co cztery lata popisu generalnego pod Środą[24].

Szczegółowe wytyczne względem pospolitego ruszenia, roli kasztelanów przy prowadzeniu szlacheckich chorągwi powiatowych, zwolnień z obowiązku stawiennictwa na wyprawę, rozwiązały w Wielkopolsce szereg kwestii spornych. Istniała bowiem w Wielkopolsce ziemia wschowska, z której terenem – podobnie jak w przypadku specyficznego pod względem prawno-ustrojowym powiatu wałeckiego – nie był związany żaden urząd kasztelański. Już 30 lipca 1627 r. natrafiamy w źródłach na informację, że pospolite ruszenie z terenu tej ziemi miał organizować kasztelan krzywiński Hieronim Radomicki, urzędnik związany z sąsiadującym z ziemią wschowską powiatem kościańskim[25]. Uregulowane zostały także problemy wynikające z nadmiaru kasztelanów. Warto odnotować, że z powiatem poznańskim związani byli kasztelanowie poznański, międzyrzecki i rogoziński, z powiatem kościańskim zaś – kasztelanowie śremski, przemęcki i krzywiński.

Z zachowanych materiałów źródłowych wynika, że w wypadku zjechania się wszystkich kasztelanów na pospolite ruszenie danego powiatu prowadzili oni szlachtę wspólnie na punkt zborny lub też – w wypadku przemarszu kilko-

[24] VL, t. 3, kol. 692. Zob. także J. Bielecka, *Sąd grodzki w Wałczu*, „Roczniki Historyczne", R. XXVI, 1960, s. 265–271.

[25] *Akta sejmikowe województw poznańskiego i kaliskiego* (dalej ASPK), wyd. W. Dworzaczek, t. I, cz. 2, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1962, s. 232.

ma niezależnymi kolumnami – obejmowali przywództwo nad każdą z nich. Ten ostatni przypadek zaistniał chociażby po zwołaniu pospolitego ruszenia przeciwko Turkom (uniwersał z 12 lipca 1621 r.), kiedy to pospolite ruszenie powiatu kościańskiego posuwało się na wschód dwiema oddzielnymi grupami pod wodzą kasztelana średzkiego Krzysztofa Cieleckiego i porucznika kasztelana krzywińskiego Stanisława Śmigielskiego, a następnie odbyło popisy w okolicach Sandomierza w dwóch częściach: w Jaślanach (23 października 1621 r.) i Grębowie (25 października 1621 r.)[26]. Absencja kasztelana krzywińskiego Wacława Włostowskiego była spowodowana przypuszczalnie jego śmiertelną chorobą. Włostowski zmarł bowiem wkrótce po 7 grudnia 1621 r.[27]

Chorobą wymówił się również od uczestnictwa w wyprawie wojennej ówczesny kasztelan nakielski Janusz Grudziński, który skierował w tej sprawie list do szlachty powiatu nakielskiego zgromadzonej na popisie pod Nakłem 27–30 września 1621 r. Na jego zastępcę wyznaczono wówczas pułkownika powiatu nakielskiego Janusza z Sielca Witosławskiego, który poprowadził pospolite ruszenie powiatu nakielskiego na Lubelszczyznę i 17 października 1621 r. stanął pod Kraśnikiem[28]. Podobne przypadki losowe zdarzały się także później, a osobę zastępującą niedysponowanych kasztelanów wyznaczał coraz częściej sam sejmik województw poznańskiego i kaliskiego w Środzie. Tak było chociażby 20 kwietnia 1697 r., gdy z powodu śmierci kasztelana śremskiego Macieja Mielżyńskiego do prowadzenia kościańskiej chorągwi powiatowej wyznaczono Władysława Czarnkowskiego. Z kolei 8 czerwca 1702 r. sejmik średzki zdecydował, aby wymawiającego się podeszłym wiekiem kasztelana międzyrzeckiego Jakuba Błeszyńskiego zastąpił przy prowadzeniu i popisaniu pospolitego ruszenia starosta pyzdrski Piotr Jakub Bronisz[29].

Złym stanem zdrowia lub sędziwym wiekiem nie można natomiast wytłumaczyć absencji aż pięciu kasztelanów wielkopolskich na zjeździe pospolitego ruszenia województw poznańskiego i kaliskiego pod Jutrosinem 28 października 1587 r. Spośród pięciu nieobecnych na zjeździe senatorów starcami byli tylko dwaj – kasztelan poznański Piotr Czarnkowski i kasztelan krzywiński

[26] ASPK, t. I, cz. 2, s. 115–118.

[27] *Urzędnicy wielkopolscy XVI–XVIII w. Spisy*, oprac. A. Bieniaszewski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Kalisz 1959, s. 94.

[28] ASPK, t. I, cz. 2, s. 111, 113–114.

[29] *Akta sejmikowe województw poznańskiego i kaliskiego. Lata 1696–1732* (dalej AS), wyd. M. Zwierzykowski, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2008, s. 109, 268.

Janusz Grudziński, których zastąpili w prowadzeniu pospolitego ruszenia odpowiednio: podkomorzy poznański Jan Rozdrażewski i starosta kościański Jan Orzelski. Pozostali nie przybyli z zupełnie innych przyczyn. Zjazd został bowiem złożony po podwójnej elekcji dla obrony przed interwencją zbrojną pretendenta habsburskiego arcyksięcia Maksymiliana. Nieobecny pod Jutrosinem kasztelan gnieźnieński Jan Zborowski należał do zwolenników Habsburga, a kasztelan kamieński Marcin Ostroróg Lwowski reprezentował zbliżone doń poglądy polityczne, gdyż był wrogiem kandydatury królewicza szwedzkiego Zygmunta Wazy, natomiast ostatni nieobecny – kasztelan lędzki Stanisław Sierakowski – wolał trzymać się na uboczu i wyczekiwać na dalszy rozwój wydarzeń[30].

Obok wyliczonych powyżej przykładów natrafiamy na przypadki wyraźnego lekceważenia przez kasztelanów swych obowiązków, co było spowodowane przede wszystkim dożywotnim piastowaniem urzędów kasztelańskich w Polsce. Do grona niesumiennych senatorów możemy zaliczyć kasztelana lędzkiego Łukasza Sierakowskiego. 27 września 1621 r. nie stawił się on, wbrew wcześniejszym pisemnym zapewnieniom, na zjazd szlachty powiatu konińskiego pod Konin dla wypełnienia swych powinności w pospolitym ruszeniu. Zaskoczona tym szlachta musiała wyznaczyć szybko zastępcę Sierakowskiego i, nie czekając na odgórne dyspozycje, przekazała prowadzenie pospolitego ruszenia powiatu konińskiego oboźnemu koronnemu Adamowi Olbrachtowi Przyjemskiemu. Przy kolejnej absencji Łukasza Sierakowskiego na pospolitym ruszeniu powiatu konińskiego szlachta zareagowała już ostrzej. 30 lipca 1627 r. wydała protestację i wobec niestawienia się „kasztelana tego powiatu" rozjechała się do domów[31].

Na jeszcze bardziej drastyczne przykłady nieliczenia się z obowiązkami obywatelskimi względem ojczyzny natrafiamy w okresie potopu szwedzkiego. Na wyprawę pospolitego ruszenia wielkopolskiego przeciwko Szwedom pod Ujście w lipcu 1655 r. stawiło się zaledwie czterech kasztelanów: kasztelan poznański Franciszek Sędziwój Czarnkowski, kasztelan kaliski Stanisław Pogorzelski, kasztelan międzyrzecki Paweł Gembicki i kasztelan krzywiński Maksymilian Miaskowski. Zabrakło pod Ujściem między innymi kasztelana śrem-

[30] ASPK, t. I, cz. 1, Poznań 1957, s. 61–62. Zob. także W. Dworzaczek, *Marcin Ostroróg Lwowski*, Polski Słownik Biograficzny (dalej: PSB), t. 24, b.n.w. Wrocław 1979, s. 513–514; J. Dworzaczkowa, *Jan Zborowski*, Wielkopolski Słownik Biograficzny, b.n.w., Warszawa –Poznań 1981, s. 868.

[31] ASPK, t. I, cz. 2, s. 112–113, 232–233.

skiego Przecława Leszczyńskiego, który zignorował polecenie sejmiku średzkiego z kwietnia 1655 r. i nie poprowadził swojej części pospolitego ruszenia spod Kościana. Nie spotkała go z tego powodu żadna kara, a wręcz przeciwnie – w 1658 r. król Jan Kazimierz awansował go na urząd wojewody dorpackiego[32].

W czasach saskich działo się jeszcze gorzej. Utrapieniem szlachty z powiatu kcyńskiego stało się powierzenie urzędu kasztelana kamieńskiego człowiekowi w ogóle niezwiązanemu z Wielkopolską – magnatowi ukrainnemu Józefowi Stanisławowi Potockiemu. Jako posesjonat w krajach ruskich Potocki nie pojawił się nigdy w Wielkopolsce. Z tego powodu pospolite ruszenie powiatu kcyńskiego, którego prowadzenie należało do kasztelana kamieńskiego, organizowały osoby wyznaczone przez sejmik średzki. 18 marca 1697 r. przyjęto, że pospolite ruszenie powiatu kcyńskiego prowadzić będzie w zastępstwie starosta nakielski Marcin Smogulecki. 27 marca 1702 r. funkcję zastępcy kasztelana kamieńskiego powierzono kolejnemu staroście nakielskiemu Aleksandrowi Andrzejowi Radomickiemu, a 9 czerwca 1704 r. – chorążycowi poznańskiemu Franciszkowi Skoroszewskiemu[33].

Przytoczone przykłady świadczą niezbicie o tym, że kasztelanowie w okresie wczesnonowożytnym nie spełniali żadnej istotnej funkcji w organizacji wojskowości na szczeblu powiatu, a ich kompetencje uległy zanikowi wraz z faktycznym zanikiem w XIV/XV w. najniższego szczebla administracji terenowej w Polsce, jakim była w okresie wcześniejszym, piastowskim, kasztelania. Na plan pierwszy wysunęły się natomiast lokalne wspólnoty szlacheckie, dla których obowiązek pospolitego ruszenia był jednym z głównych elementów spójni powiatowej. Powiat stanowił przede wszystkim produkt wspólnoty interesów nie ogółu jego mieszkańców, lecz osiadłej tam szlachty. Przecież podstawa przynależności do powiatu, jak i obowiązku służby wojskowej, nie tylko w Wielkopolsce, ale i całej Rzeczypospolitej XVI–XVIII w., była ta sama – posiadanie ziemi.

[32] W. Dworzaczek, *Przecław Paweł Leszczyński*, PSB, t. 17, s. 127; L. Kubala, *Wojna szwedzka w roku 1655 i 1656*, b.n.w., Lwów 1913, s. 70–71, 76.

[33] AS, s. 93, 258, 424.

Literatura

Akta sejmikowe województw poznańskiego i kaliskiego, wyd. W. Dworzaczek, t. I, cz. 2, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1962.

Akta sejmikowe województw poznańskiego i kaliskiego. Lata 1696–1732, wyd. M. Zwierzykowski, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2008, s. 109, 268.

Bielecka J., *Inwentarze ksiąg archiwów grodzkich i ziemskich Wielkopolski XIV–XVIII wieku*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Poznań 1965.

Bielecka J., *Organizacja i działalność kancelarii ziemskich i grodzkich wielkopolskich XIV–XVIII w.*, „Archeion" 22 (1954).

Bielecka J., *Sąd grodzki w Wałczu*, „Roczniki Historyczne", R. XXVI, 1960.

Bieniaszewski A., *Wstęp*, w: *Urzędnicy wielkopolscy XVI–XVIII wieku*. Spisy, oprac. A. Bieniaszewski, Instytut Historii PAN, Wrocław 1987.

Chodyła Z., *Utworzenie i początki funkcjonowania województwa gnieźnieńskiego (1768 –1774–1776)*, w: *Gniezno. Studia i materiały historyczne*, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1987.

Dzieje Wielkopolski, t. I: do roku 1793, red. J. Topolski, Instytut Historii PAN, Poznań 1969.

Gąsiorowski A., *Powiat w Wielkopolsce XIV–XVI wieku. Z zagadnień zarządu terytorialnego i podziałów Polski późnośredniowiecznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Poznań 1965.

Gąsiorowski A., *Urzędnicy zarządu lokalnego w późnośredniowiecznej Wielkopolsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Poznań 1970, s. 65.

Hładynowicz K.J., *Zmiany krajobrazu i rozwój osadnictwa w Wielkopolsce od XIV do XIX wieku*, b.n.w., Lwów 1932.

Kamieński A., *Polityka zagraniczna Prus w latach 1772–1786*, w: *Prusy w dobie monarchii absolutnej (1701–1806)*, red. B. Wachowiak, Instytut Historii PAN, Poznań 2010.

Kamieński A., *Polska a Brandenburgia – Prusy w drugiej połowie XVII wieku. Dzieje polityczne*, Instytut Historii PAN, Poznań 2002.

Kamińska A., *Brandenburg-Prussia and Poland 1669–1672*, J.G. Herder-Inst., Marburg an der Lahn 1983.

Kromer M., *Polska, czyli o położeniu, ludności, obyczajach, urzędach i sprawach publicznych Królestwa Polskiego księgi dwie*, oprac. R. Marchwiński, Wydawnictwo Pojezierze, Olsztyn 1977.

Kubala L., *Wojna szwedzka w roku 1655 i 1656*, b.n.w., Lwów 1913.

Kutrzeba S., *Polskie ustawy i artykuły wojskowe od XV do XVIII wieku*, Archiwum Komisji Historii Wojskowej PAU nr 3, Kraków 1937, nr 6.

Kutrzeba S., *Sądy ziemskie i grodzkie w wiekach średnich. IX–X. Województwa poznańskie i kaliskie, XI. Ziemia wschowska*, Rozprawy Akademii Umiejętności, Wydział Historyczno-Filozoficzny, Seria II, t. 17 (42) 1902.

Lustracje województw wielkopolskich i kujawskich 1564–1565, cz. 1, wyd. A. Tomczak, C. Ohryzko-Włodarska, J. Włodarczyk, b.n.w., Bydgoszcz 1961.

Pawiński A., *Polska XVI wieku pod względem geograficznym i statystycznym, Źródła dziejowe*, t. XII: *Wielkopolska*, t. 1, Zakład im. Ossolińskich, Warszawa 1883.

Płaza S., *Sejmiki i zjazdy szlacheckie województw poznańskiego i kaliskiego. Ustrój i funkcjonowanie (1572–1632)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Warszawa–Kraków 1984.

Polski Słownik Biograficzny, b.n.w., Wrocław 1979.

Topolski J., *Pruskie uzurpacje graniczne w dobie pierwszego rozbioru Polski (1772–1777)*, Zeszyty Naukowe UAM, Historia, nr 8, Poznań 1968.

Urzędnicy wielkopolscy XVI–XVIII w. Spisy, oprac. A. Bieniaszewski, Instytut Historii PAN, Poznań 1969.

Voluminalegum, t. 3, nakładem i drukiem J. Ohryzki, Petersburg 1859.

Wielkopolski Słownik Biograficzny, b.n.w.,Warszawa–Poznań 1981.

Zwierzykowski M., *Samorząd sejmikowy województw poznańskiego i kaliskiego w latach 1696–1732*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2010.

ADMINISTRATIVE DIVISION OF WIELKOPOLSKA AND THE RELATION BETWEEN POVIATS AND THE CASTELLAN SYSTEM BETWEEN 16TH AND 18TH CENTURY

Summary

Poviats (districts) in Poland in former days, apart from fulfilling judicial functions, by means of local government gentry tribunals (which gradually transformed from state royal courts), also increased the scope of their competences with reference to the organization of military forces, on foundations originating from the former castellan system. By calling the levy in mass, the poviat, however, did not take over the importance of the castellany as a defensive district and did not manage defensive castles, despite the fact that it did contribute to maintaining the appearances of importance of the castellan office, whose decline became apparent during the 14th and 15th centuries. Although the method of organization of the levy in mass was subject to numerous transformations and was finally regulated at the turn of the 16th and 17th centuries, there exist numerous source materials suggesting that castellans did not fulfil any significant

functions in the organization of military forces at the poviat level. On the other hand, local gentry communities started to play the most important role,as for them the duty of levy in mass was on principal an element of poviat-level cohesion, as a specific product of common interests of the gentry living there. The basis for belonging to the poviat and for the obligation to military service, not only in Greater Poland, but also all over the Republic of Poland of the 16th and 17th centuries was the same – the ownership of land.

Translated by mLingua Centrum Tłumaczeń

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 772 STUDIA ADMINISTRACYJNE NR 4 2012

JÓZEF KOREDCZUK

STUDIA PRAWNICZE POLAKÓW WE WROCŁAWIU W LATACH 1811–1914

Słowa kluczowe: historia, studia prawnicze
Keywords: history, Faculty of Law

Studia prawnicze Polaków na nowo powstałym w 1811 r. Uniwersytecie we Wrocławiu nie były dotąd przedmiotem szczególnego zainteresowania, a badacze polskich organizacji akademickich[1], Polonii we Wrocławiu w XIX w.[2] czy polskich peregrynacji naukowych za granicą w XIX w.[3], wspominają o nich jedynie na marginesie. I pomimo że, jak zauważył Witold Molik odnośnie do dziejów polskich towarzystw studenckich, ich losy we Wrocławiu są najlepiej rozpoznane spośród wszystkich niemieckich ośrodków akademickich w Niemczech[4], o studiach prawniczych niewiele z nich się dowiadujemy.

---

[1] Por. np. E. Achremowicz, T. Żabski, *Towarzystwo Literacko-Słowiańskie we Wrocławiu 1836–1886*, Ossolineum, Wrocław 1973; F. Szymiczek, *Stowarzyszenia akademickie polskiej młodzieży górnośląskiej we Wrocławiu 1863–1918*, b.n.w., Wrocław–Warszawa–Kraków 1963.

[2] Por. np. M. Pater, *W murach uniwersytetu. Patriotyczne tradycje wrocławskich studentów*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 1962.

[3] Por. np. A. Karbowiak, *Młodzież polska akademicka za granicą 1795–1910*, Zjednoczenie Towarzystwa Młodzieży Polskiej Za Granicą, Kraków 1910; W. Molik, *Polskie peregrynacje uniwersyteckie do Niemiec 1871–1914*, b.n.w., Poznań 1989.

[4] W. Molik, *Polacy na uniwersytetach niemieckich 1795–1918. Stan i propozycje badań*, „Studia Historica Slavo-Germanica" 1982, t. XI, s. 34.

Tymczasem Polacy po różnego rodzaju nauki przybywali na Śląsk (w tym do Wrocławia) już od dawna. Podejmowali oni studia w Akademii Rycerskiej w Legnicy czy na powstałej w 1702 r. *Leopoldinie*. Ze względu na brak na tych uczelniach wydziałów prawa osób poszukujących wiedzy prawniczej było stosunkowo najmniej. Przykładowo na ogólną liczbę ponad 9 tysięcy studentów *Leopoldiny* w pierwszym stuleciu jej istnienia prawnikami było zaledwie 108[5] (a wśród nich Polaków zapewne kilkunastu). Należy podkreślić, iż w pierwszej połowie XVIII w., czasie największego chyba kryzysu, w jakim znalazła się Rzeczpospolita szlachecka, kontakty naukowe z nauką niemiecką były właściwie jedynym poważnym kontaktem polskich uczonych z zaawansowaną rozwojowo nauką europejską[6]. Istniała i funkcjonowała wprawdzie najważniejsza polska uczelnia – Uniwersytet Jagielloński – ale w XVII i XVIII w. przeżywała ciężki kryzys, z którego otrząsnęła się dopiero około połowy XIX w.

Uniwersytet we Wrocławiu, mający w porównaniu do *Leopoldiny* stanowić całkowicie nową uczelnię, oparto na wzorcach powstałego rok wcześniej, w 1810 r., Uniwersytetu Berlińskiego, w odniesieniu do którego – jak twierdził autor tej reformy Wilhelm von Humboldt – miał w swym oddziaływaniu wykroczyć poza granice państwa pruskiego oraz wywrzeć znaczny wpływ na intelektualny i moralny rozwój społeczeństwa niemieckiego[7]. Z perspektywy Wrocławia cele stawiane przed nowo powstającym uniwersytetem formułowano bardziej przyziemnie, głosząc, iż jego powstanie może przyczynić się do „podniesienia kultury" Górnego Śląska oraz wywoła też spodziewany napływ studentów z Księstwa Warszawskiego i pogranicznych obszarów austriackich[8]. Nie analizując w tym momencie, w jakim stopniu spełnił te cele Uniwersytet w Berlinie, należy stwierdzić, że udało się to nowo powstałemu Uniwersytetowi we Wrocławiu. Jednym z argumentów potwierdzających tę hipotezę jest właśnie liczny udział Polaków, jacy pojawiali się w murach uczelni w latach 1811

[5] C. Rabe, *Alma Mater Leopoldina. Kolegium I Uniwersytet Jezuicki we Wrocławiu 1638–1811*, b.n.w., Wrocław 2003, s. 196.

[6] K. Opałek, *Oświecenie*, w: *Historia nauki polskiej*, red. B. Suchodolski, t. II, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 1970, s. 302.

[7] W. Molik, *Polskie…*, s. 33.

[8] R. Roepell, *Zur Geschichte der Stiftung der Königliche Universität zu Breslau*, b.n.w., Breslau 1861, s. 12.

–1914. Trzeba przy tym od razu zauważyć, że Polacy byli praktycznie prawie jedyną nacją słowiańską, która liczniej studiowała we Wrocławiu[9].

Jak wynika z ustaleń Mieczysława Patera, Polacy w chwili otwarcia zreformowanego Uniwersytetu we Wrocławiu w roku 1811, gdy liczył on zaledwie 200 studentów, stanowili „przygniatającą większość ogółu studiujących". Przybyli oni bowiem na Uniwersytet Wrocławski w jeszcze większej liczbie niż do akademii leopoldyńskiej w XVII i XVIII w. Pater tłumaczy to tym, że młodzież niemiecka w tym czasie w dużej mierze uczestniczyła w różnych ochotniczych oddziałach niemieckich przeciwko Napoleonowi Bonaparte[10]. Zrozumiałe jednak jest, że ten stan rzeczy – liczebnej przewagi młodzieży polskiej wśród młodzieży studiującej we Wrocławiu – był tylko przejściowy i trwał do 1815 r., do zakończenia wojen z Napoleonem.

Z myślą o młodzieży polskiej w 1812 r. wprowadzono na uniwersytecie we Wrocławiu lektorat z języka polskiego. Dowodem tego, że już od roku akademickiego 1812/1813 Polacy studiowali prawo na uniwersytecie we Wrocławiu, może być adresowany do nich, opublikowany w języku polskim *Spis nauk które w Wszechnicy Wrocławskiey przez zimę Roku 1812/13 od dnia 19 Października dawanemi będą na Wydziale Prawniczym*[11].

Polacy przybywający do Wrocławia na studia wybierali najczęściej medycynę lub prawo i ekonomię. W większości byli to synowie biednej szlachty lub mieszczan, a studia uniwersyteckie traktowali zgodnie z niemieckim określeniem, jako tzw. *Brotstudium*, tzn. że miały dać im zawód i chleb w życiu[12]. Czynnikiem wabiącym Polaków była sława niektórych wykładających tu profesorów – np. Theodora Mommsena, który był już znanym romanistą, mimo że przebywał we Wrocławiu w latach 1854–1857, a więc jeszcze przed ukazaniem się jego *opus vitae*, jakim była *Historia rzymska*[13]. Tak było prawie przez prawie cały XIX w., gdyż studia romanistyczne w Niemczech otwierały drogę do

---

[9] M. Pater, *Uniwersytet Wrocławski i jego polska przeszłość*, b.n.w., Wrocław 1986, s. 26.

[10] M. Pater, *W murach…*, s. 7–8.

[11] Por. *Złota Księga Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii*, red. J. Boć, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego Wrocław 2002, s. 95–96.

[12] T. Kulak, *Historia Wrocławia.* t. II. *Od twierdzy fryderycjańskiej do twierdzy hitlerowskiej*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2001, s. 187.

[13] R. Ergetowski, *Studia Józefa Kazimierza Plebańskiego i pierwsze lata jego nauczycielskiej pracy*, w: R. Ergetowski, *Silesiaca. Biblioteki – studenci – uczeni*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005, s. 109.

szybkiej kariery akademickiej na wydziałach prawa nie tylko w Królestwie Polskim, ale nawet uniwersytetów rosyjskich, i to nie tylko w dziedzinie prawa rzymskiego[14]. Studia we Wrocławiu często były wstępem do dalszych studiów na uniwersytetach w głębi Niemiec.

Pewne znaczenie dla popularności uczelni wrocławskiej miał również fakt, że niektórzy spośród profesorów prawa znali język polski (np. Ernst Theodor Gaupp) lub mieli przychylny stosunek do Polaków i utrzymujących z nimi kontakty (Carl August Dominika Unterholzner[15] i Ludwik Anton Gitzler). Dla części osób studiujących prawo we Wrocławiu magnesem były także nazwiska innych, niebędących prawnikami, profesorów Uniwersytetu we Wrocławiu, których sława przyciągała także słuchaczy z innych wydziałów. Można tu przykładowo wymienić kierowników Katedry Słowiańskich Języków i Literatur – Wojciecha Cybulskiego i Władysława Nehringa, czy wybitnego historyka, znawcę dziejów Polski, Richarda Roepella.

Powstanie Uniwersytetu we Wrocławiu miało znaczenie nie tylko dla Polaków z zewnątrz, ale również mieszkających we Wrocławiu. Pisała o tym pompatycznie Ewa Maleczyńska w 1946 r.: „Uniwersytet ów, była to nowa podnieta dla spotęgowania nurtu polskiego życia umysłowego Wrocławia. Był co prawda niemiecki i miał większość młodzieży niemieckiej, niemniej miejscowy, ciągle jeszcze istniejący, żywotny element polski otrzymywał możność kształcenia się bodaj w języku niemieckim”[16]. To ostatnie stwierdzenie: „…możność kształcenia się bodaj w języku niemieckim”, wydaje się najistotniejsze. Po rozwiązaniu bowiem *Leopoldiny*, gdyby nie powstał Uniwersytet, młodzieży polskiej we Wrocławiu pozostałyby jedynie sławne miejscowe gimnazja – św. Elżbiety i św. Macieja.

Cechą charakterystyczną młodzieży polskiej studiującej we Wrocławiu (w tym także prawo) było jej zaangażowanie w licznych organizacjach studenckich (w tym najbardziej znanej, jaką było Towarzystwo Literacko-Słowiańskie), działających na polu społeczno-kulturalno-niepodległościowym.

---

[14] J. Kodrębski, *Wacław Aleksander Maciejowski jako romanista*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, t. XXVI, z. 1, s. 198.

[15] Opiekuna W.A. Maciejowskiego, J.K. Trojańskiego i P.Ł. Bartynowskiego, o których będzie jeszcze mowa.

[16] E. Maleczyńska, *Polskie tradycje naukowe i uniwersyteckie Wrocławia*, Wydawnictwa Instytutu Śląskiego, Wrocław 1946, s. 62.

Studenci polscy, kształcący się we Wrocławiu, nigdy nie zrywali więzów łączących ich z ojczyzną, zawsze stawali do boju, gdy trzeba było walczyć o jej wolność. Tak było w 1830 r., gdy wybuchło powstanie listopadowe. Franciszek Władysław Čelakovský, profesor Katedry Języków i Literatur Słowiańskich na uniwersytecie we Wrocławiu, tak pisał w jednym z listów (z 3 kwietnia 1831 r.): „Z Wrocławia znikli wszyscy studenci co do jednego", w innym zaś (z 8 maja 1831 r.) dodawał: „Jutro mamy zaczynać wykłady, ale studentów nie ma tu ani trzeciej części dawniejszego grona; (…) Z województwa poznańskiego nie ma tu ani jednego studenta, a ci stanowili przecież największą część moich słuchaczy[17]. Oczywiście Polacy studiujący prawo nie stanowili tak znaczącego odsetka, jak w przypadku słuchaczy wykładów profesora Čelakovskiego, ale gdy ojczyzna ich wzywała, również stawali do broni. Historia ta powtórzyła się w 1848 r., w okresie Wiosny Ludów, i 1863 r., po wybuchu powstania styczniowego.

Spośród Polaków studiujących prawo we Wrocławiu przed 1914 r. tylko studia niewielu z nich były dotychczas przedmiotem zainteresowania badaczy nauki. Dotyczy to przede wszystkim Wacława Aleksandra Maciejowskiego, o którego studiach we Wrocławiu pisali Ryszard Ergetowski[18], Juliusz Bardach[19], Jan Kodrębski[20] i pośrednio Józef Koredczuk[21]. Dokładne poznanie przebiegu ich studiów w zasadzie jest niemożliwe, gdyż przechowywane w Archiwum Uniwersytetu Wrocławskiego spisy studentów (*Allgemeines Studenten Register Juristische Fakultät Abgegangene Studenten*)[22] podają jedynie podstawowe dane, takie jak: datę immatrykulacji, datę odejścia, imię i nazwisko, wyznanie, datę i miejsce urodzenia, zawód ojca. Podobnie w różnych opracowaniach, dotyczących poszczególnych osób, także na ogół podaje się, jaki kierunek, gdzie i w jakich latach studiowała dana osoba. Spisy nie zawierały

[17] M. Pater, *W murach*…, s. 47.

[18] Por. R. Ergetowski, *Studia Wacława A. Maciejowskiego na Uniwersytecie Wrocławskim*, w: *idem*, *Silesiaca*…, s. 47–70.

[19] Por. J. Bardach, *Wacław Aleksander Maciejowski i jego współcześni*, Ossolineum, Wrocław 1971, s. 42–47.

[20] J. Kodrębski, *Wacław*…, s. 197–224.

[21] Por. J. Koredczuk, *Carl August Dominik Unterholzner – nieznany mistrz Wacława Aleksandra Maciejowskiego*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 3063, Prawo CCCV, Wrocław 135–150.

[22] Por. Archiwum Uniwersytetu Wrocławskiego, sygn. P227–P374.

natomiast rubryki: narodowość, dlatego też najczęściej w dotychczasowych badaniach narodowość danej osoby określano, kierując się jej nazwiskiem bądź też wyznawaną religią. Były to jednak zawodne kryteria. Niekiedy bardziej przydatne niż registry studentów są różne słowniki biograficzne. Przykładowo można wskazać na *Wielkopolski Słownik Biograficzny* (który okazał się bardzo cennym źródłem w tym zakresie) i *Śląski Słownik Biograficzny* (o wiele mniej przydatny). Obejmują one niestety nie wszystkie osoby, lecz tylko te, które jakoś się wyróżniły.

Niniejszą pracę podzielono na cztery podokresy, ściśle wiążące się z dziejami Uniwersytetu we Wrocławiu, Prus (Niemiec), a także ziem polskich w XIX i na początku XX w.

1789–1811

Przed rokiem 1811 na *Leopoldinie* nie było wydziału prawnego; był on natomiast na uniwersytecie we Frankfurcie nad Odrą, dlatego też Polacy chcący studiować prawo (w tym także pochodzący z Wrocławia) przybywali w tym celu na *Viadrinę*.

W ostatnim piętnastoleciu istnienia *Viadriny*, w latach 1796–1811, jak podaje Witold Molik, prawo na niej studiowało 142 Polaków. Do tego można dodać jeszcze 10 studiujących razem prawo i kameralię (ekonomię), co daje liczbę 152 (przy łącznej liczbie 180 Polaków na wszystkich kierunkach). Na studia do Frankfurtu przybywali także absolwenci uczelni we Wrocławiu. Jeszcze w okresie niemalże przed rozwiązaniem *Viadriny* i wrocławskiej *Leopoldiny*, tj. w latach 1796–1806, na dalsze studia na *Viadrinie* przybyło 7 absolwentów *Leopoldiny*[23]. Carsten Rabe podaje, iż w latach 1789–1811 immatrykulowało się tam 328 wrocławian, spośród których co najmniej 90 studiowało wcześniej na *Leopoldinie*. Zwrócił on przy tym uwagę, że studenci katolicy najczęściej dopiero po uzyskaniu katolickiego wykształcenia filozoficznego na *Leopoldinie* przenosili się na inny uniwersytet, aby tam studiować prawo lub medycynę.

Przykładowo: po studiach filozoficznych we Wrocławiu w latach 1795–1798 poszedł na studia prawnicze do Frankfurtu nad Odrą Franz Polenz (póź-

[23] W. Molik, *Polacy na Uniwersytecie we Frankfurcie nad Odrą na przełomie XVIII i XIX w. (1796–1806)*, „Przegląd Historyczno-Oświatowy" 1982, R. XXV, nr 1–2, s. 14, przyp. 28, s. 16 tab. 3.

niejszy wieloletni burmistrz Ząbkowic Śląskich)[24]. Po ukończeniu szkoły średniej we Wrocławiu na studia prawnicze na uniwersytecie we Frankfurcie nad Odrą w 1796 r. poszedł Alojzy Prosper Biernacki. Po studiach jednakże nie uprawiał profesji prawniczej, lecz osiadł w swoim majątku w Sulisławicach koło Kalisza, który przekształcił we wzorcowe gospodarstwo[25]. Natomiast w latach 1798–1801 studiował prawo i administrację na uniwersytecie we Frankfurcie nad Odrą – nie mając takiej możliwości we Wrocławiu – Pantaleon Szuman, później pracujący w sądownictwie Księstwa Warszawskiego[26].

1811–1848

Wrocław w tej epoce był uważany za drugie po Berlinie centrum nauki i kultury w Prusach[27]. Stawiało to przed nowo powstałym uniwersytetem we Wrocławiu spore wyzwania i czyniło go już od początku niezwykle atrakcyjnym.

Polska społeczność akademicka we Wrocławiu pojawiła się w większej liczbie dopiero po upadku Księstwa Warszawskiego. Po 1815 r. zawsze była ona bardzo liczna, należąc nawet do jednej z najliczniejszych, jeśli idzie o ośrodki akademickie w Niemczech. Pomimo to trudno jest ustalić jej liczebność, tym bardziej zaskakują zatem stwierdzenia Normana Daviesa i Rogera Moorhouse, którzy piszą, iż: „w 1817 r. Polacy, najliczniej reprezentowani na Wydziale Prawa, stanowili 16 procent studentów Uniwersytetu w Bresslau”[28]. Jest to prawda, ale nie wiadomo, skąd wspomniani autorzy wzięli informację o liczebności Polaków studiujących na Wydziale Prawa, gdyż Mieczysław Pater, na którego się powołują, nic o tym nie pisze[29].

Stały udział młodzieży polskiej studiującej prawo we Wrocławiu (taki, który daje się jakoś udokumentować) nastąpił po 1815 r. Trudno tu o jakieś

---

[24] C. Rabe, *Alma Mater Leopoldina*…, s. 304–306.

[25] A. Dzięczkowski, *Biernacki Alojzy Prosper*, w: *Wielkopolski Słownik Biograficzny* [dalej jako: *WSB*], b.n.w., Warszawa–Poznań 1981, szp. 56.

[26] J. Kozłowski, *Szuman (Schuman) Pantaleon*, w: *WSB*, szp. 749.

[27] M. Czapliński, E. Kaszuba, G. Wąs, R. Żerelik, *Historia Śląska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 287.

[28] N. Davies, R. Moorhouse, *Mikrokosmos. Portret miasta środkowoeuropejskiego. Vratislavia – Breslau – Wrocław*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2003, s. 273.

[29] M. Pater, *Historia Uniwersytetu Wrocławskiego do roku 1918*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 297.

jednoznaczne powiązania z sytuacją Polski. Z jednej strony upadek Księstwa Warszawskiego mógł być przyczyną zwiększonego napływu studentów polskich do Wrocławia. Z drugiej zaś – powstanie Królestwa Polskiego i Uniwersytetu Warszawskiego z Wydziałem Prawa miało znaczenie dla odpływu studentów. Przykładem może być Józef Gabriel Szaniawski, który pomimo sześciu lat kształcenia się w gimnazjum we Wrocławiu studia prawnicze w 1826 r. podjął jednak na Uniwersytecie Warszawskim[30].

Pomocny w określeniu ilości Polaków studiujących prawo we Wrocławiu może być ich udział jako członków różnych organizacji studenckich, które istniały we Wrocławiu, szczególnie najbardziej znanej spośród nich – Towarzystwa Literacko-Słowiańskiego. Niestety, liczba prawników – członków wspomnianego Towarzystwa – ulegała ciągłej zmianie, a Elżbieta Achremowicz i Tadeusz Żabski w swojej monografii wymieniają zaledwie tylko niektórych spośród nich[31]. Na forum Towarzystwa, którego członkami byli przede wszystkim studenci wydziału filozoficznego, referaty o tematyce prawniczej wygłaszali: Józef Chosłowski – *Historia rozwijania się prawa* (10 marca 1842 r.), Maksymilian Gromadziński – *O prawie cywilnym w Polsce* (3 luty 1843 r.) i Julian Lewandowski – *Państwo ma się zasadzać na narodowości* (17 luty 1843 r.)[32], co świadczy również o ich aktywności w ramach Towarzystwa.

Spośród Polaków studiujących we Wrocławiu w pierwszym omawianym okresie jednym z najbardziej znanych jest W.A. Maciejowski (Ślązak z Cierlicka), który studia we Wrocławiu rozpoczął w semestrze zimowym 1814/1815 (a być może nawet już w letnim roku 1813/1814), a zakończył w semestrze zimowym roku akademickiego 1816/1817[33]. Z tego okresu wspominał on przede wszystkim wykładowców prawa rzymskiego: Johanna Christiana Friedricha Meistera, Ludwika Gottfrieda Madhina i C.A.D. Unterholznera. Podczas studiów we Wrocławiu słuchał również wykładów z rzymskiego prawa spadkowego początkującego Augusta Wilhelma Förstera[34]. O znaczeniu wykładów z prawa rzymskiego dla W.A. Maciejowskiego mogą świadczyć jego obszerne, liczące 469 stron notatki, jakie się z nich zachowały i do dziś są przechowywa-

[30] Z. Chodyła, *Szaniawski Józef Gabriel*, w: *WSB*, szp. 729.

[31] Por. E. Achremowicz, T. Żabski, *Towarzystwo Literacko-Słowiańskie*…, s. 45, 82, 84–85.

[32] *Ibidem*, s. 105.

[33] R. Ergetowski, *Studia Wacława*…, s. 55.

[34] *Ibidem*, s. 60.

ne w Bibliotece Jagiellońskiej. Być może sporządzał je on również z myślą o swoich przyszłych wykładach z prawa rzymskiego. We Wrocławiu opracował też swoją pierwszą pracę naukową z zakresu prawa i jego historii: *De stipulationis historia et natura*, za którą otrzymał nagrodę Uniwersytetu. W.A. Maciejowski, przebywając we Wrocławiu, słuchał także wykładów z filologii klasycznej w aspekcie neohumanizmu, gdzie jego mistrzami byli Ludwig Friedrich Heindorf i Johann Gottlieb Schneider, oraz historii – pod kierunkiem Friedricha von Raumera i Ludwiga Wachlera[35]. Kontakty W.A. Maciejowskiego z Wrocławiem trwały nawet po zakończeniu studiów; zwłaszcza z C.A.D. Unterholznerem łączyła go bliższa zażyłość. Aż do śmierci tego ostatniego utrzymywał z nim kontakty listowne, powoływał się na jego prace, które miał także w swoich zbiorach. On sam (tj. W.A. Maciejowski) twierdził nawet, że otrzymał od C.A.D. Unterholznera propozycję pracy na uniwersytecie we Wrocławiu, jest to jednakże niczym niepotwierdzona konfabulacja W.A. Maciejowskiego[36]. Także pod wpływem wykładów Ernsta Theodora Gauppa (zwanego ojcem śląskiej historii prawa) na temat dawnego śląskiego prawa, których wprawdzie nie miał okazji osobiście słuchać, W.A. Maciejowski odszedł od swojego pierwotnego planu zajęcia się przede wszystkim nauką prawa rzymskiego i podjął myśl napisania *Historii prawodawstw słowiańskich*[37], dzieła, dzięki któremu przeszedł on do historii nauki prawa w Polsce. Zdaniem E. Maleczyńskiej: „Praca ta była typowym dla epoki romantyzmu poszukiwaniem w prawodawstwie czynników, pochodzących z «ducha narodowego» i jako taka była idealizacją prawodawstwa słowiańskiego, którego wpływy sięgają wedle autora daleko na terytorium niemieckie i które Maciejewski przeciwstawia entuzjastycznie okrucieństwu «ducha praw germańskich»”[38].

Słuchaczem wykładów C.A.D. Unterholznera we Wrocławiu był także Franciszek Maciejowski, bratanek W.A. Maciejowskiego, który również po studiach prawniczych w Krakowie, protegowany przez Jerzego Samuela Bandtkiego, przybył na studia uzupełniające do Wrocławia. W przyszłości został

---

[35] H. Barycz, *Z dziejów polskich wędrówek naukowych za granicę*, Ossolineum, Wrocław –Warszawa–Kraków 1969, s. 381.

[36] J. Koredczuk, *Carl*…, s. 145–146.

[37] J. Koredczuk, *Ernst Theodor Gaupp – ojciec śląskiej historii prawa*, w: *Śląska Republika Uczonych*, red. M. Hałub, A. Mańko-Matysiak, vol. 3, Wydawnictwo Atut, Wrocław 2008, s. 365.

[38] E. Maleczyńska, *Polskie tradycje naukowe*…, s. 65.

profesorem prawa rzymskiego w Szkole Głównej w Warszawie[39]. C.A.D. Unterholzner był także opiekunem w trakcie studiów we Wrocławiu Piotra Łukasza Bartynowskiego (1818–1820) i Jana Kajetana Trojańskiego, których oprócz epizodu wrocławskiego w ich życiorysie (kiedy to byli lektorami języka polskiego na uniwersytecie we Wrocławiu) łączyć będzie również i to, iż w przyszłości zostaną rektorami Uniwersytetu Jagiellońskiego (choć niezbyt dobrze wspominanymi)[40]. J.K. Trojański studiował prawo we Wrocławiu przez dwa lata i porzucił je na rzecz filologii klasycznej, którą wcześniej już trzy lata studiował w Krakowie[41].

Innym z wrocławskich profesorów prawa, doskonale znanym polskim studentom studiującym prawo we Wrocławiu, był E.T. Gaupp. Oprócz tego, że był on profesorem, który od początku pobytu we Wrocławiu cieszył się autorytetem i ten autorytet systematycznie ugruntowywał wśród profesury i studentów wrocławskich aż do śmierci w 1859 r., dla studentów Polaków duże znaczenie miał fakt, iż znał on dobrze język polski. Znajomość ta, inaczej niż na Wydziale Teologii Katolickiej, wśród profesorów wydziału prawa nie była wymagana. Dobra znajomość przez E.T. Gauppa języka polskiego powodowała, że wielu Polaków studiujących we Wrocławiu wybierało prowadzone przez niego zajęcia[42]. Zdaniem E. Maleczyńskiej E.T. Gaupp wywarł istotny wpływ na rozwój naukowy dwóch naszych wybitnych dziewiętnastowiecznych historyków prawa – wspomnianego W.A. Maciejowskiego oraz Antoniego Zygmunta Helcla[43]. Na tego pierwszego, jak wykazałem swoimi badaniami, wpływ ten był pośredni, poprzez pisma E.T. Gauppa[44]. Na A.Z. Helcla wpływ ten miał przede wszystkim charakter metodyczny. E.T. Gaupp bowiem, jako jeden z najzdolniejszych uczniów Carla von Savigny'ego, był pierwszym niemieckim uczonym, który naukowo zajął się historią prawa na Śląsku.

---

[39] J. Koredczuk, *Carl*…, s. 147.

[40] *Ibidem*.

[41] M. Prażmowski, *Trojański Jan Kajetan*, w: *WSB*, szp. 773; E. Achremowicz, T. Żabski, *Towarzystwo Literacko-Słowiańskie*…, s. 29.

[42] M. Czapliński, *Udział Uniwersytetu Wrocławskiego w tworzeniu kadry urzędniczej na górnym Śląsku w XIX w.*, w: *Studia i materiały z dziejów Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. T. Kulak, W. Wrzesiński, t. III, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1994, s. 65–66.

[43] E. Maleczyńska, *Polskie tradycje naukowe*…, s. 64–66.

[44] Por. J. Koredczuk, *Ernst*…, s. 365.

Spośród młodzieży polskiej studiującej we Wrocławiu najwięcej studentów prawa pochodziło z Wielkopolski. Należy przy tym dodać, że ich studia we Wrocławiu są najlepiej opisane w literaturze przedmiotu. Od 1816 r. prawo i historię studiował we Wrocławiu Adolf Łączyński, syn posła na Sejm Czteroletni – Dionizego Łączyńskiego, i absolwent Liceum Warszawskiego. Po studiach odbył on jeszcze krótką podróż na Zachód, by po powrocie do Warszawy podjąć pracę adiunkta w Radzie Stanu Królestwa Polskiego. Po 1839 r. osiadł jednak ostatecznie na roli[45].

Od tego samego roku, tj. 1816, prawo we Wrocławiu studiował Antoni Feliks Kraszewski (o którego studiach nic więcej nie wiemy). Porzucił je natomiast Antoni Józef Szabrański, który w latach 1822–1825 studiował tę dziedzinę na Królewskim Uniwersytecie Warszawskim. We Wrocławiu zdecydował się jednak na studia z zakresu historii literatury niemieckiej. Po ukończeniu gimnazjum we Wrocławiu podjął również tu początkowo studia prawnicze Wojciech Lipski (ur. 1805, ziemianin i znany działacz społeczny wielkopolski), które następnie zakończył w Lipsku[46].

Rzadko w progi wrocławskiej uczelni zaglądali uczeni, którzy ukończyli studia na innych renomowanych uczelniach. Tak było ze znanym krakowskim historykiem prawa Antonim Zygmuntem Helclem, który po ukończeniu studiów prawniczych na Uniwersytecie Jagiellońskim także studiował we Wrocławiu. Uzupełniające studia prawnicze zagraniczne rozpoczął bezpośrednio po doktoracie w 1828 r. od pobytu we Wrocławiu. Stało się to zapewne, jak w przypadku W.A. Maciejowskiego, pod wpływem J.S. Bandtkiego, mającego znajomości we Wrocławiu,, który zachęcił A.Z. Helcla do samodzielnej pracy naukowej w zakresie historii. Rozpoczął on je od wykładów romanisty C.A.D. Unterholznera i karnisty Juliusa Friedricha Heinricha Abegga, których słuchał we Wrocławiu[47]. Poglądy tego ostatniego wywarły bardzo poważny wpływ na ukształtowanie się jego umysłowości i wpłynęły na późniejsze zainteresowanie się

[45] J. Kozłowski, *Łączyński Adolf*, w: *WSB*, szp. 433.

[46] W. Jakóbczyk, *Lipski Wojciech*, w: *WSB*, szp. 425.

[47] K. Pol, *Poczet prawników polskich*, C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 182; W. Kozub-Ciembroniewicz, *Antoni Zygmunt Helcel (1808–1870)*, w: *Uniwersytet Jagielloński. Złota Księga Wydziału Prawa i Administracji*, red. J. Stelmach, W. Uruszczak, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000, s. 137.

historią prawa karnego[48]. Spośród wrocławskich uczonych A.Z. Helcel utrzymywał także w późniejszych latach bliskie kontakty z wybitnymi historykami Gustawem Adolfem Haraldem Stenzlem, który drukował między innymi w redagowanym przez niego „Kwartalniku Naukowym"[49], oraz Jacobem Caro[50].

Od 1829 r. studiował prawo we Wrocławiu Adam Kazimierz Koczkowski, wcześniej kształcący się w tym kierunku w Berlinie. Jego przybycie do Wrocławia łączy się z odnowieniem w 1830 r. „Polonii', pierwszej organizacji zrzeszającej polską młodzież akademicką we Wrocławiu, najbardziej znanej przed powstaniem w 1836 r. Towarzystwa Literacko-Słowiańskiego. Członkiem „Polonii" był także studiujący prawo Józef Hugo Koszutski, który najpierw uczęszczał do gimnazjum św. Elżbiety we Wrocławiu.

Po krótkim okresie powstania listopadowego studenci Polscy powrócili do Wrocławia. Jednym z nich był Przemysław Surowiecki (syn znanego działacza oświatowego, Wawrzyńca), który po upadku powstania listopadowego podjął studia prawnicze we Wrocławiu (a zakończył w 1835 r.)[51]. Prawo i rolnictwo studiował we Wrocławiu w latach 1835–1838 Józef Antoni Jabłkowski, jeden z pierwszych członków Towarzystwa Literacko-Słowiańskiego[52]. Natomiast Antoni Bronikowski (późniejszy nauczyciel z Ostrowa) studiował prawo i języki starożytne we Wrocławiu od 1837 r., ostatecznie jednak w 1842 r. doktoryzował się z filozofii[53]. Doktoratem, ale z prawa, zakończył studia we Wrocławiu J. Chosłowski, jeden z członków Towarzystwa w tym okresie (późniejszy uczestnik Wiosny Ludów i poseł do sejmu pruskiego). Jego obrona odbyła się 17 marca 1845 r. na podstawie pracy *De iuramenti delationis indole*, a oponentami byli członkowie Towarzystwa – Symforian Tomicki (późniejszy ksiądz i poeta) oraz dwaj studenci prawa: Stanisław Rostkowski i Stanisław Górny.

---

[48] W.M. Bartel, *Nauki prawne*, w: *Historia nauki polskiej*, red. J. Michalski, t. III. *1795–1862*, Ossolineum, Wrocław 1977, s. 806.

[49] R. Ergetowski, *Studia Józefa*…, s. 80.

[50] *idem*, *Związki Jacoba Caro z polskimi uczonymi w latach 1862–1902*, w: *idem*, *Silesiaca*…, s. 181–182.

[51] E. Achremowicz, T. Żabski, *Towarzystwo Literacko-Słowiańskie*…, s. 33 i 35.

[52] S. Leitgeber, *Jabłkowski Józef Antoni*, w: *WSB*, szp. 269.

[53] J. Maciejewski, *Bronikowski Antoni*, w: *WSB*, szp. 80; M. Piotrowska, *Bronikowski Antoni*, w: *Słownik biograficzny Wielkopolski południowo-wschodniej. Ziemi kaliskiej*, t. I, red. H. Tadeusiewicz, Kaliskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Kalisz 1998, szp. 55–56.

Przebywał on także krótko we Wrocławiu po zakończeniu studiów, w kwietniu 1848 r., w drodze do Wiednia i Krakowa[54].

Również inni członkowie Towarzystwa studiowali prawo we Wrocławiu w latach 40. XIX w. Należeli do nich m.in. dwaj bracia Szuman. Henryk Szuman studiował początkowo prawo – po ukończeniu w 1841 r. gimnazjum – na uniwersytecie we Wrocławiu, później zaś – po 10 marca 1843 r. – w Bonn i Berlinie, kończąc je doktoratem w 1846 r. W czasach studenckich zaangażował się w działalność narodową. We Wrocławiu należał do Towarzystwa Literacko-Słowiańskiego, był jego sekretarzem i współautorem statutu Towarzystwa („ustawy" z 1842 r.)[55]. Prawo we Wrocławiu studiował także jego młodszy brat Kazimierz Szuman, później znany adwokat[56]. Krótko studiował we Wrocławiu prawo Leon Kapliński (artysta malarz). Rozpoczął on studia w Warszawie, lecz w 1844 r., po wykryciu jego zaangażowania w spisek akademicki, musiał przenieść się do Wrocławia, gdzie zaprzyjaźnił się z Sewerynem Mielżyńskim, który zachęcił go do podjęcia twórczości malarskiej (głównie portretowej)[57].

Na odrębną uwagę zasługują studia prawnicze we Wrocławiu Wielkopolanina Józefata Zielonackiego. Odbył on je w latach 1841[58]–1844 początkowo we Wrocławiu, później w Berlinie. Podczas pobytu we Wrocławiu szczególnie pilnie słuchał wykładów Georga Philipa Eduarda Huschke, a w Berlinie – C. von Savigny'ego. W Berlinie, w 1845 r., doktoryzował się na podstawie w tym samym roku wydanej we Wrocławiu pracy: *Controversiae iuris Romani de succesionibus contra testamenta et bonorum possessione secundum tabulas*. Po krótkiej podróży naukowej do Francji postanowił on także habilitować się we Wrocławiu, co nastąpiło w 1847 r. na podstawie rozprawy: *Controversiae iuris Romani de natura atque indole servitutum, nec non de nonnullis quaestio-*

---

[54] E. Achremowicz, T. Żabski, *Towarzystwo Literacko-Słowiańskie*..., s. 105; S. Kieniewicz, *Chosłowski Józef*, w: *Polski Słownik Biograficzny*, t. III, b.n.w., Kraków 1937, szp. 430; J. Chosłowski, *De iuramenti delationis indole*, b.n.w., Vratislaviae 1845, s. 1 i 36.

[55] E. Achremowicz, T. Żabski, *Towarzystwo Literacko-Słowiańskie*…, s. 84; J. Kozłowski, *Szuman Henryk*, w: *WSB*, szp. 748.

[56] J. Kozłowski, *Szuman Kazimierz*, w: *WSB*, szp. 748–749.

[57] M. Rezler, *Kapliński Leon*, w: *Słownik biograficzny Wielkopolski*…, szp. 142; P. Michałowski, *Kapliński Leon*, w: *WSB*, szp. 315.

[58] Wcześniej jeden semestr studiów zaliczył on na wydziale filozoficznym. W okresie, gdy studiował na wydziale filozoficznym, był także czynnym członkiem Towarzystwa Literacko-Słowiańskiego.

nibus, quae ex ipsarum natura explicandae videntur. Po otrzymaniu *venia docendi* J. Zielonacki pracował jako docent w katedrze Prawa Rzymskiego Uniwersytetu we Wrocławiu, gdzie wykładał prawo cywilne w łączności z prawem rzymskim. W 1850 r. J. Zielonacki przeniósł się do Krakowa, gdzie otrzymał stanowisko profesora zwyczajnego[59]. Habilitacja J. Zielonackiego we Wrocławiu zasługuje na szczególną uwagę, gdyż jest to jedyna – znana mi – habilitacja Polaka na Wydziale Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego w latach 1811–1945, a więc w całym niemieckim okresie jego istnienia. Przeszła ona jakoś wyjątkowo gładko, biorąc pod uwagę to, co pół wieku później spotkało Ignacego Koschembahr-Łyskowskiego (w 1894 r. również próbował on habilitować się we Wrocławiu – nieskutecznie – również z zakresu prawa rzymskiego[60]).

Konkludując, spośród prawników członków Towarzystwa Literacko-Słowiańskiego, wywodzących się z Wielkopolski, w pierwszym okresie na szczególną uwagę zasługują: Mieczysław Łyskowski – późniejszy poseł do sejmu pruskiego i współpracownik wielu czasopism (zwłaszcza „Dziennika Poznańskiego"), Teofil Magdziński – późniejszy reprezentant ludności polskiej w sejmie pruskim i w Reichstagu, Artur Fabiankowski – asesor sądu pokoju w Środzie, Stanisław Broekere – późniejszy adwokat i działacz towarzystw przemysłowych, Antoni Zawadzki – sędzia z Kościana, Władysław Taczanowski – prezes Koła Polskiego i poseł do parlamentu pruskiego, Julian Wagner – poseł, Walenty Żóchowski – sekretarz sądu poznańskiego, Jakub Wrzesiński – poległy w powstaniu styczniowym, Ignacy Grabowski – późniejszy emigrant milioner i wielki przedsiębiorca, Józef Wierzbiński – powstaniec z 1848 i 1863 r., Ludwik Robowski[61].

Udział studiujących prawo i absolwentów Wydziału Prawa we Wrocławiu w powstaniu w 1848 r. w Wielkopolsce był liczny. E. Achremowicz i T. Żabski wymieniają tu Leona Wegnera, M. Łyskowskiego, S. Broekera i K. Szumana,

[59] J. Koredczuk, *Wrocławski okres w życiu Józefata Zielonackiego*, w: *Świat, Europa, mała ojczyzna. Studia ofiarowane Profesorowi Stanisławowi Grodziskiemu w 80-lecie urodzin*, red. M. Małecki, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Bielsko-Biała 2009, s. 460–463.

[60] Por. *idem*, *Przyczynek do sprawy habilitacji Ignacego Koschembahr-Łyskowskiego we Wrocławiu*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 2616, Prawo t. CCLXXXVIII, Studia Historycznoprawne, Wrocław 2004, s. 191–207.

[61] E. Achremowicz, T. Żabski, *Towarzystwo Literacko-Słowiańskie*…, s. 127.

zebranych głównie w znanym z walczącego w nim dużego odsetka młodzieży studenckiej oddziale partyzanckim Jakuba Karuthofera-Krotowskiego[62].

1848–1870

Studiująca na wydziale prawnym Uniwersytetu we Wrocławiu młodzież polska pod względem liczebności była tradycyjnie na trzecim miejscu – po wydziałach: lekarskim i filozoficznym. Sytuacja ta nie zmieniła się w latach 1848 –1870, choć dokładna liczba była trudna do uchwycenia, gdyż nieustannie się zmieniała. Przykładowo w półroczu zimowym roku akademickiego 1858/59 na wydziale prawnym studiowało 3 polskich studentów, w półroczu letnim roku 1859 liczba ta wzrosła do 9, by w półroczu letnim roku 1860 spaść do 5[63]. W okresie przed wybuchem powstania styczniowego, w latach 1858–1863, liczba polskiej młodzieży akademickiej we Wrocławiu nie była zanadto liczna, ale jak zauważył Henryk Barycz, pod względem ideowym i narodowym stanowiła zwarty zespół[64].

Początek drugiego okresu w dziejach młodzieży studiującej prawo we Wrocławiu zapowiadał się obiecująco, jak już bowiem wspomniałem, w 1849 r. habilitował się na podstawie monografii o służebnościach – *Kritische Eröterungen über die Servitutenlehre nach dem römischen Rechte nebst einem Anhang über das interdictum uti possodetis* – pochodzący z Wielkopolski J. Zielonacki, który wcześniej (w 1845 r.) doktoryzował się na uniwersytecie w Berlinie[65].

O życiu i studiach polskich studentów we Wrocławiu w tym okresie starano się informować na forum periodyków, ukazujących się w innych zaborach. Także studenci wrocławscy starali się pisać o studiach w innych polskich ośrodkach akademickich, szczególnie na odradzających się uniwersytetach w Krakowie i Lwowie. W pierwszym zeszycie wydawanego we Wrocławiu od 1851 r. „Znicza" (pierwszego polskiego czasopisma studenckiego, ukazującego się we Wrocławiu) znajdujemy między innymi obszerną i ciekawą korespon-

---

[62] *Ibidem*, s. 125.

[63] H. Barycz, *Polska młodzież akademicka we Wrocławiu przed powstaniem styczniowym (1858–1863)*, „Sobótka" 1946, półrocznik II, s. 159–160. To samo dzieło por. w: *idem*, *Z dziejów…*, s. 391–440.

[64] *Ibidem*, s. 159.

[65] J. Kodrębski, *Prawo rzymskie w Polsce XIX wieku*, b.n.w., Łódź 1990, s. 232.

dencję ze Lwowa, w której autor skreślił dość szczegółowo obraz stosunków na Uniwersytecie Lwowskim i jego stan naukowy[66].

Wśród profesury na Wydziale Prawa w tym okresie znajdujemy także bardzo przychylnego Polakom, pochodzącego z Dobrodzienia, profesora prawa kościelnego Ludwiga Antona Gitzlera. Był on drugim – oprócz E.T. Gauppa – z profesorów, którzy są najczęściej wymieniani w XIX w. na świadectwach ukończenia studiów przez późniejszych urzędników górnośląskich[67] tej części Śląska, gdzie żywioł polski w tym czasie był najmocniejszy. Nawet biografowie niemieccy L.A. Gitzlera podkreślają, że jego językiem ojczystym był język polski. To tłumaczy jego przychylność do Polaków. L.A. Gitzler najczęściej określany jest jako niemiecki obrońca polskiego Śląska[68]. Znany był także z życzliwej przychylności do studiujących we Wrocławiu Polaków i utrzymywania z nimi trwałych kontaktów. Występował on między innymi w latach 50. XIX w. na forum Senatu uniwersyteckiego w obronie przed władzami policyjnymi Towarzystwa Literacko-Słowiańskiego, którego działalność zawieszono w 1853 r. To dzięki staraniom u władz L.A. Gitzlera zgodzono się na wznowienie działalności zreorganizowanego Towarzystwa[69], nadzór nad którym i kierownictwo Senat Uniwersytetu w 1854 r. powierzył także L.A. Gitzlerowi. Przez sześć lat, od marca 1854 r. do listopada 1860 r., był on kuratorem Towarzystwa (zastąpił go Wojciech Cybulski). Ponownie na krótko został kuratorem po śmierci W. Cybulskiego w 1867 r., tym razem na stanowisku zastąpił go w 1868 r. Władysław Nehring[70]. W okresie, gdy był po raz pierwszy kuratorem Towarzystwa – 7 października 1854 r. – przedstawiono jemu i pruskiemu ministrowi oświaty Karlowi Ottonowi von Raumerowi statut Towarzystwa, w którym dokonano zmian, zwiększających nadzór kuratora nad Towarzystwem. Natomiast w 1859 r. dokonał reformy *Ustaw TLS*. Zmiany te pozwoliły Towarzystwu na rozwinięcie szerszej niż dotychczas działalności naukowej, a także podjęcie prac nad wydaniem *Pamiętnika TLS*. Okres kuratorstwa L.A. Gitzlera

[66] A. Karbowiak, *Młodzież polska akademicka*…, s. 295.

[67] M. Czapliński, *Historia Śląska*…, s. 65.

[68] *Dziesięć wieków marzeń o wspólnej Europie* [rozmowa Krystyny Turwid z prof. Franciszkiem Antonim Markiem], „Indeks. Pismo Uniwersytetu Opolskiego" 2004, nr 7–8, s. 21.

[69] S. Wallis, *„Znicz", pismo zbiorowe młodzieży polskiej we Wrocławiu, 1851–1852*, „Zaranie Śląskie" 1935, R. XI, z. 4, s. 287.

[70] T. Kulak, *Historia Wrocławia*…, s. 189; E. Achremowicz, T. Żabski, *Towarzystwo Literacko-Słowiańskie*…, s. 15.

w zakresie działalności naukowej Towarzystwa nie był zbyt znaczący, ale niezwykle ważny w historii organizacyjnej Towarzystwa. L.A. Gitzler był bowiem kuratorem Towarzystwa w trudnych, przełomowych dla niego chwilach i uchronił je od upadku. Jako doświadczony prawnik umiejętnie wywiódł zawiłe sprawy Towarzystwa, dzielone dotychczas między kompetencje Uniwersytetu i policji. Dlatego też członkowie Towarzystwa „z serdeczną wdzięcznością przyjmowali gotowość jego do przyjęcia opieki nad Towarzystwem”[71].

Po zakończeniu powstania wielkopolskiego jego uczestnik, L. Wegner, w okresie studiów aktywny członek Towarzystwa Literacko-Słowiańskiego, późniejszy członek dyrekcji poznańskiego Bazaru[72], skończył studia prawnicze we Wrocławiu, zwieńczone doktoratem w 1849 r. Stanisław Broekere (prawnik i działacz społeczny) także przerwał na krótką chwilę studia prawnicze – w okresie Wiosny Ludów, by przyłączyć się do powstania w Wielkopolsce – które rozpoczął w Berlinie, a w latach 1847–1851 kontynuował we Wrocławiu. W trakcie studiów we Wrocławiu był, jak większość Polaków, członkiem Towarzystwa, po studiach zaś – sędzią w Kępnie i Gostyniu[73].

Świętem dla członków Towarzystwa była obrona 31 marca 1854 r. doktoratu z zakresu prawa, kończąca rozpoczęte w 1850 r. studia prawnicze pochodzącego z Poznania Józefa Węclewskiego. On sam bowiem, jak też jego adwersarze w tym przewodzie: Władysław Nehring (ówczesny student wydziału filozoficznego) oraz Stanisław Sczaniecki (student prawa) byli członkami Towarzystwa. Praca ta była dedykowana promotorowi E.T. Gauppowi, członkiem komisji doktorskiej był natomiast L.A. Gitzler[74]. Na podkreślenie zasługuje także tytuł wspomnianej rozprawy doktorskiej: *Statutum Vislicense sive jus*

---

[71] T. Mikulski, *Temat Wrocław. Szkice śląskie*, SILESIANA Dolnośląski Salon Wydawniczy, Wrocław 1961, s. 62 i 72; M. Pater, *Historia…*, s. 232; T. Kulak, M. Pater, W. Wrzesiński, *Historia Uniwersytetu Wrocławskiego 1702–2002*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2002, s. 90; E. Achremowicz, T. Żabski, *Towarzystwo Literacko-Słowiańskie…*, s. 18, 158–159 i 282; M. Pater, *Z dziejów Polonii uniwersyteckiej we Wrocławiu w XIX wieku*, w: *Studia nad przeszłością i dniem dzisiejszym Uniwersytetu Wrocławskiego*, t. I, red. W. Wrzesiński, PWE, Warszawa – Wrocław 1989, s. 33.

[72] D. Pędzińska, *Wegner Leon*, w: *WSB*, szp. 803.

[73] *A. Gulczyński, Broekere Stanisław*, w: *Słownik biograficzny Wielkopolski…*, szp. 53.

[74] Archiwum Uniwersytetu Wrocławskiego, *Acta betreffend laufende Promotionen 1852–1855*, sygn. P53, k. 118, 123, 130–132, 145, 172–175.

civile polonorum antiquum, part. prior., należący do rzadkości w tym czasie i możliwy do napisania tylko pod opieką E.T. Gauppa[75].

Nie ukończył podjętych we Wrocławiu w 1853 r. studiów prawniczych Stanisław Stablewski (późniejszy poseł do sejmu pruskiego), pomimo że niewiele do tego brakło (rozpoczął je przed trzema laty w Berlinie, po ukończeniu w 1850 r. gimnazjum we Wrocławiu)[76]. Długą drogę do dyplomu przebył także Zygmunt Wilkoński, który studia prawnicze odbywał na uniwersytetach we Wrocławiu, Heidelbergu, Berlinie i ponownie we Wrocławiu, gdzie 27 czerwca 1856 r. zdał egzamin państwowy, obronił pracę doktorską: *Quaestiones de querela inofficiosi testamenti, imprimis interpretatione L. 19. D. de inoff. test. (V, 2) nixae*, i otrzymał tytuł doktora obojga praw, tj. prawa rzymskiego i kanonicznego. Jego adwersarzami w tym przewodzie byli trzej przyjaciele ze studiów: Eugeniusz Czarliński, T. Kremski i Teofil Lamche oraz doktor medycyny Adam Gliszczyński[77], natomiast członkami komisji doktorskiej – m.in. L.A. Gitzler i sławny T. Mommsen[78].

W latach 1854–1856 studiował prawo we Wrocławiu Paweł Letocha, który już po ukończeniu tych studiów w 1857 r. w Berlinie powrócił do Wrocławia i praktykował jako auskultator. Po zdaniu egzaminów sądowych przez lata sądził w różnych sądach na terenie Niemiec (od 1874 r. na stałe w Berlinie). Przez wiele lat reprezentował ludność Górnego Śląska w sejmie pruskim i niemieckim *Reichstagu*[79]. Prawo w latach 50. XIX w. we Wrocławiu, rozpoczynając je najpierw w Berlinie, studiował także Władysław Jażdżewski, znany również jako zasłużony wielkopolski znawca archeologii i numizmatyki[80]. Natomiast przed wybuchem powstania styczniowego ze względu na początki gruźlicy płuc studia prawnicze musiał przerwać po dwóch latach, urodzony w 1843 r. we Wrocławiu, Stanisław Oppeln-Bronikowski (przydomka nie używał), syn profesora

[75] J. Węclewski, *Statutum Vislicense sive jus cicvile polonorum antiquum, part. prior.*, Vratislaviae 1854, s. I, III i 43.

[76] S. Leitgeber, *Stablewski Stanisław*, w: *WSB*, szp. 691.

[77] S. Wilkoński, *Quaestiones de Querela inofficiosi testamenti, imprimis interpretation L. 19. D. de inoff. Test. (V. 2) nixae*, b.n.w., Vratislaviae 1856, s. 1 i 43.

[78] Archiwum Uniwersytetu Wrocławskiego, *Acta betreffend laufende Promotionen 1856–1858*, sygn. P55, k. 6, 13, 15, 17, 19–22, 125, 128, 130, 135–137.

[79] A. Galos, *Letocha Paweł*, w: *Śląski Słownik Biograficzny*, red. J. Kantyka, W. Zieliński, t. II, b.n.w., Katowice 1979, s. 149.

[80] A. Wędzki, *Jażdżewski Władysław*, w: *WSB*, szp. 294–295.

gimnazjum w Poznaniu i w Ostrowie Wielkopolskim. Działał on również bardzo aktywnie w Towarzystwie Literacko-Słowiańskim, w 1861 r. był członkiem stałej komisji bibliotecznej Towarzystwa oraz pomocnikiem bibliotekarza[81].

Niewątpliwie najbardziej znanym spośród polskich prawników studiujących w tym okresie we Wrocławiu był Teodor Dydyński, późniejszy profesor prawa rzymskiego Szkoły Głównej Warszawskiej i – przez 39 lat – Cesarskiego Uniwersytetu Warszawskiego. Podczas studiów we Wrocławiu w latach 1856 –1858 studiował filologię klasyczną, ale również historię, słuchając wykładów znanego historyka Polski R. Roeppella, oraz historię literatury, uczęszczając na wykłady W. Cybulskiego. Największy chyba jednak wpływ na osobowość T. Dydyńskiego wywarły wykłady z prawa rzymskiego G.P.E. Huschkego, drugiego po T. Mommsenie najbardziej znanego romanisty wrocławskiego. G.P.E. Huschke, uczeń C. von Savigny'ego, był też jednym z czołowych przedstawicieli niemieckiej szkoły historycznej w romanistyce. Być może w przyszłości pod jego wpływem, już jako profesor, T. Dydyński zajął się postacią Gajusa i jego *Instytucjami*, dokonując ich przekładu na język polski, ale wcześniej pod wpływem G.P.E. Huschkego T. Dydyński w 1858 r. przeniósł się na studia prawnicze do Berlina i już do śmierci zajmował się wyłącznie prawem rzymskim. Powrócił jednak do Wrocławia, po uzyskaniu bowiem w 1864 r. w Heidelbergu doktoratu na podstawie rozprawy o służebnościach w prawie rzymskim rozpoczął we Wrocławiu, jako referendarz, aplikację sądową, którą po roku ukończył[82].

Polacy studiujący prawo we Wrocławiu nie ustawali w dalszym ciągu w działalności niepodległościowej. W latach 1861–1862 studiował prawo we Wrocławiu książę Roman Czartoryski, jeden z późniejszych oskarżonych w wielkim „pokazowym" procesie berlińskim o zdradę stanu[83]. Natomiast w bitwie pod Brdowem w 1863 r., podczas powstania styczniowego[84], zginął

---

[81] H. Barycz, *Polska…*, s. 212.

[82] J. Kodrębski, *Teodor Dydyński (1836–1921)*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne, seria I, z. 59, Łódź 1968, s. 137 i 139; J. Kodrębski, *Prawo…*, s. 199–201.

[83] H. Barycz, *Polska…*, s. 222.

[84] W styczniu 1963 r., w setną rocznicę wybuchu powstania styczniowego, na gmachu Uniwersytetu Wrocławskiego wmurowano imienną tablicę pamiątkową, upamiętniającą zgon studentów Uniwersytetu we Wrocławiu, walczących w tym powstaniu. Znalazły się na niej także nazwiska studiujących tam prawo Polaków, m.in. właśnie Karola Libelta. Por. E. Achremowicz, T. Żabski, *Towarzystwo Literacko-Słowiańskie…*, s. 213, przyp. 47.

studiujący prawo we Wrocławiu (od półrocza zimowego roku akademickiego 1862/1863) Karol Libelt – młodszy syn znanego filozofa (ulubionego ucznia Hegla) i działacza społeczno-politycznego o tym samym imieniu i nazwisku.

Zamyka ten kolejny okres w dziejach studiów Polaków we Wrocławiu Antoni Donimirski (sędzia i redaktor), który studiował prawo we Wrocławiu i w Heidelbergu, doktorat zaś obronił w 1869 r. w Berlinie. W 1882 r. osiadł w Wiedniu, a od 1887 r. – w Warszawie.

1871–1914

Po 1870 r. zmieniła się struktura wiekowa słuchaczy prawa we Wrocławiu, którzy w latach 1871–1885, w porównaniu do innych kierunków studiów, stanowili najmłodszą grupę wiekową. Wywodzili oni się przeważnie ze sfer ziemiańskich oraz zamożnych rodzin inteligenckich i mieszczańskich[85], a więc tych grup, które odgrywały w ówczesnym społeczeństwie polskim przodującą rolę.

W ramach Towarzystwa Literacko-Słowiańskiego – ciągle pozostającego najważniejszą polską organizacją akademicką – w latach 1873–1883 działała sekcja prawnicza[86]. Za cel działania, zdaniem Antoniego Karbowiaka, sekcja stawiała sobie naukę prawa polskiego i polskiej terminologii prawniczej. Taki być może był cel powołania sekcji, najwięcej jednak wystąpień na jej forum odnosiło się do prawa rzymskiego, którego gwiazda w tym czasie już powoli gasła. Niestety, z powodu malejącej liczby członków sekcję musiano rozwiązać. Pomimo to w latach 1874–1883 na forum sekcji 45 osób wygłosiło łącznie 81 referatów[87], co należy uznać za całkiem niezły wynik.

Wielu Polaków studiujących prawo we Wrocławiu było także członkami Towarzystwa Górnośląskiego przy Uniwersytecie Wrocławskim, które szczególnie aktywne na polu działalności narodowej stało się po zaniechaniu działalności przez Towarzystwo Literacko-Słowiańskie. Franciszek Szymiczek wśród jego członków wymienia między innymi: Ludwika Graeve, Wojciecha Lipskiego (obydwaj ukończyli gimnazjum w Ostrowie), Wiktora Losa, Piotra Żuraw-

[85] W. Molik, *Polskie…*, s. 81.

[86] *Ibidem*, s. 161–162. Antoni Karbowiak podaje, iż istniała ona w latach 1878–1884; A. Karbowiak, *Młodzież polska akademicka…*, s. 25–26.

[87] *Ibidem*; E. Achremowicz, T. Żabski, *Towarzystwo Literacko-Słowiańskie…*, s. 420–423.

skiego, Franciszka Stillera, Botziana i Romana Szeptyckiego[88]. Polskich studentów studiujących prawo znajdujemy także w Towarzystwie Akademików Górnoślązaków – należeli do nich m.in.: Paweł Antoni Rybok, Piotr Hylla, Edmund Paczkowski, Jan Robota, Karol Grelich, Alfred Przybyła, Maksymilian Jankowski, Konstanty Wolny, Brunon Kudera i Jan Kowalczyk[89]. F. Szymiczek wśród studentów prawa, członków zwyczajnych Towarzystwa Akademików Górnoślązaków, podaje również Wojciecha Korfantego[90].

W latach 1886–1919 na Uniwersytecie we Wrocławiu Polacy obronili 29 doktoratów z zakresu prawa i ekonomii. Zajmowali oni pod tym względem trzecie miejsce po wydziałach: medycznym i filozoficznym[91], ale trzeba dodać, że wśród prawników tradycja ubiegania się o doktorat nie była tak silnie rozwinięta, jak wśród innych profesji. Tylko nieliczni spośród nich pracę doktorską stawiali przed praktyką zawodową[92].

Kariera naukowa Polaków w zakresie nauk prawnych na ogół kończyła się na stopniu doktora. Nadawanie Polakom wyższych stopni bądź też tytułów naukowych spotykało się z niechęcią ówczesnej profesury wrocławskiego Wydziału Prawa. Potwierdzeniem tej tezy może chociażby być fakt, iż w drugiej połowie XIX w. i na początku XX w. żaden spośród z przyszłych asystentów i docentów Uniwersytetu Jagiellońskiego nie dokonywał peregrynacji naukowej w Wrocławiu, natomiast w zakresie nauk medycznych – aż 10. Udawali się oni natomiast na wydziały prawnicze do znacznie bardziej odległego Berlina, Lipska czy Monachium[93].

W latach 1872–1875 prawo we Wrocławiu studiował Czesław Czypicki, między innymi członek Towarzystwa Literacko-Słowiańskiego. Po studiach był notariuszem i adwokatem w Koźminie[94]. W 1872 r. także Józef Iłowiecki podjął

---

[88] F. Szymiczek, *Stowarzyszenia akademickie…*, s. 176–179 i 181.

[89] *Ibidem*, s. 186 i 188.

[90] *Ibidem*, s. 186.

[91] Zupełnie inaczej jednak sytuacja przedstawiała się roku akademickim 1911/1912, w którym studenci studiujący prawo we Wrocławiu znaleźli się na czwartym miejscu po medycynie, teologii i rolnictwie. I pomimo to było ich aż 30, stanowiąc pod tym względem najliczniejszą grupę studiujących prawo Polaków na wyższych uczelniach pruskich; *ibidem*, s. 199, tab. 17.

[92] Chodzi tylko o doktoraty opublikowane; W. Molik, *Polskie…*, s. 126 i 127, tab. 13.

[93] U. Perkowska, *Kształtowanie się zespołu naukowego w Uniwersytecie Jagiellońskim (1860–1920)*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1975, s. 90, tab. 3 i s. 103–105.

[94] W. Jakóbczyk, *Czypicki Czesław*, w: *WSB*, szp. 133; A. Gulczyński, *Czypicki Czesław*, w: *Słownik biograficzny Wielkopolski…*, szp. 74.

studia na Wydziale Prawa we Wrocławiu, ale następnie przeniósł się na medycynę, zostając w przyszłości znanym lekarzem i literatem. W trakcie studiów, jak wielu Polaków studiujących we Wrocławiu, był członkiem Towarzystwa Literacko-Słowiańskiego[95]. Prawo we Wrocławiu i potem w Berlinie studiował także w tym czasie uczeń gimnazjum w Chełmnie – Alfons Chmielewski, późniejszy działacz społeczny na Kaszubach[96].

W 1877 r. studia prawnicze we Wrocławiu rozpoczął Ludwik Graeve (późniejszy poseł do parlamentu niemieckiego), a w 1880 r. – jego cioteczny brat Wojciech Lipski (późniejszy członek pruskiej Izby Panów i ojciec Józefa Lipskiego, ostatniego przedwojennego ambasadora RP w Berlinie, także absolwenta prawa we Wrocławiu). Obydwaj byli również członkami Towarzystwa Górnośląskiego przy Uniwersytecie Wrocławskim[97]. Prawie trzydzieści lat wcześniej studia we Wrocławiu ukończył także stryj W. Lipskiego – Jan Józef Lipski. Przypieczętował je doktoratem: *De jure decimarum ecclesiasticarum in Polonia animadversiones historicae*, który obronił w 1852 r.[98]

W latach 1878–1881 prawo we Wrocławiu studiował Paweł Radwański, który po zdaniu egzaminów asesorskich w Berlinie w 1887 r. osiadł jako adwokat w Pszczynie, w przyszłości stając się obrońcą wielu polskich działaczy politycznych[99]. Na początku lat 90. XIX w. prawo we Wrocławiu studiował Kazimierz Czapla, później także adwokat, prowadzący od 1896 r. kancelarię w Bytomiu[100].

Niecałe półtora roku, od października 1884 r. do stycznia 1886 r., prawo we Wrocławiu studiował Roman Szeptycki, późniejszy greckokatolicki metropolita kijowsko-halicki. Bardziej chyba jednak niż studia prawnicze interesowały go wykłady z filozofii, a szczególnie teologii, na które także w tym czasie uczęszczał. Świadczą o tym wypowiedziane po latach słowa jego matki, Zofii z Fredrów Szeptyckiej: „Romciowi Pan Bóg żadnego paragrafu prawa cudow-

[95] E. Jakubek, *Ilowiecki Józef*, w: *Słownik biograficzny Wielkopolski…*, szp. 125.

[96] A. Mańkowski, *Chmielewski Alfons*, w: *Polski Słownik Biograficzny*, t. III, Kraków 1937, szp. 324.

[97] F. Szymiczek, *Stowarzyszenia akademickie…*, s. 176–177.

[98] J. Lipski, *De jure decimarum ecclesiasticarum in Polonia animadversions historicae*, b.n.w., Vratislaviae 1852, s. 33.

[99] A. Galos, *Radwański Paweł*, w: *Śląski Słownik Biograficzny*,, t. I, red. J. Kantyka, W. Zieliński, b.n.w.,,Katowice 1977, s. 219–220.

[100] H. Zieliński, *Czapla Kazimierz*, w: *Śląski Słownik Biograficzny…*, t. II, s. 62.

nie nie wypisał, ale myślę, że kiedyś w niebie odnajdzie niejeden dzień nauki i powrotu do niej wypisane złotem"[101].

Od 1887 r. studiował prawo we Wrocławiu – po zaliczeniu pierwszego roku studiów w Berlinie – Wojciech Stefan Trąmpczyński[102]. Studia ukończył w 1891 r. ze stopniem doktora praw. Podobnie jak W.S. Trąmpczyński, studia w 1880 r. podjął we Wrocławiu kolejny znany prawnik wielkopolski – Władysław Kazimierz Seyda, także kończąc je doktoratem w 1883 r.[103] Obydwaj po 1918 r. współtworzyli struktury niepodległego państwa polskiego: W.S. Trąmpczyński był m.in. marszałkiem Sejmu Ustawodawczego, a W.K. Seyda – I prezesem Sądu Najwyższego. W trakcie studiów we Wrocławiu obydwaj byli także członkami Towarzystwa Literacko-Słowiańskiego: W.S. Trąmpczyński – jego przedostatnim kasjerem, a W.K. Seyda – prelegentem na forum sekcji prawnej Towarzystwa. W semestrze letnim roku akademickiego 1880 miał wystąpienie: *O zasiedzeniu*, a w semestrze zimowym roku 1882/1883 – dwa wystąpienia o: *Przewinieniu oporu przeciw władzy państwowej (na podstawie § 113 kodeksu karnego Rzeszy Niemieckiej)* i *O szkołach i teoriach prawnych*[104].

Oprócz studentów związanych z ruchami niepodległościowymi w Wielkopolsce pod koniec XIX w. wielu studentów polskich studiujących prawo wspierało także poczynania polityków walczących w obronie polskości Śląska. Najbardziej znanym politykiem w tym zakresie był Wojciech Korfanty – według wszelkich danych nie studiował on jednak prawa we Wrocławiu. Natomiast ukończył je w 1898 r. (a także studia ekonomiczne, na których studiował W. Korfanty) Ludwik Begale, adwokat i znany działacz społeczny, późniejszy współpracownik Korfantego oraz Seydy[105].

Prawo we Wrocławiu studiował także Franciszek Lerch (u. 1880 r. w Biedrzychowicach). W czasie studiów należał do tajnej polskiej organizacji studenckiej – Związku Młodzieży Polskiej „Zet", będąc w niej jednym z pierw-

[101] Z. Szeptycka, *Młodość i powołanie ojca Romana Andrzeja Szeptyckiego zakonu św. Bazylego Wielkiego*, Towarzystwo Przyjaciół Polonistyki Wrocławskiej, Wrocław 1993, s. 103.

[102] J. Pietrzak, *Trąmpczyński Stefan Wojciech*, w: *WSB*, szp. 770.

[103] J. Terej, *Seyda Władysław Kazimierz*, w: *WSB*, szp. 656; K. Pol, *Poczet prawników polskich…*, s. 602.

[104] E. Achremowicz, T. Żabski, *Towarzystwo Literacko-Słowiańskie…*, s. 422–423.

[105] I.K. Głodowski, *Begale Ludwik*, w: *WSB*, szp. 45; A. Gulczyński, *Begale Ludwik*, w: *Słownik biograficzny Wielkopolski…*, szp. 34.

szych studentów świeckich z terenu Górnego Śląska[106]. Obok studiów prawniczych F. Lerch słuchał ponadto wykładów Władysława Nehringa z zakresu literatury słowiańskiej (zwłaszcza polskiej) oraz etnografii. Był bardzo zdolnym prawnikiem, stąd Karl Georg Rudolf Leonhard (znany przede wszystkim jako świetny komentator uchwalonego w 1896 r. *Bürgerliches Gesetzbuch*) zaproponował mu asystenturę przy katedrze Prawa Cywilnego. F. Lerch nie skorzystał jednak z tej nęcącej propozycji, gdyż nie mógłby się wtedy poświęcić pracy społeczno-narodowej na Górnym Śląsku. Po ukończeniu studiów F. Lerch został oddelegowany do pracy w Berlinie, a w 1910 r. osiedlił się jako polski adwokat w Opolu.

Spośród Wielkopolan studentem prawa w tym okresie był Witold Celichowski, który po ukończeniu gimnazjum św. Marii Magdaleny w Poznaniu studiował prawo na kilku uniwersytetach – w Berlinie, Monachium, Wrocławiu i Getyndze, kończąc naukę tytułem doktora praw w 1897 r. Po krótkiej praktyce sądowej w 1900 r. otworzył w Poznaniu kancelarię adwokacką. Bronił m.in. polskich studentów w procesie w Poznaniu (1901 r., wspólnie z W.K. Seydą) oraz uczniów gimnazjum w Gnieźnie (1903 r.)[107]. Trzydzieści lat wcześniej natomiast także rozpoczął studia prawnicze we Wrocławiu i w Berlinie Zygmunt Celichowski (ojciec Witolda). Porzucił je jednak na rzecz filologii i historii, zostając zarządcą Biblioteki Kórnickiej (od 1870 r.), wydawcą źródeł i znanym działaczem społecznym[108].

W. Celichowski, wraz ze wspomnianym wcześniej C. Czypickim, działali w latach 90. XIX w. w Związku Towarzystw Przemysłowych w Poznaniu[109]. Z organizacjami zrzeszającymi przemysłowców w Wielkopolsce (Związkiem Fabrykantów w Poznaniu, Spółką dla Popierania Przemysłu) związany był także Józef Englich, który studiował prawo w Berlinie, Monachium, Wrocławiu i Królewcu (i doktoryzował się w 1901 r.)[110].

W pierwszych latach XX w. studia prawnicze, rozpoczęte w Berlinie po ukończeniu gimnazjum w 1897 r., zakończył doktoratem we Wrocławiu Marian

[106] F. Szymiczek, *Stowarzyszenia akademickie…*, s. 111.

[107] Z. Kaczmarek, *Celichowski Witold*, w: *WSB*, szp. 96.

[108] I. Teresińska, *Celichowski Zygmunt*, w: *WSB*, szp. 97.

[109] T. Filipowicz, *Moje wspomnienia (1860–1932)*, b.n.w., Poznań 1933, s. 79–80.

[110] M.S. Rum, *Englich Józef*, w: *WSB*, szp. 173.

Seyda (kolejny znany działacz endecki w okresie międzywojennym)[111]. Jego starszy brat, Zygmunt Seyda (również doktor praw), postąpił odwrotnie: kilkanaście lat wcześniej rozpoczął studia we Wrocławiu, by później kontynuować je w Berlinie, Lipsku i Halle. Z. Seyda powrócił do Wrocławia, występując jako adwokat w obronie polskości ludności Śląska w procesie przeciwko arcybiskupowi Georgowi Koppowi[112].

W 1898 r., po trzech semestrach studiów teologicznych, przeniósł się na prawo Jan Jakub Kowalczyk (w latach 1895–1898 prezes Towarzystwa Akademików Górnoślązaków), późniejszy senator w Drugiej Rzeczypospolitej[113]. Natomiast w 1901 r. egzaminy referendarskie – po studiach prawniczych w Berlinie, Kilonii i Wrocławiu – złożył we Wrocławiu Stanisław Marian Michał Kobyliński, również późniejszy senator w Drugiej Rzeczypospolitej[114].

W 1898 r. na fakultecie medycznym Uniwersytetu we Wrocławiu immatrykulował się Konstanty Wolny, lecz już na pierwszym roku zmienił kierunek studiów, zgodnie ze swymi zainteresowaniami społeczno-politycznymi, na prawo. Podczas studiów K. Wolny był skarbnikiem Towarzystwa Akademików Górnoślązaków, a po jego rozwiązaniu w 1899 r. działał w tajnym Związku Młodzieży Polskiej „Zet". Studia prawnicze zakończył 18 grudnia 1901 r. Z Wrocławiem K. Wolny miał jeszcze kontakt podczas praktyk sądowych, które rozpoczął w sierpniu 1902 r. w sądzie w Trzebnicy, potem w Świdnicy i Zgorzelcu, a zakończył we Wrocławiu[115]. We Wrocławiu losy K. Wolnego ponownie zbiegły się z losami Wojciecha Korfantego (znał go wcześniej ze szkoły średniej w Katowicach), który studiował tam filozofię. Współpracownikiem W. Korfantego był także studiujący we Wrocławiu prawo w latach 1908–1913 Paweł Kempka, a ich obydwu – Brunon Kudera, który ukończył studia prawnicze we Wrocławiu w 1903 r., późniejszy adwokat w Mysłowicach. Na marginesie należy dodać, iż niektórzy spośród piszących o W. Korfantym autorów podają, że studiował on od 1896 r. na Wydziale Prawa[116], gdzie poważny wpływ

[111] J. Terej, *Seyda Marian*, w: *WSB*, szp. 655.

[112] J. Terej, *Seyda Zygmunt*, w: *WSB*, szp. 656–657.

[113] M. Orzechowski, *Kowalczyk Jan Jakub*, w: *Śląski Słownik Biograficzny…*, s. 121.

[114] A. Targ, *Kobyliński Stanisław Marian Michał*, w: *Śląski Słownik Biograficzny…*, s. 105.

[115] J. Ciągwa, *Wolny Konstanty*, w: *Śląski Słownik Biograficzny…*, t. III, s. 340.

[116] Chociażby Marian Orzechowski, autor jego biogramu w *Śląskim Słowniku Biograficznym*, t. I, s. 124, który pisze nawet, iż studiował on na Wydziale Prawnym i Ekonomicznym.

na niego wywarł ekonomista Werner Sombart. Jest to oczywista pomyłka, w tym czasie bowiem ekonomia na Uniwersytecie we Wrocławiu była wykładana na Wydziale Filozoficznym.

Łącznikiem pomiędzy towarzystwami polskimi, jakie powstawały przy uniwersytetach zachodnich na przełomie wieku XIX i XX, był studiujący we Wrocławiu prawo i czynnie udzielający się w organizacjach niepodległościowych Zygmunt Rabski (ur. 1881 r.).

W 1901 r. zakończył studia prawnicze we Wrocławiu Włodzimierz Krzyżankiewicz, które rozpoczął przed czterema laty, w 1897 r., w Berlinie, a następnie kontynuował w Monachium. Studia we Wrocławiu przypieczętował zdanym w 1901 r. egzaminem referendarskim. W przyszłości został wybitnym adwokatem wielkopolskim[117].

Wyłącznie na aktywności naukowej podczas studiów prawniczych we Wrocławiu w latach 1900–1902 skupił się Zygmunt Cybichowski, wybitny znawca prawa międzynarodowego. Przybył on tu po to, by zakończyć studia prawnicze, rozpoczęte przed trzema laty (w 1899 r.) w Berlinie, a od 1900 r. kontynuowane w Monachium. Po ich ukończeniu odbył krótkie studia uzupełniające w Strasburgu i Paryżu i już w tym samym roku (tj. 1902 r.) uzyskał stopień doktora nauk prawnych na uniwersytecie w Strasburgu na podstawie rozprawy: *Artikel 76 der Reichsverfassung*. Krótki okres od ukończenia studiów do doktoratu wskazuje, że Z. Cybichowski musiał nad nim rozpocząć pracę jeszcze podczas studiów we Wrocławiu, nawet jeśli był to typowy ówczesny doktorat niemiecki, a więc niezbyt obszerny. Po uzyskaniu stopnia doktora Z. Cybichowski jeszcze dwukrotnie przebywał we Wrocławiu. Pierwszy raz w latach 1903–1905, kiedy to odbywał aplikację sądową (najpierw w Poznaniu, a potem we Wrocławiu); i drugi raz w latach 1910–1911, kiedy był asesorem sądowym (najpierw we Wrocławiu, a potem w Berlinie). Habilitował się w 1911 r. na Uniwersytecie we Fryburgu na podstawie wysoko ocenionej rozprawy: *Das antike Volkerrecht*, opublikowanej w wersji podstawowej w 1907 r. we Wrocławiu[118]. Podobnie możemy powiedzieć o pochodzącym z Pomorza Zachodniego Władysławie Sowińskim, który w latach 1907–1911 studiował

[117] Z. Kaczmarek, *Krzyżankiewicz Włodzimierz*, w: *WSB*, szp. 387.

[118] A. Przyborowska-Klimczak, *Zygmunt Cybichowski (1879–1946)*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, red. A. Dębiński, W.Sz. Staszewski, M. Wójcik, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008, s. 53–54 i 57.

prawo, nauki o państwie, ekonomię i filozofię na uniwersytetach we Wrocławiu, Greifswaldzie i Monachium. Ostatecznie jednak w czerwcu 1911 r. zdał egzamin referendarski we Wrocławiu, a w lipcu tego samego roku otrzymał stopień doktora na podstawie pracy: *Zur Lehre von der Konkurrenz mit besonderer Rücksicht auf den Bankrott*, którego referentem (odpowiednik dzisiejszego promotora) był Xaver Gretener, a koreferentem (recenzentem) – Otto Fischer[119]. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości W. Sowiński specjalizował się w prawie morskim, będąc m.in. wykładowcą Uniwersytetu w Warszawie oraz Wyższej Szkoły Handlu Morskiego.

Według Stanisława Rogowskiego w okresie przed I wojną światową prawo we Wrocławiu studiował także jeszcze inny, później wybitny prawnik polski, Bronisław Stelmachowski (profesor Uniwersytetu w Poznaniu, ojciec Andrzeja Stelmachowskiego). Do Wrocławia miał on przybyć po uprzednich studiach w Berlinie i Monachium, a odszedł stamtąd do Getyngi[120].

Los tragicznie powiązał z Wrocławiem dzieje Bolesława Leonarda Marchlewskiego, chociaż początkowo nic tego nie zapowiadało. W 1906 r. stopniem doktora zakończył we Wrocławiu studia prawnicze rozpoczęte w 1902 r. we Wrocławiu (2 semestry), potem kontynuowane w Berlinie (również 2 semestry). Podstawą nadania mu stopnia doktora była rozprawa: *Das dingliche Vorkaufsrecht nach dem B. G. B. Insbesondere die Wirkungen gegen Dritte*, której referentem był Otto Fischer, a koreferentem – Herbert Meyer. Ponadto w październiku 1905 r. zdał on także we Wrocławiu pierwsze egzaminy prawnicze. Nie na wiele mu się to jednak zdało. Podejrzewany przez władze pruskie o uczestnictwo w tajnym ruchu patriotycznym i kontynuowanie działalności w środowisku akademickim, nie otrzymał zgody na otwarcie praktyki prawniczej, dlatego też, by przeżyć, rozpoczął pracę dziennikarską. Zginął 12 lipca 1922 r. w redakcji „Kuriera Poznańskiego", zamordowany przez Trzebiatowskiego, mieszkańca Torunia, germanofila mającego powiązania z Haken-Kreuz-

[119] W. Sowiński, *Zur Lehre von der Konkurrenz mit besonderer Rücksicht auf den Bankrott*, b.n.w., Borna-Leipzig 1912, s. 47.

[120] S. Rogowski, *Polscy prawnicy w górnośląskim systemie przejściowym (1922–1937)*, w: *Wybitni prawnicy na przestrzeni wieków*, red. M. Marszał, J. Przygodzki, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, s. 146.

-Organisation we Wrocławiu, który uważał, że „Kurier" jest zbyt mało antyżydowski[121].

Prawo, ekonomię i historię sztuki na uniwersytetach w Berlinie, Wrocławiu i Monachium, po uzyskaniu w 1902 r. matury studiował Antoni Banaszak. Po zdaniu w 1911 r. egzaminu sędziowskiego był adwokatem w Bochum, a następnie, po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, organizatorem sądownictwa w byłym zaborze pruskim[122].

W latach 1902–1906 studiował prawo – w Heidelbergu (1 semestr), Lipsku (1 semestr) i Monachium (1 semestr), a na końcu we Wrocławiu (4 semestry) – Zygmunt Czarnecki. Dwa lata po ukończeniu studiów, w styczniu 1908 r., obronił on także doktorat we Wrocławiu na podstawie pracy: *Das Prinzip der Proportionalität beim Notstande und bei der Notwehr.* Referentem jego pracy był karnista pochodzenia szwajcarskiego Xaver Gretener, koreferentem zaś – Otto Fischer. Natomiast trzy miesiące wcześniej, w listopadzie 1907 r., Czarnecki zdał we Wrocławiu egzaminy referendarskie[123].

Stopień doktora nauk na podstawie rozprawy o prawie sądowym (*Die angebliche Beschränkung des ordentlichen Rechtswegs durch das deutsche Gerichtsverfassungsgesetz*), po uprzednich studiach prawniczych w Berlinie i we Wrocławiu, uzyskał w październiku 1912 r. Włodzimierz Roman Seydlitz. Referentem w tym przewodzie był Otto Fischer, a koreferentem – Siegfried Brie. W czasie studiów we Wrocławiu W.R. Seydlitz był członkiem tajnego „Zetu". Po studiach przez dwa lata pracował w niemieckiej bankowości we Wrocławiu, potem wrócił do Wielkopolski, gdzie został znanym działaczem spółdzielczym[124]. Także jego starszy o dwa lata brat Mieczysław Seydlitz (późniejszy działacz samorządowy) zakończył doktoratem uzyskanym w maju 1912 r. studia prawnicze. Rozpoczął je w 1908 r. Berlinie (2 semestry), później w Monachium (3 semestry) i zakończył we Wrocławiu. Promotorem jego doktoratu na temat: *Die Kommanditeinlage insbesondere die des Erben eines persönlich*

[121] S. Wróbel, *Marchlewski Bolesław Leonard*, w: *WSB*, szp. 454; B. Marchlewski, *Das dingliche Vorkaufsrecht nach dem B. G. B. Insbesondere die Wirkungen gegen Dritte*, b.n.w., Posen 1908, s. 57.

[122] K. Rzepa, *Banaszak Antoni*, w: *WSB*, szp. 35.

[123] S. Czarnecki, *Das Prinzip der Proportionalität beim Notstande und bei der Notwehr*, b.n.w., Berlin 1909, s. 37; S. Leitgeber, *Czarnecki Zygmunt*, w: *WSB*, szp. 125.

[124] A. Dzięczkowski, *Seydlitz Włodzimierz Roman*, w: *WSB*, szp. 657.

haftenden Gesellschafters, był Herbert Oskar Meyer, a koreferentem – przyszły promotor doktoratu jego brata, Otto Fischer[125].

Dosłownie w chwili wybuchu I wojny światowej zakończył studia prawnicze we Wrocławiu Witold Jeszke (późniejszy poseł i senator w II RP), które rozpoczął w 1911 r. w Królewcu, a potem kontynuował w Lipsku. Oprócz prawa w tych wszystkich trzech miastach studiował on filozofię. We Wrocławiu w trakcie I wojny światowej, w 1914 r., zdał jeszcze egzamin referendarski, a w 1917 r. obronił doktorat (*Der Rechtsgrund der Neugründung des polnischen Staates*), którego promotorem był Siegfried Brie. W trakcie studiów Jeszke działał w tajnych organizacjach studenckich („Grupy Narodowe")[126].

Lista Polaków studiujących prawo we Wrocławiu jest oczywiście znacznie dłuższa. Tylko przykładowo można chociażby podać tu nazwiska: Jana Kulerskiego – urodzonego w 1894 r., działacza narodowego i społecznego, zmarłego we Wrocławiu w 1981 r.; Jana Potykę – urodzonego w 1886 r., który studiował we Wrocławiu i w Berlinie, a później był starostą świętochłowickim; Augustyna Bańczyka, któremu wybuch I wojny światowej przerwał studia prawnicze we Wrocławiu, późniejszego oficera polskich formacji zbrojnych na górnym Śląsku w okresie plebiscytowym i trzeciego powstania śląskiego[127]. Pełne poznanie przebiegu studiów we Wrocławiu tych bardziej i mniej znanych osób wymaga dalszych gruntownych badań.

Kończąc, przy okazji warto też wspomnieć o kilku osobach, które wprawdzie nie kończyły studiów prawniczych we Wrocławiu, ale bądź to z nim (tj. z prawem), bądź to z Wrocławiem miały jakiś związek. Doktorem obojga praw, którego promotorem był Jan Wincenty Bandtkie, był lektor języka polskiego na uniwersytecie we Wrocławiu w latach 1851–1880 Wincenty Kraiński. Niestety, z prawem we Wrocławiu nie miał nic wspólnego, a i jako lektor języka polskiego nie był też wysoko oceniany[128]. Warto jest także przywołać postać Stanisława Bełzy (znanego adwokata warszawskiego), który opiekował się Towarzystwem Akademików Górnośląskich we Wrocławiu, zasilając jego biblio-

---

[125] M. Seydlitz, *Die Kommanditeinlage insbesondere die des Erben eines persönlich haftenden Gesellschaters*, b.n.w., Posen 1912, s. I, 71.

[126] Cz. Demel, *Jeszke Witold*, w: *WSB*, szp. 299; W. Jeszke, *Der Rechtsgrund der Neugründung des polnischen Staates*, b.n.w., Posen 1918, s. IX.

[127] W. Zieliński, *Bańczyk Augustyn*, w: *Śląski Słownik Biograficzny…*, s. 20.

[128] R. Ergetowski, *Wincenty Kraiński – lektor języka polskiego na Uniwersytecie Wrocławskim (1851–1880)*, w: *idem*, *Silesiaca…*, s. 299.

tekę licznymi darami[129]. Był on także od 1897 r. członkiem honorowym tego Towarzystwa. Taki sam status członka honorowego Towarzystwa miał Adolf Parczewski[130], jeszcze bardziej znany adwokat, ówcześnie z Kalisza, a po odzyskaniu przez Polskę niepodległości – rektor Uniwersytetu im. Stefana Batorego w Wilnie. Studia we Wrocławiu zakończył także w 1881 r. Adolf Warschauer, który studiował tu historię i historię prawa. Zainteresowania tą ostatnią tematyką były na pewno wyjątkowe, ale późniejsza droga życiowa A. Warschauera, który od 1882 r. podjął pracę w archiwum państwowym w Poznaniu i był autorem wielu cennych prac z zakresu archiwistyki, świadczą o tym, że to zainteresowanie nie było przypadkowe[131].

*****

Mimo że Uniwersytet we Wrocławiu był jednym z tych uniwersytetów niemieckich, na którym Polacy przeważnie wybierali studia prawnicze, to jednak na przestrzeni XIX w. liczba ich stopniowo malała. Pozostaje to w pozornej sprzeczności z treścią niniejszego przyczynku, gdzie akurat rozważania dotyczące ostatniego okresu zajmują najwięcej miejsca. Wynika to jednak z faktu, że o ich studiach mamy najwięcej informacji. Zmniejszanie się liczby młodzieży polskiej studiującej prawo we Wrocławiu wynikało z kilku przyczyn. Po pierwsze, należały one do najbardziej kosztownych i czasochłonnych. Po drugie, przygotowywały głównie do wykonywania zawodu prawnika w Niemczech i tym samym nie były atrakcyjne dla większości polskich przybyszów z zaboru rosyjskiego i Galicji[132]. Po trzecie, w drugiej połowie XIX w. nastąpił rozkwit uniwersytetów w Krakowie i Lwowie, a także powstała Szkoła Główna w Warszawie (a po jej likwidacji – Cesarski Uniwersytet). Należy również wspomnieć o uniwersytetach w Rosji, które przejęły część polskiej młodzieży studiującej do tej pory prawo na uczelniach niemieckich.

Pomimo to Polacy studiujący na nim prawo na uniwersytecie we Wrocławiu w XIX w. zapisali piękną kartę, którą można się chlubić. I szczególnie

[129] B. Koredczuk, *Bełza Stanisław*, w: *Słownik biograficzny Wielkopolski południowo-wschodniej. Ziemi kaliskiej*, t. III, red. D. Wańka, Kaliskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Kalisz 2007, szp. 66.

[130] F. Szymiczek, *Stowarzyszenia akademickie…*, s. 187 i 189.

[131] W, Maisel, *Warschauer Adolf*, w: *WSB*, szp. 799.

[132] W. Molik, *Polskie…*, s. 117.

w roku obchodów 200-lecia Uniwersytetu we Wrocławiu i istnienia na nim Wydziału Prawa (trzeciego pod względem starszeństwa spośród istniejących wydziałów prawa w Polsce) warto o tym pamiętać.

Literatura

Achremowicz E., Żabski T., *Towarzystwo Literacko-Słowiańskie we Wrocławiu 1836–1886*, Ossolineum, Wrocław 1973.

Bardach J., *Wacław Aleksander Maciejowski i jego współcześni*, Ossolineum, Wrocław 1971.

Bartel W.M., *Nauki prawne*, w: *Historia nauki polskiej*, red. J. Michalski, t. III, *1795–1862*, Ossolineum, Wrocław 1977.

Barycz H., *Polska młodzież akademicka we Wrocławiu przed powstaniem styczniowym (1858–1863)*, „Sobótka" 1946, półrocznik II.

Barycz H., *Z dziejów polskich wędrówek naukowych za granicę*, Ossolineum, Wrocław –Warszawa–Kraków 1969.

Chosłowski J., *De iuramenti delationis indole*, b.n.w., Vratislaviae 1845.

Czapliński M., Kaszuba E., Wąs G., Żerelik R., *Historia Śląska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.

Czapliński M., *Udział Uniwersytetu Wrocławskiego w tworzeniu kadry urzędniczej na górnym Śląsku w XIX w.*, w: *Studia i materiały z dziejów Uniwersytetu Wrocławskiego*, red. T. Kulak, W. Wrzesiński, t. III, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1994.

Czarnecki S., *Das Prinzip der Proportionalität beim Notstande und bei der Notwehr*, b.n.w., Berlin 1909.

Davies N., Moorhouse R., *Mikrokosmos. Portret miasta środkowoeuropejskiego. Vratislavia–Breslau–Wrocław*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2003.

Dziesięć wieków marzeń o wspólnej Europie [rozmowa Krystyny Turwid z prof. Franciszkiem Antonim Markiem], „Indeks. Pismo Uniwersytetu Opolskiego" 2004, nr 7–8.

Ergetowski R., *Studia Józefa Kazimierza Plebańskiego i pierwsze lata jego nauczycielskiej pracy*, w: R. Ergetowski, *Silesiaca. Biblioteki – studenci – uczeni*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.

Ergetowski R., *Studia Wacława A. Maciejowskiego na Uniwersytecie Wrocławskim*, w: Ergetowski R., *Silesiaca. Biblioteki – studenci – uczeni*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.

Ergetowski R., *Wincenty Kraiński – lektor języka polskiego na Uniwersytecie Wrocławskim (1851–1880)*, w: Ergetowski R., *Silesiaca. Biblioteki – studenci – uczeni*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.

Ergetowski R., *Związki Jacoba Caro z polskimi uczonymi w latach 1862–1902*, w: Ergetowski R., *Silesiaca. Biblioteki – studenci – uczeni*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.

Filipowicz T., *Moje wspomnienia (1860–1932)*, b.n.w., Poznań 1933.

Jeszke W., *Der Rechtsgrund der Neugründung des polnischen Staates*, b.n.w., Posen 1918.

Karbowiak A., *Młodzież polska akademicka za granicą 1795–1910*, b.n.w., Kraków 1910.

Kodrębski J., *Prawo rzymskie w Polsce XIX wieku*, b.n.w., Łódź 1990.

Kodrębski J., *Teodor Dydyński (1836–1921)*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Nauki Humanistyczno-Społeczne, seria I, z. 59, Łódź 1968.

Kodrębski J., *Wacław Aleksander Maciejowski jako romanista*, „Czasopismo Prawno-Historyczne" 1974, t. XXVI, z. 1.

Koredczuk J., *Carl August Dominik Unterholzner – nieznany mistrz Wacława Aleksandra Maciejowskiego*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 3063, Prawo CCCV, Wrocław 2008.

Koredczuk J., *Ernst Theodor Gaupp – ojciec śląskiej historii prawa*, w: *Śląska Republika Uczonych*, red. M. Hałub, A. Mańko-Matysiak, vol. 3, b.n.w., Wrocław 2008.

Koredczuk J., *Przyczynek do sprawy habilitacji Ignacego Koschembahr-Łyskowskiego we Wrocławiu*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 2616, Prawo t. CCLXXXVIII, Studia Historycznoprawne, Wrocław 2004.

Koredczuk J., *Wrocławski okres w życiu Józefata Zielonackiego*, w: *Świat, Europa, mała ojczyzna. Studia ofiarowane Profesorowi Stanisławowi Grodziskiemu w 80-lecie urodzin*, red. M. Małecki, b.n.w., Bielsko-Biała 2009.

Kozub-Ciembroniewicz W., *Antoni Zygmunt Helcel (1808–1870)*, w: *Uniwersytet Jagielloński. Złota Księga Wydziału Prawa i Administracji*, red. J. Stelmach, W. Uruszczak, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000.

Kulak T., *Historia Wrocławia*. t. II. *Od twierdzy fryderycjańskiej do twierdzy hitlerowskiej*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2001.

Kulak T., Pater M., Wrzesiński W., *Historia Uniwersytetu Wrocławskiego 1702–2002*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 2002.

Lipski J., *De jure decimarum ecclesiasticarum in Polonia animadversions historicae*, b.n.w., Vratislaviae 1852.

Maleczyńska E., *Polskie tradycje naukowe i uniwersyteckie Wrocławia*, Wydawnictwa Instytutu Śląskiego, Wrocław 1946.

Marchlewski B., *Das dingliche Vorkaufsrecht nach dem B. G. B. Insbesondere die Wirkungen gegen Dritte*, b.n.w., Posen 1908.

Mikulski T., *Temat Wrocław. Szkice śląskie*, b.n.w., Wrocław 1961.

Molik W., *Polacy na Uniwersytecie we Frankfurcie nad Odrą na przełomie XVIII i XIX w. (1796–1806)*, „Przegląd Historyczno-Oświatowy" 1982, R. XXV, nr 1–2.

Molik W., *Polacy na uniwersytetach niemieckich 1795–1918. Stan i propozycje badań*, „Studia Historica Slavo-Germanica" 1982, t. XI.

Molik W., *Polskie peregrynacje uniwersyteckie do Niemiec 1871–1914*, b.n.w., Poznań 1989.

Opałek K., *Oświecenie*, w: *Historia nauki polskiej*, red. B. Suchodolski, t. II, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 1970.

Pater M., *Historia Uniwersytetu Wrocławskiego do roku 1918*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997.

Pater M., *Uniwersytet Wrocławski i jego polska przeszłość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1986.

Pater M., *W murach uniwersytetu. Patriotyczne tradycje wrocławskich studentów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław–Warszawa–Kraków 1962.

Pater M., *Z dziejów Polonii uniwersyteckiej we Wrocławiu w XIX wieku*, w: *Studia nad przeszłością i dniem dzisiejszym Uniwersytetu Wrocławskiego*, t. I, red. W. Wrzesiński, PWE, Warszawa–Wrocław 1989.

Perkowska U., *Kształtowanie się zespołu naukowego w Uniwersytecie Jagiellońskim (1860–1920)*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1975.

Pol K., *Poczet prawników polskich*, C.H. Beck, Warszawa 2000.

Polski Słownik Biograficzny, t. III, Polska Akademia Nauk, Kraków 1937.

Przyborowska-Klimczak A., *Zygmunt Cybichowski (1879–1946)*, w: *Profesorowie prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego*, red. A. Dębiński, W.Sz. Staszewski, M. Wójcik, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008.

Rabe C., *Alma Mater Leopoldina. Kolegium I Uniwersytet Jezuicki we Wrocławiu 1638–1811*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003.

Roepell R., *Zur Geschichte der Stiftung der Königliche Universität zu Breslau*, b.n.w., Breslau 1861.

Rogowski S., *Polscy prawnicy w górnośląskim systemie przejściowym (1922–1937)*, w: *Wybitni prawnicy na przestrzeni wieków*, red. M. Marszał, J. Przygodzki, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006.

Seydlitz M., *Die Kommanditeinlage insbesondere die des Erben eines persönlich haftenden Gesellschaters*, b.n.w., Posen 1912.

Słownik biograficzny Wielkopolski południowo-wschodniej. Ziemi kaliskiej, t. I, red. H. Tadeusiewicz, Kaliskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Kalisz 1998.

Słownik biograficzny Wielkopolski południowo-wschodniej. Ziemi kaliskiej, t. III, red. D. Wańka, Kaliskie Towarzystwo Przyjaciół Nauk, Kalisz 2007.

Sowiński W., *Zur Lehre von der Konkurrenz mit besonderer Rücksicht auf den Bankrott*, b.n.w., Borna-Leipzig 1912.

Szeptycka Z., *Młodość i powołanie ojca Romana Andrzeja Szeptyckiego zakonu św. Bazylego Wielkiego*, Towarzystwo Przyjaciół Polonistyki Wrocławskiej, Wrocław 1993.

Szymiczek F., *Stowarzyszenia akademickie polskiej młodzieży górnośląskiej we Wrocławiu 1863–1918*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław–Warszawa–Kraków 1963.

Śląski Słownik Biograficzny, t. I–III, red. J. Kantyka, W. Zieliński, b.n.w., Katowice 1977.

Wallis S., *„Znicz", pismo zbiorowe młodzieży polskiej we Wrocławiu, 1851–1852*, „Zaranie Śląskie" 1935, R. XI, z. 4.

Węclewski J., *Statutum Vislicense sive jus cicvile polonorum antiquum, part. prior.*, b.n.w., Vratislaviae 1854.

Wielkopolski Słownik Biograficzny, b.n.w., Warszawa–Poznań 1981.

Wilkoński S., *Quaestiones de Querela inofficiosi testamenti, imprimis interpretation L. 19. D. de inoff. Test. (V, 2) nixae*, b.n.w., Vratislaviae 1856.

Złota Księga Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii, red. J. Boć, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.

POLISH LEGAL STUDIES IN WROCLAW IN THE YEARS 1811–1914

Summary

Despite the fact that it was established in 1811, the University in Wrocław was one of those German universities at which Poles usually chose legal studies. However, the numbers of such studies gradually decreased over the 19th century. This was caused by several factors. First of all, these studies, which were also amongst the most costly and time-consuming ones, mostly prepared for the execution of legal profession in Germany. Therefore, they were not particularly attractive for the majority of Poles from areas under Russian rule or in Galicia, considering the heyday of the universities in Cracow, Lviv and the Main School in Warsaw. However, regardless of this fact, Poles studying law at the university in Wrocław were the authors of spectacular achievements in the history of European and national science. The fame of some of the professors teaching there, or at least their favour towards Poles were a factor in attracting Polish

students to Wrocław. By presenting the figures of less or more eminent scholars and university teachers and information about the students, which is possible to identify due to the existing resources, and their connection with Polish scientific circles and national and social organizations, this study is divided into four sub-periods closely connected with the history of the university in Wrocław, Prussia (Germany), as well as Polish lands in the 19th and at the beginning of the 20th centuries. This knowledge seems particularly important and useful especially now when the sounds of last year's celebrations of the 200th anniversary of the University in Wrocław and the Law Department at this university can still be heard – the Law Department is the third oldest from amongst the existing law departments in Poland.

Translated by mLingua Centrum Tłumaczeń

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 772 STUDIA ADMINISTRACYJNE NR 4 2012

WIESŁAW SIECIŃSKI

ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W II RP WEDŁUG KONSTYTUCJI Z 17 MARCA 1921 R. I KONSTYTUCJI Z 23 KWIETNIA 1935 R.

Słowa kluczowe: II Rzeczpospolita, Konstytucja Marcowa, administracja państwowa, struktury administracji

Keywords: The Second Polish Republic, the March Constitution, the state administration, the structure of administrative bodies

Wprowadzenie

Tworzenie podstaw państwowości w Polsce po I wojnie światowej miało swoje odniesienie do przerwanej przez zaborców działalności parlamentu polskiego. Uchwalona przez Sejm Czteroletni Konstytucja 3 Maja 1791 r. w świadomości dużej części Polaków w okresie zaborów istniała jako najważniejszy akt prawny, którego głównym zadaniem było ratowanie państwa przed utratą samodzielnego bytu. Sejm traktowano jako organ urzeczywistniający wolę narodu dążącego do odzyskania niepodległości i stworzenia suwerennego państwa polskiego.

Obowiązująca od 20 lutego 1919 r. Mała Konstytucja[1] wprowadzała w Polsce system rządów komitetowych[2]. Najwyższą władzę w państwie stano-

[1] Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu godnego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dziennik Praw Państwa Polskiego nr 19 z 17 lutego 1919 r. poz. 226).

wił Sejm Ustawodawczy, którego wolę mieli wykonywać Naczelnik Państwa oraz Rada Ministrów, jako swoisty komitet pozbawiony własnych, niezależnych od parlamentu uprawnień.

Niemal od pierwszych dni istnienia niepodległości państwa polskiego trwały debaty i prace nad konstytucją. Główny ciężar przygotowania projektu ustawy zasadniczej przyjęła na siebie powołana przez Sejm 14 lutego 1919 r. Komisja Konstytucyjna. W wyniku prac członków komisji w czerwcu 1920 r. przedstawiono projekt Konstytucji na posiedzeniu plenarnym Sejmu Ustawodawczego. Autorzy projektu oparli się na rozwiązaniach konstytucyjnych zastosowanych we Francji. Dostosowano do polskich potrzeb Konstytucję III Republiki Francuskiej z 1875 r. Przyjęta 17 marca 1921 r. Konstytucja[3] wprowadziła zasady:

- ciągłości państwa polskiego, co oznaczało nieakceptowanie rozbiorów i obcego panowania,
- republikańskiej formy państwa,
- zwierzchnictwa narodu,
- demokracji reprezentacyjnej, czyli przedstawicielskiej,
- podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądową,
- rządów parlamentarnych,
- państwa liberalnego (tj. ochrony interesów jednostki, mienia, poszanowania jej praw i wolności oraz umożliwienia rozwoju),
- jednolitości państwa (integralności terytorialnej),
- pluralizmu politycznego[4].

Uchwalenie ustawy zasadniczej, pomimo jej niedociągnięć, było wyrazem dojrzałości politycznej narodu polskiego oraz jego dążenia do zajęcia godnego miejsca wśród postępowych demokratycznych państw świata. Konstytucja bazowała przede wszystkim na zasadzie trójpodziału władzy i ustanowieniu parlamentu jako najważniejszej władzy ustawodawczej. Sprecyzowała też prawa, wolności i obowiązki obywateli, w tym prawa wyborcze, określiła kompetencje

[2] A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997*, OW Rytm, Warszawa 2001, s. 161.

[3] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (DzU RP nr 44 poz. 267).

[4] J. Muszyński, *Podstawy nauki o polityce, państwie i prawie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 163.

naczelnych władz państwa oraz unormowała podstawy stosunków między państwem a Kościołem.

Układ sił politycznych oraz różnice między orientacjami ideologicznymi i doktrynalnymi spowodowały, że system demokratyczny nie gwarantował stabilności państwa. Politycy związani z Piłsudskim dążyli do wzmocnienia władzy wykonawczej i w tym celu doprowadzili do nowelizacji Konstytucji w dniu 2 sierpnia 1926 r.[5], sankcjonując jednocześnie przemiany w życiu politycznym, do jakich doszło w wyniku zamachu wojskowego. Prezydent od tej pory otrzymał prawo rozwiązania parlamentu, pozbawiając Sejm i Senat obowiązującego dotychczas tzw. prawa do samorozwiązywalności. Mógł wydawać dekrety z mocą ustawy po rozwiązaniu parlamentu oraz na podstawie pełnomocnictw udzielonych mu w trybie ustawowym[6].

Postanowienia Konstytucji z 17 marca 1921 r. (tzw. Konstytucji Marcowej) były na tyle ogólne, że mogły być różnie interpretowane nie tylko przez doktrynę, ale też autorów ustaw. Było to głównym powodem opóźnienia w wydaniu ustawy o samorządzie terytorialnym i ostatecznie przyjęta wersja „małej ustawy" w postaci ustawy z 1933 r. była wyrazem tendencji, które przeważyły w życiu politycznym po 1926 r. Poprzedziło ją rozporządzenie Prezydenta RP z 1928 r. o organizacji i zakresie działania organów administracji ogólnej, które wprowadziło pierwsze ograniczenie roli samorządu na rzecz administracji ogólnej[7].

W II RP kolejną Konstytucję uchwalono 23 kwietnia 1935 r.[8] (tzw. Konstytucja Kwietniowa), ograniczając założenia liberalizmu i demokratyzmu Konstytucji z 1921 r. Nowa ustawa zasadnicza oparta została na zasadzie koncentracji władzy państwowej w osobie Prezydenta RP, obdarzając jego urząd kompetencjami ustawodawczymi, ustrojowymi, wykonawczymi, kontrolnymi i wojskowymi. Konstytucja Kwietniowa ograniczała pozycję ustrojową innych organów państwa, zwłaszcza ustawodawczych, a także prawa i wolności obywateli.

---

[5] Ustawa z 2 sierpnia 1926r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. (DzU RP 1926 r. nr 78 poz. 442).

[6] A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski*…, s. 193–199.

[7] J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Wolters Kluwer Sp. z o.o., Warszawa 2007, s. 284.

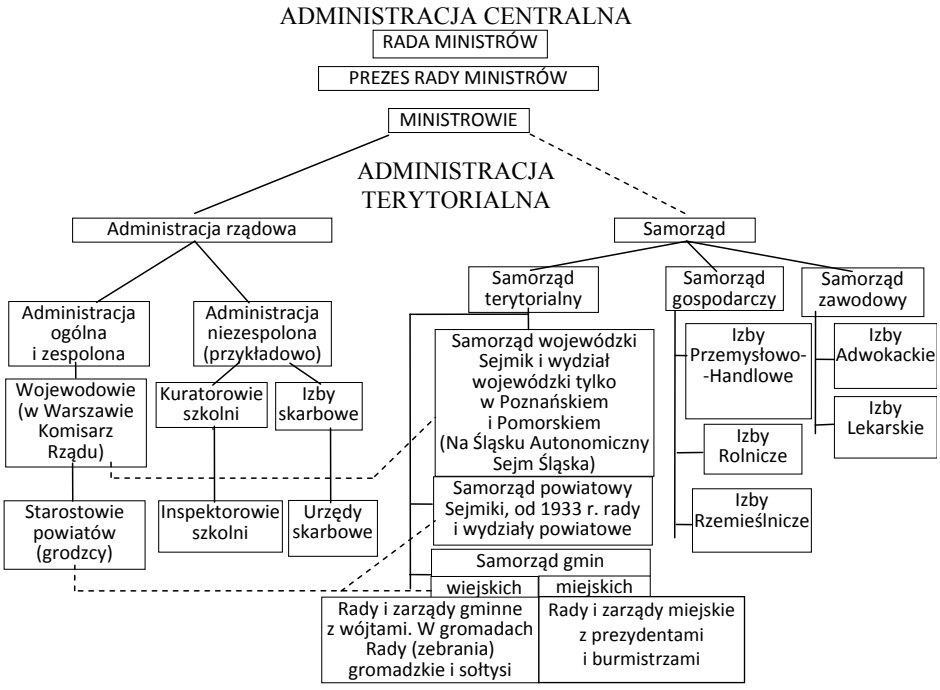
[8] Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (DzU RP nr 30 z 24 kwietnia 1935 r. poz. 227).

Struktura administracji publicznej w II Rzeczypospolitej

Aparat administracji publicznej w II RP tworzył zróżnicowany system organów. Ze względu na kryterium terytorialne wydzielono administrację centralną i terytorialną.

Administracja centralna sprawowana była przez Radę Ministrów i ministrów, premier był jedynie koordynatorem rządu (pierwszy między równymi), a nie jego kierownikiem. Administracja terytorialna dzieliła się na administrację rządową i samorząd. Organy administracji rządowej (terytorialnej) składały się z pionów administracji ogólnej i specjalnej. Administracja ogólna realizowała zadania należące do resortu spraw wewnętrznych. Ponieważ cechowało ją zespolenie z większością działów administracji specjalnej, nazywana była administracją zespoloną (natomiast administracja specjalna – niezespoloną).

Administracja publiczna w II Rzeczypospolitej



Źródło: J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 539.

Dla celów administracji ogólnej obszar państwa został podzielony na województwa, powiaty, gminy miejskie i wiejskie, będące jednocześnie jednostkami samorządu terytorialnego. Konstytucja sankcjonowała więc istnienie w państwie samorządu. Jednostki samorządu mogły się łączyć w związki dla przeprowadzenia zadań wchodzących w zakres samorządu. Związki takie mogły otrzymywać charakter publiczno-prawny tylko na podstawie osobnej ustawy[9]. W organizacji administracji ogólnej występowały w pierwszych latach po wojnie znaczne różnice. W okresie unifikacji wprowadzono jednolity model strukturalny. Określono w nim organy: w województwach – wojewodowie jako organy II instancji, jedynie w Warszawie zamiast wojewody był komisarz rządu, w powiatach – starostowie powiatowi lub grodzcy jako organy I instancji. W gminach miejskich i wiejskich nie istniały odrębne organy administracji ogólnej. Jej funkcje wykonywały organy wykonawcze samorządu terytorialnego[10].

Działy administracji specjalnej niezespolone z administracją ogólną miały odrębną strukturę organizacyjną. Należały do niej całkowicie resorty: Spraw Wojskowych, Sprawiedliwości, Skarbu, Poczt i Telegrafów, Reform Rolnych (do 1932 r.), oraz częściowo resorty: Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Przemysłu i Handlu, Komunikacji, Opieki Społecznej. Podział kraju dla celów administracji specjalnej (niezespolonej: okręgi szkolne, sądowe, wojskowe, kolejowe) nie pokrywał się z podziałem dokonanym dla celów administracji ogólnej[11].

Organy administracji rządowej ogólnej i specjalnej zbudowane były na zasadzie hierarchiczno-instancyjnej. Z zasady tej wynikało podporządkowanie organów niższych organom wyższym, wyrażające się w zależności osobowej i służbowej oraz w obowiązku wykonywania ich poleceń.

Samorząd w II RP był formą udziału społeczeństwa w samodzielnym zaspokajaniu potrzeb życia zbiorowego o znaczeniu lokalnym lub grupowym. Obok samorządu terytorialnego, nazywanego też powszechnym, powołano samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy[12].

---

[9] Art. 65 Konstytucji RP z 17 marca 1921 r. ...

[10] J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 539.

[11] T. Maciejewski, *Historia administracji*, C.H. Beck Warszawa 2006, s. 270.

[12] Art. 68 Konstytucji RP z 17 marca 1921 r. …

Konstytucja Marcowa precyzowała tzw. zasadę dekoncentracji, to jest możliwość rozstrzygania poszczególnych spraw przez organy terenowe w ramach ich kompetencji pod nadzorem właściwej władzy centralnej. Zgodnie z art. 66 Konstytucji Marcowej organy administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorialnych miały być zespolone w jednym urzędzie pod jednym zwierzchnictwem. Konstytucja przewidywała udział obywateli powołanych w drodze wyboru, w wykonywaniu zadań urzędów. Była to zapowiedź współdziałania czynnika społecznego z organami administracyjnymi. W artykule 67 Konstytucji zawarto stwierdzenie, że prawo stanowienia w jednostkach samorządowych należy do organów wybieralnych[13].

Administracja centralna

Władzę wykonawczą, zgodnie z Konstytucją Marcową, stanowili Prezydent RP oraz Rada Ministrów. Prezydent stał na czele władz wykonawczych państwa, chociaż przyznany mu konstytucyjny zakres kompetencji powodował, iż jego wpływ na bieżący zarząd państwem był stosunkowo skromny. Jako zwierzchnik władzy wykonawczej prezydent powoływał i odwoływał premiera, a na jego wniosek – ministrów, którzy wspólnie tworzyli Radę Ministrów. Prezydent reprezentował państwo w stosunkach zewnętrznych. Był również zwierzchnikiem sił zbrojnych. Przysługiwały mu uprawnienia związane z funkcjonowaniem parlamentu, mógł również wydawać akty prawne (w tym rozporządzenia) na podstawie upoważnień zawartych w ustawach. Wszystkie akty prezydenta musiały być kontrasygnowane przez Prezesa Rady Ministrów oraz przez właściwego ministra[14].

Aktualną politykę wewnętrzną oraz zagraniczną realizowała Rada Ministrów, składająca się z Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów, odpowiadających za określone dziedziny życia państwowego. Rada Ministrów była organem kolegialnym. Tworzyli ją mianowani przez prezydenta ministrowie pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów. Była centralnym organem administracji publicznej. Jako organ administracji:

- uzgadniała działalność administracyjną poszczególnych ministerstw,
- rozpatrywała sprawozdania poszczególnych ministrów,
- zatwierdzała statuty organizacyjne poszczególnych ministerstw.

[13] *Ibidem*, art. 66 i art. 67.

[14] G. Górski, *Historia administracji*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 261.

Funkcje administracyjne realizowała przez wydawanie zarządzeń, podejmowanie uchwał, wydawanie aktów administracyjnych. Organem pomocniczym Prezesa Rady Ministrów (premiera) i Rady Ministrów było Prezydium Rady Ministrów. Ministrowie resortów gospodarczych tworzyli wewnątrz Rady Ministrów Komitet Ekonomiczny, opracowujący program gospodarczy działalności rządu[15].

Ministrowie byli z jednej strony członkami Rady Ministrów, z drugiej zaś – kierownikami działów (resortów) administracji państwowej. Ministra zastępował wiceminister. Aparatem pomocniczym ministra w sprawach jego funkcji było ministerstwo. Urzędnicy ministerstwa sprawowali władzę z upoważnienia ministerstwa w granicach określonych przepisami organizacyjnymi i poleceniami ministrów. Jednolite zasady organizacji ministerstw ustaliła Rada Ministrów dopiero w 1926 r. Zmiany szły w kierunku wzmocnienia samodzielności i odpowiedzialności urzędników ministerstw. Ministerstwa dzieliły się na departamenty z dyrektorami na czele, te zaś – na wydziały kierowane przez naczelników. Liczbę oraz kompetencje departamentów i wydziałów określały statuty organizacyjne ministerstw, zatwierdzone przez Radę Ministrów. Liczbę ministerstw w II RP stopniowo zmniejszano, mając na względzie oszczędności budżetu państwa. W czasach wielkiego kryzysu ekonomicznego w 1932 r. istniały resorty: Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Spraw Wojskowych, Skarbu, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Rolnictwa i Reform Rolnych, Przemysłu i Handlu, Komunikacji, Opieki Społecznej, Poczt i Telegrafów[16].

W pierwszych latach po I wojnie światowej powstało wiele urzędów centralnych, które były niezależne od ministrów. Zgodnie z Konstytucją Marcową każdy urzędnik podlegał ministrowi, który za jego działalność odpowiadał przed Sejmem. Wśród urzędów centralnych wymienić należy przede wszystkim: Główny Urząd Statystyczny, Dyrekcję Monopoli Państwowych, Główny Urząd Miar, Głównego Inspektora Pracy czy też Państwowy Instytut Geologiczny. Przy ministerstwach istniały rady, komisje i komitety, spełniające funkcje doradcze i opiniodawcze (np. Państwowa Rada Rolnicza, Finansowa, Kole-

[15] J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000, s. 160.

[16] J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju*…, s. 541 i 542.

jowa, itd.). Umożliwiały one poprzez swoich przedstawicieli wywieranie wpływu na kierunek i realizowanie polityki resortowej[17].

Administracja ogólna po unifikacji

Funkcjonowanie terytorialnej administracji rządowej zostało definitywnie uregulowane na mocy rozporządzenia Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej. Administracja terytorialna dzieliła się na ogólną, podporządkowaną ministrowi spraw wewnętrznych, oraz specjalną, podporządkowaną ministrom resortowym[18].

Wojewoda stał na czele administracji ogólnej w województwie. Mianowany był przez prezydenta na wniosek Rady Ministrów, przedstawiony przez ministra spraw wewnętrznych. Wojewoda podlegał pod względem osobowym ministrowi spraw wewnętrznych, a w zakresie służbowym – właściwym ministrom (w zależności od załatwianej sprawy). Jako organ administracji wojewódzkiej wojewoda działał w dwojakim charakterze: 1) przedstawiciela rządu; 2) szefa administracji ogólnej i działów administracji specjalnej, zespolonych z administracją ogólną. Jako przedstawiciel rządu wojewoda reprezentował go na terenie województwa. Koordynował działalność administracji rządowej zgodnie z linią polityki państwa. Wobec organów administracji specjalnej miał uprawnienia nadzorczo-integracyjne. Sprawował nadzór nad obsadą personalną kierowniczych stanowisk administracyjnych na terenie województwa, mógł też zawieszać zarządzenia organów administracji specjalnej sprzeczne z polityką rządu. Jako szef administracji ogólnej wykonywał zadania w zakresie spraw wewnętrznych dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Podlegała mu policja państwowa. Nadzorował prasę, stowarzyszenia i samorząd. Z zakresu spraw należących do innych resortów wojewoda sprawował administrację w kwestiach wyznaniowych, kultury i sztuki, a częściowo również przemysłu i handlu, rolnictwa i reform rolnych, opieki społecznej, komunikacji. W tych sprawach wojewoda wykonywał zlecenia właściwych ministrów. Przysługiwało mu prawo wydawania rozporządzeń wykonawczych na mocy upoważnienia ustawowego lub upoważnienia ministrów oraz rozporządzeń porządkowych w celu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Swoje

[17] *Ibidem*, s. 542.

[18] G. Górski, *Historia administracji*…, s. 270.

funkcje wykonywał przy pomocy urzędu wojewódzkiego. Czynnik obywatelski przy wojewodzie wobec niepowołania samorządu wojewódzkiego – mimo iż przewidywała go Konstytucja Marcowa – reprezentowały ciała kolegialne: Rada Wojewódzka i Wydział Wojewódzki. W skład Rady Wojewódzkiej wchodzili członkowie delegowani przez organy samorządu powiatowego. Radzie przewodniczył z urzędu wojewoda, na którego żądanie wyrażała ona opinie w określonej sprawie. Wydział Wojewódzki składał się z wojewody, trzech członków wybranych przez Radę i dwóch urzędników państwowych. Wydziałowi przysługiwały uprawnienia doradcze i stanowcze. Jedynie na obszarze województwa poznańskiego i pomorskiego funkcje rad i wydziałów wojewódzkich pełniły organy uchwałodawcze i wykonawcze samorządu wojewódzkiego, działające na mocy przepisów zaborczych[19].

Warszawa była jednostką administracyjną wydzieloną z województwa warszawskiego. Szefem administracji stolicy był od 1919 r. Komisarz Rządu miasta stołecznego Warszawy. Łączył on funkcje organów administracji I i II instancji. W 1928 r. Warszawa została podzielona na powiaty grodzkie, w których administrację ogólną sprawowali starostowie grodzcy jako organy administracyjne I instancji. Zadania administracji rządowej, zgodnie z zasadami określonymi przez Radę Ministrów, wykonywał organ wykonawczy samorządu miejskiego[20].

Odrębności w organizacji administracji województwa śląskiego miały podstawy w ustawie z 1920 r. oraz ustawodawstwie Sejmu Śląskiego i były konsekwencją autonomii Śląska. Dotyczyły one Śląskiej Rady Wojewódzkiej, która pełniła funkcję kolegialnego organu wojewódzkiego współdziałającego z wojewodą w sprawowaniu administracji. Urząd wojewódzki był organem wykonawczym wojewody i Śląskiej Rady Wojewódzkiej. Zespolenie administracji sięgało tu dalej niż w innych województwach. Wojewodzie podlegały także sprawy administracji szkolnej i skarbowej należące do zakresu autonomii Śląska[21].

Na czele administracji powiatowej stał **starosta** mianowany przez ministra spraw wewnętrznych. Podlegał on osobiście i służbowo wojewodzie, który był uprawniony do określenia szczegółowej organizacji starostw. Tak jak wojewoda

[19] J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju* …, s. 542 i 543.

[20] *Ibidem*, s. 543.

[21] *Ibidem*.

w województwie, starosta występował w powiecie w podwójnej roli przedstawiciela rządu i szefa organizacji ogólnej oraz działów zespolonych z administracją specjalną. Kompetencje starosty z obu tych grup uprawnień mogły być poszerzone w drodze przyznania mu prawa podejmowania określonych decyzji w zastępstwie wojewody.

Głównym obowiązkiem starosty było zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego za pomocą podległych mu organów policji państwowej. Wydawał im polecenia oraz kontrolował działalność. Starosta sprawował także orzecznictwo karno-administracyjne w sprawach wykroczeń. Ze starostą współdziałały organy samorządu powiatowego – sejmiki powiatowe oraz wydziały powiatowe. Starosta pełnił swoje funkcje z pomocą starostwa i podległych mu urzędów.

W ustroju administracyjnym w II RP oprócz starostów powiatowych istnieli od 1932 r. starostowie grodzcy. Powierzono im administrację w miastach wydzielonych, z liczbą powyżej 75 tysięcy mieszkańców. Ich funkcje mogły być przekazane starostom sąsiednich powiatów, a nawet prezydentom miast. Od tego samego roku na czele powiatu miejskiego Gdyni stał Komisarz Rządu[22].

Administracja specjalna (niezespolona)

Działy administracji specjalnej niezespolonej z administracją ogólną miały odrębną strukturę organów.

W zakresie **administracji wojskowej** zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi należało do prezydenta, który w czasie pokoju sprawował je przez ministra spraw wojskowych oraz generalnego inspektora sił zbrojnych (od 1926 r.) i podległe im organy. Minister dowodził siłami zbrojnymi w czasie pokoju, kierował administracją wojskową, szkoleniem, zgłaszał wnioski (co do stanowisk zastrzeżonych do decyzji prezydenta) lub sam obsadzał stanowiska w administracji wojskowej i armii. Generalny inspektor sił zbrojnych w czasie wojny miał objąć stanowisko naczelnego wodza. Przysługiwały mu z tego tytułu szerokie uprawnienia (znacznie poszerzone po 1935 r.), umożliwiające podporządkowanie ministra spraw wojskowych. Podlegały mu Generalny Inspektorat Sił Zbrojnych oraz Sztab Główny. Dla celów administracji wojskowej kraj został podzielony na 10 okręgów korpusów. Ich administracją kierowali dowódcy

[22] J. Malec, D. Malec, *Historia administracji*…, s. 163.

okręgów korpusów przy pomocy sztabów oraz okręgowych szefów służb. Dowódcom okręgów podlegali komendanci garnizonów oraz powiatowe (od 1938 r. rejonowe) komendy uzupełnień[23].

Administracją wymiaru sprawiedliwości kierował minister sprawiedliwości, któremu podlegali: I Prezes Sądu Najwyższego oraz prezesi sądów: apelacyjnych, okręgowych i grodzkich, jak również prokuratorzy odpowiednich szczebli.

Administracją skarbową kierował minister skarbu. Organami skarbowymi I instancji były urzędy skarbowe i dyrekcje ceł.

Ministrowi poczt i telegrafów podlegały dyrekcje pocztowe, w tym urzędy i agencje pocztowe[24].

Kierownictwo administracją szkolnictwa należało do ministerstwa wyznań religijnych i oświecenia publicznego. Dla celów administracji szkolnictwa kraj został podzielony na 10 okręgów szkolnych z kuratorami na czele. Okręgi dzieliły się na obwody szkolne pod kierownictwem inspektorów szkolnych jako organów administracji szkolnej I instancji w zakresie kierowania i nadzoru nad szkolnictwem powszechnym (podstawowym) publicznym i prywatnym. Kuratorzy (urząd istniejący od 1920 r.) stanowili w tych sprawach organ II instancji, natomiast w sprawach szkolnictwa średniego – organ I instancji. Kompetencje kuratorów obejmowały m.in. administrację instytucji wychowawczych, oświatowych oraz szkół, przedszkoli i instytucji oświaty pozaszkolnej, sprawy personalne pracowników oświaty i nauczycieli.

Przejęte po państwach zaborczych systemy edukacji zunifikowano w 1932 r. Przeprowadzona reforma („jędrzejewiczowska" – od nazwiska ówczesnego ministra wyznań religijnych i oświecenia publicznego Janusza Jędrzejewicza) podzieliła szkoły na: powszechne (podstawowe), średnie i wyższe. Ze względu na źródło finansowania wyróżniono szkoły publiczne i prywatne, utrzymywane ze środków organizacji religijnych, stowarzyszeń, osób prywatnych[25].

Administracją wyznaniową na szczeblu centralnym kierował minister wyznań religijnych i oświecenia publicznego, a w terenie – wojewoda. Wszystkie związki wyznaniowe podzielono na uznane – mające osobowość prawną i ustawowo uregulowany stosunek do państwa, oraz nieuznane – korzystające

[23] *Ibidem*, s. 165 i 166.

[24] T. Maciejewski, *Historia administracji*…, s. 270.

[25] J. Malec, D. Malec, *Historia administracji*…, s. 166.

ze swobody wyznawania wiary i wykonywania obrzędów. Spośród wyznań religijnych najwyższą pozycję uzyskała religia rzymskokatolicka, uznana konstytucyjnie za naczelną wśród równouprawnionych. Jej sytuację prawną określił konkordat z 1925 r. zawarty ze Stolicą Apostolską, gwarantujący jej między innymi swobodne wykonywanie władzy duchownej, jurysdykcję wewnętrzną, zarząd majątkiem oraz podział na prowincje i diecezje[26].

Administracją przemysłową kierował minister przemysłu i handlu. Struktura władz przemysłowych została oparta na dwóch instancjach: I instancję stanowili starostowie, a w wydzielonych miastach – zarządy miejskie. Wojewodowie stanowili władzę II instancji. Minister przemysłu i handlu rozstrzygał w II instancji odwołania od decyzji wojewodów (wydawanych w I instancji). Miał też prawo wydawać rozporządzenia wykonawcze oraz zarządzenia w wypadkach określonych w ustawie[27].

Administracja komunikacji podlegała ministrowi komunikacji. Dla jej potrzeb kraj podzielono na 9 okręgów kolejowych na czele z Dyrekcją Kolei Państwowych, którym podporządkowano oddziały i urzędy kolejowe.

Administracja rolnictwa podlegała ministrowi rolnictwa, a na niższych szczeblach – wojewodom i starostom. Osobnym pionem reform rolnych, które przeprowadzono ostatecznie w grudniu 1925 r., kierował początkowo do 1923 r. Główny Urząd Ziemski, a następnie minister reform rolnych. Ich aparatem wykonawczym były okręgowe oraz powiatowe urzędy ziemskie. W 1932 r. oba ministerstwa połączono w jedno Ministerstwo Rolnictwa i Reform Rolnych[28].

Samorząd terytorialny po unifikacji

Na mocy ustawy z 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (tzw. ustawy scaleniowej)[29] na terenie całego kraju została wprowadzona jednolita organizacja samorządu terytorialnego. Ustawa regulowała organizację i zasady działania samorządu gminnego oraz powiatowego. Ogólnopolski samorząd wojewódzki, zapowiedziany w Konstytucji Marcowej i potwier-

[26] T. Maciejewski, *Historia administracji*…, s. 270.

[27] J. Malec, D. Malec, *Historia administracji*…, s. 168.

[28] T. Maciejewski, *Historia administracji*…, s. 271.

[29] Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (DzU RP 1933 r. nr 35 poz. 294).

dzony ustawą z września 1922 r., nie został wprowadzony[30]. Zgodnie z przyjętymi wcześniej rozwiązaniami ustawa scaleniowa z 1933 r. dzieliła organy samorządu na wykonawcze i zarządzające oraz stanowiące i kontrolujące. Ustawa przewidywała zespolenie organów administracji ogólnej i organów wykonawczych samorządu na szczeblu powiatu i województwa pod przewodnictwem starosty i wojewody.

Kompetencje działania organów uchwalających zostały ograniczone do spraw enumeratywnie wyliczonych w ustawie. W razie wątpliwości co do właściwego organu obowiązywała zasada domniemania kompetencji na rzecz organów wykonawczych, a w ich obrębie – na przełożonego gminy. Uprawnienia samorządu obejmowały zakres działania własny oraz poruczony. Do realizacji zadań przekraczających możliwości finansowe poszczególnych jednostek samorządowych tworzono związki celowe (międzykomunalne), które miały osobowość prawną oraz własne organy. Od 1935 r. zgodnie z Konstytucją Kwietniową związki te mogły być także tworzone odgórnie[31].

W przypadku **samorządu gminnego** zgodnie z ustawą scaleniową przeprowadzono w II RP tylko częściową unifikację. Obok gmin jednowioskowych pozostawiono gminy zbiorowe (tereny byłego Królestwa Polskiego) składające się z gromad. Jednocześnie określono samorząd gromadzki (radę gromadzką lub zebranie gromadzkie). Podstawowym kryterium określania gmin zbiorowych był zasięg wspólnych interesów oraz zdolność wykonywania zadań ciążących na gminie. Do gmin włączono istniejące dotychczas obszary dworskie.

Organem uchwalającym w gminach była rada gminna. Wybory do niej były jawne i pośrednie. Organ wykonawczy stanowił zarząd gminny składający się z wójta i ławników, a wybierany przez radę. Wybór wójta wymagał zatwierdzenia przez starostę. W gminach miejskich organami uchwalającymi były rady miejskie, wybierane w wyborach powszechnych. Funkcje wykonawcze sprawował wybierany przez radę miejską zarząd miejski, składający się z burmistrza (w miastach wydzielonych prezydent) oraz ławników.

W **samorządzie powiatowym** organem uchwalającym była rada powiatowa, pochodząca z wyborów pośrednich i jawnych, dokonywanych przez rady

[30] Ustawa o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego (DzU RP 1922 r. nr 90 poz. 829).

[31] Art. 75 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935…; J. Malec, D. Malec, *Historia administracji*…, s. 169–170.

gminne i miejskie (z reguły po 2 radnych). Rada powiatowa wybierała organ wykonawczy – wydział powiatowy. W jego skład wchodziło 6 członków oraz starosta jako przewodniczący.

Ustawa z 1933 r. dawała samorządowi terytorialnemu prawo działania tylko w przypadkach, gdy ustawy wyraźnie go do tego upoważniały. Własny zakres działania samorządu obejmował sprawy gospodarcze, kulturalne, oświatowe, zdrowia publicznego, zaspokajania lokalnych potrzeb mieszkańców – o ile nie zostały one przekazane organom administracji rządowej lub samorządowi gospodarczemu. Zakres spraw poruczonych należących do właściwości organów administracji rządowej, a zleconych do wykonania samorządowi, określały ustawy lub rozporządzenia Rady Ministrów[32].

Ustawa scaleniowa z 1933 r. znacznie wzmocniła nadzór państwa nad samorządem terytorialnym. Sprawowany był przez organy administracji ogólnej: ministra spraw wewnętrznych, wojewodów i starostów, a także organy wykonawcze samorządu wyższego stopnia[33].

Samorząd gospodarczy stanowił zrzeszenie osób prowadzących działalność gospodarczą w określonej dziedzinie wytwórczości (samorząd przemysłowo-handlowy, rzemieślniczy oraz rolniczy). Jego organizację oraz kompetencje regulowały początkowo przepisy z czasów zaborów, a w latach 1928–1929 – rozporządzenie prezydenta. Jednostkami samorządu gospodarczego były Izby Przemysłowo-Handlowe, Izby Rolnicze oraz Izby Rzemieślnicze. W II RP istniał również samorząd zawodowy (Konstytucja Marcowa i Konstytucja Kwietniowa zaliczyły go do samorządu gospodarczego) obejmujący osoby wykonujące ten sam zawód. Zaliczano do niego organizacje samorządowe, skupiające wolne zawody: Izby Adwokackie, Izby Notarialne, Izby Lekarskie, Izby Aptekarskie[34].

Administracja publiczna w II RP podlegała kontroli wewnętrznej, wynikającej z hierarchiczno-instancyjnej struktury administracji, dokonywanej przez organ wyższego szczebla i zewnętrznej, sprawowanej przez organy niezależne od aparatu administracji. Kontrola zewnętrzna sprawowana była z pozycji parlamentarnej przez Sejm i Senat. Kontrolę państwową sprawowała Najwyższa

[32] T. Maciejewski, *Historia administracji*…, s. 271–275; J. Malec, D. Malec, *Historia administracji*…, s. 169–171.

[33] J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju*…, s. 562.

[34] J. Malec, D. Malec, *Historia administracji*…, s. 172–173.

Izba Kontroli oraz Izby Okręgowe Kontroli. Kontrolę sądową sprawowały sądy administracyjne: Najwyższy Trybunał Administracyjny i niższe sądy administracyjne działające na terenie byłego zaboru pruskiego. Od 1935 r. działał, powołany na czas przejściowy, Inwalidzki Sąd Administracyjny. Z powodu wybuchu II wojny światowej nie zdołano utworzyć sądów ubezpieczeń społecznych[35].

Literatura

Ajnenkiel A., *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997*, OW Rytm, Warszawa 2001.

Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, LexisNexis, Warszawa 2009.

Górski G., *Historia administracji*, LexisNexis, Warszawa 2002.

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

Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000.

Muszyński J., *Podstawy nauki o polityce, państwie i prawie*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.

Sługocki J., *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Wolters Kluwer Sp. z o.o., Warszawa 2007.

Akty prawne:

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (DzU RP nr 44 poz. 267).

Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 r. o powierzeniu Józefowi Piłsudskiemu godnego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa (Dziennik Praw Państwa Polskiego nr 19 z 17 lutego 1919 r. poz. 226).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 (DzU RP nr 30 z 24 kwietnia 1935 r. poz. 227).

Ustawa o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego (DzU RP 1922 r. nr 90 poz. 829).

[35] *Ibidem*, s. 177–178.

Ustawa z 2 sierpnia 1926 zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. (DzU RP 1926 r. nr 78 poz. 442).
Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (DzU RP 1933 r. nr 35 poz. 294).

ORGANISATION AND FUNCTIONING OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SECOND REPUBLIC ACCORDING TO THE CONSTITUTION OF 17 MARCH 1921 AND THE CONSTITUTION OF 23 APRIL 1935

Summary

In the Second Polish Republic, the contents of the March Constitution indicated the intention of far-reaching decentralization of the public administration. The basic intention of the authors of the March Constitution involved the state's political system, based on well-developed local government participating in the implementation of the state's tasks in the area of administration, culture and national economy. The April Constitution, on the other hand, was aimed at limiting the role of local government in solving the problems of collective life and at making local government an addition to government administration bodies. The chapter concerning the state administration defined the principles of the organization of the administration and local government in a less specific manner than the March Constitution did. The provisions concerning the internal structure of administrative bodies and local government disappeared, and provisions concerning the territorial government were phrased in a way suggesting that it was established only by this constitution.

Translated by mLingua Centrum Tłumaczeń

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 772 STUDIA ADMINISTRACYJNE NR 4 2012

ANDRZEJ KWIATKOWSKI

PĘKNIĘTA PRZESTRZEŃ POLSKIEJ WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ

Słowa kluczowe: III Rzeczpospolita, samorząd terytorialny, konsultacje społeczne, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza

Keywords: Polish Third Republic, local government, social consultations, citizen legislative initiative

Wprowadzenie

We współczesnym państwie demokratycznym człowiek domaga się zwiększenia praw (nazywanych socjalnymi), gwarantujących bezpieczną przyszłość, ochronę socjalną na wypadek bezrobocia, utraty zdrowia czy też związanych z innymi nieprzewidzianymi okolicznościami, skutkującymi niekorzystnymi konsekwencjami. Domaga się także poszerzenia praw politycznych, czyli tych, które w ścisłym tego słowa znaczeniu wpływają na istotę wolności jego i innych osób, a w konsekwencji – na kształt, zasięg i wartość procedur demokratycznych, konkretyzowanych w wymiarze lokalnym (np. gmina) czy generalnym (np. w skali całego państwa). Określają one ten specjalny status prawny jednostki, który dotyczy wpływu obywateli na decyzje, podejmowane w sferze publicznej, określa ich aktywność w życiu społecznym, uczestnictwo w różnego typu organizacjach itd.

Ingerencje te przejawiają się w różnych formach: w charakterze doraźnym (np. skargi), poprzez uczestnictwo w zbiorowych protestach, za pośrednictwem środków masowego przekazu, judykaturę i inne. W dużym stopniu, głównie po II wojnie światowej, status prawny jednostki w obrębie danego państwa kształ-

tują także podmioty społeczności ponadpaństwowej. Konsekwencją tych wszystkich działań jest powstanie aktów prawnych, w których następuje nowe statuowanie czy/i deregulacja dotychczasowych praw, wolności i obowiązków jednostki, a wraz z nimi – wprowadzanie nowych zadań, nakładanych na administrację publiczną, czy/i poszerzanie już istniejących.

W związku z siecią powiązań administrowanych z różnymi podmiotami administrującymi (jednostki samorządu terytorialnego, fundacje, stowarzyszenia itd.) zmienia się świadomość jednostki, wzrasta jej znaczenie w relacjach z państwem i innymi podmiotami, które realizują konkretne prawa czy zabezpieczają określone wolności. Im bardziej człowiek staje się beneficjentem dotychczas istniejących oraz nowych usług i świadczeń (a od administracji oczekuje się, aby była gwarancją ich ilości i jakości), tym bardziej zwiększa się zasięg i siła oddziaływania podmiotów administrujących, głównie rządowych i samorządowych. Przede wszystkim jednak dotyczy to tej części agend, które w opracowaniach z zakresu nauki prawa administracyjnego przedstawia się jako prowadzące reglamentację i dostarczające usługi materialne i niematerialne[1]. Podmioty te, kształtując oraz ingerując w wymienione wyżej prawa i wolności, żądają pewnych świadczeń od jednostki, odpowiedniego zachowania i dostosowania do określonych sytuacji.

Nie ulega wątpliwości, iż przekształcenia decentralizacyjne nadają coraz większą rangę i znaczenie tym podmiotom administrującym, które znajdują się najbliżej jednostki. Są nimi różnego typu organizacje społeczne, jak np. samorząd uczniowski, fundacje, stowarzyszenia itd. Jednak to samorząd terytorialny miał stać się w III Rzeczypospolitej Polskiej – jak przynajmniej zakładano, restytuując go po kilkudziesięciu latach niebytu – niezbywalnym atrybutem organizacji społeczeństwa, jedną z podstawowych instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

Niniejszy artykuł jest poświęcony przybliżeniu tej charakterystycznej cechy samorządu terytorialnego, jaką stanowi istota i charakter **wspólnoty samorządowej**. Teoretyczna refleksja o niej ma już dość ugruntowaną pozycję w rozważaniach prawniczych, tym niemniej zauważalne są dość duże różnice w podejściu do problemu. Sporo interesujących kwestii znajduje się na gruncie politologicznym, stąd i one zostaną – w pewnym zakresie – przywołane.

[1] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, wydanie ósme poprawione, Kolonia Limited 2002, s. 357–360.

Rozważania będą prowadzone zgodnie z następującymi tezami: 1. Wspólnota samorządowa nie powstaje automatycznie w wyniku jakiejkolwiek arbitralnej decyzji jakiegokolwiek podmiotu publicznoprawnego. Może być – co najwyżej – wynikiem wewnętrznego rozwoju danego społeczeństwa, a przejawiać się w różnorodnych refleksach codziennego działania jednostek czy/i grup społecznych danej jednostki samorządu terytorialnego. 2. Nie jest możliwe kreowanie wspólnoty samorządowej *sensu stricte* na poziomie wyższym niż gmina, gdyż skomplikowane warunki polityczne, społeczno-gospodarcze oraz fizjograficzne, kulturowe i historyczne uniemożliwiają zaistnienie więzi, niezbędnych dla zespolenia ludzi, mieszkających na tym terenie. 3. W skomplikowanych warunkach współczesnego świata wszędzie, w każdym państwie demokratycznym – nie tylko w Polsce – powołana zapisem ustawowym „wspólnota samorządowa" stanowi sztuczną fasadę, formalną strukturę, której nie można przydać istotnych treści. Te – jeśli miałyby cechować jakąkolwiek zbiorowość najmniejszej jednostki podziału zasadniczego państwa – będą zależne nie od woli decydenta, ale psychologicznych postaw ludzi, warunków egzystencji i wielu innych czynników. Z tych względów nawet przydanie optymalnego zespołu instrumentów prawnych nie przesądza o powstaniu jakiejkolwiek **wspólnoty**, jakiegokolwiek podmiotu publicznoprawnego, a już najmniej – jednostki samorządu terytorialnego.

Na początek przedstawione zostaną podstawowe dane, (a) obejmujące kontekst historyczny samorządu terytorialnego w odniesieniu do Polski z zarysowaniem obecnego stanu prawnego; potem (b) nastąpi omówienie samego terminu „wspólnota samorządowa", a dalej (c) warunki, związane z rozwojem współczesnego świata, które na tyle znacząco zmieniły status społeczny mieszkańca polskiej jednostki samorządu terytorialnego, iż znaczącą cechą stała się samotność jednostki, alienacja, ucieczka od spraw publicznych. Jako ostatnie zostanie omówione zagadnienie (d) relacji między jednostkami a społecznością lokalną i regionalną, jak również między nimi a administracją samorządową, które mają – w założeniu przynajmniej – dekretować pełnoprawny byt wspólnoty samorządowej. Bazą tych rozważań będą dane empiryczne, aktualny stan prawny i – w minimalnym zakresie – projektowane w tej mierze zmiany.

Uwarunkowania historyczne

Samorząd terytorialny w tym teoretycznym zarysie, ale także praktycznym kształcie, jaki obserwuje się współcześnie, powstał pod wpływem idei rewolucji francuskiej i ewolucji demokracji amerykańskiej, a więc w czasie przedzaborowym[2]. „Rewolta uprzywilejowanych" epoki oświeceniowej wysunęła hasła wolności, równości, sprawiedliwości[3], które miały być „korzeniami trawy" innej zabudowy państwa, dotąd centralistycznego, zbiurokratyzowanego, zniewalającego jednostkę, a tym samym miały przeistaczać poddanego w **obywatela**.

Te ożywcze prądy dotarły także do Polski, chociaż z istotnym opóźnieniem, co wynikało z uwarunkowań historycznych. Na terytorium poszczególnych zaborów tworzono zapożyczone z obcych prawodawstw instytucje samorządowe. Jednocześnie powstawały własne, polskie rozwiązania, których można doszukiwać się na przykład w ordynacji miejskiej z 18.04.1791 r. Dawała miastom określoną autonomię, czyli możność stanowienia w określonym zakresie prawa przez wybierane organy magistratu, burmistrza i urzędników.

Dyskusje naukowe, dotyczące modelu samorządu terytorialnego, projekty rozwiązań prawnych (znamienny w tej mierze przykład Galicji) schyłku XIX w., rodziły się na pograniczu kilku nurtów myślowych mijających wieków[4]. Policyści, legalizujący status poddanego, zgodnie z tą ideą twierdzili, iż celem państwa jest zapewnienie odgórnie sformułowanej definicji szczęścia i dobrobytu. Życie społeczne miała regulować hierarchicznie zbudowana, niepoddana kontroli ze strony poddanych administracja, przez długie wieki nazywana policją. O wyraźnie wyodrębnionych prawach człowieka i obywatela dla zdecydowanej części ogółu obywateli państwa nie mogło być mowy[5]. Trudno także wyobrazić sobie jakąkolwiek współdziałającą ze sobą społeczność, składającą się z poddanych i przedstawicieli elit, którzy mieliby ze sobą uzgadniać jakiekolwiek sprawy.

---

[2] H. Izdebski., M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1998, s. 291.

[3] M. Żywczyński, *Historia powszechna 1789–1870*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 22.

[4] Szczegółowe rozważania w tej mierze w: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, cz. I: *Zagadnienia ogólne. Samorząd przed 1933 r.*, „Samorząd terytorialny" 1991, nr 5, s. 34 i n.

[5] *Idem*, *Historia administracji*, Liber, Warszawa 1997, s. 30–33.

Główny reprezentant nurtu liberalnego, Ch.L. Monteskiusz, uważał, że wolność jednostki może być osiągnięta przez ograniczenie władzy monarszej, konsekwentny podział władz oraz zagwarantowanie wolności obywatelskiej[6]. Samo państwo miało pełnić wyłącznie funkcje organizacyjne i koordynacyjne. I. Kant stawiał człowieka w centrum określonej wspólnoty, ale nie należy zapominać przy tym, iż odmawiał on części społeczeństwa praw wyborczych. Czeladnicy, dzierżawcy, nauczyciele domowi i inni nie mogli ich mieć, gdyż działali nie jako ludzie wolni, ale „z nakazu innych"[7].

Idee oświeceniowego humanizmu przyświecały polskiej myśli prawniczej w zakresie projektowania ustroju Rzeczypospolitej w XVIII i XIX w. Dopiero jednak odzyskanie niepodległości po I wojnie światowej umożliwiło czerpanie z dziedzictwa innych państw i kształtowanie własnych instytucji samorządowych. Powstały po II wojnie światowej samorząd terytorialny został zniesiony w roku 1950. Z oczywistych względów nie mógł się mieścić w formule państwa autorytarnego, w którym jakiekolwiek zbiorowości byłyby poza kontrolą i nadzorem władz centralnych. Niemożliwe było, aby mogły mieć one np. autonomię zadaniowo-kompetencyjną, finansową czy polityczną.

Dopiero w III Rzeczypospolitej Polskiej samorząd terytorialny otrzymał realne szanse zaistnienia jako ważny podmiot publiczno-prawny, organizator życia społeczno-politycznego na danym terenie. Podczas obrad Okrągłego Stołu skonkretyzowano główne zarysy decentralizacji władzy publicznej. Ustawodawstwo z 1990 r.[8] powróciło do koncepcji dualistycznego modelu administracji terenowej, zaczerpniętej m.in. z modelów ustrojów dwudziestolecia międzywojennego.

Dyskusje, dotyczące modelu samorządu terytorialnego z czasów rodzenia się III Rzeczypospolitej Polskiej, koncentrowały się wokół jego fundamentalnych ogniw. Jednym z nich był problem istoty władzy stanowiąco-kontrolnej i wykonawczej. Chodziło także o to, aby nie dostali się do niej ludzie starego establishmentu Polski Ludowej. Dlatego m.in tak ważne było utworzenie trze-

---

[6] H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Ars Boni et Aequi, Poznań 1994, s. 158–163.

[7] M. Szyszkowska, *Europejska filozofia prawa*, wydanie drugie, C.H. Beck, Warszawa 1995, s. 66–67.

[8] Ustawy z dnia 8 marca 1990 r.: o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r. nr 142 poz. 1591 ze zm.); o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 16 poz. 94); ordynacja wyborcza do rad gmin (DzU nr 16 poz. 96) i szereg innych.

ciego szczebla w postaci rejonów, przy formalnym utrzymaniu dwuszczeblowego podziału terytorialnego[9]. Ich utworzenie było – jak się wydaje – pierwszym sygnałem, iż ludzie, którzy przejmowali władzę w roku 1989, znaczenie powoływanej „wspólnoty samorządowej" traktowali raczej hasłowo, ideologicznie, nie przydając jej konkretnych instrumentów prawnych.

Podmioty te, które przejęły wiele zadań i kompetencji dawnych gminnych rad narodowych, w układach jednolitej administracji rządowej – a więc siłą rzeczy, hierarchicznych – zbudowanych zgodnie z podstawowymi zasadami dekoncentracyjnymi, realizowały w pierwszym rzędzie interesy rządzących. W rezultacie obniżyło to rolę i znaczenie działania podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Należy wspomnieć, że takie postępowanie krytykowali przedstawiciele nauki i działaczy samorządowych.

Drugim ważnym sygnałem obniżenia roli i znaczenia gmin było zmniejszenie ich samodzielności finansowej, co zresztą trwa do dzisiaj, gdy za przekazywanymi zadaniami nie idzie stosowny strumień pieniędzy, a ponadto w szeregu działaniach gospodarczych, inwestycyjnych włodarze danej jednostki samorządowej byli i są zakładnikami interesów politycznych, rozgrywanych w centrum dyspozycyjnym państwa. Afera Rywina ujawniła jego degenerację w jakiś niezwykły, karykaturalny sposób[10].

Obecny kształt samorządu terytorialnego w Polsce dopełniły trzy podstawowe akty ustrojowe z 5 czerwca 1998 r.: o samorządzie powiatowym[11], o samorządzie województwa[12] oraz o administracji rządowej w województwie[13].

Wspólnota samorządowa – wyróżniki prawno-doktrynalne

Model samorządu terytorialnego, wprowadzony do praktyki ustrojowej III Rzeczypospolitej Polskiej, jest bezpośrednią realizacją postanowień Okrągłego Stołu, co m.in. zaowocowało stosownymi zapisami w Konstytucji RP z roku 1997. Określiły go m.in. następujące zasady: unitarności, współdziałania

[9] T. Fuks., *Kształt reformy samorządowej*, „P i P" 1999, z. 4, s. 21.

[10] Z. Krasnodębski, *System Rywina – z socjologii III Rzeczypospolitej*, „Rzeczpospolita" 2003, nr 28.

[11] DzU z 2001 r. nr 142 poz. 1592 ze zm.

[12] DzU z 2001 r. nr 142 poz. 1590 ze zm.

[13] DzU nr 99 poz. 631.

władz, dialogu społecznego, pomocniczości (subsydiarności), poszanowania wolności i sprawiedliwości[14].

Podstawowe znaczenie dla analizy pojęcia „wspólnoty samorządowej" ma zasada subsydiarności. W politycznym ujęciu jednostka samorządu terytorialnego jest traktowana jako **wspólnota polityczna**. Mieszkańcy uczestniczą w życiu społecznym gminy czy powiatu, sami decydują o swoich sprawach, a urzędnicy struktur jednostki niemalże wykonują swojej obowiązki honorowo, w poczuciu misji realizacji ważnych celów publicznych[15]. W Konstytucji RP i ustawach samorządowych przyjęto jednak inną wizję samorządu terytorialnego. Są one zdecentralizowanymi formami administracji publicznej[16]. Mają uczestniczyć w rozstrzyganiu części spraw publicznych dla dobra społeczności lokalnych, w formach i za pomocą środków znamiennych dla podmiotów publicznoprawnych.

Zgodnie z art. 16 Konstytucji RP[17] ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Terminu tego nie znały konstytucje: ustawa z dnia 17 marca 1921 r.[18], ustawa z dnia 23 kwietnia 1935 r.[19], jak również – ze względów oczywistych – Konstytucja z dnia 22 lipca 1952 r.[20] Art. 67 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. pomija mieszkańców jednostki samorządowej, a zwraca uwagę na aktywną rolę i znaczenie „rad obieralnych" oraz innych struktur powołanego samorządu.

Stosowne zapisy, rozwijające postanowienia konstytucyjne, znajdują się w ustawach, statuujących polskie jednostki samorządu terytorialnego. Na poziomie gminy jest „wspólnota samorządowa"[21], w ustawie o samorządzie po-

---

[14] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, O.W. Verba, Lublin 2000, s. 118 i n.

[15] Podaję za: T. Raburski, *Zasada pomocniczości i samorząd terytorialny – między demokracją a zarządzaniem*, w: *Demokracja – samorządność – prawo*, red. nauk. T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski,, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii UAM, Poznań 2007, s. 77.

[16] J. Zimmermann, *Prawo*…, s. 169, 171 i n.; *Prawo*…, s. 182 i n.; *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 91.

[17] Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU nr 78 poz. 483 ze zm.

[18] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU RP nr 44 poz. 267.

[19] DzU nr 30 poz. 227.

[20] DzU nr 33 poz. 232.

[21] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r. nr 142 poz. 1591 ze zm.), art. 1.1.

wiatowym pojawia się zapis o „lokalnej wspólnocie samorządowej”[22], a w ustawie o samorządzie województwa – „regionalna wspólnota samorządowa”[23]. Niezależnie od tych niekonsekwencji terminologicznych w polskim prawie administracyjnym wyróżnia się dwa typy „wspólnot samorządowych”: lokalną – na poziomie gminy i powiatu, oraz regionalną – na poziomie samorządowego województwa.

Przyjmując słownikowe znaczenie, „wspólnota” może: „odznaczać się wspólnymi cechami [może to być – dopisek A.K.] wspólne posiadanie, użytkowanie czegoś (…) wspólnota upodobań, dążeń, pragnień (…) to, co łączy, zespala: więź, spójnia: Łączyła ich wspólnota przeżytych lat”[24]. Może to być także „organizacja, społeczność związana wspólnym pochodzeniem, wspólnym życiem, wspólnymi interesami, wspólną własnością itp.”[25]. Jak wynika z powyższego, uwidaczniają się przede wszystkim takie cechy wspólnoty, jak istnienie jakichś interesów ogółu, pewnego stopnia świadomość społeczna **ogółu** jednostek, składających się na daną wspólnotę, współuczestnictwo w życiu **zbiorowym**, zarządzanie **wspólnym majątkiem** itd.

W rozumieniu obecnie obowiązującej Konstytucji wspólnota samorządowa, która składa się na daną jednostkę samorządu terytorialnego, jest swego rodzaju korporacją publicznoprawną[26]. Ma charakter umowny, a nie dosłowny. Jak słusznie zauważa się w opracowaniach z zakresu nauki prawa administracyjnego, jest to pojęcie „nieme, niemające żadnego znaczenia prawnego”[27]. Do dzisiaj nie uzyskało ono rangi terminu prawnego o określonej treści. Niektórzy traktują go jako „pewnego rodzaju hasło wywoławcze i ideologiczny symbol tego samorządu”[28], a inni twierdzą, że „użycie pojęcia wspólnota jest raczej wyrazem pewnej idei osobności gminy niż wartością, z którą można by wiązać

[22] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 2001 r. nr 142 poz. 1592 ze zm.), art. 1.1.

[23] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU z 2001 r. nr 142 poz. 1590 ze zm.), art. 1.1.

[24] *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak., tom III: R–Ż, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1981, s. 766–767.

[25] *Ibidem*, s. 76.

[26] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wydanie trzecie, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 167.

[27] *Prawo*…, s. 194.

[28] J. Zimmermann, *Prawo*…, s. 168.

jakiekolwiek skutki prawne"[29]. Podkreśla się także, iż normy prawne, zawarte we wskazanych wyżej aktach prawnych, kreujących polskie jednostki samorządu terytorialnego, tworzą przymusowy związek osób (obywateli RP, cudzoziemców i bezpaństwowców), które znajdują się na terytorium tych jednostek. Idzie się nawet dalej, podkreślając charakter prognostyczny tych norm: głównym ich celem ma być przekształcenie pewnej zbiorowości w społeczność, świadomą swoich celów i dążeń[30].

Niezależnie od wszystkich prób tłumaczenia omawianego pojęcia, nadawania mu takich czy innych treści o charakterze realnym czy wirtualnym, należy stwierdzić, co następuje: Użycie przez polskiego prawodawcę omawianego zwrotu: „wspólnota" bez konkretnej treści prawnej wydaje się tylko hasłem wywoławczym, próbą legitymizacji bytu idealnego. Możliwe, że w czasach fermentu ideologicznego i kulturowego, w sytuacji rodzenia się III Rzeczypospolitej Polskiej, twórcom reformy samorządowej przyświecał ten szczytny cel i założenie, iż odrodzona gmina będzie wspólnotą w co najmniej tym znaczeniu, że każdy jej mieszkaniec będzie się identyfikował z interesami ogółu, z dobrem wspólnym. Można założyć, iż zasady/idee/wartości konstytucyjne – nie tylko w odniesieniu do samorządu terytorialnego – miały mieć same z siebie (w założeniach tych, którzy stanowili podstawy prawne projektowanych instytucji) moc performatywną. W literaturze zwraca się uwagę na to, iż ustawodawca, powołując wspólnotę samorządową, pragnął w ten sposób zdefiniować obowiązki decydentów samorządowych, uczynić ich odpowiedzialnymi przed mieszkańcami[31]. Nie wydaje się to przekonujące. Odpowiedzialności decydentów musiałaby przecież odpowiadać stosowna konstrukcja prawna danej wspólnoty, silne oparcie, obudowanie w instytucjach porządku demokratycznego, kształtujących status prawny administrowanego jako obywatela, a nie tylko petenta – klienta usług czy świadczeń instytucji samorządowych. Jak było w tej mierze – o tym dalej.

W Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego uniknięto tych wszystkich problemów z przydawaniem znaczenia słowom, które niewiele znaczą w danej instytucji. W jej art. 3 ust. 1 samorząd terytorialny oznacza po prostu „prawo

[29] *Prawo…*

[30] T. Fuks, *Kształt reformy…*, s. 23–24.

[31] W. Kisiel, *Konstytucyjna „wspólnota samorządowa" (założenia i wątpliwości)*, w: *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 46.

i zdolność **społeczności lokalnych** (podkr. moje – A.K.), w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców". Ten lapidarny zapis, zgodny przecież z rzeczywistością, oddaje znakomicie istotę i sens powołanej prawem określonej jednostki samorządu terytorialnego. Społeczność lokalna to przecież jeszcze nie wspólnota!

Wyżej wskazane zasady oraz inne zasady i wartości ustroju Rzeczypospolitej, zawarte w preambule i rozdziale I Konstytucji RP, pozwalały na – co najmniej **normatywną** – budowę wspólnot lokalnych i regionalnych. Niezbędne były tylko dalsze, konsekwentne kroki, zmierzające ku odpowiedniej zabudowie przestrzeni demokratycznej tych wspólnot, aby ich mieszkańcy mieli „prawo i zdolność do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w swoim własnym imieniu". Spośród wielu elementów, które – jak się wydaje – są z tym zagadnieniem mocno związane, omówione zostaną następujące: charakter władz jednostki samorządu terytorialnego, sytuacja prawna administrowanego, kategorie „interesu publicznego" i „społecznego".

Konstrukcja władz jednostek samorządowych ma następujący charakter. W ustawach o samorządzie gminnym i o samorządzie powiatowym tytuły rozdziałów trzecich (*Władze gminy* i *Władze powiatu*) wskazują na to, że władze poszczególnych wspólnot lokalnych to mieszkańcy i ich organy (art. 11.1. ustawy o samorządzie gminnym i art. 8.1. ustawy o samorządzie powiatowym). Natomiast w ustawie o samorządzie województwa stosowny 15 artykuł już nie podaje za tytułem *Władze samorządu województwa* mieszkańców, jak to było w powyżej wskazanych ustawach, ale tylko organy samorządowego województwa. Zapis ten uzasadnia powstanie w ogóle wątpliwości co do celowości wskazywania istnienia w ogóle takiego pojęcia, jak wspólnota regionalna.

Jeśli mówi się o organach gminy, powiatu i samorządowego województwa, iż są władzą, używa się tego pojęcia w znaczeniu ogólnym. Mocą przydanych kompetencji kształtują sytuację prawnych administrowanych, ale same w sobie władzą nie są[32]. Ten szczególny status prawny przypada **mieszkańcom** danej jednostki samorządu terytorialnego. Jeśli tak jest, to już w momencie reaktywowania gminy, a potem powołania powiatu i samorządowego wojewódz-

[32] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Difin, Toruń 1998, s. 208–209.

twa, musiały być im przydane stosowne instrumenty prawne, niezbędne do wyrażania władczej woli.

W pierwszym rzędzie zaliczyć do nich należy formy demokracji bezpośredniej, czyli wybory do organów stanowiąco-kontrolnych i wykonawczych (wójt, burmistrz i prezydent miasta), referendum lokalne i konsultacje społeczne. W następnej kolejności są to formy demokracji pośredniej, czyli przedstawicielstwa, oraz inne, które mają mniej lub bardziej wyraźną konstrukcję prawną, stanowiąc oparcie dla rozwiązań prawnych, głównie w sferze prawa administracyjnego. Są to możliwości kształtowania praktyki orzeczniczej w toku rozpatrywania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, postulaty i skargi, pośród których znamienna jest skarga samorządowa, różnego typu akcje, np. protesty indywidualne i zbiorowe, jak blokady, manifestacje itp. Można tutaj wskazać te możliwości, które mieszczą się w reżimie państwa demokratycznego. Mowa o potencjalnym oddziaływaniu na wspólnotę samorządową za pośrednictwem różnych podmiotów, jak np. przedsiębiorstwa państwowe i komunalne, samorząd specjalny, organizacje społeczne i inne struktury sektora pozarządowego. Pewnie należałoby także wymienić szczególny rodzaj wpływu na więzi danej wspólnoty samorządowej za pośrednictwem kościołów i związków wyznaniowych czy środków masowego przekazu.

Dla istoty i rangi władz podmiotów samorządu terytorialnego, sytuacji prawnej administrowanego i charakteru interesu publicznego ważna jest także jawność działania gminy, powiatu i samorządowego województwa. Wszelkie w tej mierze ograniczenia mogą wynikać tylko z ustaw, a nie woli konkretnych podmiotów, co ma przyczyniać się do minimalizacji przejawiania się ich władzy dyskrecjonalnej, eliminować korupcję, wpływać na uaktywnienie mieszkańców itd. Mieszkaniec polskiej wspólnoty samorządowej uzyskał także wielki instrument wpływu na organizację i funkcjonowanie wspólnoty, w której żyje, poprzez prawo wstępu na sesje i inne uprawnienia, zgodnie z ustawą z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[33]. Są to w założeniu instrumenty wzmocnienia mechanizmów obywatelskiej kontroli, pozwalające czynić samorząd otwartym.

Jeśli chodzi o drugi typ władz wspólnoty samorządowej – czyli jej organy – to ich możliwości oddziaływania, wpływu, głębi i intensyfikacji na charakter więzi tej wspólnoty wyznaczają w pierwszym rzędzie normy kompetencyjne,

[33] DzU nr 112 poz. 1198.

a następnie – zadaniowe. Należy jednak podkreślić, iż na status społeczny i prawny danego organu wpływają także inne właściwości, np. związek z daną partią polityczna, lokalnym establishmentem itd.

Sytuacja prawna administrowanego jest związana z nominalnie przyznanymi mu uprawnieniami, umożliwiającymi wpływ na to, co dzieje się we wspólnocie, której jest członkiem, a także wpływającymi na zakres jego praw i wolności. Nie ulega wątpliwości, iż przedstawiony wyżej katalog instrumentów prawnych jest dość szeroki, a więc zapewniający – przynajmniej teoretycznie – aktywny udział administrowanego w sferze publicznej i pełną ochronę tychże praw i wolności.

Zgodnie z art. 16.2. Konstytucji RP wykonywanie zadań publicznych przez wspólnotę samorządową odbywa się samodzielnie, to znaczy w jej imieniu i na jej odpowiedzialność. Obowiązek ten oznacza długotrwały proces realizacji praw i wolności administrowanych za pośrednictwem różnorodnych działań z zakresu policji, reglamentacji, czynności w sferze pomocy społecznej, a jednocześnie działań o charakterze ściśle politycznym. Występowanie w imieniu wspólnoty samorządowej wskazuje nie tylko na realizację interesu indywidualnego danej osoby (np. procesowego w toku procedury administracyjnej), ale także istnienie pewnego swoistego **interesu** ogółu członków tej wspólnoty: społecznego, publicznego. Ponieważ samorząd terytorialny jest częścią państwa, wspólnota samorządowa realizuje także jego interes państwowy.

Ustawodawca, kreując wspólnotę samorządową, uznał, iż musi ona mieć własny, specjalny, niezwiązany z innymi, taki interes społeczny (publiczny) – interes wspólnoty samorządowej, który jest interesem, dającym się „potencjalnie odnieść do wielu niezindywidualizowanych adresatów, traktowanych jako wspólny podmiot”[34]. Jego częścią są także interesy polityczne, wchłaniające w siebie procesy ujawniania potrzeb **wspólnoty samorządowe**, postulaty, działania polityczne.

[34] *Prawo*…, s. 23.

Miejsce jednostki w polskiej wspólnocie samorządowej – w świetle dotychczasowej praktyki

Przemiany otoczenia zewnętrznego

Przemiany ludzkiego życia jednostkowego i społecznego związane są dzisiaj z wieloma aspektami, mającymi swoje źródło – jak się wydaje – w procesach globalizacyjnych i związanymi z nimi wymaganiami epoki informacyjnej. Zanim stały się one dominującym trendem rozwojowym, zanim nie określiły totalnych sieci zależności ekonomicznych, politycznych i kulturalnych, człowiek należał do pewnej, w miarę zwartej zbiorowości. Tożsamość społeczna, wyznaczona przez pochodzenie, określała jego miejsce w danej wspólnocie terytorialnej i w innych grupach zrzeszeniowych, za których pośrednictwem odgrywał role przypisane statutem czy/i podziałem zadań, miał pewną osobowość, wyjątkowość.

Globalizacja z jednej strony umożliwiła człowiekowi działania (choćby za pomocą łączy elektronicznych) w społeczności globalnej, z drugiej natomiast – pozbawiła go swego rodzaju tożsamości lokalnej. Niezależnie od wszelkich innych złożonych czynników oddziaływania współczesnego świata człowiek został wchłonięty przez postępującą za globalizacją segregację przestrzenną, separację, zjawisko powodujące wykluczanie społeczne[35]. „W zglobalizowanym świecie lokalność jest oznaką społecznego upośledzenia i degradacji”[36]. W wyznaczonej przez nią sferze zależności ekonomiczne wytwarzają nowy niejako typ ludzi – *homo oeconomicus*. Jedni spośród nich – nieliczni – to członkowie elit, natomiast zdecydowana większość, żyjąca w poczuciu braku bezpieczeństwa (głównie socjalnego, ale nie tylko), odczuwa coraz większą izolację, brak możliwości wpływu na cokolwiek, co dzieje się wokół niej.

Główną siłą napędową społeczeństwa, a w ślad za tym – jednostki – stał się konsumpcjonizm: „Koordynuje reprodukcję systemu, integrację społeczną, rozwarstwienie społeczne i formowanie ludzkich jednostek, jak również odgrywa podstawową rolę w procesach tworzenia tożsamości jednostek i grup oraz w wyborze i stosowaniu strategii życiowych jednostek”[37]. Przyczynia się do

[35] Z. Bauman, *Globalizacja. I co z tego dla ludzi wynika*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2000, s. 7.

[36] *Ibidem*.

[37] *Idem*, *Konsumowanie życia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 36.

powstania „społeczeństwa konsumentów”[38], które „promuje wybór konsumpcyjnego stylu życia i strategii życiowych, zachęca do niego lub przymusza, pogrążając w niełasce wszelkie jego kulturowe alternatywy”[39].

Nadrzędną cechą jednostki staje się indywidualizm, który niemalże rozsadza dość mocne do tej pory więzy międzyludzkie; kruszeją one w ucieczce w prywatność. Petryfikacji ulegają granice między elitami a coraz mocniej wyodrębnianymi pozostałymi grupami społecznymi danej wspólnoty i między nimi samymi. Coraz mocniej zaznacza swoje miejsce „podklasa”, którą tworzą ludzie, znajdujący się „poza zasięgiem którejkolwiek ze społecznie uznanych klas, a więc poza obrębem **hierarchii klasowej** jako takiej”[40]. Z. Bauman idzie dalej w swoich rozważaniach i uznaje, iż do ludzi tej grupy nie stosuje się wręcz prawo, powszechne dla innych[41]. Jest to dość daleko idący wniosek, tym niemniej stosowanie procedur demokratycznych przez członków danej wspólnoty samorządowej, jak to okaże się dalej, pozwala go uzasadnić.

Wobec ucieczki większości mieszkańców danej wspólnoty terytorialnej w prywatność przestrzeń publiczna zostaje przekształcona, zdeformowana, zdominowana przez jednostki i mniejszości. Ich potrzeby stały się nadrzędne, czyniąc z nich uprzywilejowane grupy interesu. Powstają korzystne warunki do tego, by już nie prawo, ale miejsce w strukturze lokalnej stało się wyznacznikiem kształtowania sytuacji społecznej i prawnej jednostki.

Marginalizacja porządku demokratycznego

W realizowanych polskich modelach samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej układ demokracji przedstawicielskiej ulegał stopniowej erozji. Następowała elitaryzacja i oligarchizacja przedstawicieli organów samorządowych i pracowników urzędów. Mechanizmy obywatelskiego wpływu na rozwój danej społeczności zastąpiły zbiurokratyzowane formy działań. Na przebieg realizacji spraw, które przecież dotyczyły mieszkańca gminy czy powiatu, samorząd miał niewielki wpływ.

Podstawowy kryzys zaczął dotykać wyborów przedstawicieli społeczności lokalnych i regionalnych. Była tutaj zauważalna wyjątkowa aktywność partii

---

[38] *Ibidem*, s. 62.

[39] *Ibidem*.

[40] *Ibidem*, s. 132.

[41] *Ibidem*.

politycznych, jeśli chodzi o rekomendację kandydatów do organów stanowiąco-kontrolnych i wykonawczych, jak również w trakcie sprawowania mandatu wybranych osób. Podobny charakter miała i ma do dzisiaj działalność różnych instytucjonalnych grup, powoływanych *ad hoc* przed wyborami samorządowymi. Jej lider lub liderzy, prowadzący np. działalność biznesową, zwycięstwo w wyborach gminnych czy powiatowych mogą traktować jak świetną odskocznię do załatwiania spraw swoich i innych osób, z którymi połączyły ich układy towarzyskie, rodzinne itp.

Konsekwencją tego typu działań grup może być powstawanie szarych stref zakulisowych zachowań osób z kręgu polityki i biznesu. Interes publiczny (społeczny) – ten kamień węgielny, probierz wszelkich działań administracji publicznej i innych podmiotów administrujących – staje się wówczas iluzorycznym. Powstają doskonałe warunki uzewnętrzniania interesów nieustalonej proweniencji, przynoszących zyski określonym podmiotom, nieznanym opinii publicznej. Poszerza się zakres władzy woluntarystycznej, utajonej, działającej poza kontrolą społeczną. J. Boć „nieporozumieniem" określa sytuację, gdy nazwę ulicy może ustalić rada gminy wbrew woli jej mieszkańców i bez konsultacji z nimi[42]. Można wydawać decyzje o ograniczaniu godzin pracy jednostek handlowych czy prowadzonym asortymencie (np. zakaz sprzedaży alkoholu) bez jakichkolwiek szerszych badań konsekwencji takich zachowań. W państwach zachodnich (przy całej umowności tego słowa) wielki przemysł został ulokowany na obrzeżach miast w celu ochrony małych firm. W Polsce jest umiejscowiony w centrach i nie towarzyszyły temu żadne konsultacje społeczne. W szeregu przypadkach nie opracowywano wcześniej prognoz skutków projektowanych lokalizacji wielkoprzemysłowych obiektów handlowych dla mniejszych, nie badano, jak zmieni to status społeczny szeregu grup itd.[43]

Nietrudno się dziwić takiemu postępowaniu. Przywileje, wpływy w społeczności, dodatkowe uposażenia, niezależność w miejscu pracy, prowadziły także radnych w sfery „dryfowania (…) w kierunku kadrowego zaplecza ugrupowań politycznych"[44]. W latach 1993–2002 zwiększyła się liczba osób uważa-

[42] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, red. J. Boć, C.H. Beck, Wrocław 2002, s. 13.

[43] Interesujące uwagi: B. Słomińska, *Rozwój handlowych obiektów wielkoprzemysłowych w Polsce, w świetle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, ST 2003, s. 34–41.

[44] A.K. Piasecki, *Władza w samorządzie terytorialnym III RP. Teoria i praktyka kadencji 1990–2002*, Tęcza, Zielona Góra 2002, s. 275.

jących, że radny reprezentuje interesy własne, kolegów, krewnych, a zmniejszyła liczba tych, którzy sądzili, iż reprezentuje interesy swoich wyborców, interesy społeczne[45].

Utrzymuje się powszechna opinia, iż także inne osoby, zatrudnione w jednostkach samorządu terytorialnego izolują się od administrowanych, zabiegając o interes własny, macierzystej partii politycznej czy np. zwycięskiego w gminie stowarzyszenia. Stanowiska traktowane bywają jako łupy po zwycięskich wyborach[46]. Stan osobowy jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego stawał się odbiciem układów rodzinnych, towarzyskich czy czysto biznesowych[47]. W warunkach koncentracji władzy samorządowej, zagrożenia utraty pracy w warunkach bezrobocia, powstaje i inne groźne zjawisko – zniewolenie pracownika samorządowego. Jeden z twórców polskiej reformy samorządowej, J. Regulski, pisał: „Przekupuje się radnych, obsadza stanowiska kuzynami, utajnia decyzje i informacje. Korupcja osiągnęła niebezpieczny poziom. Wszystko to prowadzi do utraty zaufania społecznego – jedynej siły, która może utrzymać samorząd przy życiu”[48].

Zmniejszała się frekwencja wyborcza. W pierwszych wyborach do rad gmin wynosiła ona 42,3%. W roku 2002 ogólna frekwencja w wyborach do organów samorządu terytorialnego wyniosła 44,33%[49], a w roku 2010 – 43,23%. Podobnie jak zmniejszająca się frekwencja wyborcza, tak samo mało skutecznym środkiem wpływu na wspólnotę samorządową były organizowane dotąd referenda. W literaturze przedmiotu wyprowadza się w tej mierze następujące wnioski: Zbyt niską frekwencję dla ich skutecznego przeprowadzenia tłumaczy się niewiarą mieszkańców, iż mogą cokolwiek zmienić[50]. Chodzi tutaj o gminę, a więc jak można wyobrazić sobie sytuację przeprowadzenia referendum w powiecie czy wielomilionowym województwie? Dla określenia stanu przestrzeni demokratycznej polskich wspólnot samorządowych ważne są także powody przeprowadzania referendów. Są to głównie przesłanki polityczne

[45] *Ibidem*, s. 269.

[46] T. Fuks, *Kształt reformy…*, s. 24–25.

[47] A.K. Piasecki, *Władza w samorządzie…*, s. 290.

[48] J. Regulski, *Zagrożona samorządność*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 271.

[49] Por. Fuks T., *Kształt reformy…*

[50] *Ibidem*, s. 25.

(np. niezadowolenie z układów, panujących w radzie), będące skutkiem konfliktów interesów i inne[51].

Ustawodawca zezwala na określenie przez organy stanowiąco-kontrolne zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych[52]. Miały być one w założeniu powiązane z „pozostałymi regułami organizacji i funkcjonowania"[53] jednostki samorządu terytorialnego. W praktyce ta ważna instytucja więzi między członkami wspólnoty samorządowej stała się jednak przejawem woli władzy dyskrecjonalnej organów samorządowych.

Inicjatywy indywidualne obywateli to kolejny instrument uczestnictwa we wspólnocie samorządowej. W. Kisiel czyni w tej mierze uwagę, iż lokalny prawodawca „niezwykle rzadko przyznaje obywatelom takie możliwości efektywnego włączania się do załatwienia spraw lokalnych"[54]. W sytuacjach np. prób zamykania szkół, lokalizacji określonych typów zakładów mamy próby zbiorowego oddziaływania społeczności lokalnych na administrację samorządową[55]. Skargi, petycje czy wnioski są kolejnym przykładem niemocy wspólnoty samorządowej w dotychczasowej polskiej praktyce.

W jednych z badań ankietowych przedstawicieli lokalnych elit samorządowych wskazano takie próby współpracy administracji samorządowej z mieszkańcami, „jak na przykład organizowane raz do roku spotkania z mieszkańcami, współpraca z lokalnymi mediami (prasa, radio, TV w większych miastach), konsultacje z organizacjami pozarządowymi i stowarzyszeniami środowiskowymi (…) wydawanie lokalnej gazetki lub biuletynu informacyjnego, tworzenie strony internetowej, a także dyżury radnych"[56]. Badania te przynoszą także inne, inicjowane przez władze samorządowe, formy kontaktu administracji samorządowej z mieszkańcami, jak obchody uroczystości historycznych, obrzędy wiejskie, targi, organizacja zabawy wiejskiej. Komunikację między administra-

---

[51] A.K. Piasecki, *Władza w samorządzie…*, s. 208–209.

[52] Art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, art. 3d ustawy o samorządzie powiatowym i art. 10a ustawy o samorządzie województwa.

[53] W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 96.

[54] *Ibidem*, s. 26.

[55] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja*…, s. 13.

[56] P.W Juchacz, *O postschumpeterowskim „konkurencyjno-menedżerskim modelu demokracji lokalnej" w świadomości wielkopolskich elit samorządowych*, w: *Demokracja – samorządność – prawo…*, s. 40.

cją samorządową a mieszkańcami uwydatniono szczególnie na poziomie sołectw, gdzie uzgadnia się tematykę spotkań z radą sołecką, dyskutuje o ważnych problemach konkretnej społeczności itd.[57]

Praktyka ponad dwudziestu lat funkcjonowania polskiego samorządu terytorialnego skłania do wysunięcia następujących – pesymistycznych niestety – wniosków. Powołanie jednostek samorządu terytorialnego jako „wspólnot samorządowych" już w momencie reaktywowania gminy, a później powiatu i samorządowego województwa, nie miało żadnych racjonalnych podstaw. Nie miało także podstaw prawnych, gdyż mieszkańcom nie przydano faktycznych instrumentów prawnych wpływu na los ogółu. Podstawowa funkcja sprawowania władzy spoczywała od samego początku w rękach organów i zależnych od nich pracowników samorządowych. Przyznanie mieszkańcom takiego samego głosu w wyborach nie miało istotnego znaczenia, a jak wyglądały inne instytucje demokracji bezpośredniej i pośredniej, opisano wyżej. O nierównościach społecznych już w momencie rodzenia się nowej demokratycznej Polski przesądzały: uwikłania zawodowe czy społeczne w PRL-u, miejsce w partii politycznej czy/i związku zawodowym, poziom edukacji, miejsce urodzenia i wiele innych czynników.

Z ideą samorządu terytorialnego jako wspólnoty prawnej ostatecznie rozprawiła się praktyka III Rzeczypospolitej Polskiej. Urządzenia i instytucje społeczne stały się fasadą demokracji marginesów[58]. Elity władzy samorządowej były sceptyczne lub niechętne „wszelkim zmianom instytucjonalnym, mającym na celu zwiększenie uczestnictwa obywateli w życiu politycznym wspólnoty lokalnej"[59], w obawie przed kontrolą społeczną ich działań.

Próby naprawy

Użyty w Konstytucji RP i ustawach samorządowych zwrot: „wspólnota samorządowa", jest fikcją i legalizuje twór, który nie jest wspomagany żadnymi realnymi odniesieniami. Nie można odnieść do niego kategorii z języka ekonomicznego (np. w sensie gospodarczym), politycznego, socjologicznego czy kulturowego. W konsumpcyjnym społeczeństwie ludzi samotnych zanikają

[57] K. Bondyra, *Wieś a miasto – zróżnicowane wzory samoorganizacji społecznej w opinii wielkopolskich włodarzy samorządowych*, w: *Demokracja – samorządność – prawo…*, s. 260.

[58] J. Jakubowski, *Warunki wstępne demokracji*, w: *Demokracja – samorządność – prawo…*, s. 32.

[59] P.W. Juchacz, *O posschumpeterowskim…*, s. 39.

więzi międzyludzkie. Wspólnota – nawet prawna – zadekretowana odgórnie jest tylko zbiorem pobożnych życzeń, gdy przeciętny mieszkaniec wsi czy miasta nie tylko nie ma wpływu na działania administracji samorządowej czy podejmowane decyzje w sferze publicznej, ale jest wręcz marginalizowany. Staje się przedmiotem, a nie podmiotem oddziaływań władczych.

Wydaje się, iż rozsądnym rozwiązaniem byłaby zmiana zapisu o wspólnocie samorządowej i zastąpienie go terminem: „społeczność gminy", „społeczność powiatu" i „społeczność samorządowego województwa". Kwalifikacje te byłyby jedną z cech samorządu lokalnego i regionalnego i oddawałyby przy tym realną treść znaczeniową.

Ale sama kosmetyka nie wystarczy, aby ratować to, co jest jeszcze możliwe do uratowania, a przy tym niezbędne z punktu widzenia istoty polskiego samorządu terytorialnego, jego rozwoju i rozkwitu, a także budowy społeczeństwa obywatelskiego, miejsca jednostki w określonej zbiorowości. Przydanie administrowanemu praw materialnych, umożliwiających mu wpływ na sprawy danej gminy czy powiatu, wydaje się warunkiem niezbędnym.

Pewną odpowiedzią na to jest praca Zespołu Do Spraw Samorządu Terytorialnego przy Prezydencie RP. Przygotował on projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw, który na dzień 22 lipca 2011 – po długich konsultacjach społecznych – wprowadza dość ciekawe i na pewno ważne rozwiązania z punktu widzenia istoty demokracji i kształtu wspólnot lokalnych.

Wśród tych rozwiązań jednych z zadań jest ułatwienie „samoorganizacji społecznej społeczności lokalnych dla realizacji celów ważnych dla wspólnot lokalnych i regionalnych. (art. 1 Projektu)". Nowe lub zmienione formy udziału mieszkańców w planowaniu i realizacji zadań to m.in. konsultacje społeczne, wysłuchania obywatelskie, zapytania i obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. Obok nich organy stanowiąco-kontrolne mogą wprowadzić inne jeszcze formy partycypacji obywatelskiej. Wspomniany projekt wprowadza przy tym na tyle nowe i znaczące rozwiązania, że ich dokładne omówienie nie jest możliwe w niniejszym szkicu.

Literatura

Bauman Z., *Globalizacja. I co z tego dla ludzi wynika*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2000.

Bauman Z., *Konsumowanie życia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.

Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, red. J. Boć, C.H. Beck, Wrocław 2002.

Fuks T., *Kształt reformy samorządowej*, „P i P" 1999, z. 4.

Izdebski H., *Historia administracji*, Liber, Warszawa 1997.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1998.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej, cz. I: Zagadnienia ogólne. Samorząd przed 1933 r.*, „Samorząd terytorialny" 1991, nr 5.

Kisiel W., *Konstytucyjna „wspólnota samorządowa" (założenia i wątpliwości)*, w: *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.

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

Krasnodębski Z., *System Rywina – z socjologii III Rzeczypospolitej*, „Rzeczpospolita" 2003, nr 28.

Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Difin, Toruń 1998.

Olszewski H., Zmierczak M., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Ars Boni et Aequi, Poznań 1994.

Piasecki A.K., *Władza w samorządzie terytorialnym III RP. Teoria i praktyka kadencji 1990–2002*, Tęcza, Zielona Góra 2002.

Polskie prawo konstytucyjne, red. W. Skrzydło, O.W. Verba, Lublin 2000.

Prawo administracyjne, red. J. Boć, wydanie ósme poprawione, Kolonia Limited 2002.

Raburski T., *Zasada pomocniczości i samorząd terytorialny – między demokracją a zarządzaniem*, w: *Demokracja – samorządność – prawo*, red. nauk.: T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii UAM, Poznań 2007.

Regulski J., *Zagrożona samorządność*, „Rzeczpospolita" 2001, nr 271.

Słomińska B., *Rozwój handlowych obiektów wielkoprzemysłowych w Polsce, w świetle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, ST 2003.

Słownik języka polskiego, red. M. Szymczak., tom III: R–Ż, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1981.

Szyszkowska M.., *Europejska filozofia prawa*, wydanie drugie, C.H. Beck, Warszawa 1995.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, LexisNexis, Warszawa 2011.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wydanie trzecie, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.

Żywczyński M., *Historia powszechna 1789–1870*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.

Akty prawne:

Art. 5a ustawy o samorządzie gminnym, art. 3d ustawy o samorządzie powiatowym i art. 10a ustawy o samorządzie województwa.

DzU nr 112 poz. 1198.

DzU nr 30 poz. 227.

DzU nr 33 poz. 232.

DzU nr 99 poz. 631.

DzU z 2001 r. nr 142 poz. 1590 ze zm.

DzU z 2001 r. nr 142 poz. 1592 ze zm.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU RP nr 44 poz. 267.

Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU nr 78 poz. 483 ze zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 2001 r. nr 142 poz. 1592 ze zm.), art. 1.1.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU z 2001 r. nr 142 poz. 1590 ze zm.), art. 1.1.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r. nr 142 poz. 1591 ze zm.), art. 1.1.

Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r. nr 142 poz. 1591 ze zm.); o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 16 poz. 94); ordynacja wyborcza do rad gmin (DzU nr 16 poz. 96) i szereg innych.

THE CRACKED SPACE OF POLISH LOCAL GOVERNMENT COMMUNITY

Summary

During the times of the Polish Third Republic, the local discussions on the model of local government focused, amongst other things, on the issue of the essence of decision-making, the supervisory power and the executive power. The third level created in this manner was in the form of districts, which took over a lot of tasks and competences

which used to be the responsibilities of communal national councils. However, such districts operating in a system of homogenous government administration, primarily represented the government's interests. The marginalization of the democratic order by „elitarization" and oligarchization of the representatives of local government bodies and officials, became an equally disturbing phenomenon. In consequence, it still happens that positions are treated as spoils after a victorious election, thus becoming a reflection of family, social or purely business connections, and local government elites resent all institutional changes aimed at increasing citizens' participation in political life for fear of social supervision of their actions. In a consumer society (dominated by individuals and minority groups forming privileged interest groups), communities have become wishful thinking and the average inhabitant of an urban or rural area does not have influence on the actions and decisions of the local government administration. It becomes the object and not the subject of power impact. In this situation, it seems necessary to look for new legal solutions aimed at changing the form of the participation of inhabitants in planning and implementing tasks, among other things, by implementing, for example: social consultations, citizen hearing, questions and citizen legislative initiative.

Translated by mLingua Centrum Tłumaczeń

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 772 STUDIA ADMINISTRACYJNE NR 4 2012

MIECZYSŁAW STANISZEWSKI

KUMULACJA PODATKOWA

Słowa kluczowe: podatki, kumulacja podatkowa
Keywords: taxes, cumulative tax

Wprowadzenie

Słowo „kumulacja" pochodzi od łacińskiego *cumulatio* i według *Słownika wyrazów obcych* oznacza nagromadzenie czegoś, skupienie, połączenie[1]. Definicja zawarta w *Słowniku współczesnego języka polskiego* jest podobna, ponieważ „kumulacja" to inaczej nagromadzenie, skupienie, spiętrzenie, połączenie czegoś[2]. Z kolei według *Słownika synonimów* bliskoznacznymi wyrazami kumulacji są: zgromadzenie, nagromadzenie, akumulacja, skumulowanie, skupienie oraz komasacja[3]. Kumulować można zatem kapitał, odsetki itd., a także dochody czy podatki. Wyróżnić można także podatek kumulacyjny, a więc taki, który ma związek z kumulacją. „Kumulacyjny" – mający związek z kumulacją,

[1] *Słownik wyrazów obcych*, red. J. Tokarski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1980, s. 408.

[2] *Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, Wilga, Warszawa 1996, s. 444.

[3] A. Dąbrówka, E. Geller, R. Turczyn, *Słownik synonimów*, MCR, Warszawa 1995, s. 80 poz. 538 E.

właściwy kumulacji[4]. Kumulować (od łac. *cumulo*), co oznacza skupiać, gromadzić lub łączyć[5], można więc dochody, podstawy opodatkowania itd.

Kumulacja podatkowa to łączenie różnych elementów przedmiotu opodatkowania w jedną podstawę opodatkowania[6]. W zależności od przyczyn odrębności elementów przedmiotu opodatkowania wyróżnia się kumulację:

- przedmiotową, polegającą na łączeniu elementów przedmiotu opodatkowania pochodzących z różnych źródeł, tytułów itp.,
- podmiotową, polegającą na łączeniu elementów przedmiotu opodatkowania należących do różnych osób (np. w ramach rodziny),
- terytorialną, polegającą na łączeniu elementów przedmiotu opodatkowania występujących w różnych jednostkach terytorialnych (szczególnie w kraju i za granicą),
- czasową, polegającą na łączeniu różnych elementów przedmiotu opodatkowania występujących w różnych okresach czasowych (w miesiącu, w roku itp.)[7].

Inaczej mówiąc, kumulacja to sumowanie podstaw opodatkowania w celu ustalenia należnego podatku[8]. Przeciwieństwem kumulacji jest natomiast obliczenie podatku, bez sumowania, od każdej oddzielnie ustalonej podstawy opodatkowania[9].

Kumulacja może występować w różnych wzajemnych kombinacjach kumulacji podmiotowej, przedmiotowej terytorialnej i czasowej[10]. Różnorodna może być także technika kumulacji podatkowej[11]. Może na przykład występować kumulacja podstaw opodatkowania w ramach określonego podatku, np. dochodowego, od towarów i usług itd. Kumulacja nie ma jednak żadnego znaczenia fiskalnego w sytuacji, gdy stawki podatkowe są proporcjonalne, ponieważ w takim przypadku podatek obliczony od skumulowanej podstawy opodat-

---

4 *Słownik współczesnego języka polskiego*…

5 *Słownik wyrazów obcych*…

6 *Leksykon finansowo-bankowy*, red. W. Jaworski, PWE, Warszawa 1991, s. 206.

7 *Ibidem*.

8 *Leksykon Finansów*, red. J. Głuchowski, PWE, Warszawa 2001, s. 148.

9 M. Weralski, *Kumulacja podatkowa*, „Finanse" 1959, nr 1, s. 61.

10 *Ibidem*, 70.

11 *Ibidem*.

kowania będzie wynosił dokładnie tyle samo, co w przypadku oddzielnego opodatkowania cząstkowych dochodów[12].

Z punktu widzenia finansowego kumulacja podatkowa ma znaczenie, jeżeli do podstawy opodatkowania ma być zastosowana stawka progresywna. W praktyce zagadnienie kumulacji ma zatem znaczenie wyłącznie w przypadku podatku dochodowego oraz w podatkach majątkowych mających podobną konstrukcję do podatków dochodowych.

Kumulacja leży u podstaw konstrukcji podatku, który ma charakter podatku osobistego[13]. Kumulacja podatkowa jest bowiem instytucją ściśle związaną z instytucją podstawy opodatkowania[14]. Istotą kumulacji jest przede wszystkim zwiększenie ciężaru podatkowego poprzez kumulowanie w różnych konfiguracjach podstaw opodatkowania. Kumulacja podatkowa może jednak także służyć złagodzeniu ciężaru podatkowego. Taka sytuacja zachodzi, gdy kumulowane są dochody małżonków czy w ogóle członków rodziny prowadzących wspólne gospodarstwo domowe.

Konstrukcja wspólnego opodatkowania małżonków stanowi szczególny rodzaj kumulacji podatkowej, ponieważ w takim przypadku dochody małżonków pod względem ekonomicznym są traktowane jako jedność[15]. Kumulacja podatkowa wykorzystywana jest zatem nie tylko w celu realizacji funkcji fiskalnych podatków, ale także ich funkcji pozafiskalnych[16]. Z powyższego wynika, że kumulacja ma szczególne znaczenie w przypadku podatków o charakterze rodzinnym. Tak też jest w państwach, w których podatek dochodowy ma konstrukcję podatku rodzinnego, na przykład we Francji.

Skutki progresji, a tym samym ciężar podatkowy, można złagodzić ponadto w ten sposób, że nie kumuluje się niektórych podstaw opodatkowania[17]. Nie oznacza to jednak, że niekumulowanie jakiegoś dochodu musi automatycznie łączyć się z łagodniejszym opodatkowaniem. O tym bowiem, czy ciężar podatkowy będzie złagodzony, decyduje również konstrukcja podatku, np. sposób

[12] *Ibidem*, s. 61.

[13] *Ibidem.*

[14] A. Majchrzycka-Guzowska, *Podatki w gospodarce narodowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1990, s. 35.

[15] A. Kostecki, *Łączne opodatkowanie małżonków w Polsce Ludowej*, „Finanse" 1963, nr 10, s. 31.

[16] *Ibidem*.

[17] M. Weralski, *Kumulacja podatkowa…*

ustalania podstawy opodatkowania. Dla przykładu nieobjęcie kumulacją podatkową przychodów z nieujawnionych źródeł w polskim podatku dochodowym od osób fizycznych nie powoduje złagodzenia ciężaru podatkowego, ponieważ w tym przypadku do wyliczeniu podatku stosuje się 75% stawkę podatkową. Z kolei kumulacja jakiejś podstawy opodatkowania z jednoczesną zmianą ustalania podstawy opodatkowania (lub innego elementu podatku), np. przyjęcie jako podstawy opodatkowania nie kwoty przychodu, lecz kwoty dochodu, może złagodzić ciężar podatkowy. Kumulacja, jako zagadnienie techniki podatkowej[18], jest zatem jednym, a nie jedynym, instrumentem służącym do realizacji funkcji fiskalnych i pozafiskalnych podatków.

Kumulacja przedmiotowa

Kumulacja podatkowa przedmiotowa polega na łączeniu elementów przedmiotu opodatkowania pochodzących z różnych źródeł, tytułów itp. Jest to zatem kumulacja związana z kumulowaniem lub rozłącznością różnego rodzaju przychodów pochodzących z różnych źródeł[19]. Kumulacja podatkowa przedmiotowa może mieć mniejszy lub większy zakres. Uzależnione jest to od tego, jak ustawodawca definiuje dochód będący przedmiotem opodatkowania[20].

W węższym ujęciu dochód to bowiem tylko te wpływy, które otrzymujący może w pewnym okresie zużyć bez uszczuplania swego majątku, tzn. wpływy o charakterze periodycznym, charakteryzujące się stałością źródła uzyskania[21]. Innymi słowy, węższe pojęcie dochodu obejmuje tylko przychody pobierane w danym okresie czasu ze źródeł mających charakter regularny[22]. Natomiast szersze znaczenie pojęcia dochód, którego autorem – jak się sądzi – był G. von Schanz[23], obejmuje całkowite wzbogacenie się w danym okresie czasu, nie-

[18] *Ibidem*, s. 31.

[19] *Leksykon Finansów*…, s. 149.

[20] *Ibidem*.

[21] *Ibidem*.

[22] M. Weralski, *Kumulacja podatkowa*…., s. 63.

[23] G. von Schanz, *Der Eikommensbegriff und die Einkommensteuergesetze*, „Finanzarchiv" 189, s. 1–87, w: M. Weralski, *Kumulacja podatkowa*…

zależnie od tego, czy przychody mają charakter regularny, czy nadzwyczajny i jednorazowy[24].

Dochód w szerokim tego słowa znaczeniu obejmuje zatem, poza periodycznymi źródłami przychodu, również darowizny, spadki, legaty, wygrane loteryjne, nagrody, odszkodowania ubezpieczeniowe oraz wszelkiego rodzaju zyski koniunkturalne[25]. Tak więc zakres kumulacji przedmiotowej uzależniony jest od przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji dochodu. Na ogół w systemach podatkowych, w tym również w Polsce, dochód będący przedmiotem opodatkowania rozumiany jest szerzej niż tylko wpływy pochodzące ze źródeł periodycznych.

Nie analizując szerzej pojęcia dochód, należy stwierdzić, iż zawężenie jego zakresu do przychodów periodycznych ogranicza zarazem zakres kumulacji podatkowej przedmiotowej. Przyjęcie przez ustawodawcę szerszego rozumienia dochodu nie oznacza natomiast automatycznego szerokiego zakresu kumulacji, ponieważ ustawodawca nie musi objąć kumulacją wszystkich dochodów stanowiących podstawę opodatkowania. Tak też jest na ogół w praktyce. Ustawodawca obejmuje bowiem zakresem pojęcia dochód niektóre nieperiodyczne dochody, ale nie wszystkie one są objęte kumulacją. Na przykład w Polsce do zakresu pojęcia dochód przyjmuje się przychody uzyskane ze sprzedaży składników majątkowych, ale nie wszystkie dochody osiągnięte z tego źródła przychodu objęte są kumulacją.

Węższy lub szerszy zakres kumulacji uzależniony jest zatem wyłącznie od woli ustawodawcy, niezależnie od tego, jaki będzie przyjęty (węższy lub szerszy) zakres pojęcia dochód. Na ogół jednak przyjęcie przez ustawodawcę szerokiego pojęcia dochodu podatkowego zakłada kumulację przychodów pochodzących ze wszelkich źródeł[26].

W praktyce kumulacja podatkowa przedmiotowa we współczesnych systemach podatkowych jest stosunkowo szeroka. Ustawy podatkowe w określeniu pojęcia dochodu nawiązują do koncepcji czystego majątku, tzn. ujmują dochód bardzo szeroko, aby w ten sposób ograniczyć erozję podatku dochodowego,

[24] M. Weralski, *Kumulacja podatkowa*…

[25] *Leksykon Finansów*…

[26] M. Weralski, *Kumulacja podatkowa*…

a ponadto za podstawę opodatkowania przyjmują całkowity dochód[27]. Na przykład we Francji opodatkowany jest dochód całkowity, pochodzący z następujących źródeł:

- dochód z nieruchomości,
- zysk z przedsiębiorstwa,
- wynagrodzenia niektórych prezesów spółek,
- zysk gospodarstwa rolnego,
- wynagrodzenia, renty, emerytury,
- zysk ze sprzedaży papierów wartościowych i udziałów w spółkach,
- przychody z ruchomości,
- przychody ze sprzedaży[28].

Tak też na ogół konstruowana jest kumulacja podatkowa przedmiotowa w innych państwach europejskich, chociaż występują w tym względzie różnice. Unia Europejska w zakresie podatków dochodowych nie przewiduje bowiem ujednolicenia ustawodawstwa podatkowego.

Powoduje to, że mimo podobnego ujęcia zakresu pojęcia dochodu sposób kumulacji przedmiotowej jest różny w różnych krajach. Niekumulowanie wszystkich przychodów wynika najczęściej ze zróżnicowania wysokości podatku ze względu na źródło przychodów w celu ich dyskryminowania lub uprzywilejowania[29]. Jednym z powodów niekumulowania przychodów w celu ich dyskryminowania lub uprzywilejowania jest tak zwana cedularna, dwustopniowa konstrukcja podatku dochodowego, przy której oddzielnie opodatkowuje się, przy zastosowaniu zróżnicowanych stawek, poszczególne rodzaje przychodów, a ponadto od skumulowanych przychodów pobiera się podatek progresywny[30]. Dyskryminacja lub uprzywilejowanie określonych przychodów ma zatem w podatkach cedularnych miejsce przed kumulacją, a polega ona na tym, że do poszczególnych przychodów ustawodawca stosuje różne proporcjonalne stawki podatkowe[31]. Stawka progresywna ma natomiast zastosowanie do skumulowanych przychodów. Jak już bowiem stwierdzono, kumulacja ma sens jedynie

[27] A. Komar, *System podatkowy krajów Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 1996, s. 38–40.

[28] *Ibidem*, s. 40.

[29] M. Weralski, *Kumulacja podatkowa*…, s. 64.

[30] *Ibidem*.

[31] *Ibidem*, s. 40.

w przypadku progresji podatkowej. Należy podkreślić, że nie ma i nigdy nie było jednej formy podatku cedularnego. Uprzywilejowanie lub dyskryminacja niektórych przychodów poprzez zastosowanie ceduralnej, dwustopniowej konstrukcji podatku dochodowego może występować w różnych formach, a powodem takiej konstrukcji bywają cele zarówno fiskalne, jak i pozafiskalne.

W niektórych krajach nie kumuluje się wszystkich przychodów, lecz ustala przychody w każdej grupie źródeł osobno, z uwagi na różne zasady określania kosztów uzyskania z poszczególnych źródeł[32].

Innym sposobem dyskryminacji lub uprzywilejowania określonych przychodów jest wyłączenie danych przychodów z opodatkowania z podatku dochodowego i oddzielne ich opodatkowanie, względnie opodatkowanie danych przychodów w ramach podatku dochodowego, lecz przy zastosowaniu różnych stawek podatkowych[33]. W tym przypadku nie dochodzi w ogóle do kumulacji przedmiotowej, a celem takiego działania jest dyskryminacja lub uprzywilejowanie przychodów z danego źródła.

Jak wynika z powyższego, zarówno kumulacja przedmiotowa, jak i jej brak, mogą służyć w równej mierze dyskryminacji, jak i uprzywilejowaniu przychodów z danego źródła. Kumulacja przychodów w płaszczyźnie przedmiotowej obejmuje zarówno przychody pieniężne, jak i naturalne[34]. Bez względu jednak na konstrukcję tej kumulacji jej głównym celem jest funkcja fiskalna, ponieważ kumulacja przedmiotowa bez zastosowania stawek progresywnych nie ma uzasadnienia, a podatek progresywny ma przede wszystkim zapewnić większe wpływy do budżetu. Nie oznacza to jednak, że kumulacja przedmiotowa (lub wyłączenie niektórych przychodów z kumulacji) nie może być wykorzystana do realizacji funkcji pozafiskalnych, w szczególności do opodatkowania dochodów rodziny.

Kumulacja podmiotowa

Kumulacja podatkowa w płaszczyźnie podmiotowej to łączenie elementów przedmiotu opodatkowania należących do różnych osób, przede wszystkim w ramach rodziny. Kumulacja podatkowa podmiotowa występuje więc przy

[32] A. Komar, *System podatkowy*…, s. 42.

[33] M. Weralski, *Kumulacja podatkowa*…, s. 64.

[34] *Ibidem*.

rozstrzyganiu przez ustawodawcę o kumulowaniu albo oddzielnym opodatkowaniu dochodów wszystkich członków rodziny pozostających we wspólnym gospodarstwie[35].

Problem kumulowania lub oddzielnego opodatkowania dochodów i przychodów wszystkich członków rodziny (prowadzących wspólne gospodarstwo domowe) jest jednak różnie rozwiązywany w ustawodawstwie poszczególnych państw i różnych podatkach[36]. W dawniejszych regulacjach podatkowo-prawnych zdecydowanie przeważała tendencja wspólnego opodatkowania dochodów rodziny[37]. Uzasadnienie takiego stanu rzeczy wynikało między innymi z przekonania głoszonego przez L. Trotabasa, że z natury rzeczy wynika, iż rodzina jest po to, aby płacić podatki[38]. Jego zdaniem w każdym kraju rodzina jest podatnikiem – i jawnym, i skrytym, utajonym, ale i tak rzeczywistym[39]. Obciążają ją zarówno podatki pośrednie, jak i bezpośrednie[40].

Przekonanie, iż dochody rodziny powinny być kumulowane, istniało jeszcze w okresie przed II wojną światową. Później coraz częściej pojawiała się koncepcja neutralności podatkowej rozumianej jako niedyskryminowanie podatników znajdujących się w takiej samej sytuacji ekonomicznej[41]. Również w Polsce coraz częściej głoszone są poglądy o neutralności podatkowej. W związku z tym podnoszone są również głosy o likwidacji wspólnego opodatkowania małżonków[42]. Przeciwnicy kumulacji podmiotowej uważają, że kumulacja dochodów małżonków stanowi istotną barierę dla aktywności zawodowej kobiet, a ponadto zniekształca relację między wysokością dochodów a nakładem pracy, a więc działa antymotywacyjnie[43]. Z poglądem takim nie można się jednak zgodzić, ponieważ niższe podatki mogą co najwyżej zachęcać do pracy,

---

[35] *Leksykon Finansów*..., s. 149.

[36] M. Weralski, *Kumulacja podatkowa*…, s. 62.

[37] *Ibidem*.

[38] L. Trotabas, *La famille devant I`impot*, w: Z. Lassotówna, *Opodatkowanie rodziny w Polsce*, Polskie Towarzystwo Statystyczne, Lublin 1937, s. 9.

[39] *Ibidem*.

[40] *Ibidem*.

[41] A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Ars boni et aequi, Poznań 1998, s. 158.

[42] J. Żarowski, *Co zmienić w podatkach* „Gazeta Prawna" 2001, nr 107, s. 6.

[43] I. Bolkowiak, *Opodatkowanie dochodów ludności w warunkach reformy gospodarczej*, Instytut Finansów, Warszawa 1985, s. 56.

a nie odwrotnie, a kumulacja dochodów członków rodziny (przede wszystkim małżonków) powinna mieć głównie na celu pozostawienie poza opodatkowaniem tej części dochodów, która gwarantować będzie rodzinie minimum egzystencji. O wysokości tego minimum w rodzinie decyduje zaś ilość jej członków, niezależnie od tego, ilu z nich jest podatnikami. Można w tym miejscu za zwolennikami kumulacji dodatkowo zaznaczyć, że kumulacja usuwa dyskryminację małżeństw, w których tylko jeden z małżonków osiąga dochody, a także uniemożliwia oszustwa podatkowe, polegające na fikcyjnym rozdzielaniu dochodów pomiędzy małżonków[44].

Ze względu na osobisty charakter podatku dochodowego oraz postulaty dotyczące zdolności płatniczych i sprawiedliwości podatkowej konieczne jest zatem uwzględnienie stanu rodzinnego podatnika przy opodatkowaniu jego dochodów[45]. Głównym uzasadnieniem kumulacji podatkowej podmiotowej małżonków jest jednak to, że rodzina stanowi samodzielną jednostkę organizacyjną[46]. W związku z tym zachodzi konieczność różnicowania wysokości obciążenia małżeństw i osób samotnych stosownie do ich sytuacji ekonomicznej[47]. W takim jednak przypadku zgłaszane są wątpliwości co do możliwości określenia tych różnic i wyrażenie ich za pomocą technik podatkowych[48]. Wydaje się jednak, że jest to jedynie szukanie przeszkód do wprowadzenia podatku z elementami prorodzinnymi. Trzeba zaznaczyć, że kumulacja podatkowa jest najstarszą konstrukcją opodatkowania dochodu rodziny[49].

W praktyce sposoby kumulowania względnie oddzielnego opodatkowania członków rodziny mogą być bowiem bardzo różne. W niektórych państwach umożliwia się wybór pomiędzy oddzielnym a wspólnym opodatkowaniem dochodu[50]. Wybór wspólnego opodatkowania przez małżonków dokonuje się w formie tzw. splittingu, który polega na przypisaniu każdemu z małżonków połowy wspólnych dochodów[51]. Wiele państw w przepisach prawa podatkowe-

---

[44] M. Weralski, *Kumulacja podatkowa*…, s. 62.

[45] A. Komar, *System podatkowy*…, s. 46.

[46] H. Litwińczuk, *Opodatkowanie rodziny*, WUW, Warszawa 1989, s. 29.

[47] *Ibidem*.

[48] *Ibidem*.

[49] W. Wójtowicz, P. Smoleń, *Podatek dochodowy od osób fizycznych – prorodzinny czy neutralny*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1999, s. 28.

[50] A. Komar, *System podatków*…, s. 46.

[51] *Ibidem*.

go, stosując kumulację dochodów męża i żony, wprowadza jednocześnie dla osób mających rodziny ulgi, polegające na wyłączeniu z podstawy opodatkowania określonych kwot na żonę oraz na każde dziecko[52].

Przy kumulacji dochodów małżonków można także mieć na uwadze gospodarstwo domowe jako całość, z uwzględnieniem ilości i wieku dzieci[53]. Pojawiają się jednocześnie głosy, że przy kumulacji dochodów małżonków należałoby także uwzględniać, czy dochód jest wynikiem pracy zawodowej jednego małżonka, czy też dwóch[54]. Zgłaszane są również propozycje, aby przy kumulacji dochodów małżonków, z których tylko jedno pracuje zawodowo, ustalać – i tym samym wykorzystywać przy opodatkowaniu – co jest przyczyną, że pracę wykonuje w rodzinie tylko jedno z małżonków[55].

Głoszony jest również pogląd, że nie tylko ilość dzieci, ale także ich wiek należy uwzględniać przy łącznym lub rozdzielnym opodatkowaniu dochodu małżonków, ponieważ wraz z wiekiem dzieci rosną wydatki związane z ich wychowaniem[56].

Zbliżony do powyższych rozwiązań jest tzw. pełny splitting, w którym uwzględnia się liczbę osób pozostających w gospodarstwie domowym[57]. Dzieci w takich przypadkach mogą być liczone jak osoby dorosłe lub tylko częściowo (odpowiedni ułamek przy określonej liczbie dzieci[58]).

Generalnie należy zatem powiedzieć, że o charakterze podatku decyduje przede wszystkim forma kumulacji podmiotowej lub jej wyłączenie w danym systemie podatkowym. Inne kwestie mogą ten charakter zmienić, ale tylko nieznacznie. Kumulacja podmiotowa jest zatem najistotniejsza przy konstruowaniu podatku z elementami prorodzinnymi.

Należy zaznaczyć, że likwidacja wspólnego opodatkowania dochodów małżonków albo szerzej – rodziny, może wynikać ze zmiany formy opodatkowania. Zastąpienie opodatkowania według zasad ogólnych na opodatkowanie zryczałtowane skutecznie eliminuje bowiem kumulację dochodów rodziny.

---

52 M. Weralski, *Kumulacja podatkowa*…, s. 62.

53 A. Komar, *System podatkowy*…, s. 46.

54 H. Litwińczuk, *Opodatkowanie*…

55 *Ibidem*.

56 A. Komar, *System podatkowy*…

57 *Ibidem*.

58 *Ibidem*.

Najwyraźniej wzajemny stosunek łącznego opodatkowania dochodów małżonków i ryczałtu można prześledzić na przykładzie zryczałtowanych podatków obrotowego i dochodowego obowiązujących w PRL-u[59]. Zryczałtowane opodatkowanie skutecznie wypierało bowiem instytucję łącznego opodatkowania dochodów przez małżonków.

Kumulacja terytorialna

Kumulacja terytorialna polega na łączeniu elementów przedmiotu opodatkowania występujących w różnych jednostkach terytorialnych, a przede wszystkim w kraju i za granicą. Kumulacja podatkowa terytorialna jest zatem związana z terytorialnym rozmieszczeniem źródeł przychodów, zarówno w państwie podatnika, jak i za granicą[60]. Łączy się ona z ograniczonym i nieograniczonym obowiązkiem podatkowym. Istotą nieograniczonego obowiązku podatkowego jest to, że podatnik zobowiązany jest do płacenia podatku od całości swoich dochodów niezależnie od miejsca położenia źródeł przychodów[61]. Natomiast istotą ograniczonego obowiązku podatkowego jest płacenie podatku od dochodów osiąganych ze źródeł znajdujących się w danym państwie[62].

Z powyższego wynika, że kumulacja w płaszczyźnie terytorialnej to przede wszystkim problem natury technicznej[63]. Terytorialne rozmieszczenie źródeł przychodów (w różnych państwach) nastręcza wiele trudności, ponieważ może się to łączyć z możliwością kolizji regulacji podatkowo-prawnych obowiązujących w różnych państwach[64]. W takich przypadkach możliwe są dwa rozwiązania. Zgodnie z pierwszym każde państwo opodatkowuje oddzielnie przychody, kierując się położeniem źródeł przychodów[65]. W przypadku oparcia obowiązku podatkowego na zasadzie źródła, tj. miejsca osiągnięcia przychodu, na podatni-

---

[59] A. Kostecki, *Łączne opodatkowanie*…, s. 40.

[60] *Leksykon Finansów*…, s. 149.

[61] B. Brzeziński, M. Kalinowski, *Podatek dochodowy od osób fizycznych – komentarz do ustawy*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora", Toruń 1996, s. 15.

[62] *Ibidem*, s. 18.

[63] M. Weralski, *Kumulacja podatkowa*…, s. 66.

[64] *Ibidem*.

[65] *Ibidem*.

ku ciąży zatem jedynie ograniczony obowiązek podatkowy[66]. Oznacza to, że podatek nie jest wymierzany od podstawy stanowiącej skumulowane wszystkie dochody podatnika, ale tylko od tych, które zostały osiągnięte w danym państwie. Często jednak w takich przypadkach kumuluje się wszystkie dochody w celu ustalenia należnej stawki podatkowej, tzw. stopy procentowej, która ma zastosowanie do dochodów osiągniętych w danym państwie. Tak więc, mimo iż w celu ustalenia podstawy opodatkowania nie kumuluje się wszystkich dochodów, stawka, która w tym przypadku będzie miała zastosowanie, wyraża stosunek podatku należnego w danym państwie i kumulacji wszystkich dochodów, niezależnie od położenia źródła przychodu.

Drugie rozwiązanie natomiast – w przypadku położenia źródeł przychodu w różnych państwach – związane jest z nieograniczonym obowiązkiem podatkowym, ponieważ opiera się na zasadzie rezydencji, tj. miejsca zamieszkania lub pobytu podatnika[67]. W takim przypadku łączne dochody podatnika (niezależnie od tego, gdzie jest położone źródło przychodu) opodatkowane są w tym państwie, na którego terenie podatnik zamieszkuje lub przebywa[68]. Przy nieograniczonym obowiązku podatkowym mamy więc do czynienia z kumulacją wszystkich przychodów, niezależnie od tego, na terenie jakiego państwa są położone źródła przychodu[69]. Trzeba podkreślić, że z uwagi na obowiązującą w podatku dochodowym zasadę powszechności opodatkowania, państwa, na terenie których podatnik zamieszkuje lub przebywa, rzadko chcą rezygnować z opodatkowania dochodów osiągniętych ze źródeł przychodu położonych na terenie innych państw. To z kolei może prowadzić do kolizji unormowań podatkowo-prawnych obowiązujących w danych państwach i może powodować podwójne opodatkowanie tych samych dochodów. W celu uniknięcia kolizji władztwa podatkowego państwa zawierają umowy międzynarodowe o zapobieżeniu podwójnego opodatkowania dochodów i majątków, które ograniczają w płaszczyźnie terytorialnej zakres kumulacji podatkowej terytorialnej w poszczególnych państwach, wynikający z prawa podatkowego obowiązującego w danym państwie[70]. Konstrukcje tych umów mogą być różne. W praktyce jed-

[66] *Leksykon Finansów*…, s. 149.

[67] *Ibidem*.

[68] M. Weralski, *Kumulacja podatkowa*…, s. 66.

[69] *Ibidem*.

[70] *Leksykon Finansów*…, s. 149.

nak wszystkie umowy są do siebie podobne, ponieważ opierają się na tym samym wzorcu.

Zagadnienie kumulacji terytorialnej może także dotyczyć źródeł przychodów położonych na terenie danego państwa. Wprawdzie co do zasady kumuluje się dochody osiągnięte na terenie danego państwa, ale niekiedy właściwość organu podatkowego może się łączyć z miejscem położenia źródła przychodu[71]. Z sytuacją taką możemy mieć do czynienia przede wszystkim wtedy, gdy podatkom rzeczowym nadaje się cechy podatku osobistego i w ramach konstrukcji podatku rzeczowego dąży się do opodatkowania dochodu podatnika[72].

Kumulacja czasowa

Kumulacja czasowa to łączenie różnych elementów przedmiotu opodatkowania występujących w określonym czasie. Kumulacja w płaszczyźnie czasowej, podobnie jak kumulacja w płaszczyźnie terytorialnej, jest więc w zasadzie problemem natury technicznej[73]. Kumulacja czasowa związana jest bowiem z okresem, w jakim należy dokonywać kumulacji podstaw opodatkowania[74]. W podatkach dochodowych okresem takim powszechnie przyjmowanym jest rok podatkowy jako okres wymiaru, w ramach którego należy dokonać kumulacji podatkowej. Nie można jednak wykluczyć, że ustawodawca przyjąłby inny okres, w którym należałoby w celu ustalenia należnego podatku dokonać kumulacji podatkowej[75]. Jest tak np. w podatku od spadków i darowizn, w którym przyjęto okres pięcioletni, a także w podatku od towarów i usług, w którym przyjęto okres miesięczny.

Od strony ciężarów podatkowych nie jest jednak obojętne, jaki okres podatnik ma objąć kumulacją, szczególnie w przypadku podatku progresywnego. W różnych okresach podatnik osiąga bowiem na ogół zróżnicowane dochody. Należy jednak zaznaczyć, że przyjmowanie innego okresu niż rok podatkowy należy do rzadkości, szczególnie w podatkach dochodowych. Każdy jednak,

---

71 M. Weralski, *Kumulacja podatkowa*…, s. 66.

72 *Ibidem*.

73 *Ibidem*.

74 *Leksykon Finansów*…

75 *Ibidem*.

jaki by nie był, stanowi umowne wyodrębnienie dochodu[76]. Wyodrębnienie takie jest niezbędne ze względów technicznych[77]. Wymiaru podatku lub samoobliczenia podatku można bowiem dokonać za określony okres. W przypadku przychodów periodycznych nie ma w zasadzie większego znaczenia, czy obliczenia dokonywać się będzie za okresy miesięczne, kwartalne, roczne, czy jeszcze dłuższe okresy.

Przy dochodach nieperiodycznych, np. osiąganych przez osoby wykonujące wolny zawód, artystów itp., ustalenie okresu, w którym należy dokonać kumulacji podstaw opodatkowania, ma istotne znaczenie przy obliczaniu podatku. Podatnicy ci osiągają bowiem wysokie dochody, ale nieperiodyczne, dlatego w ich przypadku szczególnie ważne jest ustalenie najbardziej racjonalnego okresu, w którym następowałaby kumulacja podstaw opodatkowania. W takim przypadku należałoby zastosować bądź dłuższe okresy kumulacji, bądź opodatkowywać takie dochody oddzielnie w momencie ich wydatkowania[78]. Te ostatnie rozwiązania były w praktyce stosowane. Na przykład zgodnie z art. 6 ustawy o podatku wyrównawczym[79] osoby, które uzyskiwały dochody (w tym również nagrody) z twórczości lub działalności artystycznej, literackiej, naukowej, oświatowej lub publicystycznej, niewynikające ze stosunku pracy, oraz osoby, które uzyskiwały dochody z tytułu zapłaty za przeniesienie prawa korzystania z niepracowniczego projektu wynalazczego podlegające opodatkowaniu podatkiem od wynagrodzeń, mogły gromadzić te dochody na specjalnym rachunku bankowym i w ten sposób nie płaciły podatku w roku, w którym te dochody były osiągnięte. Podatnicy ci zmniejszali bowiem podstawę opodatkowania o przyrost wkładów na koniec roku w stosunku do stanu wkładu na początku roku. Zmniejszenie stanu wkładu na koniec roku w stosunku do stanu wkładu na początek roku zwiększało natomiast podstawę opodatkowania. Tak więc dochody gromadzone na specjalnym rachunku (zwanym kontem W) przejściowo były zwolnione od podatku (do czasu pobrania ich z rachunku). Istniała (i nadal istnieje[80]) konieczność doliczania do podstawy opodatkowania podat-

[76] M. Weralski, *Kumulacja podatkowa*…, s. 67.

[77] *Ibidem*, s. 68.

[78] *Ibidem*, s. 70.

[79] Ustawa z 26 lipca 1983 r. o podatku wyrównawczym (DzU nr 42 poz. 188 ze zm.).

[80] Zgodnie z art. 54 ust. 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych pozostają w mocy do czasu ich wygaśnięcia u podatników, którzy na podstawie ustawy o podatku wyrównawczym gromadzili dochody na specjalnym rachunku bankowym W. Kwoty podjęte z tego

kiem wyrównawczym (a obecnie dochodowym) kwot podjętych z tego rachunku. Istotne jest przy tym, że kwoty pobrane z konta W kumuluje się z dochodami z pozostałych źródeł i od takiej podstawy oblicza się podatek.

Jak z powyższego wynika, kumulacja może przybierać różne konfiguracje, co ma znaczenie przy realizacji zasady sprawiedliwości podatkowej, a także konstrukcji podatku z elementami prorodzinnymi.

Podsumowanie

Rodzaj konstrukcji podatku zależy przede wszystkim od tego, jaką koncepcję sprawiedliwości podatkowej ustawodawca zamierza realizować. Coraz częściej głoszony jest pogląd, że podatki powinny być neutralne i stan rodziny, wiek, stan zdrowia itp. nie powinny być brane pod uwagę przy ich konstruowaniu. Taka polityka podatkowa oznacza, że kumulacja podatkowa służy przede wszystkim, o ile nie wyłącznie, celom fiskalnym. Charakterystyczne jest jednak to, że zwolennicy neutralności podatkowej nie wykluczają możliwości stanowienia podatków z licznymi zwolnieniami i ulgami podatkowymi. W literaturze przedmiotu głoszony jest również pogląd, że obok sprawiedliwości obiektywnej, na którą zwracają uwagę ekonomiści, przy konstruowaniu podatków należy korzystać z dorobku psychologii ekonomicznej, która zajmuje się sprawiedliwością podatkową subiektywną. Sprawiedliwość subiektywna, nazywana również spostrzeganą, dotyczy spojrzenia podatnika na podatki, a konkretnie wskazuje, jakie podatki podatnik uważa za sprawiedliwe. Taka ocena sprawiedliwości podatkowej pozwala jednocześnie uniknąć niebezpieczeństwa związanego z przekroczeniem granic opodatkowania.

W polskim podatku dochodowym kumulacja podatkowa znajduje zastosowanie głównie w celach fiskalnych. Dotyczy to również kumulacji podmiotowej. Kumulacja podatkowa podmiotowa określona w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych tylko w nieznacznym stopniu łagodzi skutki progresji podatkowej. Kumulowane są bowiem jedynie dochody małżonków,

rachunku po dniu 1 stycznia 1992 r. traktuje się jako dochód podlegający opodatkowaniu w rozumieniu ustawy, z tym jednak, że w 1992 r. zwalnia się od podatku dochodowego takie kwoty do wysokości nieprzekraczającej kwoty stanowiącej górną granicę pierwszego przedziału w skali określonej w art. 27 ust. 1. W tym wypadku, jeżeli podatnik osiąga również inne dochody, z wyjątkiem określonych w art. 28, 30 i art. 41 ust. 3, dla ustalenia obowiązku podatkowego i wysokości podatku należnego od tych dochodów łączy się je z kwotą pobraną ze specjalnego rachunku bankowego.

natomiast ilość dzieci pozostających na utrzymaniu podatnika nie ma żadnego wpływu na wysokość płaconego podatku. Co więcej, opodatkowując dochody osiągane przez dzieci, ustawodawca nie łagodzi skutków progresji, ale je pogłębia, ponieważ nakazuje doliczenie dochodów dzieci do dochodów rodziców. Sposób kumulacji dochodów rodziców i dzieci określony w art. 7 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych jest traktowany jako przejaw szkodliwego fiskalizmu.

Literatura

Bolkowiak I., *Opodatkowanie dochodów ludności w warunkach reformy gospodarczej*, Instytut Finansów, Warszawa 1985.

Brzeziński B., Kalinowski M., *Podatek dochodowy od osób fizycznych – komentarz do ustawy*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora", Toruń 1996.

Dąbrówka A., E. Geller, R. Turczyn, *Słownik synonimów*, MCR Warszawa 1995.

Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Ars boni et aequi, Poznań 1998.

Komar A., *System podatkowy krajów Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 1996.

Kostecki A., *Łączne opodatkowanie małżonków w Polsce Ludowej*, „Finanse" 1963, nr 10.

Leksykon finansowo-bankowy, red. W. Jaworski, PWE, Warszawa 1991, s. 206.

Leksykon Finansów, red. J. Głuchowski, PWE, Warszawa 2001.

Litwińczuk H., *Opodatkowanie rodziny*, WUW, Warszawa 1989.

Majchrzycka-Guzowska A., *Podatki w gospodarce narodowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1990.

Słownik współczesnego języka polskiego, red. B. Dunaj, Wilga, Warszawa 1996.

Słownik wyrazów obcych, red. J. Tokarski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1980.

Trotabas L., *La famille devant I`impot*, w: Z. Lassotówna, *Opodatkowanie rodziny w Polsce*, Polskie Towarzystwo Statystyczne, Lublin 1937.

von Schanz G., *Der Eikommensbegriff und die Einkommensteuergesetze*, „Finanzarchiv" 189, w: M. Weralski, *Kumulacja podatkowa*, „Finanse" 1959, nr 1.

Weralski M., *Kumulacja podatkowa*, „Finanse" 1959.

Wójtowicz W., Smoleń P., *Podatek dochodowy od osób fizycznych – prorodzinny czy neutralny*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1999.

Żarowski J., *Co zmienić w podatkach* (5), „Gazeta Prawna" 2001, nr 107.

Akty prawne:

Ustawa z 26 lipca 1983 r. o podatku wyrównawczym (DzU nr 42 poz. 188 ze zm.).

TAX ACCUMULATION

Summary

Tax accumulation means combining various elements of the tax structure. Depending on the reasons for separateness of the individual elements of the object of taxation, objective, subjective, territorial and time accumulation can be distinguished. Accumulation can occur in various mutual combinations of objective subjective, territorial and time accumulation. The techniques of tax accumulation can also differ. The accumulation of taxation bases within a specific tax can occur, for example for the income tax, the VAT, etc. Accumulation, however, has no fiscal importance in a situation in which the tax rates are proportionate, as in this case the tax calculated on the accumulated base will be the same as in the case of separate taxation of partial income.

Translated by mLingua Centrum Tłumaczeń

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 772 STUDIA ADMINISTRACYJNE NR 4 2012

KAROL SROKA

PODPISYWANIE DOKUMENTÓW ELEKTRONICZNYCH W KONTAKTACH Z ADMINISTRACJĄ PUBLICZNĄ

Słowa kluczowe: podpis elektroniczny, dokument elektroniczny, administracja publiczna
Keywords: electronic signature, electronic document, public administration

Wprowadzenie

Jak wynika z badań przeprowadzonych w 2011 r. na zlecenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, około 40% urzędów korzysta z elektronicznego systemu zarządzania dokumentacją (EZD). Moduł integracji z platformą ePUAP ma co czwarty urząd korzystający z systemu EZD. Plany wprowadzenia integracji w tym zakresie deklaruje 3/4 urzędów (najczęściej deklarowanym terminem jest rok 2012). Posiadanie elektronicznego systemu zarządzania dokumentacją wciąż jednak nie przekłada się na wyeliminowanie lub choćby istotne ograniczenie tradycyjnego obiegu dokumentów papierowych. W zdecydowanej większości urzędów funkcjonuje podwójny obieg dokumentów. Prawie 90% urzędów ma elektroniczną skrzynkę podawczą, a większość z nich jest umiejscowiona na platformie ePUAP. W przypadku zdecydowanej większości urzędów adresy skrzynek podawczych są dostępne na platformie BIP.

Z możliwości wysłania dokumentów elektronicznych korzysta bardzo mała liczba interesantów. Blisko 3/4 urzędów mających elektroniczną skrzynkę podawczą w ciągu pierwszych 5 miesięcy 2011 r. nie otrzymało żadnych do-

kumentów. Stopień wykorzystania skrzynki podawczej jest wyższy w urzędach administracji rządowej niż samorządowej. Średnia liczba dokumentów otrzymanych na skrzynkę w danym okresie wyniosła prawie 40 w przypadku urzędów administracji rządowej i tylko niecałe 7 w przypadku administracji samorządowej.

Jeszcze niższy jest poziom wykorzystania skrzynki podawczej w celu wysyłania dokumentów elektronicznych. Urzędy administracji samorządowej w ciągu pierwszych 5 miesięcy 2011 r. wysłały średnio niecałe 4 dokumenty. Inaczej jest w przypadku urzędów administracji rządowej; tu poziom wykorzystania elektronicznej skrzynki podawczej w celu wysyłania dokumentów jest wysoki: średnia liczba dokumentów elektronicznych w ciągu 5 miesięcy wynosi około 92. Zdecydowana większość urzędów (80%) deklaruje zwiększenie stopnia wykorzystywania możliwości platformy ePUAP. Jako czynniki, które stanowią barierę w wykorzystaniu platformy, najczęściej wskazywano brak powszechności podpisu elektronicznego oraz małą liczbę gotowych usług do implementacji na ePUAP.

W przypadku wszystkich podstawowych usług realizowanych przez urzędy dla klientów zewnętrznych strony internetowe urzędów dają jedynie możliwość pobrania formularzy. Funkcja złożenia wniosku elektronicznego jest dostępna sporadycznie[1].

Z pewnością jedną z najważniejszych przyczyn ograniczonego i nieoptymalnego wykorzystywania metod i środków technicznych teleinformatyki w administracji jest utrwalony stan charakteryzujący się nałożeniem środków technicznych i programowych teleinformatyki na strukturę organizacyjno-funkcjonalną ukształtowaną w epoce papieru[2].

Korzystanie z dokumentów elektronicznych przez strony i innych uczestników postępowania administracyjnego jest częścią problematyki elektronicznej wymiany dokumentów w szeroko pojętej sferze administracyjnej[3]. Postępowa-

[1] Raport z badania ilościowego zrealizowanego na zlecenie MSWiA, *Badanie wpływu informatyzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2011 roku*, ARC Rynek i Opinie, Warszawa 2011.

[2] W. Cellary, *Zarządzanie informacją zamiast zarządzania dokumentami drogą do transformacji administracji publicznej,* „elektroniczna Administracja" 2007, nr 5 (12), s. 8.

[3] J. Janowski, *Elektroniczne wnoszenie podań*, http://www.wspolnota.org.pl, 21.112011.

nie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu[4]. W pierwszym przypadku konieczne jest złożenie podpisanego podania. Podpisujemy praktycznie każdy dokument w kontaktach z administracją publiczną[5]. J. Janowski twierdzi, że tym, co konstytuuje podpis, jest fakt, iż identyfikuje on osobę, która go złożyła, oraz zaświadcza o jej akceptacji podpisanej treści dokumentu[6]. W podpisie odręcznym powinno znajdować się co najmniej pełne nazwisko składającego oświadczenie woli. Jak podkreśla Z. Radwański: „Podpis jest elementem konstytutywnym dokumentu i dopiero po jego złożeniu zostaje zachowana forma pisemna oświadczenia woli"[7]. W literaturze zwraca się uwagę na funkcje, jakie powinien spełniać podpis:

- identyfikacyjną: identyfikuje osobę składającą podpis, co pozwala stwierdzić przy pomocy ekspertyzy grafologicznej jego autentyczność,
- finalizacyjną: odróżnia ostateczne oświadczenie woli od jego projektów, które w przyszłości mogą ulec zmianie,
- ostrzegawczą: osoba podpisująca dokument powinna mieć świadomość, że z chwilą złożenia podpisu jest związania treścią złożonego oświadczenia woli,
- dowodową: dokument opatrzony własnoręcznym podpisem ma określoną wartość dowodową w postępowaniu sądowym[8].

W kontaktach z administracją publiczną podanie w formie dokumentu elektronicznego powinno być podpisane przez wnoszącego (uwierzytelnione) przez zastosowanie kwalifikowanego certyfikatu przy zachowaniu zasad przewidzianych w ustawie z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (DzU nr 130 poz. 1450 ze zm.) lub profilu zaufanego ePUAP. Podmiot publiczny, który używa do realizacji zadań publicznych systemów teleinformatycznych, może także umożliwiać użytkownikom identyfikację w tym systemie przez zastosowanie innych technologii. Ponadto planuje się możliwość identy-

---

[4] Art. 61. ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (DzU z 2000 r. nr 98 poz. 1071).

[5] R. Poznański, D. Wachnik, *Podpis elektroniczny – prawo i rzeczywistość.* „Czas Informacji" 2011, nr 2 (7), s. 25.

[6] J. Janowski, *Podpis elektroniczny w obrocie prawnym*, Wolters Kluwer Polska,, Warszawa 2007, s. 25.

[7] Z. Radwański, *Elektroniczna forma czynności prawnych*, MP nr 22 z 2001 r., s. 3.

[8] M. Marucha-Jaworska, *Podpis elektroniczny,* Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2002, s. 18.

fikacji użytkownika systemów teleinformatycznych przez zastosowanie certyfikatu podpisu osobistego przy zachowaniu zasad przewidzianych w ustawie z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (DzU nr 167 poz. 1131)[9].

Uwierzytelnianie przy użyciu podpisu elektronicznego

Podanie wnoszone w formie dokumentu elektronicznego może być uwierzytelnione bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu oraz zawierać dane w ustalonym formacie, zamieszczonym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru[10].

Złożenie podpisu elektronicznego pozwala na podstawie danych zawartych w certyfikacie zidentyfikować osobę składającą ten podpis oraz zweryfikować autentyczność i integralność dokumentów w procesach komunikacji elektronicznej[11]. Poprzez wykorzystanie w podpisie funkcji obliczenia skrótu dokumentu podpis staje się powiązany z danymi, do których został dołączony, w taki sposób, że jakakolwiek późniejsza zmiana tych danych jest rozpoznawalna[12].

W procesie składania podpisu elektronicznego stosuje się asymetryczne techniki kryptografii z parą kluczy. Klucz prywatny przechowywany jest na zabezpieczonej przed kopiowaniem karcie kryptograficznej i dostępny tylko jego właścicielowi. Ten rodzaj klucza służy do podpisywania dokumentu elektronicznego. Powiązanie klucza publicznego z daną osobą potwierdza certyfikat wydawany przez instytucję certyfikacyjną[13]. Klucz publiczny służy zatem do weryfikacji e-podpisu i może zostać rozpowszechniony, np. poprzez stronę internetową lub bazę urzędu certyfikacji. Procedura weryfikacji podpisu elektronicznego polega m.in. na określeniu, czy podpis elektroniczny złożony został na podstawie ważnego certyfikatu i czy został zrealizowany za pomocą klucza

[9] Zob. Art. 20a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (DzU z 2010 r. nr 167 poz. 1131).

[10] Zob. Art. 63. § 3a Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (DzU z 2000 r. nr 98 poz. 1071).

[11] K. Szaniawski, T. Kościelny, *Ustawa o podpisie elektronicznym*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2003, s. 26.

[12] Zob. K. Matusiewicz, M. Kutyłowski, *Kryptograficzne funkcje skrótu – rzut oka na sytuację*, „Czas informacji" 2010, nr 2(3), s. 4–9.

[13] M. Marucha-Jaworska, *Podpis elektroniczny*…, s. 61.

prywatnego odpowiadającego kluczowi publicznemu, zawartemu w podpisanym przez urząd certyfikacji certyfikacie, oraz czy podpisany dokument nie został zmodyfikowany po złożeniu e-podpisu[14]. Unieważnienie certyfikatu weryfikuje się na podstawie list unieważnionych certyfikatów CRL (ang. Certificate Revocation List). Przyjmuje się że listy CRL są aktualne, jeśli nie nastąpiła jeszcze data planowego wystawienia następnej listy[15].

Szczegółowe warunki, jakim powinny odpowiadać bezpieczne urządzenia do składania podpisów elektronicznych oraz bezpieczne urządzenia do weryfikacji podpisów elektronicznych, określają przepisy wynikające z ustawy o podpisie elektronicznym[16]. Są to m.in. warunki techniczne, określona struktura podpisu, użyte algorytmy kryptograficzne (szyfrowania oraz skrótu dokumentu). Technologiczną poprawność bezpiecznego podpisu elektronicznego zapewnia „bezpieczne urządzenie do składania podpisu elektronicznego". Bezpieczne urządzenie, którym z reguły jest procesorowa karta kryptograficzna, zapewnia ochronę klucza prywatnego w taki sposób, że nie jest możliwe jego przejęcie i wykorzystanie w nieuprawniony sposób[17].

Certyfikat kwalifikowany można uzyskać w jednym z kwalifikowanych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne wpisanych do rejestru Ministra Gospodarki. W odniesieniu do takiego podpisu elektronicznego potocznie używana jest nazwa „podpis kwalifikowany". Pojęcie takie występuje również w licznych dokumentach wspólnotowych[18].

Ustawa o podpisie elektronicznym definiuje podpis elektroniczny jako dane w postaci elektronicznej, które wraz z innymi danymi, do których zostały dołączone lub z którymi są logicznie powiązane, służą do identyfikacji osoby

---

[14] J. Janowski, *Podpis elektroniczny w obrocie prawnym*…, s. 159.

[15] J. Pokraśniewicz, *Polityka certyfikacji dla certyfikatów kwalifikowanych – wersja 1.22*, www.cencert.pl, 12.07.2013.

[16] Ustawa z dnia 18 września 2001 r. *o podpisie elektronicznym* (DzU z 2001 nr 130 poz. 1450).

[17] Szerzej: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2002 r. w sprawie określenia warunków technicznych i organizacyjnych dla kwalifikowanych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne, polityk certyfikacji dla kwalifikowanych certyfikatów wydawanych przez te podmioty oraz warunków technicznych dla bezpiecznych urządzeń służących do składania i weryfikacji podpisu elektronicznego. (DzU z 2002 nr 128 poz. 1094).

[18] *Działania w zakresie podpisu elektronicznego*, Opublikowane na Ministerstwo Gospodarki, http://www.mg.gov.pl (ostatnia aktualizacja: 2011.08.23).

składającej podpis elektroniczny. Natomiast bezpieczny podpis elektroniczny określa jako podpis elektroniczny, który:

- jest przyporządkowany wyłącznie do osoby składającej ten podpis,
- jest sporządzany za pomocą podlegających wyłącznej kontroli osoby składającej podpis elektroniczny bezpiecznych urządzeń służących do składania podpisu elektronicznego i danych służących do składania podpisu elektronicznego,
- jest powiązany z danymi, do których został dołączony, w taki sposób, że jakakolwiek późniejsza zmiana tych danych jest rozpoznawalna[19].

Zgodnie z informacją publikowaną przez Narodowe Centrum Certyfikacji, które pełni funkcję głównego urzędu certyfikacji dla infrastruktury bezpiecznego podpisu elektronicznego, w Polsce pięć firm oferuje wydawanie certyfikatów kwalifikowanych i zestawów do składania bezpiecznego podpisu elektronicznego. Są to: Krajowa Izba Rozliczeniowa SA (Szafir), Unizeto Technologies SA (Certum), Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych SA (Sigillum), MobiTrust sp. z o.o. (MobiCert) oraz Enigma SOI sp. z o.o. (CenCert)[20]. W skład zestawu do składania bezpiecznego podpisu elektronicznego wchodzą: czytnik kart kryptograficznych, karta kryptograficzna oraz zapisany na karcie certyfikat, który zawiera parę kluczy asymetrycznego algorytmu kryptograficznego, a także informacje o osobie, na którą jest wystawiony. Przy wystawianiu i wydawaniu certyfikatu weryfikowana jest tożsamość osoby. Dostarczane jest także oprogramowanie służące do obsługi czytnika kart kryptograficznych oraz do składania i weryfikacji podpisów elektronicznych[21].

Proces składania bezpiecznego podpisu elektronicznego obejmuje procedurę wyznaczenia funkcji skrótu dokumentu oraz zaszyfrowanie obliczonej wartości tej funkcji z wykorzystaniem klucza prywatnego osoby składającej podpis. Pierwszy etap to obliczenie skrótu podpisywanego dokumentu elektronicznego. Następnie obliczony skrót jest szyfrowany z wykorzystaniem asymetrycznego algorytmu kryptograficznego z użyciem klucza prywatnego, zapisanego na karcie kryptograficznej. Warunkiem wykonania tej operacji jest jej uwierzytelnienie kodem PIN. Zaszyfrowana funkcja skrótu jest dołączana do

[19] Zob. Art. 3. ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (DzU z 2001 r. nr 130 poz. 1450).

[20] Narodowe Centrum Certyfikacji, *Rejestr podmiotów kwalifikowanych świadczących usługi certyfikacyjne*, http://www.nccert.pl, 24.11.2011.

[21] J. Janowski, *Podpis elektroniczny w obrocie…*, s. 129, 149.

oryginalnego dokumentu. Dodatkowo do dokumentu oraz zaszyfrowanego skrótu dołączany zostaje certyfikat zawierający dane osoby składającej podpis oraz jej klucz publiczny.

Wygenerowanie z podpisywanego pliku tzw. skrótu to jednokierunkowe przekształcenie matematyczne zamieniające ciąg bitów dowolnej długości w inny ciąg bitów o ustalonej długości. Funkcja skrótu (funkcja haszująca) generuje unikalną wartość (skrót) dla konkretnych danych. Zatem argumentem jednokierunkowej funkcji skrótu H(M) jest wiadomość M o dowolnej długości. Wartością tej funkcji jest liczba h o ustalonej długości h = H(M). Jednokierunkowe funkcje skrótu mają następujące własności: dla danego M łatwo jest obliczyć h, dla danego h nie jest praktycznie możliwe obliczenie M (brak możliwości wygenerowania dwóch wiadomości o takim samym skrócie), dla danego M nie jest praktycznie możliwe znalezienie takiego M' różnego od M, że H(M) = H(M') (brak możliwości wygenerowania dwóch wiadomości o takim samym skrócie[22]). Bezpieczna kryptograficznie funkcja skrótu powinna zapewniać brak możliwości odtworzenia danych wejściowych na podstawie skrótu. Uznanie funkcji za bezpieczną do zastosowań kryptograficznych opiera się wyłącznie na domniemaniu odporności na znane ataki kryptoanalityczne, nie zaś na formalnych dowodach gwarantujących niemożność złamania. Istnienie jednokierunkowych funkcji nie zostało dotychczas dowiedzione[23].

W przypadku podpisu elektronicznego stosuje się funkcję skrótu SHA-1[24]. W najbliższym czasie zostanie ona zastąpiona przez rodzinę SHA-2. Najistotniejszą cechą, która wpływa na bezpieczeństwo tych funkcji, jest długość skrótu, jaki mogą wygenerować. W przypadku SHA-1 jest to 160 bitów, natomiast dla SHA-2 możliwe jest utworzenie skrótu o długości do 512 bitów. Zastosowanie funkcji skrótu zapewnia możliwość weryfikacji integralności podpisanego dokumentu. Jakakolwiek zmiana dokumentu powoduje bowiem istotną zmianę wartości funkcji skrótu[25].

---

[22] J. Stokłosa, T. Bilski, T. Pankowski, *Bezpieczeństwo danych w systemach informatycznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Poznań 2001, s. 81.

[23] W. Nowakowski, R. Poznański, *Podpis elektroniczny – zasady działania*, Instytut Maszyn Matematycznych, „Elektronika" 7/2010, Warszawa 2010, s. 266.

[24] SHA-1 (Secure Hash Algorithm) jest jednokierunkową funkcją skrótu zaprojektowaną przez National Security Agency (NSA) i opublikowaną przez National Institute of Standards and Technology (NIST). Wytwarza ona skrót o długości 160 bitów z wiadomości o dowolnym rozmiarze, nie większym niż 2^{64} -bitów.

[25] R. Poznański, D. Wachnik, *Podpis elektroniczny – prawo i rzeczywistość…*, s. 25.

Najpopularniejszym asymetrycznym algorytmem kryptograficznym stosowanym do szyfrowania obliczonej wartości funkcji skrótu jest algorytm RSA. Został on zaprojektowany w 1977 r. przez Rona Rivesta, Adi Shamira oraz Leonarda Adlemana. Jest to szyfrowanie asymetryczne z użyciem dwóch kluczy: jednego publicznego, jawnego i drugiego prywatnego, niejawnego i chronionego. Bezpieczeństwo szyfrowania algorytmem RSA wynika z trudności faktoryzacji dużych liczb złożonych[26]. W ostatnich latach pojawiły się informacje o skutecznym rozkładzie na czynniki pierwsze liczby o długości 768 bitów z 232 miejscami po przecinku. Zatem metodę szyfrowania RSA przy użyciu 768-bitowych kluczy należy uznać za złamaną. Na podstawie tych doświadczeń zaleca się by najpóźniej do 2014 r. wycofać z użytku wszystkie klucze RSA o długości 1024 bitów[27].

Klucz publiczny umożliwia jedynie zaszyfrowanie danych i praktycznie uniemożliwia ich odczytanie, nie musi więc być chroniony. Drugi klucz – prywatny – przechowywany pod nadzorem, służy do odczytywania informacji zakodowanych za pomocą klucza publicznego. Możliwe jest także zaszyfrowanie wiadomości za pomocą tajnego klucza prywatnego, a następnie jej odszyfrowanie za pomocą klucza publicznego. To właśnie ta cecha sprawia, że RSA może zostać wykorzystany do cyfrowego podpisywania dokumentów[28].

Weryfikacja dokumentu z podpisem polega na porównaniu wartości funkcji skrótu obliczonej przez autora dokumentu z wartością funkcji skrótu wyznaczoną przez adresata dokumentu i ponownym obliczeniu skrótu z dokumentu. Jeśli rozszyfrowany przy pomocy klucza publicznego skrót dołączony do dokumentu jest równy skrótowi obliczonemu przez adresata, wtedy weryfikacja jest pozytywna. Gwarancję, że osoba, która użyła klucza prywatnego, jest tą, za którą się podaje, daje system certyfikacji kluczy. Certyfikacji dokonuje odpowiedni organ, poświadczający autentyczność danego klucza publicznego. Jest to tzw. Zaufana Trzecia Strona (Trusted Third Party), której zadaniem jest wydawanie i zarządzanie certyfikatami. Certyfikat cyfrowy zawiera unikalny numer seryjny, tożsamość urzędu certyfikacji wydającego certyfikat, okres ważności

[26] R. Anderson, *Inżynieria zabezpieczeń*, Wydawnictwo Naukowo-Techniczne, Warszawa 2005, s. 122–123.

[27] Cryptology ePrint Archive: Report 2010/006, http://eprint.iacr.org/2010/006, 25.11.2011.

[28] W. Nowakowski, *Algorytm RSA – podstawa podpisu elektronicznego*, Instytut Maszyn Matematycznych, „Elektronika" 6/2010, Warszawa 2010, s. 169.

certyfikatu, identyfikator właściciela certyfikatu (imię, nazwisko, pseudonim, e-mail itp.), klucz publiczny właściciela certyfikatu i podpis cyfrowy urzędu certyfikacji potwierdzający autentyczność certyfikatu. W artykule 21 ustawy o podpisie elektronicznym czytamy, że: „Certyfikat jest ważny w okresie w nim wskazanym". Po tym czasie certyfikat staje się nieważny i podpisy złożone po upłynięciu terminu ważności są automatycznie weryfikowane negatywnie. Możliwe jest także unieważnienie lub zawieszenie certyfikatu. Fakt ten zostaje odnotowany i opublikowany na tzw. liście CRL[29]. Cyfrowy podpis pod dokumentem wraz z dołączonym certyfikatem oznacza, że właściciel certyfikatu złożył podpis i tym samym zna treść dokumentu.

Certyfikat kwalifikowany może być wydany jedynie osobie fizycznej. Do wydania certyfikatu kwalifikowanego niezbędne jest potwierdzenie tożsamości osoby ubiegającej się o bezpieczny podpis elektroniczny i wymaga to osobistego stawienia się w punkcie rejestracji lub notarialnego potwierdzenia tożsamości. W przypadku, gdy osoba ubiegająca się o wydanie lub przedłużenie czasu ważności certyfikatu kwalifikowanego ma już ważny podpis kwalifikowany, może się nim posłużyć w zgłoszeniu certyfikacyjnym[30].

Infrastruktura Klucza Publicznego (PKI) to szeroko pojęty kryptosystem, w skład którego wchodzą urzędy certyfikacyjne (CA), urzędy rejestracyjne (RA), subskrybenci certyfikatów (użytkownicy), oprogramowanie i sprzęt. Infrastruktura klucza publicznego tworzy hierarchiczną strukturę zaufania, której podstawowym dokumentem jest certyfikat klucza publicznego. Najpopularniejszym standardem certyfikatów PKI jest X.509 w wersji trzeciej[31].

Czas złożenia podpisu elektronicznego w wielu zastosowaniach ma decydujące znaczenie. Ustawa o podpisie elektronicznym zaliczyła usługę oznaczania czasem do zbioru usług certyfikacyjnych i nadała jej specjalne znaczenie. Zgodnie z art.7 ust. 3 Ustawy o podpisie elektronicznym: „Uważa się, że podpis elektroniczny znakowany czasem przez kwalifikowany podmiot świadczący usługi certyfikacyjne został złożony nie później niż w chwili dokonywania tej usługi".

---

[29] Zgodnie z normą PN-I-02000:2002 jest to brak możliwości wyparcia się swego uczestnictwa w całości lub w części wymiany danych przez jeden z podmiotów uczestniczących w tej wymianie. Właściwość ta dotyczy podmiotu podpisującego wiadomość za pomocą bezpiecznego podpisu weryfikowanego kwalifikowanym certyfikatem.

[30] *Podpis elektroniczny*, http://www.podpiselektroniczny.czest.pl, 26.11.2011.

[31] S. Dziembowski, *Infrastruktura klucza publicznego*, www.mimuw.edu.pl, 10.01.2012.

Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (DzU nr 130 poz. 1450) w artykule 3 punkt 16 definiuje „znakowanie czasem" jako „usługę polegającą na dołączaniu do danych w postaci elektronicznej logicznie powiązanych z danymi opatrzonymi podpisem lub poświadczeniem elektronicznym, oznaczenia czasu w chwili wykonania tej usługi oraz poświadczenia elektronicznego tak powstałych danych przez podmiot świadczący tę usługę". Usługa ta może wchodzić w zestaw usług certyfikacyjnych lub stanowić ofertę jednego podmiotu jako uzupełnienie usług innego dostawcy usług certyfikacyjnych. Bez oznaczania czasem nie można przeprowadzić długookresowej weryfikacji podpisu elektronicznego.

Uwierzytelnianie przy użyciu profilu zaufanego ePUAP

Alternatywną w stosunku do podpisu elektronicznego metodę podpisywania dokumentów elektronicznych udostępnia Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP) – system teleinformatyczny, w którym instytucje publiczne udostępniają usługi przez punkt dostępowy w sieci Internet[32]. Profil zaufany (PZ) to zestaw informacji identyfikujących i opisujących podmiot lub osobę, będącą dysponentem konta na ePUAP, który został w wiarygodny sposób potwierdzony przez organ administracji. Podstawowa różnica w odniesieniu do kwalifikowanego podpisu elektronicznego polega na powiązaniu uwierzytelnienia przy użyciu profilu zaufanego z wytworzeniem lub procedowaniem dokumentu w określonym systemie administracji publicznej. Podpis kwalifikowany może natomiast funkcjonować niezależnie od systemu, w którym został wytworzony. Podpis elektroniczny weryfikowany certyfikatem kwalifikowanym ma ponadto istotną przewagę w postaci wymogu uznawania w systemach prawnych innych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego[33].

PZ to narzędzie techniczno-prawne umożliwiające potwierdzenie podpisu składanego przez użytkownika w kontakcie z administracją publiczną za pośrednictwem portalu ePUAP[34]. PZ jest przyporządkowany osobie fizycznej

[32] Art. 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (DzU z 20 kwietnia 2005 r.).

[33] W. Waliszewski, *E-usługi nie są problemem informatycznym*, „cyfrow@polska" 2011, nr 4 (6), s. 6–7.

[34] Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej, www.epuap.gov.pl.

i pozwala podpisać dokumenty wysyłane do urzędów za pośrednictwem platformy ePUAP oraz jednoznacznie identyfikuje osobę, która się nim posługuje.

Złożenie podpisu potwierdzonego profilem zaufanym ePUAP jest możliwe tylko w okresie ważności profilu zaufanego ePUAP i wymaga autoryzacji ePUAP. Integralność dokumentu lub danych podpisanych przy użyciu podpisu potwierdzonego profilem zaufanym ePUAP oraz autentyczność tego podpisu weryfikuje się przy użyciu certyfikatu udostępnionego na ePUAP przez ministra właściwego do spraw informatyzacji.

Profil zaufany ePUAP zawiera: imię użytkownika; nazwisko użytkownika; numer PESEL użytkownika; identyfikator użytkownika; identyfikator profilu zaufanego ePUAP; czas jego potwierdzenia; termin ważności; adres poczty elektronicznej użytkownika; określenie sposobu autoryzacji. Złożenie podpisu potwierdzonego profilem zaufanym ePUAP jest możliwe tylko w okresie ważności profilu zaufanego ePUAP i wymaga autoryzacji ePUAP[35].

Profil zaufany ePUAP pozwala przesyłać do urzędów dokumenty elektroniczne bez kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Profil zaufany wymaga jednorazowej wizyty w urzędzie w celu potwierdzenia tożsamości. Posiadacze ważnego certyfikatu kwalifikowanego mogą poświadczyć tożsamość własnego profilu zaufanego certyfikatem.

Z punktu widzenia użytkownika korzystanie z profilu zaufanego (PZ) przypomina metody uwierzytelniania stosowane powszechnie w bankach czy serwisach aukcyjnych. Operacja podpisu odbywa się w przeglądarce. Nie są wymagane zewnętrzne urządzenia (karta, czytnik) ani specjalne sterowniki czy zewnętrzne aplikacje. Korzystanie z PZ jest dodatkowo autoryzowane za pomocą kodu jednorazowego przesyłanego emailem. Poczta elektroniczna jest obecnie jedyną metodą autoryzacji profilu zaufanego wymienioną wprost w rozporządzeniu, ale w przyszłości mogą to być dowolne inne środki komunikacji elektronicznej – na przykład SMS. Po stronie systemu podpis PZ jest dodatkowo poświadczany certyfikatem systemowym ePUAP[36].

Podpis profilem zaufanym nie musi być realizowany wyłącznie z poziomu strony ePUAP jako takiej. System udostępnia podpis jako usługę webową (web

[35] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie zasad potwierdzania, przedłużania ważności, wykorzystania i unieważniania profilu zaufanego elektronicznej platformy usług administracji publicznej (DzU nr 93 poz. 547).

[36] Ł. Drzewiecki, *Sposoby potwierdzania tożsamości w ePUAP – podpis elektroniczny i profil zaufany*, http://formalnosci.pl, 2011.08.03.

service), która może być wywoływana z zewnętrznych aplikacji. Oczywiście ePUAP udostępnia również w analogiczny sposób usługę weryfikacji podpisu złożonego przy pomocy profilu zaufanego. System ePUAP może również występować jako dostawca usług tożsamości (identity provider) w protokole federacji tożsamości. Z punktu widzenia użytkownika polega to na tym, że może się on zalogować do serwisu dowolnego urzędu (np. ZUS) za pomocą konta ePUAP. W praktyce może to wyglądać w ten sposób, że na stronie ZUS wyświetlany będzie przycisk logowania z logiem ePUAP. Po kliknięciu na niego użytkownik zostanie na chwilę przekierowany na stronę ePUAP, gdzie wpisze swój login i hasło, a po poprawnym zalogowaniu zostanie przekierowany z powrotem na stronę ZUS, tym razem już jako zalogowany użytkownik.

Zaletą takiego rozwiązania jest brak konieczności przechowywania przez administrację publiczną lokalnych rejestrów osobowych, weryfikacji ich poprawności, obsługi haseł i tak dalej. Wszystkie obowiązki związane z zarządzaniem tożsamością spadają w tym przypadku na ePUAP. Użytkownik posługuje się zawsze tym samym mechanizmem uwierzytelnienia i nie musi wciąż wprowadzać tych samych danych osobowych w różnych serwisach urzędów[37].

Uwierzytelnianie przy użyciu podpisu osobistego

Jednym z działań, których celem jest upowszechnienie podpisu elektronicznego, jest projekt o nazwie pl.ID, realizowany przez Centrum Projektów Informatycznych. Pozwoli on udostępnić polskim obywatelom nowy dowód osobisty z bezpłatnym podpisem elektronicznym, co powinno ułatwić korzystanie za pomocą Internetu z usług oferowanych przez urzędy. Nowy dowód ma umożliwić dostęp do znajdujących się w rejestrach państwowych danych, dotyczących obywatela. „Funkcja ta będzie szczególnie przydatna w przypadku konieczności dołączenia dodatkowych dokumentów (np. zaświadczeń, odpisów) z innych urzędów”[38].

[37] P. Krawczyk, *Profil zaufany – czy będzie elektroniczna rewolucja?*, http://www.computerworld.pl, http://www.securitystandard.pl, 25.05.2011.

[38] Centrum Projektów Informatycznych, *projekt pl.ID*, http://cpi.mswia.gov.pl, 17.01.2012.

Ustawa o dowodach osobistych określa „podpis osobisty" jako „dane w postaci elektronicznej złożone za pomocą danych służących do składania podpisu osobistego zawartych w ważnym dowodzie osobistym, które:

a) wraz z innymi danymi, do których zostały dołączone lub z którymi są logicznie powiązane, pozwalają na identyfikację posiadacza dowodu osobistego,
b) są przyporządkowane wyłącznie do posiadacza dowodu osobistego,
c) są powiązane z danymi, do których się odnoszą, w taki sposób, że każda późniejsza zmiana tych danych jest wykrywalna"[39].

Jednocześnie artykuł 3 tej ustawy stanowi, iż „do podpisu osobistego uregulowanego w niniejszej ustawie nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (DzU nr 130 poz. 1450 ze zm.).

Trudno analizować szczegółowo funkcjonowanie podpisu osobistego w sytuacji, gdy ostateczny kształt rozwiązań prawnych, technicznych i organizacyjnych dotyczących podpisu osobistego jest nadal przedmiotem dyskusji i analiz[40]. Istotne zmiany w zakresie uwarunkowań prawnych wprowadzono ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy o dowodach osobistych i ustawy o ewidencji ludności (DzU z 2011 r. nr 133 poz. 768).

Kontrowersje są związane z kluczowymi zagadnieniami w zakresie statusu prawnego podpisu osobistego, mechanizmów uwierzytelniania, mechanizmów zapewnienia i weryfikacji ważności podpisu elektronicznego oraz bezpieczeństwa podpisu osobistego[41]. Szczegółową merytoryczną analizę tych problemów przeprowadził M. Kutyłowski, który oceniając perspektywy projektu e-ID w Polsce, zwrócił uwagę na znaczenie sposobu instalacji podpisu osobistego i zasad uwierzytelniania[42].

---

[39] Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, (DzU z 2010 nr 167 poz. 1131).

[40] Zob. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Protokół z 8. posiedzenia Rady Informatyzacji w dniu 9 maja 2011 r.

[41] W. Paluszyński, *Co niesie ze sobą projekt „polska ID karta"? Nowe dowody z podpisem elektronicznym oraz prace w zakresie integracji rejestrów państwowych*, Szkolenie „PODPISY ELEKTRONICZNE – NAJWAŻNIEJSZE PROJEKTY IT W POLSKIEJ ADMINISTRACJI I ZMIANY PRAWNE", Kielce, 12 lipca 2011.

[42] M. Kutyłowski, *E-dowód osobisty – projekt zmian w ustawie o dowodzie osobistym*, „Czas Informacji" 2011, nr 2 (7), s. 15.

Podsumowanie

Trwają prace, które nowelizują obecnie obowiązujące rozporządzenie w sprawie warunków technicznych i organizacyjnych dla kwalifikowanych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne, polityk certyfikacji dla kwalifikowanych certyfikatów wydawanych przez te podmioty oraz warunków technicznych dla bezpiecznych urządzeń służących do składania i weryfikacji podpisu elektronicznego. Nowelizacja ma na celu dostosowanie obecnie obowiązujących algorytmów szyfrowych do normy ETSI TS 102 176-1 V1.2.1 (2005-07), zwanej w skrócie ALGO[43]. Norma ta wskazuje na czasowy zakres stosowania oraz parametry algorytmów kryptograficznych, które mogą być używane w technologii podpisu elektronicznego. Od 1 stycznia 2012 r. długość klucza RSA powinna być nie mniejsza niż 2048 bitów.

Trwają także prace nad nową ustawą o podpisach elektronicznych. Celem jej wdrożenia jest dostosowanie polskiego prawa do wymogów stawianych w dyrektywie 1999/93/EC oraz norm europejskich. Podpis elektroniczny definiowany przez ustawę nie wymusza stosowania mechanizmów opartych na kryptografii asymetrycznej i funkcjach skrótu. Definicja podpisu zaawansowanego jest definicją zaczerpniętą z dyrektywy 99/93/EC. Warunki w niej wymienione wskazują bezpośrednio na użycie kryptografii asymetrycznej i funkcji skrótu.

Kolejną zmianą wprowadzaną w nowej ustawie o podpisach elektronicznych jest pojęcie pieczęci elektronicznej, które nie funkcjonowało wcześniej. Ideą tego rozwiązania jest stworzenie narzędzia dla firm i organizacji, które nie będzie przypisane do konkretnego pracownika, tylko do całej organizacji.

Administracja publiczna oferuje mieszkańcom mało usług online i są one świadczone przeważnie na najniższych poziomach – informacyjnym i interakcji jednokierunkowej. W dalszym ciągu zbyt często wymagana jest tradycyjna, papierowa forma dokumentów[44].

Znaczna część urzędów, szczególnie w mniejszych miejscowościach, nie jest przystosowana do obsługi żadnej z opisanych metod uwierzytelniania dokumentów elektronicznych. Warto zatem zwrócić uwagę na system bankowy

[43] Zob. *Narodowy test interoperacyjności podpisu elektronicznego*, www.commonsign.eu, 10.01.2012.

[44] M. Złoch, *E-wnioski wypełniane długopisem*, „cyfrow@polska" 2011, nr 4 (6), s. 9–10.

w Polsce, w którym skutecznie stosuje się alternatywne w stosunku do podpisu elektronicznego metody uwierzytelniania[45].

Interesującą technologią (która pozostaje w sferze zainteresowań właściwego ministra) jest także podpis z mediatorem. To stosunkowo nowe rozwiązanie, opracowywane przez Politechnikę Wrocławską oraz firmę Trustet Information Consulting. Polega ono na stworzeniu trzeciej strony, zwanej mediatorem, która bierze aktywny udział w procesie składania podpisu elektronicznego. Jest to technicznie możliwe dzięki podzieleniu klucza prywatnego na dwie części. Jedna z nich zapisana jest na karcie kryptograficznej, drugą dysponuje mediator (trzecia strona). Generowanie właściwego podpisu wymaga wykorzystania obu elementów. Zaletą tego rozwiązania jest możliwość sprawdzenia ważności certyfikatu przez trzecią stronę. Jeśli certyfikat jest nieważny, to nie dojdzie do finalizacji. Pozwala to na skrócenie procesu weryfikacji, gdyż istnienie podpisu jest równoznaczne z ważnością certyfikatu. Dodatkowo mediator może przechowywać logi z działalności użytkownika czy skróty plików, które zostały podpisane. Zasadniczą wadą tego rozwiązania jest brak standaryzacji. Pomimo że istnieje dokumentacja wypracowana przez twórców, nie ma norm europejskich opisujących choćby proces generowania podzielonego klucza prywatnego, procedur jego przesłania do zaufanej trzeciej strony i innych istotnych elementów systemu. Konsekwencją tego jest brak interoperacyjności z innymi projektami elD oraz podpisem elektronicznym implementowanym w krajach Unii Europejskiej.

Upowszechnienie się podpisu elektronicznego nie zależy wbrew pozorom od wszelkich ustaw, rozporządzeń i zmian, jakie one wprowadzają. Podpis elektroniczny może być traktowany jako drzwi do usług administracji publicznej. Nieznaczna liczba certyfikatów kwalifikowanych stosowanych głównie przez przedsiębiorców i odnawianych co roku lub co dwa lata na zasadach komercyjnych przemawia za wprowadzeniem dwóch nowych rozwiązań adresowanych do ogółu obywateli: podpisu elektronicznego składanego przy pomocy dowodu osobistego oraz tzw. zaufanego profilu użytkownika na ePUAP. Funkcjonalność podpisu elektronicznego w dowodach osobistych lub innych dokumentach identyfikacyjnych jest niezwykle wygodnym rozwiązaniem ze względu na

[45] M. Tabor, *Czy stać nas na rozwój rynku podpisu elektronicznego?*, „Czas informacji" 2011, nr 3 (8), s. 54–55; M. Kotowski, *Przyszłość podpisu elektronicznego*, http://www.liberte.pl, 9.12.2011.

wspólny nośnik danych identyfikacyjnych osoby oraz jej kluczy podpisu elektronicznego, który stanowi stykowa lub bezstykowa karta mikroprocesorowa. Dowody tożsamości mogą stanowić ważny katalizator upowszechnienia podpisu elektronicznego. Weryfikacja tożsamości oraz zbieranie danych niezbędnych do wydania certyfikatu może następować bliżej obywateli przy okazji realizowanej lokalnie procedury składania wniosku o wydanie dowodu tożsamości. Obywatele uzyskają możliwość wykorzystania dowodu tożsamości w charakterze karty wielofunkcyjnej, która będzie możliwa do wykorzystania zarówno w relacjach z administracją, jak i w stosunkach komercyjnych.

Literatura

Anderson R., *Inżynieria zabezpieczeń*, Wydawnictwa Naukowo-Techniczne, Warszawa 2005.

Cellary W., *Zarządzanie informacją zamiast zarządzania dokumentami drogą do transformacji administracji publicznej*, „elektroniczna Administracja" 2007, nr 5 (12).

Centrum Projektów Informatycznych, *projekt pl.ID*, http://cpi.mswia.gov.pl.

Cryptology ePrint Archive: Report 2010/006, http://eprint.iacr.org/2010/006.

Drzewiecki Ł., *Sposoby potwierdzania tożsamości w ePUAP – podpis elektroniczny i profil zaufany*, http://formalnosci.pl.

Działania w zakresie podpisu elektronicznego, http://www.mg.gov.pl.

Dziembowski S., *Infrastruktura klucza publicznego*, www.mimuw.edu.pl.

Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej, www.epuap.gov.pl.

Janowski J., *Elektroniczne wnoszenie podań*, http://www.wspolnota.org.pl.

Janowski J., *Podpis elektroniczny w obrocie prawnym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.

Kotowski M., *Przyszłość podpisu elektronicznego,* http://www.liberte.pl.

Krawczyk P., *Profil zaufany – czy będzie elektroniczna rewolucja?*, http://www.computerworld.pl.

Kutyłowski M., *E-dowód osobisty – projekt zmian w ustawie o dowodzie osobistym*, „Czas Informacji" 2011, nr 2 (7) .

Marucha-Jaworska M., *Podpis elektroniczny*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2002.

Matusiewicz K., Kutyłowski M., *Kryptograficzne funkcje skrótu – rzut oka na sytuację*, „Czas informacji" 2010, nr 2 (3).

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Protokół z 8. posiedzenia Rady Informatyzacji w dniu 9 maja 2011 r.

Narodowe Centrum Certyfikacji, *Rejestr podmiotów kwalifikowanych świadczących usługi certyfikacyjne*, http://www.nccert.pl.

Narodowy test interoperacyjności podpisu elektronicznego, www.commonsign.eu.

Nowakowski W., *Algorytm RSA – podstawa podpisu elektronicznego*, Instytut Maszyn Matematycznych, „Elektronika" 6/2010, Warszawa 2010.

Nowakowski W., Poznański R., *Podpis elektroniczny – zasady działania*, Instytut Maszyn Matematycznych, „Elektronika" 7/2010, Warszawa 2010.

Paluszyński W., *Co niesie ze sobą projekt „polska ID karta"? Nowe dowody z podpisem elektronicznym oraz prace w zakresie integracji rejestrów państwowych*, Szkolenie „PODPISY ELEKTRONICZNE – NAJWAŻNIEJSZE PROJEKTY IT W POLSKIEJ ADMINISTRACJI I ZMIANY PRAWNE", Kielce, 12 lipca 2011.

Podpis elektroniczny, http://www.podpiselektroniczny.czest.pl.

Pokraśniewicz J., *Weryfikacja podpisu elektronicznego – jak to robi robić poprawnie*, www.cencert.pl.

Poznański R., Wachnik D., *Podpis elektroniczny – prawo i rzeczywistość.* „Czas Informacji" 2011, nr 2 (7).

Radwański Z., *Elektroniczna forma czynności prawnych*, MP nr 22 z 2001 r.

Raport z badania ilościowego zrealizowanego na zlecenie MSWiA, Badanie wpływu informatyzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2011 roku, ARC Rynek i Opinie, Warszawa 2011.

Stokłosa J., Bilski T., Pankowski T., *Bezpieczeństwo danych w systemach informatycznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Poznań 2001.

Szaniawski K., Kościelny T., *Ustawa o podpisie elektronicznym*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2003.

Tabor M., *Czy stać nas na rozwój rynku podpisu elektronicznego?*, „Czas informacji" 2011, nr 3 (8).

Waliszewski W., *E-usługi nie są problemem informatycznym*, „cyfrow@polska" 2011, nr 4 (6) .

Złoch M., *E-wnioski wypełniane długopisem*, „cyfrow@polska" 2011, nr 4 (6).

Akty prawne:

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie zasad potwierdzania, przedłużania ważności, wykorzystania i unieważniania profilu zaufanego elektronicznej platformy usług administracji publicznej (DzU nr 93 poz. 547).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2002 r. w sprawie określenia warunków technicznych i organizacyjnych dla kwalifikowanych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne, polityk certyfikacji dla kwalifikowanych certyfikatów

wydawanych przez te podmioty oraz warunków technicznych dla bezpiecznych urządzeń służących do składania i weryfikacji podpisu elektronicznego. (DzU z 2002 nr 128 poz. 1094).
Ustawa o z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (DzU nr 64 poz. 565).
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (DzU z 2000 r. nr 98 poz. 1071).
Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (DzU nr 130 poz. 1450).
Ustawa z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (DzU nr 167 poz. 1131).

SIGNING ELECTRONIC DOCUMENTS WHEN DEALING WITH PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

The scientific literature on administrative proceedings established, amongst other things, the opinion that a signature identifies the person who has placed it and that it constitutes a written form of their declaration of will. An application submitted in the form of an electronic document can be validated by means of a safe electronic signature, which identifies the person placing it on the basis of the data contained in the certificate. In the process of the placement of electronic signature, asymmetric cryptography techniques with a pair of keys are used. The private key (only available to its owner) is used to sign an electronic document. The public key, on the other hand, is used to verify the e-signature using a certificate. The process of the placement of a safe electronic signature includes the procedure of determining the function of the abridgement of the document and the encryption of the calculated value of this function, using the private key of the person placing the signature. The method made available by the Electronic Platform of Public Administration Services (ePUAP), i.e. a teleinformation system in which public institutions make their services available on the Internet, is an alternative for this kind of signature. The trusted profile is of primary importance here, i.e. a set of information identifying and describing the entity or the person holding an ePUAP account. The basic difference compared to a qualified electronic signature consists in connecting the validation by using the trusted profile with the generation or processing of a document in a specific public administration system. A qualified signature can be used independently of the system in which it was created.

Translated by mLingua Centrum Tłumaczeń

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 772 STUDIA ADMINISTRACYJNE NR 4 2012

MAREK HAŁASIŃSKI

ZMIANY W SYSTEMIE OCHRONY INFORMACJI NIEJAWNYCH

Słowa kluczowe: informacje niejawne, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służba Kontrwywiadu Wojskowego

Keywords: Non-Public Information, Internal Security Agency, Military Counterintelligence Service

Uchwalona 5 sierpnia 2010 r. Ustawa o ochronie informacji niejawnych[1] zastąpiła obowiązującą od ponad 11 lat Ustawę z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych[2]. Podstawową przesłanką przemawiającą za dokonaniem zmian w systemie bezpieczeństwa tego rodzaju informacji była konieczność dostosowania istniejących już rozwiązań do współczesnych realiów, a zwłaszcza nowych wyzwań i zagrożeń. Ponadto niewątpliwy wpływ na uchwalenie nowego aktu prawnego miały liczne głosy krytyki w stosunku do dotychczas funkcjonującego systemu, gdzie wskazywano chociażby na jego anachroniczność, niefunkcjonalność, brak elastycznych rozwiązań oraz różnorodność interpretacyjną wielu pojęć i kwestii.

Nowa ustawa ma więc w swoim założeniu wyeliminować dotychczasowe błędy i niejasności oraz usprawnić funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa informacyjnego, czyniąc go przejrzystym, sprawnym i skutecznym. Należy przy tej okazji także zaznaczyć, że wprowadzenie nowych zapisów modyfikuje prze-

[1] DzU nr 182 poz. 1228.

[2] Tekst jednolity DzU z 2005 r. nr 196 poz. 1631 ze zm.

pisy 107 innych ustaw, gdzie zaistniałe zmiany dotyczą głównie zastąpienia pojęć: **służby ochrony państwa** – sformułowaniami: **Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego** (ABW) i **Służba Kontrwywiadu Wojskowego** (SKW), oraz terminów: **tajemnica państwowa** i **tajemnica służbowa**, które zostały obecnie określone łącznie jako **informacje niejawne**.

Przechodząc do omówienia zaistniałych zmian, należy przede wszystkim wskazać, że ustawodawca określił nowy przedmiot ustawy: są nim obecnie **informacje niejawne** (o czterech dotychczas obowiązujących klauzulach, tj. „ZASTRZEŻONE", „POUFNE", „TAJNE", „ŚCIŚLE TAJNE"), a nie – jak dotychczas – informacje stanowiące tajemnicę państwową („TAJNE" i „ŚCIŚLE TAJNE") i służbową („ZASTRZEZONE" i „POUFNE"). Ponadto z systemu ochrony informacji niejawnych wyłączono pozostałe prawem chronione tajemnice, np.: dane osobowe, różnorodne tajemnice zawodowe (np. dziennikarskie, adwokackie, spowiedzi itd.).

Nowa ustawa doprecyzowuje w art. 2 pojęcia i instytucje, co niewątpliwie będzie z pożytkiem dla całego systemu, gdyż dotychczas w wyniku bałaganu interpretacyjnego dochodziło do wielu spornych sytuacji na linii ABW, SKW – podmiot ubiegający się np. o poświadczenie bezpieczeństwa. Jako przykład może tu posłużyć nowa definicja **przedsiębiorcy** zmieniająca dotychczasowy zakres podmiotowy starej ustawy. W takim rozumieniu wymienione w poprzednim akcie prawnym z 1999 r. jednostki naukowe i naukowo-badawcze oraz banki państwowe stanowią podmiot nowej ustawy tylko w przypadku procedury bezpieczeństwa przemysłowego.

Jedną z zasadniczych zmian są zapisy art. 9 dotyczące kwestionowania przez odbiorcę nadanej klauzuli tajności i możliwość odwołania się do ABW lub SKW w celu rozstrzygnięcia ewentualnego sporu czy niejasności. Należy domyślać się, że zapis ten pojawił się dlatego, iż w niektórych przypadkach dochodziło do bezpodstawnego zawyżania klauzul w celu utajniania materiałów. Rzadziej sytuacja dotyczyła naniesienia na dokumencie zbyt niskiej klauzuli tajności. Ponadto w myśl nowych zapisów istnieje możliwość zmian lub zniesienia klauzuli tajności; może to nastąpić, gdy zmieniają się lub ustają ustawowe przesłanki ochrony.

Za szczególnie istotne uznać należy zmiany ustawowe nakreślające jednoznaczny podział kompetencyjny pomiędzy ABW i SKW (art. 10). Wskazano tu, że SKW realizuje swoje zadania w odniesieniu do Ministerstwa Obrony Narodowej i jednostek podległych ministrowi obrony narodowej lub przez niego

nadzorowanych; zakres realizacyjny ABW dotyczy z kolei pozostałych sytuacji. Ponadto ustawa wskazuje szefa ABW jako jedyną krajową władzę bezpieczeństwa właściwą do nadzoru systemu ochrony informacji niejawnych (art. 11).

Analizując zmiany dotyczące bezpieczeństwa osobowego, należy zauważyć, że ustawodawca zniósł obowiązek przeprowadzenia zwykłego postępowania sprawdzającego w stosunku do osób ubiegających się o dostęp do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „ZASTRZEŻONE". Dotychczas postępowania takie prowadzili zwykle pełnomocnicy ochrony i ograniczały się one tylko do wypełnienia ankiety bezpieczeństwa osobowego oraz sprawdzenia w Krajowym Rejestrze Karnym. W myśl nowych przepisów rezygnuje się z tego rodzaju postępowań na rzecz pisemnego upoważnienia wydanego przez kierownika jednostki organizacyjnej, uzupełnionego rzecz jasna o szkolenie z zakresu powyższej problematyki. Istotne jest ponadto, że takie upoważnienie ważne jest jedynie w obrębie danej jednostki organizacyjnej, czyli w przypadku, gdy osoba mająca upoważnienie do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „ZASTRZEŻONE" zmienia miejsce pracy, powyższy dokument traci swoją moc na terenie nowej jednostki organizacyjnej (nowy kierownik jednostki wystawia wówczas w granicach potrzeb nowe upoważnienie).

Zaistniała zmiana w przepisach ustawowych z pewnością podyktowana była tym, że samo wypełnienie ankiety bezpieczeństwa i sprawdzenie, czy osoba była w przeszłości karana, tak naprawdę nie dawało pewności ustalenia rękojmi zachowania tajemnicy. W związku z tym uproszczono całą procedurę i przeniesiono jej realizację na kierowników jednostek.

W procedurze dopuszczenia do informacji niejawnych pojawił się także inny, nowy zapis, który nie wyklucza (tak jak to było dotychczas) z kręgu osób ubiegających się o poświadczenie bezpieczeństwa skazanych prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego. W nowych zapisach wskazano, że okoliczność ta będzie stanowić przesłankę do wydania decyzji odmownej o dostępie do informacji niejawnych tylko wówczas, gdy osoba opiniowana została skazana na karę pozbawienia wolności, owo skazanie zaś nasuwać będzie wątpliwości ustalone w toku prowadzonego postępowania sprawdzającego.

Do katalogu osób zajmujących najważniejsze stanowiska w państwie i z racji tego mających dopuszczenie do informacji niejawnych z urzędu dodano prezydenta elekta. Ponadto nowe zapisy wykluczają z rygoru poddania się postępowaniom sprawdzającym w odniesieniu do klauzuli „POUFNE" i wyższej

sędziów sądów powszechnych i wojskowych, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Stanu i Trybunału Konstytucyjnego, ławników sądów powszechnych i wojskowych, prokuratorów i asesorów prokuratury pełniących czynności prokuratorskie.

Generalnie można stwierdzić, że nowa ustawa w znacznym stopniu poprawiła status obywatela (bezpieczeństwo osobowe) i przedsiębiorcy (bezpieczeństwo przemysłowe) w ramach procedur ubiegania się o poświadczenia bezpieczeństwa. Można więc tutaj wymienić choćby takie zapisy, jak:

- dopuszczanie wszelkich dowodów,
- wstrzymanie biegu terminów w okresie zawieszenia,
- decyzje w formie pisemnej,
- postanowienia w formie pisemnej,
- rozszerzenie nadzoru nad samymi postępowaniami sprawdzającymi,
- objęcie kontrolą wszystkich (nie tylko tych zakończonych odmową) procedur,
- informowanie osoby zainteresowanej o powodach niedotrzymania terminów realizowanego w stosunku do niej postępowania,
- zagwarantowanie w trakcie prowadzonych postępowań sprawdzających praw także osobom trzecim; informacje na ich temat mogą być wyłącznie przetwarzane w przypadku zaistnienia wątpliwości co do rękojmi zachowania tajemnicy przez osobę opiniowaną (sprawdzaną).

Znacznym złagodzeniem dotychczasowych wymagań są zapisy znoszące obowiązek posiadania kancelarii tajnych przez podmioty dysponujące niskimi klauzulami tajności („POUFNE"). Utrzymano jednak taki obowiązek wobec jednostek przetwarzających informacje niejawne oznaczone klauzulami „TAJNE" i „ŚCISLE TAJNE". Problem organizacji kancelarii tajnych dotyczył zwłaszcza małych jednostek samorządu terytorialnego (np. urzędów gmin), które nie były w stanie sprostać ustawowym nakazom organizacji tego typu pomieszczeń specjalnych. W tych właśnie jednostkach, borykających się głównie z kłopotami finansowymi i lokalowymi, posiadanie choćby jednego dokumentu opatrzonego klauzulą „POUFNE" stawiało wymóg organizowania kancelarii tajnej. Była to więc częstokroć swego rodzaju fikcja sprowadzająca się do tego, że dokumenty klauzulowane przechowywano w pomieszczeniu, gdzie pracowali urzędnicy, w szafach pancernych pochodzących z lat 60. i 70., niespełniających ustawowych wymogów bezpieczeństwa. Z tego choćby powodu należy uznać wprowadzone zmiany za jak najbardziej słuszne. W myśl nowych

zapisów to kierownik jednostki organizacyjnej ma obowiązek określenia stopnia zagrożenia i wyznaczenia do tego adekwatnych zabezpieczeń.

Powiązanym z powyższymi zmianami jest zapis nadający kierownikowi jednostki organizacyjnej prawa do akredytacji bezpieczeństwa teleinformatycznego dla systemów, w których przetwarzane są informacje oznaczone klauzulą „ZASTRZEŻONE". Ponadto pojawiło się nowe uregulowanie, w myśl którego likwiduje się strefę administracyjną i strefę bezpieczeństwa na rzecz stref ochronnych.

W nowych zapisach art. 33 podjęto kwestię, który organ ma prowadzić postępowanie kontrolne. Wskazano w tym wypadku na ten, który jest właściwy do przeprowadzenia kolejnego postępowania sprawdzającego. Pewnym wykluczeniem tego zapisu jest wskazanie, że: „w przypadkach uzasadnionych względami bezpieczeństwa państwa kontrolne postępowanie sprawdzające może zostać przeprowadzone przez ABW lub SKW"[3] z wyłączeniem osób mających poświadczenie bezpieczeństwa wydane w wyniku przeprowadzonych postępowań sprawdzających, o których mowa w art. 23 ust. 5 (tj. AW, CBA, BOR, Policja, SW, SWW, SG, ŻW).

Odnosząc się do zmian przepisów zaistniałych w obrębie bezpieczeństwa przemysłowego, zasadniczą nowością jest nałożenie na przedsiębiorcę mającego przetwarzać informacje niejawne od klauzuli „POUFNE" wzwyż obowiązku posiadania właśnie świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego. Dotychczas obowiązek taki dotyczył sytuacji od klauzuli „TAJNE" wzwyż.

Nowością jest także zapis wskazujący, że w przypadku przedsiębiorcy wykonującego działalność jednoosobowo i osobiście nie jest wymagane już świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego, lecz poświadczenie bezpieczeństwa osobowego (osoba ta musi także przejść ustawowe szkolenie). Ponadto przedsiębiorcy ubiegający się o świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego III stopnia są zwolnieni z obowiązku tworzenia pionu ochrony.

W obrębie zapisów dotyczących pełnomocników ochrony wskazuje się, że funkcję taką mogą pełnić osoby mające wykształcenie wyższe; dotychczas wymagane było wykształcenie przynajmniej średnie. Należy zaznaczyć, że nie oznacza to wcale konieczności rezygnacji ze swoich funkcji przez dotychczas powołanych pełnomocników ochrony z wykształceniem maturalnym: nowe

[3] Art. 33 ust. 3 cyt. Ustawy.

przepisy obejmą osoby powoływane na wyżej wymienione stanowiska z dniem wejścia w życie przedmiotowej ustawy.

Wymienione powyżej uwagi dotyczą najbardziej zasadniczych zmian wprowadzonych w obrębie ochrony informacji niejawnych. Należy mieć nadzieję, że przyczynią się one do usprawnienia istniejącego systemu, gwarantując, że nasze tajemnice dotyczące bezpieczeństwa państwa i jego obywateli będą należycie ochraniane.

Akty prawne:

Ustawa o ochronie informacji niejawnych z dnia 5 sierpnia 2010 r., DzU nr 182 poz. 1228.

Ustawa o ochronie informacji niejawnych z dnia 22 stycznia 1999 r., Tekst jednolity DzU z 2005 r. nr 196 poz. 1631 ze. zm.

CHANGES IN THE SYSTEM OF NON-PUBLIC INFORMATION PROTECTION

Summary

The Act on the Protection of Non-Public Information, adopted on 5 August 2010, is aimed at eliminating existing errors and ambiguities, thus making the system of the state's information security more transparent and effective. This is to be achieved by a broad spectrum of new legal structures from conceptual solutions (notional and procedural ones) to those of structural or, as one might put it, systemic nature. First of all, the competences were assigned to the Internal Security Agency (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – ABW) and the Military Counterintelligence Service (Służba Kontrwywiadu Wojskowego – SKW). The scope of the act was extended to include the notion of *non-public information.* Moreover, the possibility of instigating appeal proceedings (ABW or SKW) challenging the assigned confidentiality clause was provided for. In accordance with the new provisions, the head of an organizational units determines the degree of risk and is responsible for the adequacy of the protections used. Other significant changes in the area of citizens' rights and responsibilities concern both the simplification of verification proceedings in the process of application for access to information marked with the *RESERVED* clause and increasing the requirements in particular in the area of industrial security, which comes down to the obligation to hold

a relevant security certificate, starting from the *CONFIDENTIAL* clause. Entrepreneurs conducting business activity based on sole proprietorship and in person are an exception, as they are only required to confirm their personal security. The examples mentioned above are aimed at presenting the most important changes introduce in the area of the protection of non-public information. Hopefully, they will contribute to making the existing system more efficient optimizing the security of our country and citizens.

Translated by mLingua Centrum Tłumaczeń

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 772 STUDIA ADMINISTRACYJNE NR 4 2012

MAREK STAWECKI

USTANAWIANIA TRWAŁEGO ZARZĄDU W DRODZE DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ

Słowa kluczowe: decyzja, administracja, trwały zarząd, nieruchomość, ustawa
Keywords: decision, administration, permanent administration, property, act

Zgodnie z ustawą z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości zarząd był jedyną formą władania gruntami państwowymi przez państwowe osoby prawne[1]. Po wejściu w życie ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości dokonano „uwłaszczenia" państwowych osób prawnych. Powyższe doprowadziło do tego, iż grunty będące własnością Skarbu Państwa mogły być oddawane odpłatnie w zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Nadto grunty Skarbu Państwa bądź też gminy mogły być oddawane nieodpłatnie w zarząd jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej na cele działalności charytatywnej, opiekuńczej, kulturalnej, leczniczej, oświatowej i wychowawczej oraz sportowo-turystycznej.

Zarząd był odrębną, niekonwencjonalną instytucją prawną w zakresie gospodarowania zasobami gruntów państwowych. Nie było to ograniczone prawo

[1] Tekst jedn. DzU z 1991 r. nr 30 poz. 127.

rzeczowe, jednakże nie sposób było ujmować je jako pojęcie techniczne czy też techniczno-prawne. Było to bowiem prawo o określonej treści[2].

Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami dotychczasowy zarząd nazwała „trwałym zarządem"[3]. Intencją powyższego było odróżnienie tego pojęcia od określenia „zarządzanie nieruchomością" w znaczeniu administrowania nieruchomością. W dniu wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. dnia 1 stycznia 1998 r., dotychczasowy „zarząd" przekształcił się w „trwały zarząd".

W myśl art. 43 ust. 1 u.g.n. trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez państwową bądź samorządową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Użycie określenia „forma prawna władania" oznacza prawną formę posiadania nieruchomości. Forma ta zawiera treść, wiążącą się przede wszystkim z możliwościami korzystania z nieruchomości. Korzystanie to określa ustawa oraz może to uczynić: wojewoda w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i rada gminy lub powiatu albo sejmik województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność samorządowych jednostek. Jeśli chodzi o ustawowe uprawnienie do korzystania z nieruchomości, to polega ono na korzystaniu z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu działania danej jednostki organizacyjnej oraz dokonanie – za zgodą organu nadzorującego – zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu obiektu budowlanego na nieruchomości, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego[4]. Nadto w ustawie określono, iż jednostka organizacyjna, której przysługuje trwały zarząd, może oddać nieruchomość lub jej części w najem, dzierżawę lub użyczenie na czas nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd, z równoczesnym zawiadomieniem właściwego organu i organu nadzorującego, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony do 3 lat, albo za zgodą tych organów, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, jednak na okres nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd. Zgoda jest również wymagana w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony strony zawierają kolejne umowy, któ-

[2] Uchwała Sądu Najwyższego z 5 października 1993 r. (III CZP 129/93).

[3] Tekst jedn. DzU z 2004 r. nr 261 poz. 2603 ze zm.

[4] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. DzU z 2010 r. nr 243 poz. 1623).

rych przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Natomiast jeśli chodzi o nieruchomości oddane w trwały zarząd Rządowemu Centrum Legislacji, Prokuratorii Generalnej, ministerstwom, urzędom centralnym i urzędom wojewódzkim, to oddanie ich lub ich części w najem, dzierżawę lub użyczenie wymaga zgody ministra skarbu.

Przyznając jednostkom organizacyjnym, nieposiadającym osobowości prawnej, którym przysługuje trwały zarząd, możność zawarcia umowy najmu, dzierżawy lub użyczenia, ustawodawca wyposażył te jednostki w zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych, co jest atrybutem osobowości prawnej.

Do trwałego zarządu stosuje się – w sprawach nieuregulowanych w ustawie – odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego o użytkowaniu (art. 244–270 i art. 284).

W myśl art. 43 ust. 5 u.g.n. nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub użytkowania wieczystego Skarbu Państwa oddaje się w trwały zarząd państwowej jednostce organizacyjnej, a nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub przedmiot użytkowania wieczystego jednostki samorządu terytorialnego oddaje się w trwały zarząd odpowiedniej samorządowej jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Obecnie trwały zarząd można ustanowić zarówno na nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jak i na prawie użytkowania wieczystego przysługującego tym podmiotom publicznoprawnym. Zarówno państwowe, jak i samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą z mocy prawa uzyskać trwały zarząd na nieruchomości nabytej odpowiednio na własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a także na prawie użytkowania wieczystego nabytego na rzecz tych podmiotów. W rozumieniu u.g.n. oddanie w trwały zarząd może nastąpić w stosunku do nieruchomości gruntowej zarówno zabudowanej, jak i niezabudowanej, a także w stosunku do nieruchomości budynkowej. Nadto istnieje możliwość, aby ułamkowy udział we współwłasności nieruchomości, należący do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, oddany został w trwały zarząd.

Państwowe lub samorządowe jednostki organizacyjne mogą nabywać na własność nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oraz udział we współwłasności, uzyskując trwały zarząd z dniem ich nabycia. W takiej sytuacji jednostka organizacyjna uzyskuje trwały zarząd co do tego udziału we współwłasności. Jeżeli zatem tą drogą jednostka organizacyjna

może uzyskać trwały zarząd w odniesieniu do udziału we współwłasności, to brak przeszkód, aby w drodze decyzji ustanowić trwały zarząd co do udziału Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego we współwłasności.

Państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą zawrzeć umowę o przekazaniu do współzarządu, w określonym udziale, gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa. Brak jest przeszkód prawnych do ujawnienia w księdze wieczystej nieruchomości współzarządu kilku państwowych jednostek organizacyjnych, ustanowionego na udziale we współwłasności tej nieruchomości, przysługującym Skarbowi Państwa[5]. Powyższe uzyskuje również akceptację doktryny[6].

Przepisy regulujące trwały zarząd stosuje się odpowiednio zarówno w razie oddania w trwały zarząd udziału we współwłasności bądź w użytkowaniu wieczystym nieruchomości jednej lub kilku jednostkom organizacyjnym, jak i w razie oddania w trwały zarząd całej nieruchomości kilku jednostkom organizacyjnym w częściach ułamkowych, z określeniem sposobu korzystania z tej nieruchomości przez poszczególne jednostki organizacyjne.

Podmiotem, któremu może przysługiwać trwały zarząd, może być tylko państwowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej bądź samorządowa jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub użytkowania wieczystego Skarbu Państwa oddaje się w trwały zarząd państwowej jednostce organizacyjnej, a nieruchomości stanowiące przedmiot własności lub użytkowania wieczystego jednostki samorządu terytorialnego – odpowiedniej samorządowej jednostce organizacyjnej, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej, przy czym właściciel nieruchomości musi nią władać.

Trwały zarząd ustanawia się na wniosek jednostki organizacyjnej, który jest zbędny przy nabyciu z mocy prawa (art. 17 ust. 3 u.g.n.). Ustanowienie trwałego zarządu uwarunkowane jest potrzebą korzystania z danej nieruchomości do realizacji celów związanych z działalnością określonej jednostki organizacyjnej (art. 18 u.g.n.). Podstawowym źródłem ustanowienia trwałego zarządu jest decyzja administracyjna wydana przez właściwy organ. Tym właściwym organem jest starosta, który decyzją władny jest ustanowić trwały zarząd na

[5] Postanowienie Sądu Najwyższego z 26 września 1996 r. (III CZP 92/96).

[6] E. Drozd, Z. Truszkiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości.* Komentarz, Stow. Notariuszy R.P., Kraków 1995, s. 165.

rzecz państwowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, oraz organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, który władny jest decyzją ustanowić trwały zarząd na rzecz samorządowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność właściwej jednostki. Na podstawie przepisów szczególnych art. 60 ust. 2 i 60a ust. 3 właściwym do ustanowienia trwałego zarządu jest minister właściwy do spraw Skarbu Państwa.

Uzyskanie przez państwową lub samorządową jednostkę organizacyjną trwałego zarządu jest możliwe:

a) na podstawie decyzji właściwego organu,
b) z mocy prawa,
c) w wyniku przekazania między jednostkami organizacyjnymi.

Ad. a)

Jednostki organizacyjne, z dniem ich utworzenia, są przez organ nadzorujący wyposażane w nieruchomości niezbędne do ich działalności. Wyposażenie to polega na oddaniu tym jednostkom nieruchomości w trwały zarząd (art. 51 ust. 1 i 2 u.g.n.). W przypadku państwowych jednostek organizacyjnych organ nadzorujący w akcie o utworzeniu takiej jednostki wyposaża ją w nieruchomości z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, starosta zaś, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, wykonując ustalenia zawarte w akcie o utworzeniu państwowej jednostki organizacyjnej, oddaje tej jednostce nieruchomości w trwały zarząd w drodze decyzji (art. 54 ust. 1 i 2 u.g.n.). Państwowym jednostkom organizacyjnym, wymienionym w art. 60 ust. 1 u.g.n., nieruchomości w trwały zarząd oddaje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, po uprzednim przejęciu niezbędnej dokumentacji i zawarciu porozumienia ze starostą, wykonującym zadanie z zakresu administracji rządowej (art. 60 ust. 2 u.g.n.). Również minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, zgodnie z art. 60a ust. 3 u.g.n., oddaje nieodpłatnie, w drodze decyzji, jednostkom organizacyjnym, o których mowa w art. 60a ust. 1, nieruchomości, o których mowa też w tym przepisie, w trwały zarząd.

Podobna procedura obowiązuje w przypadku tworzenia i wyposażania państwowej jednostki organizacyjnej powstającej w wyniku podziału istniejącej już jednostki, przy czym jeżeli nowo powstała jednostka wyposażana jest w nieruchomości, do których prawa przysługiwały jednostce organizacyjnej ulegającej podziałowi, to zbędne jest uprzednie zwracanie się do starosty

o wskazywanie nieruchomości, które mają być oddane w trwały zarząd (art. 13 ust. 1 u.g.n.).

Samorządowym osobom prawnym oddaje nieruchomości w trwały zarząd przy ich powoływaniu organ wykonawczy gminy, powiatu lub województwa, przeznaczając na to nieruchomości odpowiednio z gminnego, powiatowego lub wojewódzkiego zasobu nieruchomości (art. 56 u.g.n.). Po utworzeniu jednostki organizacyjnej trwały zarząd może być ustanowiony na wniosek tej jednostki (art. 44 ust. 2 u.g.n.) przez starostę, wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz organ wykonawczy gminy, powiatu lub województwa – w odniesieniu do nieruchomości stanowiących odpowiednio własność gminy, powiatu i województwa.

Przez jednostkę organizacyjną, o jakiej mowa w tym przepisie, należy rozumieć państwową lub samorządową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej (art. 4 pkt 10 u.g.n.). Jednostkami takimi są przykładowo: wszelkie urzędy (ministerstwa, urzędy centralne, urzędy wojewódzkie), sądy, prokuratury, jak również różnego rodzaju jednostki samorządowe działające na przykład w formie zakładu budżetowego, jednostki budżetowej czy gospodarstwa pomocniczego.

Nieruchomość może zostać oddana w trwały zarząd kilku jednostkom organizacyjnym w częściach ułamkowych. W takim przypadku jednostki organizacyjne mogą mieć prawo do wspólnego korzystania z całości nieruchomości lub też określony może zostać sposób korzystania z tej nieruchomości przez poszczególne jednostki organizacyjne (art. 49a pkt 2 u.g.n.). U.g.n. określa treść decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu. Decyzja ta podlega ogólnym zasadom decyzji administracyjnej, określonym w Kodeksie postępowania administracyjnego[7], a elementy decyzji wymienione w art. 45 ust. 2 u.g.n. mają charakter szczególny. Do tych elementów można zaliczyć m.in.: określenie w decyzji przeznaczenia nieruchomości, sposób i termin jej zagospodarowania (art. 45 ust. 2 pkt 4 i 6 u.g.n.) oraz cel, na jaki nieruchomość została oddana w trwały zarząd (art. 45 ust. 2 pkt 5 u.g.n.). Nadto w odniesieniu do nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków, w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu, moż-

[7] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. DzU z 2000 r. nr 98 poz. 1071).

na nałożyć na jednostkę organizacyjną obowiązek odbudowy lub remontu położonych na tej nieruchomości zabytkowych obiektów budowlanych.

Ustanowienie trwałego zarządu następuje w drodze decyzji. Decyzja taka powinna zawierać (art. 45 ust. 1 u.g.n.):

1) nazwę i siedzibę jednostki organizacyjnej, na rzecz której jest ustanawiany trwały zarząd,
2) oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz według katastru,
3) powierzchnię oraz opis nieruchomości,
4) przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania,
5) cel, na jaki nieruchomość została oddana w trwały zarząd,
6) termin zagospodarowania nieruchomości,
7) cenę nieruchomości i opłatę z tytułu trwałego zarządu,
8) możliwość aktualizacji opłaty z tytułu trwałego zarządu,
9) czas, na który trwały zarząd został ustanowiony.

Jeżeli sposób zagospodarowania nieruchomości gruntowej (art. 45 ust. 1 pkt 4 u.g.n.) polega na jej zabudowie, w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu ustala się również termin rozpoczęcia lub termin zakończenia zabudowy, przy czym za rozpoczęcie zabudowy uważa się wybudowanie fundamentów, a za zakończenie zabudowy – wybudowanie budynku w stanie surowym zamkniętym (art. 62 ust. 2 i 3 u.g.n. w zw. z art. 66 u.g.n.).

Ustalony w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu termin zagospodarowania nieruchomości (art. 45 ust. 1 pkt 6 u.g.n.) może być przedłużony na wniosek jednostki organizacyjnej, jeżeli nie mógł być dotrzymany z przyczyn niezależnych od jednostki organizacyjnej. Objęcie nieruchomości w trwały zarząd następuje na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego (art. 45 ust. 3 u.g.n.).

W księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości oddanej w trwały zarząd w dziale II wymienia się jako właściciela Skarb Państwa lub właściwą jednostkę samorządu terytorialnego (gminę, powiat, województwo, związki gmin lub powiatów), ze wskazaniem nazwy i adresu jednostki organizacyjnej, której nieruchomość oddana jest w trwały zarząd (§ 41 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporzą-

dzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbioru dokumentów, DzU nr 102 poz. 1122)[8].

Ad. b)

Jednostki organizacyjne mogą nabywać nieruchomości (np. w drodze kupna, zamiany). W stosunku do nabytych przez siebie nieruchomości jednostki organizacyjne uzyskują z mocy prawa trwały zarząd, a własność lub w użytkowanie wieczyste tych nieruchomości nabywa Skarb Państwa (w przypadku nabycia nieruchomości przez państwową jednostkę organizacyjną) lub odpowiednia jednostka samorządu terytorialnego (w przypadku nabycia nieruchomości przez samorządową jednostkę organizacyjną; art. 17 ust. 1 u.g.n.). Wynika to z faktu, iż jednostki organizacyjne nie mają osobowości prawnej, co oznacza, iż występując w stosunku do osób trzecich, państwowa jednostka organizacyjna działa zawsze w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, a samorządowa jednostka organizacyjna działa w imieniu i na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, która ją utworzyła. W przypadku nabycia przez państwową jednostkę organizacyjną prawa użytkowania wieczystego, ustanowionego na nieruchomości gruntowej stanowiącej własność Skarbu Państwa, prawo to wygasa. Przepis ten stosuje się również w przypadku nabycia przez samorządową jednostkę organizacyjną prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na nieruchomości gruntowej stanowiącej własność odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego (art. 17 ust. 2 u.g.n.).

Państwowa lub komunalna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, nabywając na własność Skarbu Państwa nieruchomość, staje się z mocy prawa jej trwałym zarządcą, zobowiązanym do odpłatności za zarząd[9].

Ad. c)

Starosta, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, oraz organ wykonawczy gminy, powiatu i województwa w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność tych jednostek samorządu terytorialnego może orzec, w drodze decyzji, o przekazaniu trwałego zarządu między jednostkami organizacyjnymi na ich wniosek, złożony za zgodą organów nadzorujących te jednostki (art. 48 ust. 1 u.g.n.). W decyzji tej organ orzeka o wy-

[8] Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbioru dokumentów (DzU nr 102 poz. 1122).

[9] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 października 1995 r. (SA/Rz 693/1994; Wspólnota z 1997 r. nr 2 s. 26).

gaśnięciu trwałego zarządu, dotychczas sprawowanego przez jednostkę organizacyjną, i jego ustanowieniu na rzecz jednostki organizacyjnej wnioskującej o przekazanie (art. 48 ust. 2 u.g.n.). Nie jest możliwe przekazanie trwałego zarządu w drodze umowy zawartej bezpośrednio pomiędzy zainteresowanymi jednostkami organizacyjnymi – dla takiego przekazania tryb administracyjny jest wyłączny. Nie może też dojść do przekazania trwałego zarządu pomiędzy państwową a samorządową jednostką organizacyjną, co wynika z art. 43 ust. 5 u.g.n. Objęcie nieruchomości w trwały zarząd przez jednostkę, na rzecz której ją przekazano, następuje na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego.

Zarówno w przypadku zawierania umowy najmu, dzierżawy albo użyczenia, jak i w przypadku wypowiadania tych umów (art. 43 ust. 4 u.g.n.), stroną stosunku prawnego jest zawsze Skarb Państwa bądź jednostka samorządu terytorialnego, a nie jednostka organizacyjna, która jedynie działa w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego, choć w stosunkach z osobami trzecimi jednostka organizacyjna występuje jako strona i składa oświadczenia woli.

Wojewoda, w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa, albo odpowiednia rada lub sejmik jednostki samorządu terytorialnego w odniesieniu do nieruchomości należących do tych jednostek, mogą ustalić, odpowiednio w drodze zarządzenia lub uchwały, szczegółowe warunki korzystania z nieruchomości przez jednostki organizacyjne (art. 43 ust. 6 u.g.n.). Odpowiednie akty wojewody bądź rady lub sejmiku nie mogą jednak przyznawać jednostkom organizacyjnym innych, dodatkowych kompetencji poza wymienionymi w ustawie, a jedynie uszczegóławiać sposób wykonania tych ustawowych kompetencji.

Oddanie nieruchomości w trwały zarząd jest odpłatne. Za oddanie nieruchomości w trwały zarząd pobiera się tylko opłaty roczne; nie pobiera się pierwszej opłaty.

Na opłatę roczną za oddanie nieruchomości w trwały zarząd wpływ wywierają: (1) cena nieruchomości ustalona w wysokości nie niższej niż jej wartość (art. 67 ust. 3 u.g.n.) oraz (2) stawka procentowa. Wysokość stawki procentowej oscyluje: od 0,1% ceny do 1% ceny w zależności od celu, na jaki nieruchomość została oddana w trwały zarząd. Nie pobiera się opłat rocznych za nieru-

chomości oddane w trwały zarząd pod drogi publiczne oraz pod parki, zieleńce, ogrody botaniczne i zoologiczne, parki narodowe oraz rezerwaty przyrody[10].

Nieruchomość oddana w trwały zarząd może być wykorzystywana na więcej niż jeden cel, przy czym w zależności od celu zróżnicowana jest stawka procentowa. Zgodnie z art. 84 ust. 1 u.g.n w decyzji o oddaniu w trwały zarząd należy określić cel podstawowy i jemu przyporządkować stawkę procentową. W myśl art. 83 ust. 2 u.g.n. wysokość stawki procentowej jest uzależniona od celu, na jaki nieruchomość została oddana w trwały zarząd. Cel ten oznacza się w decyzji. W przedmiotowym akcie przewidziano również bonifikaty w opłatach za trwały zarząd. Mogą być one udzielone przez starostę lub organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego po uzyskaniu zgody wojewody lub rady gminy, rady powiatu albo sejmiku województwa. Bonifikata może być udzielona w stosunku do opłaty rocznej ustalonej według właściwej stawki procentowej, zróżnicowanej w zależności od celu, na jaki nieruchomość została oddana w trwały zarząd. Bonifikata może być udzielona w odniesieniu do opłaty rocznej obliczonej przy zastosowaniu stawek procentowych 0,1% ceny, 0,3% ceny oraz 1% ceny. Możliwość udzielenia bonifikaty jest uzależniona od celu, na jaki oddano nieruchomość w trwały zarząd. Są to cele (określone w art. 84 ust. 3 u.g.n.) sprecyzowane i wyczerpująco wyliczone. Inny charakter ma bonifikata związana z wpisaniem nieruchomości lub jej części składowej do rejestru zabytków. W tym wypadku opłaty z tytułu trwałego zarządu „obniża się o 50%".

Zawarcie przez państwową lub samorządową jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej umowy najmu lub dzierżawy, na podstawie której nieruchomość lub jej część oddana w trwały zarząd zostaje przekazana we władanie najemcy lub dzierżawcy, pociąga za sobą pewne niekorzystne następstwa finansowe dla tej jednostki. Następstwa te są następujące:

a) jednostka organizacyjna, której opłatę roczną ustalono według stawki procentowej 1%, zostaje pozbawiona przyznanej jej bonifikaty,
b) jednostka organizacyjna, której opłatę roczną ustalono według stawki procentowej 0,1% lub 0,3%, zostaje pozbawiona przyznanej jej bonifikaty i zobowiązana jest płacić opłatę roczną ustaloną według stawki 1%.

Przy opłatach rocznych z tytułu trwałego zarządu możliwe jest podwyższenie maksymalnej ustawowej stawki 1%. Warunkiem jednak jest to, aby

[10] Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. DzU z 2007 r. nr 19 poz. 115).

podwyżka ta nastąpiła przed oddaniem nieruchomości w trwały zarząd. Podwyżka stawki może więc działać tylko na przyszłość w tym sensie, że dotyczy nieruchomości, które mają dopiero być oddane w trwały zarząd. Możliwość podwyższenia stawki procentowej opłaty rocznej nie oznacza ani konieczności tej podwyżki, ani pełnej swobody w tym zakresie[11].

Możliwa jest również aktualizacja ww. opłat, co oznacza dostosowanie tej opłaty do zmienionej wartości nieruchomości oddanej w trwały zarząd. Zmiana wartości nieruchomości oznacza proces porównania jej aktualnej wartości oszacowanej przez rzeczoznawcę majątkowego z wartością ustaloną w chwili oddania nieruchomości w trwały zarząd. Zmiana oznacza bądź podwyższenie wartości, bądź jej obniżenie. Do tej zmienionej wartości powinna być dostosowana opłata roczna przez jej podwyższenie bądź obniżenie.

Aktualizacji dokonuje się w formie decyzji, przy zachowaniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Nowa wysokość opłaty obowiązuje począwszy od 1 stycznia roku następnego po roku, w którym decyzja stała się ostateczna. Zgodnie z art. 87 ust. 4 u.g.n. przy dokonywaniu aktualizacji opłaty rocznej na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną zalicza się wartość nakładów poniesionych przez jednostkę organizacyjną – po dniu dokonania ostatniej aktualizacji – na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Zaliczenie wartości nakładów poniesionych przez jednostkę organizacyjną na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej następuje również w przypadku, gdy nie zostały one uwzględnione w poprzednio dokonywanych aktualizacjach (art. 87 ust. 5 u.g.n.). Wskazane wyżej zasady stosuje się odpowiednio do nakładów koniecznych wpływających na cechy techniczno-użytkowe gruntu, poniesionych przez jednostkę organizacyjną, jeżeli w ich następstwie wzrosła wartość nieruchomości gruntowej (art. 87 ust. 6 u.g.n.). Nadto, jeżeli jednostka organizacyjna wybudowała budynki i inne urządzenia trwale związane z gruntem, położone na nieruchomości oddanej w trwały zarząd, ich wartości nie uwzględnia się w cenie nieruchomości będącej podstawą do ustalenia opłat. Zasada ta znajduje odpowiednie zastosowanie w razie dokonania zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu obiektu budowlanego położonego na nieruchomości.

[11] G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomości.* Komentarz, MTBiGM, Warszawa 2008, s. 326.

W ustawie u.g.n. uregulowano przekazanie trwałego zarządu w trybie administracyjnym, który sprowadza się do tego, że zainteresowane jednostki organizacyjne, tj. jednostka przekazująca trwały zarząd oraz jednostka, która ma uzyskać trwały zarząd, składają do właściwego organu stosowne wnioski ze zgodą organów nadzorujących te jednostki. Właściwy organ nie wydaje decyzji o przekazaniu trwałego zarządu, lecz decyzję, w której orzeka o wygaśnięciu trwałego zarządu sprawowanego dotychczas przez jednostkę organizacyjną oraz jego ustanowieniu na rzecz innej jednostki organizacyjnej zainteresowanej przekazaniem. Przedmiotowe wygaśnięcie i ustanowienie trwałego zarządu zawarte w jednej decyzji nazwano w ustawie „decyzją o przekazaniu trwałego zarządu". Przekazanie trwałego zarządu w rozumieniu art. 48 u.g.n. może być dokonane bądź między państwowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, bądź między samorządowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej.

Ważną kwestią przy przekazaniu trwałego zarządu jest rozliczenie z tytułu nakładów. Takich rozliczeń dokonują same zainteresowane przekazaniem zarządu jednostki. Niezbędne jest zawarcie stosownego porozumienia. Zwrot równowartości nakładów przysługuje, gdy trwały zarząd wygasł w związku z upływem czasu, na który został ustanowiony (art. 46 ust. 1 u.g.n.) oraz w związku z wygaśnięciem zarządu na skutek wydania decyzji z urzędu przez właściwy organ (art. 46 ust. 2 u.g.n.). Zwrot nakładów nie przysługuje, gdy decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu wydano na wniosek zainteresowanej jednostki (art. 47 u.g.n.).

Zakres rozliczenia nakładów jest ograniczony. Chodzi o nakłady poniesione na zabudowę, odbudowę, rozbudowę, nadbudowę, przebudowę lub remont obiektu budowlanego, dokonanych zgodnie z prawem budowlanym. Uwzględnia się jedynie faktycznie wykonane roboty i ich wartość na dzień wygaśnięcia trwałego zarządu.

Trwały zarząd ustanowiony na czas oznaczony wygasa – z mocy prawa – z jego upływem. Trwały zarząd ustanowiony na czas oznaczony może ulec wygaśnięciu przed upływem okresu, na który był ustanowiony, z mocy decyzji właściwego organu wydanej z urzędu lub na wniosek.

Jeśli w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu określa się sposób oraz termin zagospodarowania nieruchomości, to niedotrzymanie tych powinności obwarowane jest określonymi konsekwencjami. W myśl art. 63 ust. 1 i 2 w zw. z art. 66 u.g.n. w razie niedotrzymania ustalonych w decyzji terminów zagospo-

darowania nieruchomości gruntowej właściwy organ może wyznaczyć dodatkowy termin, a dalej – jeżeli i ten termin nie będzie dotrzymany – ustalić dodatkowe opłaty roczne obciążające jednostkę organizacyjną. Właściwy organ może również wydać decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu. Wybór należy do organu.

Innymi przyczynami uzasadniającymi wydanie z urzędu decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu są także: korzystanie z nieruchomości niezgodne z jej przeznaczeniem, określonym w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu, zmiana przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym, jeżeli uniemożliwia to korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób, a jednostka organizacyjna nie ma możliwości zmiany sposobu korzystania, korzystanie z nieruchomości w taki sposób, że pogarsza to stan środowiska naturalnego w stopniu zagrażającym życiu, zdrowiu albo mieniu, nieruchomość stała się zbędna na cel określony w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu, przy czym zbędność ta powinna mieć charakter względnie trwały.

Organem właściwym do wydania decyzji o wygaśnięciu zarządu jest: starosta, organ wykonawczy właściwej jednostki samorządu terytorialnego oraz – z mocy szczególnego przepisu (art. 60 ust. 3 u.g.n.) – minister właściwy do spraw administracji publicznej. Wydanie takiej decyzji w odniesieniu do niektórych jednostek organizacyjnych, wymienionych w art. 46 ust. 4 pkt 1–4 u.g.n., wymaga uprzedniej zgody wojewody wydanej w porozumieniu z właściwym ministrem.

Z inicjatywą wydania decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu może wystąpić zainteresowana jednostka organizacyjna. Złożenie takiego wniosku jednak jest uwarunkowane uzyskaniem zgody organu nadzorującego tę jednostkę. Ważne jest, ażeby wniosek był uzasadniony z punktu widzenia przyczyny, na podstawie której ma nastąpić wygaśnięcie zarządu.

Co do rozliczenia nakładów przy wygaśnięciu trwałego zarządu, to zgodnie z art. 90 u.g.n. obowiązują tu następujące zasady:

1) jeżeli wygaśnięcie trwałego zarządu nastąpiło na skutek upływu okresu, na który został ustanowiony, albo wydania (z urzędu) decyzji o jego wygaśnięciu, właściwy organ zwraca jednostce organizacyjnej nakłady poniesione na zabudowę, odbudowę, rozbudowę, nadbudowę, przebudowę lub remont obiektu budowlanego, dokonanych zgodnie z przepisami Prawa budowlanego,
2) jeżeli wygaśnięcie trwałego zarządu nastąpiło na wniosek jednostki organizacyjnej, rozliczeń nakładów nie dokonuje się, jednostka orga-

nizacyjna zaś jest zwolniona z obowiązku wnoszenia opłat rocznych od dnia złożenia wniosku o wygaśnięcie.

Likwidacja jednostki organizacyjnej sprawującej trwały zarząd powoduje jego wygaśnięcie. Likwidacja ta może być również wynikiem przekształceń organizacyjnych, które prowadzą do utworzenia kilku bądź też jednej nowej jednostki. W takiej sytuacji właściwy organ orzeka o wygaśnięciu trwałego zarządu przysługującego dotychczasowej jednostce i ustanowieniu tego prawa na rzecz nowej jednostki lub nowych jednostek.

Trwały zarząd ustanowiony na czas określony wygasa z upływem okresu, na który został ustanowiony (art. 46 ust. 1 u.g.n.). Mimo iż wygaśnięcie trwałego zarządu następuje w tym przypadku z mocy prawa, okoliczność ta powinna zostać stwierdzona decyzją odpowiedniego organu ze względu na wymagania postępowania wieczystoksięgowego i konieczność wykreślenia trwałego zarządu ujawnionego w księdze wieczystej.

Trwały zarząd ustanowiony zarówno na czas określony, jak i na czas nieokreślony może ulec wygaśnięciu na skutek wydania – z urzędu albo na wniosek – decyzji o jego wygaśnięciu.

Ustalony w decyzji o ustanowieniu trwałego zarządu termin zagospodarowania nieruchomości (art. 45 ust. 1 pkt 6 u.g.n.) może zostać przez właściwy organ przedłużony na wniosek jednostki organizacyjnej, jeżeli nie mógł być dotrzymany z przyczyn niezależnych od jednostki organizacyjnej (art. 62 ust. 4 u.g.n. w zw. z art. 66 u.g.n.). Ponadto, po upływie termin zagospodarowania nieruchomości, właściwy organ może również wyznaczyć termin dodatkowy (art. 63 ust. 1 u.g.n. w zw. z art. 66 u.g.n.).

Niezagospodarowanie przez jednostkę organizacyjną nieruchomości zgodnie z decyzją o ustanowieniu trwałego zarządu (art. 46 ust. 2 pkt 1 u.g.n.) w oznaczonym w decyzji terminie (zobacz art. 45 ust. 1 pkt 6 u.g.n.) albo w terminie przedłużonym (art. 62 ust. 4 u.g.n.) lub dodatkowym (art. 63 ust. 1 u.g.n.) może również spowodować, zamiast wydania decyzji o wygaszeniu trwałego zarządu, nałożenie na jednostkę organizacyjną dodatkowych opłat rocznych obciążających jednostkę organizacyjną, niezależnie od opłat z tytułu trwałego zarządu, ustalonych stosownie do przepisów rozdziału 8 działu II u.g.n. (zobacz art. 63–65 w zw. z art. 66 u.g.n.). Wysokość dodatkowej opłaty rocznej wynosi 10% wartości nieruchomości określonej na dzień ustalenia opłaty za pierwszy rok, po bezskutecznym upływie terminu jej zagospodarowania, ustalonego w decyzji. Za każdy następny rok opłata podlega zwiększeniu o dalsze

10% tej wartości. Opłaty ustala właściwy organ w drodze decyzji (art. 63 ust. 3 i 4 u.g.n. w zw. z art. 66 u.g.n.).

Obowiązek ponoszenia dodatkowych opłat rocznych powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po bezskutecznym upływie terminów zagospodarowania nieruchomości ustalonych w decyzji i opłaty za dany rok należy wnieść w terminie do dnia 31 marca każdego roku (art. 64 u.g.n. w zw. z art. 66 u.g.n.).

Z art. 65 ust. 1 u.g.n. w zw. z art. 66 u.g.n. wynika, iż nie pobiera się dodatkowych opłat rocznych w razie:

1) niewybudowania urządzeń infrastruktury technicznej na obszarze, na którym nieruchomość jest położona, jeżeli do wybudowania tych urządzeń był zobowiązany właściwy organ, a ich brak uniemożliwiałby korzystanie z obiektów, do których wybudowania został trwały zarządca na podstawie decyzji,
2) złożenia do właściwego organu wniosku o wydanie decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu.

Jednostka organizacyjna sprawująca trwały zarząd może zgłosić właściwemu organowi (tj. staroście lub organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego) wniosek o wydanie decyzji o wygaśnięciu tego zarządu w stosunku do całej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się dla niej zbędna. Na złożenie takiego wniosku jednostka organizacyjna powinna uzyskać zgodę jej organu nadzorującego (art. 47 ust. 1 u.g.n.).

Właściwy organ wydaje decyzję o wygaśnięciu trwałego zarządu po uzyskaniu możliwości zagospodarowania nieruchomości, nie później jednak niż w ciągu 18 miesięcy od dnia złożenia wniosku (art. 47 ust. 2 u.g.n.). Organ nie może wydać decyzji odmownej, tj. nie uwzględnić wniosku o wygaszenie zarządu.

Granice uznania administracyjnego, przysługującego organom rozstrzygającym o wygaśnięciu prawa użytkowania (obecnie trwałego zarządu) na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (obecnie art. 46 ust. 2 u.g.n.), wyznaczają względy celowościowe, a w szczególności zasady racjonalnego gospodarowania daną nieruchomością. Organ administracji ma obowiązek wygaszenia zarządu, jeśli zarządca złoży taki wniosek z jednoczesnym oświadczeniem, że danej nie-

ruchomości nie wykorzystuje już zgodnie z przeznaczeniem i jest dla niego zbędna[12].

W wypadku wycofania przez jednostkę organizacyjną wniosku złożonego w trybie art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (obecnie art. 47 u.g.n.) organ orzekający ma obowiązek wynikający z art. 105 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego ustalenia, czy umorzenie postępowania nie jest sprzeczne z interesem społecznym, to zaś uprawnia go do dokonania własnej oceny zbędności gruntu dla wnioskodawcy na zasadzie art. 41 ust. 2 pkt 1 cytowanej ustawy[13]. Mimo iż wygaśnięcie trwałego zarządu następuje – w przypadku likwidacji jednostki organizacyjnej – z mocy prawa, okoliczność ta powinna być stwierdzona w decyzji ze względu na wymagania postępowania wieczystoksięgowego i konieczność wykreślenia trwałego zarządu ujawnionego w księdze wieczystej.

Wygaśnięcie zarządu z mocy prawa następuje również w razie wywłaszczenia nieruchomości. Wygaśnięcie zarządu następuje w takiej sytuacji z upływem 3 miesięcy od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna (art. 123 ust. 2 u.g.n.). Trwały zarząd wygasa z mocy prawa także w razie zwrotu wywłaszczonej nieruchomości poprzedniemu właścicielowi z dniem, w którym decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości stała się ostateczna (art. 138 ust. 1 u.g.n.). Wynika to z faktu, iż trwały zarząd nie może obciążać nieruchomości innych podmiotów niż Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego (zobacz art. 43 ust. 5 u.g.n.). Jeżeli nieruchomość, w stosunku do której wygasł trwały zarząd, była wynajęta, wydzierżawiona lub użyczona, wygaśnięcie trwałego zarządu jest równoznaczne z wypowiedzeniem umów najmu, dzierżawy lub użyczenia, przy czym wypowiedzenie to następuje z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia (art. 46 ust. 3 u.g.n.). Termin ten należy liczyć od dnia doręczenia stronom tych umów decyzji orzekającej o wygaśnięciu trwałego zarządu.

Do ochrony trwałego zarządu stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie własności (art. 251 k.c. w zw. z art. 222 k.c.). Jednostka organizacyjna może zatem dla ochrony przysługującego jej prawa zarządu wytaczać powództwa

[12] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 1996 r. (SA/Sz 1548/1995; OSP 1997 r. nr 7–8 poz. 137).

[13] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 1989 r. (I SA 736/1988; ONSA z 1989 r. nr 1 poz. 27).

windykacyjne i negatoryjne. Stroną stosownego postępowania w takiej sytuacji będzie bądź Skarb Państwa reprezentowany przez swoje *statio fisci* – organ (kierownika) tej jednostki organizacyjnej, względnie organ jednostki nadrzędnej, bądź właściwa jednostka samorządu terytorialnego reprezentowana przez jej organ wykonawczy lub jednostkę organizacyjną (jej kierownika) występującą jako *statio municipii* (na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego kierownikowi tej jednostki organizacyjnej; art. 67 § 1 kodeksu postępowania cywilnego)[14].

Do trwałego zarządu znajdzie również zastosowanie art. 256 kodeksu cywilnego, co oznacza, iż jednostka organizacyjna, której przysługuje trwały zarząd nieruchomości, powinna wykonywać swoje prawo zgodnie z wymaganiami prawidłowej gospodarki oraz art. 262 k.c., z którego wynika, iż po wygaśnięciu trwałego zarządu jednostka organizacyjna powinna oddać właścicielowi nieruchomość w stanie nadającym się do dalszego wykonywania trwałego zarządu[15].

Przepisy regulujące trwały zarząd mają charakter bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, iż powstanie i wykonywanie trwałego zarządu musi zawsze mieścić się w granicach wyznaczonych dla tej formy władania nieruchomościami w ustawie.

Do trwałego zarządu w pierwszej kolejności mają zastosowanie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Art. 50 – w sprawach nieuregulowanych w ustawie – nakazuje stosować odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego o użytkowaniu, które jest ograniczonym prawem rzeczowym. Chodzi tu o art. 244–270[1] i 284 k.c. Stosowanie powinno być odpowiednie, co oznacza trzy możliwości: stosowanie wprost, stosowanie z modyfikacją oraz wyłączenie stosowania. Przykładowo: art. 251 k.c. można stosować wprost, co oznacza, że jednostce organizacyjnej, której przysługuje trwały zarząd, przysługuje np. ochrona windykacyjna i negatoryjna. Chodzi o to, aby w pierwszej kolejności ustalić, czy daną sprawę regulują przepisy ustawy, jeśli tak – to sięganie do przepisów Kodeksu cywilnego o użytkowaniu nie jest dopuszczalne, jeśli nie – należy to uczynić i określić, czy przepis ten jest możliwy do zastosowania wprost, czy też wymaga modyfikacji, czy wreszcie należy wyłączyć zastosowanie go[16].

---

[14] Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania administracyjnego DzU z 1964 r. nr 43 poz. 296.

[15] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny DzU z 1964 r. nr 16 poz. 93.

[16] J. Jaworski, A. Prusaczek, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami.* Komentarz, C. H. Beck, Warszawa 2009, s. 186.

W orzeczeniach sądów administracyjnych odmawia się przyznania trwałemu zarządowi jakichkolwiek cech prawa podmiotowego w zakresie prawa rzeczowego lub innych praw cywilnych. Trwały zarząd nie stanowi prawa podmiotowego o charakterze cywilnoprawnym państwowej lub samorządowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Zgodnie z art. 50 ustawy o gospodarce nieruchomościami do trwałego zarządu w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego o użytkowaniu. Przepisy te nie mogą w żadnym razie uzasadniać poglądu, iż trwały zarząd stanowi prawo podmiotowe o charakterze cywilnym państwowej lub samorządowej jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. W świetle postanowień art. 34 oraz 44 Kodeksu cywilnego w stosunkach cywilnoprawnych podmiotem praw i obowiązków, które dotyczą mienia państwowego, nienależącego do innych państwowych osób prawnych, jest Skarb Państwa (fiskus) i do niego należy mienie państwowe (własność i inne prawa majątkowe) nienależące do innych państwowych osób prawnych[17].

Trwały zarząd, o którym mowa w art. 43 ust. 1 i 2 u.g.n., jest definiowany jako forma prawna władania nieruchomościami, o treści określonej w ustępie 2, zgodnie z którym: „jednostka organizacyjna ma prawo do korzystania z nieruchomości". W systemie prawnym regulującym gospodarkę nieruchomości konstrukcja trwałego zarządu stanowi wykonywanie praw własności nieruchomości Skarbu Państwa przez „swoje" jednostki organizacyjne, w wyniku czego nie może powstać na rzecz tych jednostek jakiekolwiek prawo podmiotowe o charakterze rzeczowym lub obligacyjnym. Zgodnie z art. 44 k.c. prawo własności i inne prawa majątkowe do mienia państwowego przysługują Skarbowi Państwa oraz innym państwowym osobom prawnym, a nie własnym jednostkom organizacyjnym Skarbu Państwa. W związku z powyższym brak uzasadnienia normatywnego do uznania trwałego zarządu za prawo podmiotowe w znaczeniu cywilnoprawnym.

Powyższe stanowisko w sprawie charakteru uprawnień wykonywanych przez państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej można odnaleźć w orzeczeniach wojewódzkich sądów administracyjnych. Potwierdzają one przywołane wyżej stwierdzenia o szerokim zakresie uprawnień mających wiele cech właściwych dla wykonywania prawa własności. W spra-

[17] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 czerwca 2004 r. (I SA 2372/2002, niepubl.).

wie prawa trwałego zarządu wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyrokach: z 25 lutego 2005 r. (I SA 2691/2003, niepubl.) oraz z 20 kwietnia 2006 r. (I SA /Wa 1343/2005, niepubl.), w których stwierdził, że oddanie państwowej jednostce organizacyjnej nieruchomości w trwały zarząd wyklucza możliwość przekazania na rzecz innej osoby, gdyż w tym przypadku doszłoby do konkurowania uprawnień nowego właściciela z uprawnieniami trwałego zarządcy. Ponadto oddanie nieruchomości Skarbu Państwa w trwały zarząd powoduje, że nieruchomość przestaje wchodzić w skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, a zatem można z niej swobodnie korzystać bez naruszenia praw osób trzecich. Skarb Państwa, posługując się konstrukcją trwałego zarządu, ustanawia na rzecz państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej prawo do korzystania z nieruchomości stanowiących jego własność lub będących w użytkowaniu wieczystym oraz, w określonym zakresie, prawo do pobierania z nich pożytków cywilnych (czynsze za najem, dzierżawę). W wyniku oddania nieruchomości państwowym jednostkom organizacyjnym w celu realizacji przez nie zadań statutowych między Skarbem Państwa a tymi jednostkami powstają, wskutek ustanowienia trwałego zarządu, stosunki prawne określone w ustawie jako prawna forma władania nieruchomościami Skarbu Państwa (art. 43 ust. 1 u.g.n.). W art. 50 wskazuje się na odpowiednie stosowanie do trwałego zarządu przepisów dotyczących użytkowania uregulowanego w Kodeksie cywilnym[18].

Stanowisko to potwierdza również orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z 24 lutego 2006 r. (I OSK 523/2005, niepubl.) Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że prawo wynikające z trwałego zarządu jest „prawem mocniejszym" niż prawo wynikające z umowy najmu (zob. też wyroki NSA: z 25 lutego 2005 r., I SA 2691/2003, niepubl. oraz z 7 lutego 2001 r., I SA 2033/2000, niepubl.)[19].

W przypadku oddania państwowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej nieruchomości Skarbu Państwa w trwały zarząd mamy do czynienia z wykonywaniem zadań publicznych określonych w odrębnych ustawach oraz doprecyzowanych w statutach oraz regulaminach organiza-

[18] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 lutego 2005 r. (I SA 2691/2003, niepubl.) oraz z 20 kwietnia 2006 r. (I SA /Wa 1343/2005, niepubl.).

[19] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 lutego 2006 r. (I OSK 523/2005, niepubl.).

cyjnych tych jednostek. Do wykonywania przez nie wyznaczonych zadań publicznych konieczne jest wyposażenie ich w nieruchomości Skarbu Państwa.

Instytucja trwałego zarządu w ustawie o gospodarce nieruchomościami została ustanowiona jako normatywne ujęcie wzajemnych relacji własnościowych między państwowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej a Skarbem Państwa.

Omawiana instytucja trwałego zarządu – jako sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa – została przyjęta ze względu na konieczność rozwiązania problemu reprezentacji Skarbu Państwa. Skarb Państwa nie przenosił jakichkolwiek praw podmiotowych na rzecz jednostki organizacyjnej, ponieważ zbiór tych jednostek tworzy bezpośrednią strukturę prawną i organizacyjną Skarbu Państwa.

Stosunek prawny trwałego zarządu jest ściśle określony w samej u.g.n. i w związku z tym nie może być swobodnie kształtowany. Jedynie w sprawach nieuregulowanych w u.g.n. odpowiednie zastosowanie mają przepisy KC dotyczące użytkowania u.g.n., co jednak nie oznacza, aby trwały zarząd był traktowany jako ułomne ograniczone prawo rzeczowe. Modyfikacji w wykonywaniu trwałego zarządu może podlegać jedynie zakres uprawnień i obowiązków, określony w art. 43 ust. 2 i 4 u.g.n., która może być dokonana w drodze zarządzenia wojewody u.g.n.

Literatura

Bieniek G., Kalus S., Marmaj Z., Mzyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomości*. Komentarz, MTBiGM, Warszawa 2008.

Drozd E., Truszkiewicz Z., *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości*. Komentarz, Wydawn. Stow. Notariuszy R.P., Kraków 1995.

Jaworski J., Prusaczek A., Tułodziecki A., Wolanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami*. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2009.

Akty prawne:

Ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (t.j. DzU z 1991 r. nr 30 poz. 127.)

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. DzU z 2010 r. nr 243 poz. 1623).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. DzU z 2000 r. nr 98 poz. 1071).

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. DzU z 2007 r. nr 19 poz. 115).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (DzU z 1964 r. nr 16 poz. 93).

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbioru dokumentów (DzU nr 102 poz. 1122).

Uchwała Sądu Najwyższego z 5 października 1993 r. (III CZP 129/93).

Postanowienie Sądu Najwyższego z 26 września 1996 r. (III CZP 92/96).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 października 1995 r. (SA/Rz 693/1994; Wspólnota z 1997 r. nr 2 s. 26).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 maja 1996 r. (SA/Sz 1548/1995; OSP 1997 r. nr 7–8 poz. 137).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 lutego 1989 r. (I SA 736/1988; ONSA z 1989 r. nr 1 poz. 27).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 czerwca 2004 r. w (I SA 2372/2002, niepubl.).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 lutego 2005 r. (I SA 2691/2003, niepubl.) oraz z 20 kwietnia 2006 r. (I SA /Wa 1343/2005, niepubl.).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 lutego 2006 r. (I OSK 523/2005, niepubl.).

ESTABLISHING PERMANENT ADMINISTRATION BY WAY OF ADMINISTRATIVE DECISION

Summary

Permanent administration is an important institution in the context of legal regulations concerning real property administration. State Treasure, as well as local-governments units often decide to choose such a form of land or building administration. We need to know, however, what precisely a permanent administration means. Contrary to what might seem there are still serious doctrinal disputes going on as to the concept of permanent administration.

Article 43 of the Act from 21.08.1997 on real property administration (consolidated text in Journal of Laws from 2004 No.262 item 2603 with further amendments) defines a permanent administration as ‘a legal form of property administration by organizational units’.

The analysis of regulations of real property administration let us assume that permanent administration is a normative set of actual actions as well as certain legal actions taken by the state and local-government organizational units which do not have legal personality with regard to property belonging respectively to State Treasure or to territorial local-government units.

The application of permanent administration can relate exclusively to the property belonging to State Treasury or to territorial local-government units, which means respectively that as far as State Treasure property is concerned a permanent administration is established for a state unit whereas for the property of territorial local-government unit an appropriate body is established.

Translated by Izabela Mięksiak

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 772 STUDIA ADMINISTRACYJNE NR 4 2012

HENRYK HAAK

WYZNACZENIE PRZEZ SĄD PRZEDSTAWICIELA DLA NIEOBECNEJ STRONY POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO

Słowa kluczowe: postępowanie administracyjne, osoba nieobecna, kurator, prawo rodzinne i opiekuńcze

Keywords: administrative proceedings, absent person, administrator appointed, family and guardianship law

Wprowadzenie

Stroną postępowania administracyjnego jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (art. 28 k.p.a.). Dla osoby nieobecnej wyznacza się przedstawiciela, o ile przedstawiciel nie został już wyznaczony. Z wnioskiem o wyznaczenie takiego przedstawiciela występuje do sądu organ administracji publicznej (art. 34 § 1 k.p.a.).

To, że w art. 34 § 1 k.p.a. ustawodawca posłużył się pojęciem „przedstawiciel", nie oznacza, iż w ten sposób została wprowadzona nowa, nieznana dotychczas prawu, instytucja przedstawicielstwa ustawowego. Osobę nieobecną wymienia się bowiem obok osoby niezdolnej do czynności prawnych, poddanej reżimowi przedstawicielstwa ustawowego, oraz nie upoważnia się organu administracji publicznej do wyznaczenia przedstawiciela, lecz zobowiązuje do wystąpienia z odpowiednim wnioskiem do sądu, i to o tyle, o ile przedstawiciel nie został już wyznaczony. Wskazując na powyższe, Sąd Najwyższy podkreślił, że art. 34 § 1 k.p.a. potrzebę wyznaczenia przedstawiciela odnosi do statusu

osoby, z którym właściwy przepis prawa materialnego wiąże określoną postać przedstawicielstwa ustawowego. Tak też postępuje ustawodawca, w szczególności w odniesieniu do przedstawiciela osoby nieobecnej, gdy w prawie materialnym normuje kwestię ustanowienia w takiej sytuacji zastępstwa ustawowego (art. 184 k.r.o.)[1]. Wyznaczenie przez sąd przedstawiciela dla nieobecnej strony postępowania administracyjnego zgłoszony na podstawie art. 34 § 1 k.p.a. następuje zatem na podstawie art. 184 k.r.o.[2] Jako podstawę prawną ustanowienia przedstawiciela dla osoby nieobecnej, będącej stroną postępowania administracyjnego, wyklucza się art. 143 i n. k.p.c.; art. 143 k.p.c. dotyczy ustanowienia kuratora dla strony w danej sprawie prowadzonej przez sąd[3].

Posługując się w art. 34 § 1 k.p.a. pojęciem „przedstawiciel", ustawodawca odwołuje się w ten sposób do instytucji przedstawicielstwa, przewidzianej w pierwszym rzędzie w art. 95 i 96 k.c. Jest regułą, że można dokonać czynności prawnej przez przedstawiciela (art. 95 § 1 k.c.). Czynność dokonana przez przedstawiciela w granicach umocowania pociąga za sobą skutki bezpośrednio dla reprezentowanego (art. 95 § 2 k.c.). Umocowanie do działania w cudzym imieniu może opierać się na ustawie (przedstawicielstwo ustawowe) albo na oświadczeniu reprezentowanego (pełnomocnictwo) – art. 96 k.c. Jednym z przedstawicieli ustawowych może być kurator[4]. Wyznaczenie przez sąd przedstawiciela dla osoby nieobecnej oznacza w istocie ustanowienie dla niej kuratora (art. 184 § 1 k.r.o.). Na marginesie – kodeks postępowania administracyjnego odróżnia kuratora ustanowionego w celu działania jako strona postępowania administracyjnego (art. 30 § 5) od przedstawiciela (kuratora) ustanowionego do działania w postępowaniu administracyjnym w imieniu osoby nieobecnej i ze skutkami bezpośrednio dla niej (art. 34 § 1).

Kuratora ustanawia się w wypadkach przewidzianych w ustawie (art. 178 § 1 k.r.o.), przy czym ustanowienie kuratora nie jest ograniczone do wypadków

---

[1] Por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 1989 r., III CZP 117/88, OSN CAP 1990 nr 1 poz. 11. Por. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lipca 2008 r., I OSK 1156/07, LEX nr 483190.

[2] Pkt 1 uchwały powołanej w przypisie 1.

[3] Por. uzasadnienie uchwały powołanej w przypisie 1.

[4] Por. np. M. Pazdan, w: *System prawa prywatnego*, red. Z. Radwański, t. II, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. Z. Radwański, C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 458 i n.

określonych w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym[5]. Zadaniem sądu jest ustanowienie kuratora m.in. wtedy, gdy w postępowaniu administracyjnym w sprawach dotyczących spadków nieobjętych brak jest osoby sprawującej zarząd majątkiem masy spadkowej – w celu działania jako strona tego postępowania (art. 30 § 5 k.p.a.). Kurator wyznaczony przez sąd na podstawie art. 184 § 1 k.r.o. do zastępowania nieobecnej strony w postępowaniu administracyjnym jest kuratorem prawa materialnego[6] – z tym, że zakres jego uprawnień jest ograniczony do działania procesowego w danym postępowaniu administracyjnym w imieniu strony, dla której został ustanowiony, i ze skutkami bezpośrednio dla niej.

Już z treści art. 34 § 2 k.p.a. wynika, iż celem ustanowienia przedstawiciela dla nieobecnej strony postępowania administracyjnego jest działanie procesowe owego przedstawiciela w tym postępowaniu w imieniu tej strony i ze skutkami bezpośrednio dla niej.

Przesłanki materialnoprawne wyznaczenia przedstawiciela dla nieobecnej strony postępowania administracyjnego

Artykuł 184 § 1 zdanie pierwsze k.r.o. przewiduje ustanowienie kuratora (tzw. *curator absentis*) wtedy, gdy określona osoba z powodu nieobecności nie może prowadzić swoich spraw i nie ma ona pełnomocnika. Celem tej kurateli jest ochrona praw nieobecnego.

Słowo „ochrona" oznacza „zabezpieczenie, opiekę, osłonę przed zniszczeniem, szkodą, skrzywdzeniem, niebezpieczeństwem", a także „to, co ochrania, osłania, daje schronienie"[7]. Mając to na uwadze, można stwierdzić, że ochrona prawna jest ochroną przewidzianą przez prawo i na jego podstawie udzielaną. Ochrona prawna jest więc ochroną praw zapewnionych prawem materialnym. Jest ochroną uprawnień przysługujących jednostce, które to uprawnienia zostały określone w Konstytucji oraz w innym niż Konstytucja prawie materialnym (w tym również w wiążącym Polskę prawie międzynarodowym – por. art. 9 Konstytucji; ratyfikowana umowa międzynarodowa stanowi część krajowego

[5] Por. np. E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne – część ogólna. Zarys wykładu*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 220.

[6] Inaczej Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały powołanej w przypisie 1.

[7] *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1979, t. II.

porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana[8])[9]. Celem ustanowienia kuratora na podstawie art. 184 § 1 k.r.o. jest zatem ochrona takich właśnie uprawnień przysługujących nieobecnemu. Nie zachodzi potrzeba wykazywania, że owe uprawnienia przysługują określonemu nieobecnemu. Art. 30 Konstytucji podkreśla przecież, iż źródło wolności i praw człowieka i obywatela stanowi przyrodzona i niezbywalna godność człowieka. Ustanowienie kuratora na podstawie art. 184 § 1 k.r.o. może służyć ochronie praw nieobecnego także w drodze sądowej lub pozasądowej ochrony prawnej.

Stosownie do treści art. 184 § 1 zdanie pierwsze k.r.o. kuratora *absentis* ustanawia się jedynie dla ochrony praw takiej osoby, która (1) z powodu nieobecności nie może prowadzić swoich spraw, a (2) nie ma pełnomocnika.

Osobą nieobecną w znaczeniu użytym w art. 184 k.r.o. jest taka osoba, której miejsce pobytu nie jest znane. Miejscem pobytu jest miejsce faktycznego przebywania. Miejsce to nie jest znane wtedy, gdy nie wiadomo, gdzie dana osoba przebywa. Miejsce pobytu nie jest znane przede wszystkim wówczas, gdy nie zostało ono ustalone przez Policję. Można przyjąć, że miejsce to nie jest znane, gdy – przy braku informacji co do tego, gdzie aktualnie dana osoba przebywa – zostało ustalone, że nie przebywa ona w miejscu zgodnym z danymi Centralnego Biura Adresowego lub Rządowego Centrum Informatycznego Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności oraz z zasobami meldunkowymi gminy, w której ostatnio przebywała. Oczywiście, osobą nieobecną nie jest taka osoba, która zamieszkuje pod znanym adresem, lecz nie odbiera korespondencji. Osobą nieobecną jest taka osoba, co do której brak jest informacji, że zmarła lub została uznana za zmarłą, a rok jej urodzenia (jeśli jest znany) nie pozwala na ustalenie, iż osoba ta nie żyje. Jako osobę nieobecną należy również traktować taką osobę, której miejsce pobytu jest wprawdzie znane, lecz nie ma ona możliwości osobistego prowadzenia swoich spraw i udzielenia pełnomocnictwa[10].

---

[8] Por. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2000 r., I CKN 372/98, OSN IC 2000 nr 9 poz. 156, a także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 1999 r., I CKN 887/98, OSN IC 1999 nr 10 poz. 172. Por. również np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 1998 r., II CKN 855/97, OSN IC 1998 nr 9 poz. 142.

[9] Taki pogląd wyraziłem w: H. Haak, *Ochrona prawna udzielana przez sąd opiekuńczy*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora", Toruń 2002, s. 26.

[10] Por. H. Haak, *Opieka i kuratela.* Komentarz, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora", Toruń 2004, s. 312–313.

Na podstawie art. 184 § 1 k.r.o. wyznacza się przedstawiciela dla osoby nieobecnej, a nie dla osoby w ogóle nieistniejącej albo nieznanej. Taki przedstawiciel nie może też być wyznaczony dla osoby, która zmarła. Osobą nieobecną jest niewątpliwie osoba zaginiona w rozumieniu art. 29 k.c., tzn. taka osoba, co do której nie wiadomo, czy żyje[11]. Przez nieobecność, według art. 34 § 1 k.p.a., rozumie się nieobecność w kraju[12].

Sprawami nieobecnego są sprawy, które mogą dotyczyć jego osoby lub majątku. Jedyną przyczyną skutkującą, iż określona osoba nie może prowadzić swoich spraw, jest jej nieobecność. Przykładem sprawy, której nieobecny nie może prowadzić, jest toczące się postępowanie administracyjne, w którym ten nieobecny jest stroną (por. art. 34 § 1 k.p.a.).

Treść art. 28 k.p.a. uzasadnia stwierdzenie, iż wyznaczenie przedstawiciela może nastąpić dla każdego, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie administracyjne. Wprawdzie stroną postępowania administracyjnego jest także ten, kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek, to jednak zda się być oczywiste, że takiego żądania nie może zgłosić osoba nieobecna. Według art. 29 k.p.a. stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne – również jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Bez wątpienia art. 34 § 2 k.p.a. znajdzie zastosowanie wobec tej strony postępowania administracyjnego, która jest osobą fizyczną, i to osobą pełnoletnią (art. 34 k.p.a. w zasadzie nie dotyczy osób małoletnich, gdyż ich miejsce zamieszkania jest miejscem zamieszkania pochodnym; art. 26 i 27 k.c.)[13]. Zauważa się, że osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą być nieobecne w rozumieniu art. 34 § 1 k.p.a., skoro art. 21 § 1 pkt 3 k.p.a. przewiduje ustalenie właściwości organu administracji publicznej według miejsca ostatniej siedziby strony w kraju, jeżeli strony nie ma w kraju siedziby[14].

---

[11] J. Ignatowicz, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy*. Komentarz, red. K. Pietrzykowski, C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 1127.

[12] Por. np. M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do art. 34 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2011, teza 1.

[13] Por. np. J. Borkowski, w: *Kodeks postępowania administracyjnego.* Komentarz, red. J. Borkowski, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1985, s. 125.

[14] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany…*, LEX/el, 2011, teza 2.

W orzecznictwie sądowym za nieobecną uznano osobę, która w trakcie postępowania administracyjnego wyjechała za granicę, wycofała pełnomocnictwo radcy prawnemu, nie ustanowiła nowego pełnomocnika i nie podała adresu dla doręczeń w kraju[15].

Artykuł 184 k.r.o nie znajduje zastosowania wówczas, gdy nieobecny ma przedstawiciela ustawowego (pojęcie „przedstawiciel ustawowy" jest węższe od pojęcia „przedstawiciel"). W postępowaniu administracyjnym osoby fizyczne nieposiadające zdolności do czynności prawnych działają przez swych ustawowych przedstawicieli (art. 30 § 2 k.p.a.); także strony niebędące osobami fizycznymi działają przez swych ustawowych lub statutowych przedstawicieli (art. 30 § 3 k.p.a.). Przedstawicielami ustawowymi małoletniego są rodzice (rodzic), sprawujący władzę rodzicielską (art. 98 k.r.o.) lub opiekun (art. 155 § 2 i n. k.r.o.), ubezwłasnowolnionego całkowicie (który nie pozostaje pod władzą rodzicielską) – opiekun (art. 14 § 2 k.c.), ubezwłasnowolnionego częściowo – kurator (art. 16 § 2 k.c.)[16]. Przedstawiciel ustawowy jest dostatecznie umocowany do tego, aby ochraniać prawa osoby, która z powodu nieobecności nie może prowadzić swoich spraw.

Artykuł 34 § 1 k.p.a. odnosi obowiązek, o który w nim chodzi, do osoby nieobecnej. W zasadzie pojęcie „osoba" dotyczy strony postępowania administracyjnego. Zauważa się, że tak, jak nieobecność strony, należy traktować nieobecność jej przedstawiciela ustawowego. Inaczej jest w wypadku nieobecności pełnomocnika strony – pełnomocnictwo opiera się na umocowaniu strony, a więc nie ma przeszkód, by to ona sama podejmowała czynności w postępowaniu lub wyznaczyła innego pełnomocnika[17].

Pełnomocnictwo w znaczeniu, o które chodzi w art. 184 § 1 k.p.a., oznacza instytucję prawa cywilnego, stanowiącą odmianę przedstawicielstwa, dzięki której (i jej urządzeniom) mocodawca może posłużyć się w obrocie zastępcą, który składając własne oświadczenie woli w imieniu mocodawcy, doprowadzi do skutków bezpośrednio w sferze prawnej tego ostatniego[18]. W stosunku peł-

[15] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 1997 r., SA/Gd 2734/95, LEX nr 30284.

[16] M. Pazdan, w: *System prawa prywatnego*, red. Z. Radwańskiego, t. II, *Prawo cywilne – część ogólna*…, s. 458.

[17] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Komentarz do art. 34 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2010, teza 2.

[18] M. Pazdan, w: *System prawa prywatnego*…, s. 495.

nomocnictwa źródłem umocowania jest jednostronne oświadczenie woli reprezentowanego, zwanego mocodawcą; przedstawiciela określa się w tym stosunku prawnym mianem pełnomocnika[19]. Pełnomocnik jest wyposażony przez mocodawcę w umocowanie do dokonania czynności prawnej (dokonywania czynności prawnych) w imieniu i ze skutkami dla mocodawcy[20]. Nieobecny nie ma pełnomocnika wtedy, gdy nie ma osoby, którą wyposażył w umocowanie do dokonywania czynności prawnych w imieniu i ze skutkami dla siebie.

Granice umocowania pełnomocnika określa treść pełnomocnictwa. Brak pełnomocnictwa udzielonego przez nieobecnego występuje nie tylko wtedy, gdy nieobecny w ogóle nie udzielił pełnomocnictwa, ale i wtedy, gdy udzielone przez niego pełnomocnictwo nie obejmuje umocowania do działania w postępowaniu administracyjnym. Poza tym brak pełnomocnictwa udzielonego przez nieobecnego zachodzi wtedy, gdy pełnomocnictwo wygasło.

Od pełnomocnictwa będącego instytucją prawa cywilnego, obejmującego upoważnienie do dokonywania czynności prawnych w imieniu mocodawcy, odróżnia się pełnomocnictwo procesowe. Podobnie bowiem jak w stosunkach materialnoprawnych, również przed sądem czy innym określonym organem strony i ich organy mogą występować osobiście albo przez pełnomocników[21]. Także strona postępowania administracyjnego może działać przez pełnomocnika; wyjątek dotyczy sytuacji, w której charakter czynności wymaga osobistego działania strony (art. 32 k.p.a.). Takie pełnomocnictwo powinno być udzielone na piśmie lub zgłoszone do protokołu (art. 33 § 2 k.p.a.). Przynajmniej zazwyczaj takiego pełnomocnictwa nie może udzielić osoba nieobecna.

Organ administracji publicznej nie występuje do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej, jeżeli przedstawiciel został już wyznaczony (art. 34 § 1 k.p.a.). Przedstawicielem jest również pełnomocnik. Gdy jednak osoba nieobecna ma pełnomocnika, lecz pełnomocnik ten nie może wykonywać swoich czynności albo gdy je wykonuje nienależycie (por. art. 184 § 1 zdanie drugie k.r.o.), należy to traktować jako brak przedstawiciela w rozumieniu art. 34 § 1 k.p.a.

Pełnomocnik nieobecnego nie może wykonywać swoich czynności z powodu przeszkód faktycznych lub prawnych. Przeszkodą faktyczną może być

---

[19] Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 320.

[20] M. Pazdan, w: *System prawa prywatnego…*, s. 494.

[21] Por. np. E. Skowrońska-Bocian, *Prawo cywilne…*, s. 226.

np. dłuższy pobyt pełnomocnika poza granicami Polski, a przeszkodą prawną – ubezwłasnowolnienie całkowite pełnomocnika.

Pełnomocnik wykonuje swoje czynności nienależycie zwłaszcza wtedy, gdy nadużywa umocowania. Mianem nadużycia umocowania można obejmować różnorodne sytuacje. Spinają je klamrą następujące cechy wspólne: 1) pełnomocnik działa w granicach umocowania, 2) jego działanie zamiast korzyści przynosi reprezentowanemu straty, 3) pełnomocnik działa wbrew rzeczywistej lub hipotetycznej woli mocodawcy[22].

Dopóki organ administracji publicznej nie dysponuje aktem zgonu strony (osoby fizycznej) lub prawomocnym postanowieniem sądu o stwierdzeniu zgonu czy o uznaniu za zmarłego, dopóty zachodzi konieczność ustanowienia kuratora dla osoby nieobecnej[23].

Wybrane zagadnienia procesowe w sprawie o wyznaczenie przedstawiciela dla nieobecnej strony postępowania administracyjnego

Kuratora – jako przedstawiciela osoby nieobecnej, o której mowa w art. 34 § 1 k.p.a. – ustanawia sąd. Jedynie w przypadku konieczności podjęcia czynności niecierpiącej zwłoki organ administracji publicznej wyznacza dla osoby nieobecnej przedstawiciela uprawnionego do działania w postępowaniu do czasu wyznaczenia dla niej przedstawiciela przez sąd (art. 34 § 2 k.p.a.). Na marginesie – ustanowienie przedstawiciela dla osoby nieobecnej w trybie art. 34 § 2 k.p.a. nie zwalnia organu administracji publicznej od obowiązku wystąpienia do sądu opiekuńczego z wnioskiem o ustanowienie kuratora na podstawie art. 184 k.r.o. Taki wniosek organ powinien złożyć najpóźniej równocześnie z ustanowieniem przedstawiciela w trybie art. 34 § 2 k.p.a.[24]

Wyznaczenie przedstawiciela dla nieobecnej strony postępowania administracyjnego jest zadaniem sądu powszechnego (art. 34 § 1 k.p.a.), a ściślej – sądu opiekuńczego (art. 13 § 2 i art. 507 k.p.c.; art. 601 k.p.c.). Sądem właściwym rzeczowo do rozpoznania sprawy jest sąd rejonowy (art. 507 k.p.c.). Sądem właściwym miejscowo w sprawie o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby

[22] M. Pazdan, w: *System prawa prywatnego*…, s. 516.

[23] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 grudnia 2005 r., I SA/Wa 93/05, LEX nr 189773.

[24] H. Knysiak-Molczyk, *Prawo do korzystania z pomocy i instytucji reprezentacji w postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny" 2003, nr 9, s. 45.

nieobecnej jest sąd miejsca ostatniego zamieszkania lub pobytu tej osoby (art. 601 k.p.c.). Jeśli miejsce ostatniego zamieszkania nieobecnego nie jest miejscem jego ostatniego pobytu (np. z uwagi na pobyt w zakładzie karnym), o wyborze sądu właściwego miejscowo decyduje wnioskodawca[25].

Miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu (art. 25 k.c.). Miejscem pobytu danej osoby jest miejsce jej faktycznego przebywania. Miejscem ostatniego zamieszkania lub pobytu osoby nieobecnej jest ostatnie znane miejsce zamieszkania lub pobytu takiej osoby. Ostatnim znanym miejscem zamieszkania nieobecnego jest w szczególności miejsce podane na podstawie danych Centralnego Biura Adresowego lub Rządowego Centrum Informatycznego Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności z uwzględnieniem odpowiedniej informacji Policji. Ostatnie znane miejsce pobytu nieobecnego to miejsce, które jako takie zostało ustalone przez Policję. Wskazanie i wykazanie miejsca ostatniego zamieszkania lub pobytu osoby nieobecnej należy do wnioskodawcy[26]. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że wystąpienie z wnioskiem na podstawie art. 34 § 1 k.p.a. i – w konsekwencji – ustanowienie kuratora dla strony powinno nastąpić po wyczerpaniu wszelkich środków zmierzających do ustalenia miejsca pobytu strony postępowania[27].

W sytuacji, gdy jako osobę nieobecną traktuje się osobę, której miejsce pobytu jest wprawdzie znane, lecz nie ma ona możliwości osobistego prowadzenia swoich spraw i udzielenia pełnomocnictwa, to – oczywiście – miejscem jej ostatniego pobytu w rozumieniu art. 601 k.p.c. jest miejsce aktualnego pobytu tej osoby.

Sąd przełożony nad sądem właściwym ma możliwość wyznaczenia do rozpoznania sprawy innego sądu, np. tego sądu, który również jest właściwy według art. 601 k.p.c., lecz do którego wniosek nie został skierowany (art. 508 § 2 i 3 k.p.c.).

Wyznaczenie przedstawiciela następuje na wniosek organu administracji publicznej (art. 34 § 1 k.p.a.), prowadzącego postępowanie administracyjne, w którym strona tego postępowania jest nieobecna i nie ma przedstawiciela. Na

---

[25] W art. 601 k.p.c. ustawodawca posłużył się słowem „lub" będącym przybliżonym równoznacznikiem funktora alternatywy nierozłącznej; takiego odczytania słowa „lub" dokonuję za Z. Ziembińskim, *Logika praktyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1977, s. 84–85.

[26] Por. H. Haak, *Opieka i kuratela*…., s. 369.

[27] Wyrok z dnia 28 czerwca 2002 r., V SA 166/02, LEX nr 149487.

marginesie – w pierwotnym tekście kodeksu postępowania administracyjnego art. 31 § 1 regulujący tę kwestię i będący odpowiednikiem obecnego art. 34 § 1 wskazywał na możliwość wystąpienia przez organ administracji do sądu z wnioskiem, o którym mowa. Dokonana w 1980 r. nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego nadała temu przepisowi kategoryczne brzmienie, usuwając tym samym wątpliwości dotyczące tego, czy organ administracji ma obowiązek skierować do sądu taki wniosek. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zwrócił uwagę na to, że rzeczą organu jest skorzystanie z art. 34 k.p.a. przez wystąpienie do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla strony jako osoby nieznanej z miejsca pobytu w sytuacji, gdy miejsce pobytu strony już na etapie wszczęcia postępowania administracyjnego nie było znane, a okoliczności sprawy wskazywały wprost na brak możliwości jego ustalenia (list gończy)[28].

Nie jest wyłączone złożenie wniosku przez prokuratora (art. 7 k.p.c.). W sprawach, o które chodzi, nie stosuje się art. 570 k.p.c.; nie jest więc dopuszczalne wszczęcie postępowania z urzędu. Uczestnikiem postępowania jest kandydat na kuratora (art. 510 § 1 k.p.c.).

Wniosek o wyznaczenie przez sąd przedstawiciela dla nieobecnej strony postępowania administracyjnego (art. 34 k.p.a.) nie podlega opłacie sądowej[29]. Wniosek taki jest bowiem pismem składanym sądowi opiekuńczemu w celu wykonania obowiązku ustawowego w rozumieniu art. 95 ust. 1 pkt 4 *in fine* ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych[30].

Wyznaczenie przedstawiciela na podstawie art. 34 § 1 k.p.a. następuje z chwilą ogłoszenia postanowienia wyznaczającego tego przedstawiciela (art. 578 k.p.c.). Po złożeniu przyrzeczenia przez kuratora sąd opiekuńczy wydaje mu zaświadczenie (art. 591 w zw. z art. 605 k.p.c.). W zaświadczeniu dla kuratora sąd określa zakres jego uprawnień (art. 604 k.p.c.), zgodnie z treścią wydanego przez siebie postanowienia. Każde postanowienie dotyczące ustanowienia kuratora powinno zawierać – umieszczone w sentencji – stwierdzenie

[28] Wyrok z dnia 20 marca 2006 r., IV SA/Wa 2355/05, LEX nr 223323.

[29] Por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2006 r., III CZP 89/06, OSN IC 2007 nr 9 poz. 128.

[30] Tekst jedn. DzU z 2010 r. nr 90 poz. 594 ze zm.

rodzaju i zakresu kurateli. Tę część rozstrzygnięcia należy następnie odzwierciedlić w treści zaświadczenia[31].

Czynność sądu ogranicza się do wyznaczenia przedstawiciela. Pisma i decyzje w postępowaniu administracyjnym doręcza organ administracji publicznej (por. art. 39 i 109 § 1 k.p.a.)[32].

Wynagrodzenie przedstawiciela wyznaczonego na podstawie art. 34 § 1 k.p.a. należy do kosztów postępowania administracyjnego[33]. Art. 179 k.r.o. nie znajduje tu zastosowania. Wprawdzie kurator wyznaczony przez sąd na podstawie art. 184 § 1 k.r.o. do zastępowania nieobecnej strony w postępowaniu administracyjnym jest kuratorem prawa materialnego, to jednak zakres jego uprawnień jest ograniczony do działania procesowego w danym postępowaniu administracyjnym w imieniu strony, a zatem jest w istocie taki, jak kuratora procesowego z art. 143 k.p.c.

Skutki prawne wyznaczenia przedstawiciela dla nieobecnej strony postępowania administracyjnego

Zdarzeniem prawnym, w wyniku którego powstaje między kuratorem – jako przedstawicielem osoby nieobecnej w rozumieniu art. 34 § 1 k.p.a. – a taką osobą ten stosunek prawny, jakim jest stosunek kurateli, i to w istocie kurateli *ad actum*, jest wyznaczenie przedstawiciela, tj. ogłoszenie postanowienia wyznaczającego przedstawiciela (art. 578 k.p.c.). Objęcie kurateli następuje przez złożenie przyrzeczenia przed sądem opiekuńczym (art. 153 w zw. z art. 178 § 2 k.r.o.).

Do kurateli ustanowionej dla nieobecnej strony postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio przepisy o opiece nad ubezwłasnowolnionym całkowicie (art. 175–177 k.r.o.) i – przez art. 175 k.r.o. – odpowiednio przepisy o opiece nad małoletnim (art. 145–174 k.r.o.) – art. 178 § 2 k.r.o.

Obowiązkiem przedstawiciela jest działanie procesowe w danym postępowaniu administracyjnym w imieniu strony, dla której został wyznaczony, i ze skutkami bezpośrednio dla niej. Przedstawiciel powinien ograniczyć się do

---

[31] J. Gudowski, w: *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*, red. T. Ereciński, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1997, cz. 1, t. II, s. 150.

[32] Por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego powołanej w przypisie 1.

[33] Pkt 2 uchwały Sądu Najwyższego powołanej w przypisie 1.

czynności niezbędnych w postępowaniu z zastrzeżeniem, że są one podejmowane w interesie strony (co wynika z materialnego charakteru przedstawicielstwa). Przedstawiciel wyznaczony na wniosek organu nie powinien podejmować czynności pozaprocesowych oraz procesowych mających skutek materialnoprawny (np. zawierać ugodę, cofnąć wniosek o wszczęcie postępowania)[34]. Przedstawiciel nie powinien dokonywać w postępowaniu czynności dyspozycyjnych – ze względu na ich skutki pozaprocesowe, a także z tego powodu, że nie zmierzają one do ochrony praw osoby reprezentowanej[35]. Zważywszy na cel ustanowienia przedstawiciela, jego obowiązkiem nie jest postaranie się o ustalenie miejsca pobytu osoby nieobecnej i zawiadomienie jej o stanie jej spraw (por. powinność kuratora *absentis* przewidzianą w art. 184 § 2 k.r.o.).

Zdarzeniem prawnym, w wyniku którego ustaje między kuratorem osoby nieobecnej a taką osobą stosunek kurateli, jest zwolnienie przedstawiciela (art. 169 w zw. z art. 178 § 2 k.r.o.), śmierć przedstawiciela albo ustanie kurateli. Ta kuratela ustaje m.in. w razie śmierci osoby, dla której przedstawiciel został wyznaczony (fakt ten, oczywiście, wymaga udowodnienia). Na marginesie – w takim wypadku ustanie kurateli nie jest uzależnione od ujawnienia się spadkobiercy tej osoby. W razie śmierci osoby nieobecnej może być uzasadnione ustanowienie kuratora spadku (na podstawie art. 666 § 1 k.c.). Może też zachodzić potrzeba ustanowienia kuratora dla nieobecnego spadkobiercy (na podstawie art. 184 § 1 k.r.o.). Przede wszystkim jednak kuratela, o którą tu chodzi, ustaje z chwilą prawomocnego zakończenia postępowania administracyjnego, którego osoba nieobecna, mająca wyznaczonego przedstawiciela, była stroną (art. 180 k.r.o.). Ta kuratela jest bowiem w istocie kuratelą *ad actum*, a taka kuratela ustaje z chwilą ukończenia sprawy, do załatwienia której kurator został ustanowiony.

Stwierdza się, że zakończenie postępowania administracyjnego wyznacza moment nabycia cechy ostateczności przez decyzję administracyjną wydaną w wyniku tego postępowania. Równocześnie zauważa się, iż należy rozważyć, czy nie przyjąć tezy dalej idącej i dopuścić podejmowanie przez przedstawiciela czynności możliwych w danej sprawie administracyjnej (np. wniesienie skargi do sądu administracyjnego czy złożenie wniosku o wszczęcie postępowania

[34] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 20 lutego 2008 r., II SA/Go 213/06, LEX nr 459971.

[35] Por. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Komentarz…*, teza 7.

nadzwyczajnego)[36]. Przy okazji – w literaturze zwrócono uwagę na to, że funkcja kuratora procesowego ustaje najpóźniej z chwilą prawomocnego zakończenia postępowania[37].

Podsumowanie

Artykuł 34 § 1 k.p.a. obliguje organ administracji publicznej do wystąpienia do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla nieobecnej strony postępowania administracyjnego (o ile przedstawiciel nie został już wyznaczony). Z kolei art. 184 § 1 k.r.o. przewiduje ustanowienie kuratora wtedy, gdy określona osoba z powodu nieobecności nie może prowadzić swoich spraw i nie ma ona pełnomocnika, przy czym ustanowienie takiego kuratora następuje na wniosek osoby zainteresowanej (art. 601 k.p.c.). O tym, kto jest osobą zainteresowaną uprawnioną do złożenia wniosku, decydują okoliczności, które uzasadniają potrzebę ochrony praw nieobecnego[38]. Wniosek o ustanowienie kuratora *absentis* może złożyć każda osoba zainteresowana w rozumieniu art. 510 k.p.c., jeżeli wykaże konieczność ochrony przez kuratora praw nieobecnego, oraz na podstawie art. 34 § 1 k.p.a. – organ administracyjny[39]. Osoba zainteresowana w rozumieniu art. 601 k.p.c., która nie jest organem administracji publicznej prowadzącym dane postępowanie administracyjne, może wystąpić z takim wnioskiem także wtedy, gdy nieobecny jest stroną postępowania administracyjnego. Z kolei organ administracji publicznej może być osobą zainteresowaną w znaczeniu użytym w art. 601 k.p.c. również wówczas, gdy wystąpienie z wnioskiem nie jest uzasadnione obowiązkiem przewidzianym w art. 34 § 1 k.p.a. Kurator *absentis* może być ustanowiony do ochrony praw majątkowych, jak też niemajątkowych, nieobecnego (nie jest jednak dopuszczalne ustanowienie kuratora *absentis* do wykonywania praw ściśle osobistych, jak np. w celu wytoczenia powództwa o rozwód[40]).

---

[36] *Ibidem*, teza 5.

[37] Por. J. Ignatowicz, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy*..., s. 1119; J. Gajda, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy.* Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 626.

[38] A. Zieliński, w: *Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem*, red. J. Jodłowski i K. Piasecki, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1989, t. III, s. 953.

[39] Uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego powołanej w przypisie 24.

[40] Por. J. Ignatowicz, w: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy.* Komentarz..., s. 1127.

Brak przedstawiciela w sytuacji wskazanej w art. 34 k.p.a. prowadzi do naruszenia jednej z podstawowych reguł postępowania administracyjnego, jaką jest prawo do procesu, której istotny składnik stanowi prawo do właściwej reprezentacji. Ze względu na pozbawienie strony możliwości korzystania z przedstawiciela nie może ona wykonywać przysługujących jej uprawnień procesowych. Czynności procesowe organu administracji publicznej podejmowane wobec takiej strony są bezskuteczne. To powoduje, że trudno uznać za prawidłowy stosunek materialnoprawny ukształtowany w wyniku decyzji wydanej w takim postępowaniu. Twierdzi się więc, iż powyższe stanowi przyczynę nieważności decyzji[41].

Literatura

Haak H., *Ochrona prawna udzielana przez sąd opiekuńczy*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora", Toruń 2002.

Haak H., *Opieka i kuratela*. Komentarz, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora", Toruń 2004.

Jaśkowska M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do art. 34 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2011, teza 1.

Knysiak-Molczyk H., *Prawo do korzystania z pomocy i instytucji reprezentacji w postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny" 2003, nr 9.

Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. J. Borkowski, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1985.

Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem, red. J. Jodłowski i K. Piasecki, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1989.

Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz, red. K. Pietrzykowski, C.H. Beck, Warszawa 2003.

Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego, red. T. Ereciński, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1997, cz. 1, t. II.

Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Komentarz do art. 34 Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX 2010, teza 2.

Radwański Z., *Prawo cywilne – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2005.

Skowrońska-Bocian E., *Prawo cywilne – część ogólna. Zarys wykładu*, LexisNexis, Warszawa 2005.

[41] Por. G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Komentarz…*, teza 9.

Słownik języka polskiego, red. M. Szymczak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1979, t. II.

System prawa prywatnego, red. Z. Radwański, t. 2, *Prawo cywilne – część ogólna*, red. Z. Radwański, C.H. Beck, Warszawa 2002.

Ziembiński Z., *Logika praktyczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1977.

Akty prawne:

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: DzU z 2000 r. nr 98 poz. 1071).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (DzU z 1964 r. nr 16 poz. 93).

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 listopada 2006 r., III CZP 89/06, OSN IC 2007, nr 9 poz. 128.

Uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 2000 r., I CKN 372/98, OSN IC 2000 nr 9 poz. 156, a także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 lutego 1999 r., I CKN 887/98, OSN IC 1999 nr 10 poz. 172. Por. również np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 16 stycznia 1998 r., II CKN 855/97, OSN IC 1998 nr 9 poz. 142.

Uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 lutego 1989 r., III CZP 117/88, OSN CAP 1990 nr 1 poz. 11. Por. także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lipca 2008 r., I OSK 1156/07, LEX nr 483190.

APPOINTMENT BY THE COURT OF A REPRESENTATIVE FOR AN ABSENT PARTY IN AN ADMINISTRATIVE PROCEEDING

Summary

Pursuant to the Code of Administrative Proceedings, any person with legal interest or obligation in the proceedings, or any person demanding activities of the body due to their legal interest or obligation, is a party to the administrative proceedings (Art. 28). A representative is appointed for an absent person, if such a representative has not been designated before. A public administration body files a motion for appointing such a representative to a common court (Art. 34 § 1). The representative for an absent party of administrative proceedings is submitted pursuant to Art. 34 § 1) of the Code of Administrative Proceedings and the representative is appointed pursuant to Art. 184 of the Family and Guardianship Code. The administrator appointed by the court for replacing the absent party in administrative proceedings, is a material law

administrator. However, the scope of their rights is limited to procedural activity in the administrative proceedings in question on behalf of the party for which it was appointed and with immediate consequences for this party.

Translated by mLingua Centrum Tłumaczeń

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 772 STUDIA ADMINISTRACYJNE NR 4 2012

AGNIESZKA FÓRMANKIEWICZ

DORĘCZENIA W POLSCE I ZA GRANICĄ ORAZ ICH KONTROLA FORMALNA DOKONYWANA W POSTĘPOWANIU SĄDOWOADMINISTRACYJNYM

Słowa kluczowe: administracja publiczna, postępowanie sądowoadministracyjne
Keywords: public administration, judicial proceeding

Prawo do sądu to prawo do rozpoznania sporu o zgodność z prawem działania lub bezczynności organu wykonującego administrację publiczną. Cel ten realizowany jest w drodze postępowania, które gwarantuje stronom prawo do czynnego w nim udziału przez zapewnienie prawa do obrony, możliwość przygotowania się do obrony i udział w czynnościach rozpoznania sporu[1]. Prawem stron i uczestników postępowania jest zatem możliwość przygotowania się do obrony oraz możliwość poznania stanowiska strony przeciwnej. Z tej przyczyny w postępowaniu przed sądami administracyjnymi doniosłe znaczenie mają doręczenia wszelkich pism i dokumentów, będących często dowodami pojawiającymi się w danej sprawie, dokonywane zarówno skarżącym, organom, jak i uczestnikom postępowania.

[1] Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 176.

Potwierdzeniem doniosłej wagi doręczeń w toku postępowania jest fakt, iż naruszenie przepisów o doręczeniach skutkuje nieważnością postępowania oraz narażeniem się na zarzut pozbawienia stron prawa do obrony swoich praw.

Ustawą z dnia 12 lutego 2010 r., która weszła w życie 10 kwietnia 2010 r., o zmianie ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[2] znowelizowano przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi[3] (zwanej dalej p.p.s.a.), między innymi w zakresie regulacji dotyczącej doręczeń dokonywanych w Polsce w ramach postępowania sądowoadministracyjnego (art. 65 p.p.s.a) oraz doręczeń dokonywanych w obrocie zagranicznym (art. 299 i art. 300 p.p.s.a.).

Z uzasadnienia projektu tej nowelizacji wynika, iż wprowadzenie nowego brzmienia art. 65 p.p.s.a. było pośrednim następstwem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 lutego 2006 r.[4], stwierdzającego niezgodność z Konstytucją RP regulacji ustanawiającej siedmiodniowy termin przechowywania pisma procesowego i niewymagającego ponawiania zawiadomienia adresata o złożeniu pisma w placówce pocztowej lub urzędzie gminy. Nowe brzmienie przepisów Działu X, tj. art. 299 p.p.s.a. i art. 300 p.p.s.a., wprowadzono celem doprecyzowania regulacji dotyczącej doręczeń dokonywanych za granicą. Konieczność taka pojawiła się w odpowiedzi na liczną krytykę ich dotychczasowego brzmienia wśród przedstawicieli doktryny.

Zasady dokonywania doręczeń w Polsce

Generalną zasadą dominującą w toku postępowania sądowoadministracyjnego jest zasada oficjalności doręczeń, która przejawia się tym, że zarówno pisma procesowe stron i uczestników postępowania, jak i pisma sądowe doręczane są w odpisach za pośrednictwem poczty, przez pracowników sądu lub przez inne upoważnione przez sąd osoby lub organy (por. art. 65 § 1 p.p.s.a.). Sąd może także doręczać pisma za pośrednictwem telefaksu lub poczty elektro-

[2] DzU nr 36 poz. 196.

[3] DzU nr 153 poz. 1270 ze zm.

[4] Wydanego w sprawie o sygn. akt P 13/05, publ. OTK-A 2006 r. nr 2 poz. 20.

nicznej (art. 65 § 3 p.p.s.a.). Wybór sposobu doręczenia należy każdorazowo do sądu[5].

W toku postępowania sądowoadministracyjnego od zasady oficjalności doręczeń dopuszczono jeden wyjątek. Zgodnie z art. 66 § 1 p.p.s.a. w toku sprawy adwokaci lub radcy prawni mogą doręczać sobie nawzajem pisma bezpośrednio za potwierdzeniem odbioru i oznaczeniem daty.

Przepisy ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi zawierają szereg regulacji dotyczących doręczeń dokonywanych w Polsce. W przedmiocie doręczeń dokonywanych w toku tego postępowania przez pocztę, który to sposób jest dominującym, stosuje się tryb doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej (art. 65 § 2 p.p.s.a.). Z uwagi na tak sformułowane odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego[6] do doręczeń dokonywanych w toku postępowania sądowoadministracyjnego mają zastosowanie przepisy wydanego na podstawie art. 131 § 2 k.p.c.[7] rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 października 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym[8], które weszło w życie 20 października 2010 r. Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 1 i § 2 ust. 1 tego aktu prawnego pismo sądowe doręczane przez operatora publicznego lub operatora w rozumieniu ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo pocztowe (DzU z 2008 r. nr 189 poz. 1159 ze zm.) wysyłane jest jako list polecony za potwierdzeniem odbioru. Na stronie adresowej przesyłki umieszcza się napis: „Polecony – za potwierdzeniem odbioru" (§ 2 ust. 1 tego rozporządzenia). Do przesyłki dołącza się jednocześnie formularz potwierdzenia odbioru według ustalonego wzoru zawartego w załączniku nr 1 do tego rozporządzenia (§ 2 ust. 2 rozporządzenia).

---

[5] Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 491/07 publ. LEX 345964, w którym stwierdzono, iż nie można postawić zarzutu organowi, że postanowił doręczyć decyzję za pośrednictwem podległych pracowników, albowiem uprawnienie wyboru sposobu doręczenia wynika wprost z przepisów prawa bez względu na motywy, jakimi kierował się organ.

[6] Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. DzU nr 43 poz. 296 ze zm.

[7] Por. wyrok NSA W-wa z dnia 13 września 2006 r., sygn. akt II FSK 1154/05, publ. LEX nr 286887, w którym przesądzono, że wykładnia gramatyczna i systemowa art. 65 § 2 p.p.s.a. wskazuje, że odsyła on do przepisów wykonawczych regulujących tryb doręczania w postępowaniu cywilnym, a nie do przepisów o doręczeniach zawartych w k.p.c.

[8] DzU nr 190 poz. 1277.

Odbierający przesyłkę potwierdza jej odbiór na formularzu potwierdzenia odbioru przez wpisanie daty otrzymania przesyłki i umieszczenie czytelnego podpisu zawierającego imię i nazwisko (§ 4 ust. 1 rozporządzenia). Doręczający wpisuje na formularzu potwierdzenia odbioru datę doręczenia przesyłki, imię i nazwisko odbiorcy oraz zaznacza sposób doręczenia (zwykle określając relacje adresata i odbiorcy przesyłki), co potwierdza własnoręcznym podpisem. Na stronie adresowej przesyłki doręczający wpisuje datę doręczenia, co potwierdza własnoręcznym podpisem (§ 4 ust. 2 rozporządzenia). Na tej podstawie sąd ma możliwość zweryfikowania prawidłowości dokonanego doręczenia.

Jeżeli doręczenia dokonuje inny organ niż poczta, stosuje się formularz potwierdzenia odbioru ustalony dla doręczenia pism sądowych przez pocztę (§ 6 ust. 2 zarządzenia nr 11 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2003 r. w sprawie ustalenia zasad biurowości[9]).

Zwrotne potwierdzenie odbioru traktować należy jako dokument urzędowy, który korzysta z domniemania prawdziwości. Konsekwencją tego założenia jest fakt, iż dowodzi on nie tylko, że przedmiotowa przesyłka sądowa trafiła do rąk adresata, lecz także tego, że nastąpiło to w dacie widniejącej na tym dokumencie[10]. Domniemanie to może zostać obalone, gdyż dokument w postaci zwrotnego potwierdzenia odbioru nie stanowi wyłącznego dowodu doręczenia danej przesyłki pocztowej[11].

Przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie zakazują umieszczenia w jednej przesyłce kilku pism kierowanych do tego samego adresata, jednak w momencie odbioru powinny być one traktowane indywidualnie[12]. Z tej przyczyny konieczne jest wymienienie na przesyłce i zwrotnym potwierdzeniu odbioru wszystkich pism, które umieszczone zostały w kopercie. Skrupulatne wykonywanie tego obowiązku, który niejednokrotnie traktowany jest jak rzecz błaha czy niepotrzebna, częstokroć pozwala znacznie

[9] Wydanego na podstawie art. 11 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (DzU nr 153 poz. 1269), publ. na stronie http://www.nsa.gov.pl (stan na dzień 23.11.2011).

[10] Por. postanowienie SN z dnia 23 kwietnia 2009 r. sygn. akt IV CZ 31/09, publ. LEX nr 738364.

[11] Por. postanowienie SN z dnia 4 października 2000 r. sygn. akt III CZ 83/00, publ. LEX nr 577479 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 listopada 2006 r. sygn. akt VII SA/Wa 1640/06, publ. LEX 306993.

[12] Por. postanowienie SN z dnia 20 kwietnia 2000 r. sygn. akt I CZ 38/00, publ. Biuletyn SN 2000 r. nr 5 poz. 15.

skrócić postępowanie, albowiem adresat ma wówczas ograniczoną możliwość udowodnienia zarzutu niedoręczenia mu w przesyłce jakiegoś dokumentu czy pisma. W przypadku bowiem, gdy obowiązek ten został wykonany rzetelnie, ciężar udowodnienia, iż w danej przesyłce nie znajdował się jakiś dokument, przeniesiony zostaje na adresata przesyłki[13], który w chwili jej odbioru winien sprawdzić i zweryfikować jej zawartość, i zgłosić ewentualne zastrzeżenia doręczycielowi[14].

Jak wskazano w uzasadnieniu wspomnianej nowelizacji z 12 lutego 2010 r., uzupełnienie brzmienia art. 73 p.p.s.a. miało umożliwić doręczanie zawiadomienia o miejscu pozostawieniu przesyłki, czyli tzw. awiza, do skrytki pocztowej lub pod adresem *poste restante*[15]. W konsekwencji brzmienie tego przepisu tylko częściowo umożliwia osiągnięcie celu, jakim jest dokonywanie doręczeń osobom bezdomnym lub niemogącym korzystać ze skrzynki na korespondencję (na co również wskazano w uzasadnieniu wspomnianej nowelizacji), albowiem mowa w nim o zawiadomieniu, a nie o przesyłce.

Zauważyć należy, iż już w czasie obowiązywania poprzedniego brzmienia art. 73 p.p.s.a., a zatem mimo braku przepisu stanowiącego wprost o uprawnieniu do dokonywania doręczeń za pośrednictwem skrytki pocztowej, NSA w postanowieniu z dnia 17 lutego 2009 r.[16] stwierdził, że tryb doręczania pism za pośrednictwem skrytki pocztowej to tryb doręczenia pisma przez pocztę, o którym mowa w art. 65 § 1 p.p.s.a. W orzeczeniu tym wskazano, że z wyrażenia „w skrzynce na korespondencję" można wnioskować, że chodzi również o skrytkę pocztową, gdyż jest ona niewątpliwie „skrzynką", w której umieszczana jest korespondencja. W konsekwencji doręczenie pisma procesowego pod wskazanym przez stronę adresem skrytki pocztowej uznać należy za skuteczne i prawidłowe[17]. Przy tego rodzaju doręczeniach problem pojawia się jednak

---

[13] Por. postanowienie NSA z 31 marca 2010 r., sygn. akt I FSK 1929/09, publ. „Monitor Prawniczy" 2010, nr 9, s. 476.

[14] Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 964/06, publ. LEX nr 344911.

[15] Zgodnie z art. 3 pkt 9 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo pocztowe (DzU z 2008 r. nr 189 poz. 1159 ze zm.) nadanie na *poste restante* jest poleceniem doręczenia przesyłki wyłącznie w placówce operatora, wskazanej przez nadawcę jako miejsce doręczenia.

[16] Sygn. akt II FZ 27/09, publ. LEX nr 523892.

[17] W obliczu znowelizowania art. 135 § 2 k.p.c. oraz art. 73 p.p.s.a. skrytka pocztowa stała się dopuszczalnym adresem do doręczeń, stąd wydaje się, że utraciło swą aktualność odmienne stanowisko wskazane przez NSA w postanowieniu z dnia 26 lipca 2005 r. (sygn. akt I FZ 341/05,

z uwagi na konieczność dokonania doręczenia za potwierdzeniem odbioru (co, jak wskazano, jest zasadą w toku postępowania sądowoadministracyjnego), albowiem pozostawienie przesyłki w skrytce pocztowej uniemożliwiłoby uzyskanie podpisu odbiorcy przesyłki na zwrotnym potwierdzeniu odbioru. Z tej przyczyny, mimo że przepisy § 1 ust. 1 pkt 1 i § 2 ust. 1 rozporządzenia z dnia 12 października 2010 r. nie zakazują wprost takiego sposobu doręczeń[18], to możliwość doręczania korespondencji wprost do skrytki pocztowej była co najmniej wątpliwa. Dlatego praktyką było pozostawianie w skrytce pocztowej jedynie zawiadomienia o przesyłce, czyli tzw. awiza.

Z uwagi na obecne brzmienie art. 73 p.p.s.a. praktyka pozostawiania w skrytce pocztowej zawiadomienia o przesyłce z jednoczesnym pozostawieniem przesyłki w placówce pocztowej albo urzędzie gminy winna być kontynuowana, jednak obecnie znajduje ona podstawę wprost w brzmieniu wspomnianego przepisu. Tak dokonane doręczenia są w pełni skuteczne, a nadto umożliwiają uzyskanie przez sąd zwrotnego poświadczenia odbioru dokumentującego datę odebrania korespondencji.

Jak już wspomniano, przepis art. 73 p.p.s.a. ma zastosowanie również do doręczeń dokonywanych na adres do doręczeń *poste restante*. W przypadku tego rodzaju doręczeń pod adresem adresata pozostawia się jedynie informację o przesyłce, która pozostawiona została w placówce pocztowej. Liberalna wykładnia regulacji dotyczącej możliwości dokonywania doręczeń na adres *poste restante* lub do skrytki pocztowej może być źródłem nadużyć podmiotów, które chcą za wszelką cenę sprostać obowiązkowi wskazania adresów innych uczestników postępowania. Ten sposób dokonywania doręczeń może potencjalnie stać się w takim przypadku źródłem nadużyć wówczas, gdy bez zgody, a co waż-

niepubl.). W orzeczeniu tym stwierdzono, że z art. 67 § 2 i 3 oraz § 4 ust. 1 i 2 nieobowiązującego już rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie szczegółowego doręczania pism przez pocztę w postępowaniu cywilnym w zw. z art. 65 § 2 p.p.s.a. wynika jednoznacznie, że ustawodawca dopuścił korzystanie tylko z takich adresów do doręczeń, w których będzie istniała realna możliwość zastania adresata bądź innej osoby uprawnionej do odbioru przesyłki. Z tej przyczyny skrytka pocztowa, która nie spełnia powyższych warunków, nie powinna być w ogóle dopuszczona jako adres do doręczeń.

[18] Przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 października 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym nie zabraniają wprost dokonywania doręczeń na adres skrytki pocztowej czy adres dla doręczeń *poste restante*, jak czyni to rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczeń pism sądowych w postępowaniu karnym (DzU nr 108 poz. 1022).

niejsze – wiedzy danej osoby wskazano jako adres do doręczeń skrytkę pocztową lub adres *poste restante.* W sytuacji, gdy podmiot, dla którego dokonywane jest w ten sposób doręczenie, nie będzie miał świadomości o oznaczeniu w ten sposób jego adresu do doręczeń, konsekwencje przyjęcia skutecznego doręczenia mogą być dla tego podmiotu bardzo dotkliwe.

Z uwagi na powyższe rozważania w mojej ocenie wykładnia przepisów o sposobach doręczenia winna być dokonywana ściśle. W konsekwencji takie sposoby doręczeń winny być stosowane na zasadzie wyjątku (z uwagi na konkretne okoliczności danej sprawy) i jedynie przy braku możliwości dokonywania doręczeń na podstawie przepisów art. 65–72 p.p.s.a.[19] Najwłaściwszym jest zatem dopuszczenie tego sposobu dokonywania doręczeń w sytuacji, gdy dany podmiot podaje adres skrytki pocztowej lub adres *poste restante* jako własny adres do doręczeń. Możliwość dopuszczenia tego rodzaju doręczeń należy rozpatrywać indywidualnie i zawsze z uwagi na szczególne okoliczności leżące po stronie podmiotu chcącego z tej możliwości skorzystać. W wyjątkowych bowiem sytuacjach nieposiadania przez stronę innego adresu do doręczeń taka wykładnia przepisów o doręczeniach pozwoli na uniknięcie zarzutu pozbawienia podmiotu prawa dostępu do sądu z uwagi na niemożliwość wskazania adresu do doręczeń.

Przepis art. 65 § 3 p.p.s.a. przewiduje również możliwość dokonywania doręczeń w ramach postępowania sądowoadministracyjnego za pośrednictwem telefaksu lub poczty elektronicznej. W takim wypadku dowodem doręczenia jest potwierdzenie transmisji danych. Zauważenia wymaga, iż ten sposób dokonywania doręczeń może mieć zastosowanie w ramach danego postępowania jedynie, gdy w aktach sprawy znajduje się stosowny dokument (wniosek, pismo, dokument elektroniczny z bezpiecznym podpisem), zawierający zgodę strony na korzystanie ze środków komunikacji elektronicznej[20]. Z tej przyczyny ten rodzaj komunikacji może być stosowany w ramach postępowania, gdy strona lub uczestnik postępowania tego zażąda bądź wyrazi na to zgodę w odpowiedzi na propozycję złożoną przez sąd. Dość szeroką wykładnię wyrażenia

[19] Tj. dokonania doręczeń przez pocztę, przez pracowników sądu (w tym bezpośrednio w sekretariacie; por. art. 66 § 2 p.p.s.a.).

[20] Por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2008 r. sygn. akt II SA/Wa 1038/07, publ. LEX 489125.

takiej zgody wskazał NSA w postanowieniu z dnia 17 maja 2006 r.[21] W orzeczeniu tym wskazano, iż podanie w piśmie procesowym pełnomocnika strony m.in. numeru faksu oznacza, że pełnomocnik wyraził zgodę na taki sposób korespondencji. Mając na uwadze tak szerokie pojęcie wyrażenia zgody, wskazać trzeba, że korzystanie z doręczania pism za pośrednictwem telefaksu lub poczty elektronicznej jest możliwe, jeżeli strona co najmniej w sposób dorozumiany wskazała na ten tryb doręczeń, podając np. numer faksu lub adres internetowy. W tym miejscu zauważyć należy, iż o ile wykładnia ta uzasadniona jest wobec profesjonalnych pełnomocników, którzy świadomie zamieszczają w pismach procesowych dane konieczne dla dokonywania tego rodzaju doręczeń, o tyle w mojej ocenie należy być ostrożnym przy tak rygorystycznym ujmowaniu pojęcia zgody wobec osób samodzielnie występujących w postępowaniu sądowoadministracyjnym, a niemających fachowej wiedzy prawniczej.

Doręczenia dokonywane za granicą

W ostatnim czasie coraz powszechniejszym problemem w toku postępowania sądowoadministracyjnego staje się konieczność doręczenia przesyłek sądowych poza granice Polski.

Wspomniana we wstępie nowelizacja przepisów działu X ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi znacznie doprecyzowała dotychczasową regulację, kładąc kres większości niejasności pojawiających się przy próbie wykładni oraz praktycznego jej stosowania. Jednocześnie nowelizacja ta stanowi odpowiedź ustawodawcy na krytykę dotychczasowych przepisów[22]. Nie ulega wątpliwości, iż jej celem było przede wszystkim ograniczenie obowiązku przesyłania za granicę korespondencji związanej z prowadzeniem postępowania sądowoadministracyjnego. Na marginesie zauważyć należy, że dążenie do osiągnięcia tego zamierzenia jest co najmniej wątpliwe i nieuzasadnione w obliczu naszego członkostwa w Unii Europejskiej, a co za tym idzie – ujednolicenia systemu prawnego we wszystkich państwach do niej przynależących i równości praw między obywatelami wszystkich państw Unii Europej-

[21] Sygn. akt I OZ 656/06, niepubl., za B. Dauter, w: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Mendek *Komentarz do art. 65 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (stan prawny na 30.03.2011, publ. LEX).

[22] Por. J. Ciszewski, *Postępowanie w zakresie obrotu zagranicznego przed sądami administracyjnymi*, „Przegląd sądowy" 2006, nr 10, s. 10–40.

skiej. Znowelizowany art. 299 p.p.s.a. nadal zawiera regulację nakładającą obowiązek ustanowienia pełnomocnika do doręczeń dla podmiotów mających miejsce zamieszkania lub siedzibę poza granicami Polski. Jego uszczegółowienie i doprecyzowanie pozwala obecnie na niemal zupełne wyeliminowanie konieczności dokonywania doręczeń poza granice naszego kraju. Norma ta nie eliminuje konieczności doręczenia pism przez sąd poza granice kraju jedynie w razie nieustanowienia pełnomocnika do prowadzenia sprawy oraz nieustanowienia pełnomocnika do doręczeń mających miejsce zamieszkania lub siedzibę w Polsce. Wówczas na sądzie administracyjnym spoczywa obowiązek skierowania pierwszej przesyłki dla strony na wskazany adres za granicą. Znowelizowany przepis rozstrzygnął jednoznacznie dotychczasowe wątpliwości o istnieniu po stronie sądu obowiązku pouczenia strony i uczestnika postępowania o brzmieniu art. 299 p.p.s.a. Z tej przyczyny we wspomnianej przesyłce skierowanej na wskazany adres za granicą musi znaleźć się stosowne pouczenie o konieczności ustanowienia pełnomocnika do doręczeń i konsekwencjach niewykonania tego zobowiązania.

Niekwestionowanym poglądem jest, iż pełnomocnikiem do doręczeń może być w szczególności którykolwiek z podmiotów wskazanych w art. 35 p.p.s.a. Jedyny warunek, jaki musi spełniać pełnomocnik do doręczeń, to posiadanie miejsca zamieszkania lub siedziby w Polsce. Z brzmienia art. 299 p.p.s.a. nie wynika, aby pełnomocnikiem do doręczeń oprócz osoby fizycznej nie mogła zostać osoba prawna. Taki wniosek nasuwa się, w mojej ocenie, ze sformułowania odnoszącego się do pełnomocnika do doręczeń, mówiącego o obowiązku posiadania przez niego siedziby w Polsce. Oczywistym jest, iż w myśl przepisów Kodeksu cywilnego siedziba stanowi odpowiednik miejsca zamieszkania osoby fizycznej i odnosi się do osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Doprecyzowanie tej regulacji spowodowało usunięcie szeregu wątpliwości, jakie pojawiały się na podstawie poprzedniego brzmienia tego przepisu. Jak wspomniano, obecnie nie ma już wątpliwości, że pełnomocnik ustanowiony do prowadzenia sprawy musi posiadać miejsce zamieszkania lub siedzibę w Polsce. W konsekwencji wyłączono konieczność doręczania za granicę pism prawnikowi zagranicznemu ustanowionemu jako pełnomocnik do prowadzenia sprawy, gdyż nie ulega już wątpliwości, że na podstawie art. 299 p.p.s.a. winien on ustanowić osobę upoważnioną do odbioru korespondencji w Polsce (o czym sąd musi go pouczyć, mimo że jest on profesjonalistą), chyba że prawnik taki prowadzi stałą praktykę w Polsce. To

samo wyłączenie konieczności dokonywania doręczeń za granicą dotyczy pozostałych podmiotów ustanowionych jako pełnomocnicy do doręczeń. Nie ulega wątpliwości, iż dopiero obecne brzmienie tego przepisu pozwala osiągnąć cel, jakim jest ograniczenie konieczności dokonywania doręczeń korespondencji sądowej poza granice Polski. Jeżeli strona lub uczestnik postępowania działają w sprawie przez profesjonalnego pełnomocnika wykonującego w Polsce praktykę adwokacką bądź radcowską, oczywistym jest, iż nie ma obowiązku ustanawiania kolejnego pełnomocnika, tym razem do doręczeń. Wskazać również należy, że już z literalnego brzmienia art. 299 p.p.s.a. wynika, iż zakres umocowania pełnomocnika do doręczeń zawiera się w zakresie umocowania pełnomocnika do prowadzenia sprawy, pod warunkiem że posiada on miejsce zamieszkania lub siedzibę w Polsce. Z kolei zakres umocowanie pełnomocnika do doręczeń jest znacznie węższy niż umocowanie pełnomocnika do prowadzenia sprawy i ograniczony został jedynie do odbioru pism sądowych, co wyklucza możliwość składania jakichkolwiek oświadczeń w imieniu podmiotu, który go wskazał[23].

Wydaje się również, iż sformułowanie „miejsce zamieszkania za granicą" wskazuje, że przepis ten dotyczy każdej osoby, której adres został wskazany poza granicami naszego kraju. Z tej przyczyny nie ulega wątpliwości, iż miejsce zamieszkania nie pozostaje w bezpośrednim związku z realizacją obowiązku meldunkowego czy też obywatelstwem danego podmiotu. W tym miejscu wspomnieć również należy, iż dzięki uzupełnieniu art. 299 p.p.s.a. o zwrot „lub siedzibę" nie ulega już obecnie wątpliwości, że przepis ten ma zastosowanie nie tylko do osób fizycznych, ale także do wszystkich innych podmiotów będących stronami lub uczestnikami postępowania sądowoadministracyjnego.

Na marginesie należy dodać, iż aktualność zachowuje pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny, iż wskazanie adresu do doręczeń w Polsce bez ustanowienia pełnomocnika do doręczeń nie stanowi wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 299 p.p.s.a. a jedynie wypełnienie normy art. 46 § 2 p.p.s.a., a zatem skorzystanie ze swoistego przywileju podmiotu nieposiadającego miejsca zamieszkania[24]. Zauważenia przy tym wymaga, że skoro przepis

[23] Por. uzasadnienie postanowienia SN z dnia 19 marca 1997 r., sygn. akt II UKN 36/97, publ. OSNP 1998 r. nr 2 poz. 65.

[24] Por. postanowienie NSA z dnia 16 lutego 2006 r., sygn. akt I GZ 14/06, publ. ONSAiWSA 2006 r. nr 4 poz. 103.

art. 299 p.p.s.a. nie przewiduje odstępstwa od zasady ustanowienia pełnomocnika do doręczeń w Polsce, nie umożliwiając sprostania temu obowiązkowi przez wskazanie adresu do doręczeń w kraju, stosowanie w drodze analogii regulacji z art. 46 § 2 p.p.s.a. byłoby daleko idącą dowolnością.

Znowelizowany art. 299 p.p.s.a. wskazuje również wprost termin, w jakim powinien zostać ustanowiony pełnomocnik do doręczeń. W mojej ocenie pozwoli to w pierwszej kolejności rozwiać wątpliwości i ujednolicić dotychczasową praktykę niejako posiłkowego wskazywania terminów wynikających z przepisów Prawa o postępowaniu sądowoadministracyjnym znajdujących się poza działem X tej ustawy czy też stosowania w tym zakresie regulacji z Kodeksu postępowania cywilnego. Z drugiej natomiast strony, dwumiesięczny termin jest na tyle długi, że umożliwi stronie bądź uczestnikowi postępowania skorzystanie ze swoich praw i uniknięcie dotkliwych konsekwencji określonych w tym przepisie. Odnosząc się do tej kwestii, wskazać należy, iż rygorem w razie niezastosowania się do wezwania o ustanowienie pełnomocnika do doręczeń jest w przypadku strony odrzucenie skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 3 p.p.s.a., a w przypadku uczestnika postępowania – pozostawianie pism do niego adresowanych w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. Różne rygory dla stron i uczestników postępowania w mojej ocenie mają na celu zapewnienie stronie prawa do sądu. W przeciwnym razie oczywistym jest, że rygor odrzucenia skargi byłby w wielu przypadkach wykorzystywany przez uczestników postępowania celem uniknięcia rozstrzygnięcia sprawy na ich niekorzyść. Ponadto surowszy rygor nałożony na stronę w mojej ocenie ma na celu zmobilizowanie podmiotu wszczynającego postępowanie sądowoadministracyjne do wykonania zarządzeń sądu, aby usprawnić i przyspieszyć postępowanie. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż co do zasady dokonywanie doręczeń w kraju jest zarówno szybsze, jak i tańsze od dokonywania doręczeń poza granice Polski.

W tym miejscu wspomnieć również należy, że regulacja dotycząca stron ma zastosowanie również do osób, które brały udział w postępowaniu administracyjnym, a nie wniosły skargi, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy ich interesu prawnego, albowiem w myśl art. 33 § 1 p.p.s.a. podmioty takie są uczestnikami postępowania na prawach strony. Wspomniany przepis art. 299 § 3 p.p.s.a. ma zastosowanie również do osób, które nie brały udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy ich interesu prawnego, a także do organizacji społecznych, w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu ich statutowej działalności.

Mimo istotnej nowelizacji przepisu art. 299 p.p.s.a. ustawodawca nie zdecydował się na zmianę brzmienia § 5 tego przepisu. Zauważyć należy, iż przepis ten nie ma obecnie praktycznego zastosowania, albowiem żadna z dwustronnych umów międzynarodowych, których stroną jest Polska, nie wyłącza stosowania art. 299 p.p.s.a.[25] Regulacja ta wydaje się zbędna z uwagi na postanowienia art. 91 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.[26], który wskazuje wprost na pierwszeństwo ratyfikowanej umowy międzynarodowej przed aktami prawa krajowego. Nie ulega również wątpliwości, iż umowy międzynarodowe stanowią źródło powszechnie obowiązującego prawa w Polsce (art. 87 ust 1 Konstytucji RP), a w konsekwencji zapis ustawowy zawarty w art. 299 § 5 p.p.s.a. stanowi w mojej ocenie powielenie generalnej zasady wynikającej wprost z ustawy zasadniczej[27].

Jak już zauważono, analizując konsekwencje regulacji zawartej w art. 299 p.p.s.a., na sądzie spoczywa obowiązek pouczenia zarówno strony, jak i uczestnika postępowania o konieczności ustanowienia pełnomocnika do doręczeń wraz ze wskazaniem terminu do jego wykonania i rygoru stanowiącego konsekwencję niezastosowania się do wykonania tego obowiązku. Z tej przyczyny w art. 300 p.p.s.a. zawarto odesłanie do przepisów stanowiących podstawę do wykonywania doręczeń w zakresie obrotu zagranicznego. Na pełną aprobatę zasługuje uzupełnienie dawnego brzmienia tego przepisu o odesłanie do przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ustroju sądów powszechnych[28]. W konsekwencji, na co wskazano w uzasadnieniu nowelizacji z dnia 12 lutego 2010 r.[29], odesłanie to pozwala na stosowanie w przedmiocie korespondencji z zagranicą rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowych czynności sądów w sprawach z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego oraz karnego w stosunkach międzynarodowych[30]. Zapisy tego rozpo-

[25] Por. J. Ciszewski, *Postępowanie…*, s. 19, B. Gruszczyński, w: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Mendek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz* do art. 299 stan prawny na 30 marca 2011 r. publ. LEX, M. Barczak, *Pełnomocnik do doręczeń ustanowiony na podstawie art. 299 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Radca Prawny" 2006, nr 6, s. 100.

[26] DzU nr 78 poz. 483 ze zm.

[27] Podobnie J. Ciszewski, *Postępowanie*…, s. 19–20.

[28] DzU nr 98 poz. 1070 ze zm.

[29] Druk Sejmu RP VI kadencji nr 2001, dostępny na stronie: www.sejm.gov.pl.

[30] DzU nr 17 poz. 164 ze zm.

rządzenia mają zastosowanie zarówno w przypadku doręczeń dokonywanych na terytorium Unii Europejskiej, jak i do każdego innego kraju na świecie. Spośród przepisów tego aktu prawnego w przedmiocie doręczeń w postępowaniu sądowoadministracyjnym zastosowanie znajdzie zasada, iż w razie pojawienia się konieczności doręczenia pisma osobie przebywającej za granicą sąd może zarządzić dokonanie doręczenia: przez zwykłe oddanie pisma (jeżeli adresat zgodzi się dobrowolnie je przyjąć) bądź przez doręczenie pisma w formie przewidzianej przez prawo wewnętrzne państwa wezwanego. Z tej ostatniej możliwości sąd może skorzystać, gdy uzna, że pismo powinno być doręczone nawet w razie odmowy dobrowolnego przyjęcia go przez adresata. Ostatnią z możliwości przewidzianych w § 38 rozporządzenia jest doręczenie pisma w formie szczególnej, jeżeli forma ta nie jest sprzeczna z prawem państwa wezwanego.

W przypadku obywateli polskich przebywających za granicą wnioski o doręczenie im pism można kierować do przedstawicielstw dyplomatycznych lub urzędów konsularnych Rzeczypospolitej Polskiej (§ 39 rozporządzenia). Celem ustalenia obywatelstwa osoby zamieszkałej lub przebywającej za granicą sąd może zwrócić się w szczególności do: wojewody właściwego ze względu na ostatnie miejsce zamieszkania tej osoby w Rzeczypospolitej Polskiej, właściwego przedstawicielstwa dyplomatycznego lub urzędu konsularnego Rzeczypospolitej Polskiej o informację, czy dana osoba posiada obywatelstwo polskie, czy też nabyła obywatelstwo państwa obcego, a także do właściwego urzędu konsularnego państwa obcego w Polsce, ewentualnie za pośrednictwem Ministra Sprawiedliwości do przedstawicielstwa dyplomatycznego takiego państwa w Polsce o nadesłanie informacji, czy dana osoba, która zamieszkuje w tym państwie, posiada jego obywatelstwo (por. § 36 rozporządzenia). W przypadku doręczeń zagranicznych dokonywanych obywatelom polskim zasadą winno być skorzystanie w pierwszej kolejności z doręczeń dokonywanych za pośrednictwem przedstawicielstw dyplomatycznych lub urzędów konsularnych[31], albowiem przemawiają za tym względy ekonomiczne (doręczenia tą drogą dokonywane są bez żadnych dodatkowych opłat) oraz zasada szybkości postępowania[32]. Uprawnienie to, oprócz wskazania go we wspomnianym już § 39 rozpo-

[31] Por. postanowienie NSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2011 r., sygn. akt II OZ 1322/10, publ. LEX 743799.

[32] Nie ulega wątpliwości, iż w przypadku zwlekania z doręczeniem danego pisma sąd ma możliwość monitowania jego doręczenia, domagając się sprawnego dokonania tej czynności.

rządzenia, wynika z art. 18 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej[33]. W tym miejscu na zauważenie zasługuje jednak okoliczność, że konsul dokonuje doręczeń tylko wówczas, gdy wskazana osoba zgodzi się dobrowolnie przyjąć pismo. Ustawa nie umożliwia konsulowi zastosowania jakiegokolwiek środka przymusu. Dobrowolność przyjęcia pisma wskazana w tym przepisie nakazuje wnioskowanie, że konsul posiada uprawnienie jedynie do dokonania doręczenia wprost do rąk adresata, czego konsekwencją jest wyłączenie możliwości doręczenia zastępczego. W sytuacji zatem, gdy adresat odmówi dobrowolnego przyjęcia korespondencji od konsula, sąd zobowiązany będzie skorzystać z pozostałych sposobów doręczenia wskazanych we wspomnianym już § 38 rozporządzenia.

Pisma przeznaczone do doręczenia za granicą sporządza się wyłącznie pismem maszynowym, nie używając żadnych skrótów, w tym w szczególności nazw aktów prawnych, instytucji lub organów (por. § 4 rozporządzenia). Obowiązek sporządzenia pism w formie pisma maszynowego nie dotyczy załączników, które winny zostać doręczone w takiej formie, w jakiej znajdują się w aktach sprawy. Wnioski o doręczenie pism sporządza się i przesyła w dwóch egzemplarzach z zastrzeżeniem, że jeżeli wniosek dotyczy kilku osób, zasada ta dotyczy każdej z tych osób osobno (§ 40 ust. 1 i § 43 rozporządzenia). Wniosek sporządza się, według wzoru stanowiącego załącznik nr 4 do rozporządzenia, z których tylko jeden adresuje się, w zależności od trybu przesyłania, do właściwego przedstawicielstwa dyplomatycznego lub urzędu konsularnego Rzeczypospolitej Polskiej, właściwego sądu państwa obcego albo do Ministra Sprawiedliwości (§ 40 ust. 2 rozporządzenia). Ponadto, jeżeli doręczenie ma nastąpić za potwierdzeniem odbioru, co jest zasadą w postępowaniu sądowoadministracyjnym, do przesyłanego pisma dołącza się formularz potwierdzenia odbioru sporządzony według wzoru określonego w załączniku nr 14 lub 15 rozporządzenia (§ 42 rozporządzenia).

Istotnym zagadnieniem uregulowanym w tym akcie prawnym jest również język wniosku o dokonanie doręczenia, którym na mocy § 11 jest język polski, z tym jednak zastrzeżeniem, że dołączone musi zostać do niego tłumaczenie sporządzone przez tłumacza przysięgłego w języku urzędowym państwa we-

Taka możliwość w praktyce w zasadzie nie istnieje w przypadku doręczenia zagranicznego dokonywanego przez organ państwa obcego.

[33] DzU z 2002 r. nr 215 poz. 1823 ze zm.

zwanego. Jeżeli w państwie wezwanym obowiązuje kilka języków urzędowych, tłumaczenia należy dokonać na jeden z języków urzędowych miejsca, w którym ma zostać dokonane doręczenie, albo na inny język wskazany przez to państwo. Na marginesie zauważenia wymaga, iż obligatoryjnym jest przetłumaczenie nie tylko samego wniosku, ale również pism podlegających doręczeniu. Wyjątkiem od tej generalnej zasady jest sytuacja, gdy doręczenie ma nastąpić przez zwykłe oddanie przesyłki adresatowi, wówczas nie dołącza się jego tłumaczenia (§ 11 ust. 2 rozporządzenia). W takim jednak wypadku oczywistym jest, że brak obowiązku tłumaczenia na język urzędowy państwa wezwanego nie zwalnia sądu z konieczności przetłumaczenia korespondencji dla adresata na język, który jest dla niego zrozumiały. Tylko bowiem przez dochowanie w tym względzie należytej staranności sąd może uwolnić się od ewentualnego zarzutu uniemożliwienia danemu podmiotowi obrony swoich interesów w sprawie. Kolejnym odstępstwem od generalnej zasady określonej w § 11 ust. 1 rozporządzenia jest reguła, iż językiem urzędowym dla korespondencji z polskimi przedstawicielstwami dyplomatycznymi i urzędami konsularnymi w państwach obcych jest język polski, gdyż osoby te posiadają obywatelstwo polskie i z założenia władają tym językiem (por. art. 2 ust. 1 pkt 1 i art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej).

W rozporządzeniu uregulowano również kwestie bardzo praktyczne, i tak w § 14 wskazano, że pisma podlegające wysłaniu do organów zagranicznych, przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych państw obcych w Rzeczypospolitej Polskiej, przedstawicielstw dyplomatycznych lub urzędów konsularnych Rzeczypospolitej Polskiej podpisuje sędzia bądź referendarz sądowy. Pod podpisem wpisuje się pismem maszynowym imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe osoby podpisującej lub umieszcza się stempel zawierający te dane. Pismo opatruje się nadto pieczęcią urzędową. Istotne praktyczne znaczenie posiada także regulacja wskazująca, iż dokumenty dołącza się do pism w formie odpisów, a w razie konieczności doręczenia oryginału dokumentu – w aktach pozostawia się jego odpis. Wszystkie dokumenty podlegające doręczeniu winny być z sobą połączone w sposób uniemożliwiający ich rozdzielenie

celem uniknięcia niebezpieczeństwa ich utraty lub zamiany[34]. Dodatkowo w przesyłanym piśmie szczegółowo wymienia się liczbę i rodzaj załączników[35].

Wspomnieć nadto należy, iż w § 18 i § 14 ust. 3 rozporządzenia wskazano kolejne zagadnienie praktyczne, tj. drogę służbową pism podlegających doręczeniu. Z uwagi na brak uwzględnienia w tych przepisach hierarchii występującej w sądownictwie administracyjnym wskazać należy, iż przepisy te stosować należy jedynie odpowiednio. Wydaje się, że z uwagi na dwuinstancyjność postępowania administracyjnego i fakt, że zgodnie z art. 1 p.p.s.a. postępowanie sądowoadministracyjne stanowi kontrolę działalności administracji publicznej, w mojej ocenie prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego posiada uprawnienia przewidziane w rozporządzeniu dla prezesa sądu okręgowego.

W art. 300 p.p.s.a., oprócz wspomnianego odesłania do ustawy o ustroju sądów powszechnych, zawarto również odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego dotyczących międzynarodowego postępowania cywilnego. Odesłanie to obejmuje stosunkowo dużą liczbę przepisów dotyczących międzynarodowego postępowania cywilnego. Zasadą jest, iż sądy występują o doręczenie pism sądowych osobie mającej miejsce zamieszkania lub zwykłego pobytu albo siedzibę za granicą do sądów lub innych organów państw obcych (por. art. 1130 § 1 k.p.c. i art. 1132 § 1 k.p.c.). Wnioski rekwizycyjne sądów polskich przesyłane są bezpośrednio właściwym organom (jeżeli taki sposób dopuszcza prawo państwa wezwanego) lub za pośrednictwem polskiego przedstawicielstwa dyplomatycznego lub urzędu konsularnego (art. 1132 § 2 k.p.c.). Z uwagi na nowelizację art. 1130 k.p.c.[36] w obecnym stanie prawnym przy do-

[34] Z uwagi na taki cel połączenia ze sobą pism stanowiących całość przesyłki w mojej ocenie niewłaściwym sposobem jest połączenie tych dokumentów zszywkami, albowiem tak połączone dokumenty mogą zostać z łatwością rozdzielone, a co gorsze, sposób ten umożliwia usunięcie pojedynczych dokumentów bez pozostawienia wyraźnego śladu takiej ingerencji. Najbardziej niezawodną metodą łączenia pism podlegających doręczeniu jest zszycie ich sznurkiem z jednoczesnym zapieczętowaniem jego końcówek. Tak zabezpieczonych dokumentów nie sposób bowiem rozdzielić bez pozostawienia śladu ingerencji takiego działania.

[35] W tym wszystkich pouczeń skierowanych do adresata, co ma znaczenie dla ewentualnej możliwości zastosowania rygorów z nich wynikających. Z tej przyczyny każde ze zgłoszonych pouczeń winno zostać zindywidualizowane przez skrótowy opis jego treści. W ten sposób sąd nie naraża się na zarzut niedoręczenia stronie lub uczestnikowi postępowania danego pouczenia, albowiem z akt sprawy bezspornie wynika wówczas, jakie konkretnie pouczenia zostały doręczone.

[36] Ustawą z dnia 5 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 234 poz. 1571).

konywaniu doręczeń za granicą co do zasady nie obowiązuje pośrednictwo Prezesa NSA[37] ani Ministerstwa Sprawiedliwości.

Dla doręczeń zagranicznych szczególnie istotną regulacją jest obowiązujące od dnia 1 lipca 2009 r. nowe brzmienie art. 1133 k.p.c., które umożliwiło pominięcie wspomnianej zasady dokonywania doręczeń za pośrednictwem sądów lub innych organów państwa. Obecnie możliwe jest doręczanie pism sądów administracyjnych osobom przebywającym lub mającym siedzibę za granicą bezpośrednio listem poleconym za potwierdzeniem odbioru. Potwierdzenie odbioru stanowi dowód stwierdzający fakt doręczenia pisma. Powinno ono określać miejsce oraz datę doręczenia przesyłki, a także wykaz doręczonych dokumentów oraz podpis adresata lub osoby, która w jego imieniu odebrała przesyłkę. Wzór zwrotnego potwierdzenia odbioru określa Światowa Konwencja Pocztowa sporządzona w Pekinie w dniu 15 września 1999 r.[38]

Przepis art. 1133 k.p.c. przewiduje, że list polecony musi być wysłany pocztą, co wyklucza udział prywatnych firm kurierskich. Artykuł ten wprowadza warunek dla dokonywania doręczeń bezpośrednio listem poleconym, że ten sposób doręczenia dopuszczać musi prawo państwa, w którym ma nastąpić doręczenie. W przeciwnym wypadku sąd administracyjny może wybrać doręczenie za pośrednictwem sądów lub innych organów państw obcych (art. 1132 § 1 k.p.c.) albo za pośrednictwem polskiego przedstawicielstwa dyplomatycznego lub urzędu konsularnego (art. 1134 k.p.c.).

Jeżeli sąd lub inny organ państwa wezwanego odmówi wykonania wniosku albo wniosek przez długi czas nie będzie wykonywany, polski sąd administracyjny może doręczyć pismo przez pocztę listem poleconym, nawet jeżeli taki sposób nie jest dopuszczalny przez prawo państwa, w którym ma nastąpić doręczenie (art. 1132 § 2 k.p.c.). W przepisie tym brak jest jednak wskazania, jakie dokumenty umożliwiają przyjęcie, że przewidziane w nim przesłanki zostały spełnione i możliwe jest zarządzenie przez sąd administracyjny doręczenia bezpośredniego listem poleconym. W przypadku odmowy wykonania wniosku w większości przypadków sąd lub organ państwa wezwanego dokona tego w formie pisemnej, a w konsekwencji przyjąć należy, że na podstawie takiej pisemnej informacji możliwe będzie zastosowanie trybu przewidzianego

[37] Na podstawie art. 29 i art. 49 zd. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (DzU nr 153 poz. 1269 ze zm.) posiadającego kompetencje ministra.

[38] DzU z 2003 r. nr 123 poz. 1149.

w art. 1133 § 2 k.p.c. Istotne trudności interpretacyjne pojawiają się jednak przy wykładni sformułowania „długotrwałe niewykonywanie wniosku". Z uwagi na jego nieostrość przyjąć należy, iż ustalenie spełnienia tej przesłanki pozostanie w gestii sądu administracyjnego na podstawie realiów konkretnej sprawy i zasady ekonomiki procesowej. Na koniec tej części rozważań wspomnieć również należy, iż w postępowaniu sądowoadministracyjnym nie ma zastosowania art. 1135^5 k.p.c., gdyż zawarta w nim materia została uregulowana w omówionym już art. 299 p.p.s.a.

W tym miejscu wskazać należy, iż słuszność ma J. Ciszewski[39], że mimo odesłania do przepisów o postępowaniu cywilnym w postępowaniu przed sądami administracyjnymi do doręczeń dokonywanych za granicą nie mają zastosowania wielostronne umowy międzynarodowe zastrzeżone dla spraw cywilnych i handlowych, albowiem z ich treści nie wynika, aby miały one zastosowanie do postępowania administracyjnego. Dotyczy to zwłaszcza konwencji haskich[40] i konwencji z Lugano[41]. Z analogicznych przyczyn nie ma zastosowania rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1393/2007 Rady z dnia 13 listopada 2007 r. dotyczące doręczania w państwach członkowskich dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych i handlowych („doręczanie dokumentów") oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1348/2000[42]. Jak zasadnie wskazał J. Ciszewski, wyraźne wskazanie zastosowania w postępowaniu administracyjnym zawierają jedynie Porozumienie europejskie w sprawie wniosków o przyznanie pomocy sądowej[43], sporządzone w Strasburgu dnia 27 stycznia 1977 r.[44], oraz konwencja o ułatwieniu dostępu

[39] J. Ciszewski, *Postępowanie…*, s. 35–36.

[40] Konwencja o doręczaniu za granicą dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych lub handlowych sporządzona w Hadze dnia 15 listopada 1965 r. (DzU z 2000 r. nr 87 poz. 968); Konwencja o przeprowadzaniu dowodów za granicą w sprawach cywilnych lub handlowych sporządzona w Hadze dnia 18 marca 1970 r. (DzU z 2000 r. nr 50 poz. 582).

[41] Konwencja o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych, sporządzona w Lugano dnia 16 września 1988 r. (DzU z 2000 r. nr 10 poz. 132).

[42] DzUUE.L nr 324 poz. 79 ze zm.

[43] W art. 1 Porozumienia Europejskiego wskazano, że każda osoba, która ma stałe miejsce zamieszkania na terytorium jednej z Umawiających się Stron i która chce ubiegać się o przyznanie pomocy sądowej w sprawach cywilnych, handlowych lub administracyjnych na terytorium innej Umawiającej się Strony, może złożyć swój wniosek w państwie, gdzie znajduje się jej stałe miejsce zamieszkania.

[44] DzU z 1999 r. nr 102 poz. 1183 oraz Oświadczenie rządowe z dnia 30 września 1999 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Porozumienia europejskiego w sprawie prze-

do wymiaru sprawiedliwości w stosunkach międzynarodowych[45], sporządzona w Hadze w dniu 25 października 1980 r.[46] W obu tych aktach prawnych zawarto szczegółową regulację w przedmiocie doręczeń korespondencji dokonywanej w związku z ubieganiem się i przyznaniem pomocy sądowej i porad mających ułatwić dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

Spośród międzynarodowych umów dwustronnych, zawierających wyraźne wskazanie zastosowania do postępowania administracyjnego, wymienić należy jedynie umowę z dnia 15 maja 1999 r. o pomocy prawnej i stosunkach prawnych w sprawach cywilnych[47], która reguluje doręczenia do Rumunii. Zgodnie z art. 1 zdanie drugie tej umowy jej przepisy stosuje się odpowiednio do spraw sądowoadministracyjnych. W konsekwencji na podstawie wspomnianego już art. 91 ust. 2 Konstytucji RP w relacjach między Polską a Rumunią ma ona pierwszeństwo przed przepisami Kodeksu postępowania cywilnego.

Kontrola formalna doręczeń dokonywanych w postępowaniu sądowoadministracyjnym

Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przywiązuje duże znaczenie do prawidłowości doręczeń, zakładając, że warunkuje ono zachowanie praworządności całego postępowania, w tym zapewnienie stronom i uczestnikom postępowania równości ich praw. Za judykaturą zauważyć należy, że przepisy o doręczeniach mają charakter obligatoryjny, wyłączając swobodną dyspozycję stron w zakresie określania sposobu doręczenia pism sądowych[48].

kazywania wniosków o przyznanie pomocy sądowej, sporządzonego w Strasburgu dnia 27 stycznia 1977 r. (DzU nr 102 poz. 1184).

[45] W art. 1 ust. 3 tej Konwencji wskazano, iż w państwach, w których przewidziana jest pomoc sądowa w sprawach administracyjnych, społecznych lub skarbowych, postanowienia art. 1 tej Konwencji mają zastosowanie do spraw rozpoznawanych przez sądy właściwe w tym zakresie.

[46] DzU z 1995 r. nr 18 poz. 86 oraz Oświadczenie rządowe z dnia 20 października 1994 r. w sprawie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Konwencji o ułatwieniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości w stosunkach międzynarodowych, sporządzonej w Hadze dnia 25 października 1980 r. (DzU z 1995 r. nr 18 poz. 87).

[47] DzU z 2002 r. nr 83 poz. 752 i 753.

[48] Por. postanowienie SN z dnia 29 sierpnia 1995 r., sygn. akt I PRN 39/95, publ. Prok. i Pr. – wkł. 1995, nr 11–12, s. 40.

Skutkiem takiego założenia jest obciążenie sądu ewentualną wadliwością dokonywanych doręczeń.

Z procesowego punktu widzenia nie ma istotnego znaczenia, czy strona bądź uczestnik postępowania zapoznali się z treścią danego pisma. Przepisy przewidują bowiem, iż skutki procesowe wywołuje samo doręczenie pisma; z tej przyczyny istotnym jest jedynie stworzenie możliwości zapoznania się adresata z pismem procesowym. Wymóg ten spełniony zostaje poprzez dokonanie prawnie skutecznego doręczenia.

Z powyższych przyczyn w toku postępowania obowiązkiem sędziego jest ustalenie, czy pisma sądowe zostały doręczone stronom, a jeżeli w sprawie sądowoadministracyjnej występują uczestnicy postępowania na prawach strony, czy również dla nich dokonano prawidłowych doręczeń. Szczególna staranność jest konieczna z uwagi na to, że postępowanie sądowoadministracyjne – oparte na zasadzie kontradyktoryjności – musi zapewnić prawo do obrony wszystkim podmiotom tego postępowania, a to oznacza zapewnienie czasu na przygotowanie się do obrony oraz udział w czynnościach rozpoznania sprawy sądowoadministracyjnej. Surową konsekwencją naruszenia prawa do obrony jest nieważność postępowania sądowoadministracyjnego (art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a.) oraz wzruszenie prawomocnego orzeczenia sądu w trybie wznowienia postępowania (art. 271 pkt 2 p.p.s.a.)[49].

W zakresie kontroli formalności doręczeń sędzia obowiązany jest ustalić, czy pisma sądowe doręczono wszystkim stronom i uczestnikom postępowania. Jeżeli następuje taka konieczność – również ich przedstawicielom ustawowym bądź pełnomocnikowi, jeżeli został ustanowiony. W dalszej kolejności sędzia winien zbadać, czy spełnione zostały szczegółowe wymagania formalne dotyczące doręczeń, tj. czy pisma sądowe zostały doręczone prawidłowo (dotyczy to zarówno doręczeń zwykłych, jak i zastępczych). Zbadać zatem należy prawidłowość zwrotnego potwierdzenia odbioru pisma procesowego (np. datę otrzymania przesyłki przez adresata, podpis odbiorcy pisma, określenie przez doręczyciela, komu doręczył pismo sądowe). Przedmiotem badania jest również ustalenie, czy pismo sądowe zostało doręczone z zachowaniem trybu uregulowanego wspomnianym już rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 października 2010 r. w sprawie szczegółowego trybu doręczeń pism sądowych przez pocztę w postępowaniu cywilnym. W zakresie regulacji tego aktu

[49] Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Metodyka*…, s. 181.

prawnego pozostaje bowiem ponowienie awiza i ewentualne pozostawienie pisma sądowego w placówce pocztowej lub w urzędzie gminy w terminie siedmiu kolejnych dni, a następnie zwrot pisma do sądu. Jeżeli pismo sądowe zostało doręczone za pośrednictwem telefaksu lub poczty elektronicznej, sędzia obowiązany jest ustalić potwierdzenie ich odbioru w postaci dowodu transmisji danych.

Jak zasadnie wskazano w *Metodyce pracy sędziego w sprawach administracyjnych*[50]: „Kontrola prawidłowości doręczenia pism sądowych powinna być przeprowadzona przez sędziego sprawozdawcę z takim wyprzedzeniem, aby nie zachodziła potrzeba odroczenia rozprawy. Jeżeli sędzia stwierdzi, że stronom lub uczestnikom nie doręczono pism sądowych, powinien zarządzić ich doręczenie, aby podmioty te mogły przygotować obronę na rozprawę. Jeżeli zawiadomienie o rozprawie nie zostało prawidłowo doręczone, wcześniejsze ustalenie tego faktu pozwala ponowić czynność doręczenia albo podjąć czynności w celu ustalenia, czy doręczenie zostało dokonane, a brak tylko jego zwrotnego potwierdzenia".

Zauważenia wymaga, iż w zakresie kontroli formalnej doręczeń sędzia bardzo często musi badać również terminowość wniesienia pism w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Stanowią one zwykle odpowiedź na doręczone wcześniej stronie lub uczestnikowi postępowania wezwanie sądu, które zwykle musi zostać wykonane w ściśle wskazanym terminie.

Zgodnie z brzmieniem art. 82 p.p.s.a. bieg terminu wyznaczonego przez sąd lub przewodniczącego (termin sądowy) rozpoczyna się od ogłoszenia w tym przedmiocie postanowienia lub zarządzenia, a gdy ustawa przewiduje doręczenie z urzędu – od jego doręczenia. W postępowaniu sądowoadministracyjnym terminy oblicza się według przepisów prawa cywilnego, z tym zastrzeżeniem, że jeżeli ostatni dzień terminu przypada na sobotę lub dzień ustawowo wolny od pracy, za ostatni dzień terminu uważa się następny dzień po dniu lub dniach wolnych od pracy (art. 83 § 1 i § 2 p.p.s.a.).

W postępowaniu sądowym termin dokonania czynności w formie pisma jest zachowany wówczas, gdy pismo zostało przed upływem terminu wniesione do właściwego sądu bądź oddane w polskim urzędzie pocztowym lub w polskim urzędzie konsularnym, co jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 p.p.s.a.). Wniesienie pisma do właściwego sądu oznacza zarówno

[50] *Ibidem.*

złożenie pisma w biurze podawczym sądu, jak i w jakimkolwiek jego wydziale, nawet niewłaściwym do podjęcia dalszych czynności sądowych[51]. Dla zachowania terminu konieczne jest jednak, aby pismo zostało nadane pod adresem właściwego sądu[52]. Oznaczenie jako adresata przesyłki sądu niewłaściwego powoduje, że o dokonanej czynności decyduje dopiero data wpłynięcia pisma do sądu właściwego, a w przypadku przekazania za pośrednictwem poczty jest to data nadania pisma pod adresem sądu właściwego przez sąd niewłaściwy. Nie ma bowiem istotnego znaczenia, czy strona osobiście, czy też sąd niewłaściwy, złoży dane pismo, właściwie zaadresowane, w urzędzie pocztowym[53]. Wspomniany przepis art. 83 § 3 p.p.s.a. nie uzależnia skuteczności oddania pisma w polskim urzędzie pocztowym od rodzaju przesyłki, tj. czy nadawca nadał przesyłkę zwykłą, poleconą, ekonomiczną czy priorytetową. Jedynym warunkiem jest złożenie przesyłki w polskim urzędzie pocztowym. W konsekwencji nadanie pisma w innym przedsiębiorstwie przewozowym (tj. np. firmie kurierskiej) nie będzie skutkowało przyjęciem zachowania terminu do dokonania czynności procesowej, chyba że pismo wpłynie do sądu w terminie[54]. Mając na uwadze tak skonstruowaną normę prawną w przypadku doręczeń krajowych, regulacja ta jest zupełna, jasna i niebudząca w zasadzie żadnych istotnych kontrowersji ani wątpliwości. Jedynym problemem jest bowiem niewynikająca wprawdzie wprost z ustawy, ale występująca w praktyce, konieczność wysłania korespondencji przez nadanie przesyłki poleconej, albowiem tylko wówczas adresat otrzyma potwierdzenie jej nadania w danym dniu, co przydatne być może dla celów dowodowych w przypadku ewentualnego zakwestionowania jej terminowego nadania. Ponadto jedynie nadając przesyłkę poleconą, nadawca ma pewność, iż data stempla pocztowego będzie faktycznie odzwierciedlała datę nadania przesyłki, gdyż w tym przypadku stempel datownika zostaje zwykle przyłożony na przesyłkę w chwili jej nadania. Jeżeli chodzi o przesyłkę zwykłą, to nadawca, wrzucając list do skrzynki nadawczej, nie ma gwarancji

[51] Por. postanowienie SN z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. akt I PZ 55/02, publ. OSNP 2004 r. nr 7 poz. 125.

[52] Por. postanowienie SN z dnia 28 listopada 1987 r., sygn. akt III CZP 33/87, publ. OSNC 1988 r. nr 6 poz. 73.

[53] Por. postanowienie SN z dnia 10 lutego 1975 r., sygn. akt II CZ 13/75, publ. OSPiKA 1975 r. z. 10 poz. 216.

[54] Por. postanowienie SN z dnia 30 kwietnia 2001 r., sygn. akt I PKN 879/00, publ. OSNP 2003 r. nr 5 poz. 125.

ostemplowania jej jeszcze w tym samym dniu, gdyż zależne jest to m.in. od rzeczywistego opróżniania takich skrzynek i czasu ewentualnego przetransportowania przesyłek do urzędu pocztowego.

Dużo poważniejsze trudności i częstokroć konsekwencje dla stron i uczestników postępowania wynikają z tak skonstruowanej regulacji prawnej w przypadku doręczeń dokonywanych z zagranicy. W wypadku nadania pisma za granicą aktualne pozostaje stanowisko judykatury, iż o zachowaniu terminu dokonania czynności decyduje nie data nadania pisma za granicą, ale data jego przekazania polskiemu urzędowi pocztowemu lub polskiemu urzędowi konsularnemu[55]. Zasadniczym jednak problemem jest fakt, iż żaden przepis regulujący procedury datowania przesyłek nie nakłada na Pocztę Polską konieczności ostemplowania jej w momencie wpływu do Polski, co jest konieczne dla ustalenia daty jej przekazania polskiemu urzędowi pocztowemu. Zasada ta dotyczy zarówno przesyłek poleconych, jak i zwykłych. W konsekwencji pojawia się istotny problem dla sądu co do możliwości ustalenia daty przekazania przesyłki do polskiej placówki pocztowej, a co za tym idzie – ustalenia terminowości wniesienia danego pisma. W tej sytuacji jedynie w przypadku, gdy dana przesyłka wpływa do sądu przed upływem wyznaczonego terminu (sądowego lub ustawowego), nie ma wątpliwości, iż została ona wniesiona w terminie. W przypadku, gdy pismo wpłynęło do sądu po upływie terminu, a z pieczęci zagranicznej placówki pocztowej na kopercie wynika, że zostało ono nadane przed jego upływem, rodzi się zasadnicza wątpliwość, czy istnieją przesłanki do przyjęcia, iż zostało ono wniesione w terminie. Mając na uwadze brzmienie art. 83 § 3 p.p.s.a., na tak postawione pytanie należałoby odpowiedzieć przecząco, albowiem sąd nie ma możliwości ustalenia, w jakiej dacie dana przesyłka wpłynęła w strefę działania Poczty Polskiej, a przecież jedynie nadanie pisma w polskiej placówce pocztowej jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu. Zbyt szybka odpowiedź przecząca na to pytanie może jednak stać się skutecznym zarzutem o pozbawienie strony lub uczestnika postępowania możliwości obrony swoich praw. Może się bowiem okazać, że adresat, nawet gdyby nadał

[55] Por. postanowienie SN z dnia 12 maja 1978 r., sygn. akt IV CR 130/78, publ. OSP 1979 r. z. 4 poz. 76, wyrok S.A. w Białymstoku z dnia 23 listopada 1999 r., sygn. akt I ACa 247/99, publ. OSA 2000 r. nr 6 poz. 25, wyrok NSA z 26 sierpnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1101/07, publ. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych 2009 r. nr 3 poz. 54, s. 109, postanowienie WSA we Wrocławiu z 11 lipca 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 496/07, publ. Legalis.

pismo w tym samym dniu, w którym otrzymał wezwanie, nie był w stanie sprostać wymogowi jego wpłynięcia do sądu w wyznaczonym terminie.

W tym miejscu na zauważenie zasługuje, iż w myśl rozdziału 4 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych[56], określającego minimalne wymagania w zakresie jakości usług, przesyłki powinny być doręczane z zachowaniem wskaźników terminowości doręczeń. Termin doręczenia określany jest jako „D + n", gdzie „D" oznacza dzień zawarcia umowy o świadczenie usługi. W przypadku przesyłek rejestrowanych i nierejestrowanych jest to ten sam dzień albo dzień następny. Symbolem „n" oznaczono liczbę dni, które upłynęły od dnia nadania do dnia doręczenia przesyłki (§ 43 ust 1 i 2 tego rozporządzenia). Do terminów tych nie wlicza się dni ustawowo wolnych od pracy oraz sobót (§ 43 ust. 3 rozporządzenia). W tym akcie prawnym w załączniku nr 2 określono wskaźniki terminowości doręczeń przesyłek w obrocie krajowym (§ 43 ust. 4 rozporządzenia), które przewidują, iż przesyłki listowe najszybszej kategorii doręczane są w terminach od 1 dnia do 3 dni po dniu nadania. Przesyłki listowe niebędące przesyłkami najszybszej kategorii doręczane są z kolei w terminach od 3 do 5 dni, nie wliczając dnia nadania. Zgodnie z art. 48a ust. 1 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo pocztowe[57] operator publiczny, tj. Poczta Polska, obowiązany jest doręczać przesyłki listowe przyjęte do przemieszczenia i doręczenia w ramach powszechnej usługi pocztowej nie później niż w czwartym dniu po dniu nadania – w przypadku przesyłki listowej najszybszej kategorii, oraz nie później niż w szóstym dniu po dniu nadania – w przypadku przesyłki niebędącej przesyłką najszybszej kategorii.

Wskaźniki te dotyczą jednak jedynie terminowości przesyłek w obrocie krajowym, a zatem nie umożliwiają ustalenia terminowości doręczeń dokonywanych z zagranicy.

Jeżeli list priorytetowy adresowany jest do krajów europejskich na podstawie załącznika II do Dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług[58], przyjmuje się, iż powinien zostać doręczony do trzeciego dnia roboczego po dniu nadania.

[56] DzU nr 5 poz. 34 ze zm.

[57] DzU z 2008 r. nr 189 poz. 1159 ze zm.

[58] DzUUE.L z 1998 r. nr 15 poz.14 ze zm.

Z kolei listy ekonomiczne adresowane do krajów europejskich doręczane winny zostać w terminach nie dłuższych niż sześć dni[59].

Listy priorytetowe adresowane do krajów spoza kontynentu europejskiego powinny zostać doręczone do szóstego dnia roboczego po dniu nadania. Terminy te zależą od kraju przeznaczenia listu i drogi kierowania listu z Polski do kraju przeznaczenia[60]. Jeśli chodzi np. o listy ekonomiczne do Australii, to wysyłane są one z Polski statkami. Statki z Polski wypływają z określoną częstotliwością, w konsekwencji czas doręczenia wynosi ponad 3 miesiące.

Z uwagi na tak długie terminy dokonywania doręczeń oraz fakt, że Poczta Polska nie ma obowiązku ostemplowania przesyłki datownikiem w chwili jej przekazania do polskiego urzędu pocztowego, z punktu widzenia strony (lub uczestnika postępowania) pojawia się trudność z zachowaniem terminów do dokonania danych czynności procesowych. Po stronie sądu pojawia się z kolei problem dokonywania obliczeń przy ustalaniu terminowości wykonywania czynności procesowych.

Skoro zatem z pieczęci datowników Poczty Polskiej, widniejących na kopercie przesyłki listowej, nie wynika, w jakiej dacie przesyłka wkroczyła na teren działania polskiego urzędu pocztowego, a daty tej nie uzyskano również od Poczty Polskiej, konieczne jest samodzielne, choć orientacyjne, ustalenie tej daty.

W mojej ocenie pomocne w tym celu mogą być wspomniane już prognozowane terminy doręczeń uregulowane w przepisach pocztowych. Przykładowo, gdy przesyłka priorytetowa nadana została 21 stycznia 2011 r. w jednym z krajów UE, a do sądu w Polsce doręczono ją 25 stycznia 2011 r., to na podstawie załącznika II do Dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r.[61] przesyłka ta powinna zostać doręczona do trzeciego dnia roboczego po dniu nadania. Jeżeli doręczana byłaby na terytorium Polski, winna być dostarczona następnego dnia po dniu jej nadania[62]. Z tej przyczyny przyjąć należy, iż dana przesyłka znalazła się w strefie działania polskiego urzędu pocztowego dwa dni po jej nadaniu, gdyż termin jej doręczenia wynosi

---

[59] Por. strona internetowa Poczty Polskiej: www.poczta-polska.pl (na dzień 23.11.2011).

[60] *Ibidem.*

[61] W sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług.

[62] Na podstawie cytowanego już Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych.

3 dni po jej nadaniu adresatowi, od którego to terminu odjąć należy 1 dzień transportu po terytorium Polski. Takie szczegółowe obliczanie terminów jest przede wszystkim korzystne dla strony[63], a stosując je, sąd nie naraża się na zarzut pozbawienia strony możliwości dochodzenia czy obrony swoich praw. Przyjęcie, iż datą przewidzianą w art. 83 § 3 p.p.s.a. jest data doręczenia danej przesyłki listowej do sądu, powoduje uwzględnienie mniej korzystnego sposobu obliczeń dla danego podmiotu. Niejednokrotnie może to skutkować przyjęciem, że dana czynność procesowa dokonana została po upływie wyznaczonego terminu.

Inną, nieznacznie mniej korzystną dla składającego pismo, ale jednocześnie prostszą z rachunkowego punktu widzenia, metodą obliczania terminów wnoszenia pism jest przyjęcie, iż dana przesyłka wchodzi w polski obszar pocztowy z upływem terminu wskazanego w przepisach pocztowych o terminach doręczeń międzynarodowych. W takim przypadku, jeżeli przesyłka priorytetowa nadana została w Unii Europejskiej, przyjmuje się, że w polski obszar pocztowy wpłynęła ona po upływie trzech dni od dnia jej nadania. W konsekwencji nie ma istotnego znaczenia rzeczywisty termin jej wpływu do sądu, albowiem dla obliczenia zachowania terminu istotna jest data jej nadania oraz czas na jej doręczenie przewidziany w przepisach. Posiłkując się wspomnianym przykładem, przy zastosowaniu tej metody przyjąć należy, iż przesyłka znalazła się w strefie działania polskiego urzędu pocztowego w dniu 24 stycznia 2011 r. (tj. po trzech dniach po jej nadaniu[64]).

Możliwa jest także sytuacja, iż podmiot ma dokonać danej czynności procesowej (np. ustanowienia pełnomocnika do doręczeń w Polsce) w terminie dwóch miesięcy od dnia wezwania, przy czym nadaje przesyłkę w kraju, z którego przesłanie listu trwa dłużej niż wyznaczony termin, np. nadaje przesyłkę drogą morską z Australii. W tej sytuacji oczywistym jest, że przesyłka ta nie wpłynie do sądu przed upływem wyznaczonego terminu. Z tej przyczyny na sądzie spoczywać będzie ustalenie, kiedy przesyłka ta została przekazana polskiemu urzędowi pocztowemu. W sytuacji, gdy na kopercie brak jest pieczęci

[63] Albowiem na ich podstawie przyjmuje się, że wskazana powyżej przykładowa przesyłka wniesiona została 23 stycznia 2011 r. (w dacie nadania jej w polskiej placówce pocztowej), a nie dopiero 25 stycznia 2011 r. (tj. w dniu jej wpływu do sądu).

[64] Zgodnie z załącznikiem nr II do Dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997r. termin jej doręczenia oznaczony został wzorem „D + 3", gdzie symbol „D" to dzień 21 stycznia 2011 r.

wskazującej na datę jej wpływu w polski obszar pocztowy, czynność ta jest bardzo utrudniona, albowiem wymaga zwrócenia się do Poczty Polskiej o udzielenie takiej informacji. Co do zasady, zarówno w przypadku przesyłek rejestrowanych, jak i nierejestrowanych, tzw. zwykłych, uzyskanie takiej informacji nie jest możliwe, gdyż przepisy pocztowe nie przewidują obowiązku prowadzenia takiego rejestru. Z tej przyczyny w praktyce niemożliwym jest ustalenie takiej daty. Konsekwencje takiego stanu rzeczy ponosi przede wszystkim podmiot wnoszący pismo, albowiem mimo dołożenia przez niego należytej staranności nie był w stanie sprostać wezwaniu w wyznaczonym terminie, a zatem nie miał realnej możliwości obrony swoich praw. Z uwagi na tak skonstruowaną normę prawną w art. 83 § 3 p.p.s.a. postulować należy, aby w analogicznych sytuacjach w pouczeniu dokonywanym przez sąd wskazywano, że tylko nadanie przesyłki listem priorytetowym poleconym bądź pocztą lotniczą umożliwi danemu podmiotowi zachowanie terminu. W tej sytuacji wzywany będzie miał świadomość, że nadanie zwykłego listu uniemożliwi mu zachowanie wyznaczonego terminu. Dopiero takie skonstruowanie pouczenia umożliwi również przyjęcie przez sąd, że strona lub uczestnik postępowania nie została pozbawiona możliwości obrony swoich praw.

Podsumowanie

Podsumowując zagadnienia poruszone w niniejszej publikacji, wskazać należy, iż z uwagi na doniosłe znaczenie doręczeń dokonywanych w toku postępowania sądowoadministracyjnego ustawodawca winien dołożyć wszelkich starań, aby regulacja ta była spójna, całkowita i odpowiadała potrzebom tego postępowania.

Po ostatniej nowelizacji z 12 lutego 2010 r. przepisy ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi dotyczące doręczeń dokonywanych na terytorium Polski nie budzą już w zasadzie większych wątpliwości z uwagi choćby na jednoznaczne rozstrzygnięcie możliwości dokonywania doręczeń za pośrednictwem skrytki pocztowej i pod adresem *poste restante.* W przypadku doręczeń dokonywanych za granicą obecna regulacja nasuwa wiele więcej wątpliwości i trudności. Mimo uszczegółowienia i wyjaśnienia, zgodnie z postulatami przedstawicieli doktryny i poglądami judykatury brzmienia art. 299 p.p.s.a. i art. 300 p.p.s.a., wykładnia tych przepisów nadal stwarza szereg komplikacji. W mojej ocenie najistotniejszym problemem jest brak kore-

spondencji między przepisami pocztowymi a ustawą o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Celem wykluczenia pojawiających się w związku z tym trudności, a także uniknięcia zarzutu dyskryminacji podmiotów mających miejsce zamieszkania bądź siedzibę poza granicami Polski, *de lege ferenda* postulować należy jak najszybszą zmianę art. 83 § 3 p.p.s.a. W mojej ocenie nowelizacja ta polegać powinna na zastąpieniu zwrotu: „W polskiej placówce pocztowej" sformułowaniem: „W placówce pocztowej". Dopiero takie brzmienie tego przepisu zapewniłoby rzeczywistą równość podmiotów występujących w postępowaniu sądowoadministracyjnym. W konsekwencji wszystkie strony – zarówno te nadające przesyłki listowe w polskim urzędzie pocztowym, jak i te przesyłające korespondencję z zagranicy – mogłyby skorzystać w równym stopniu z korzystnego dla nich unormowania stanowiącego, że nadanie pisma w urzędzie pocztowym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu.

Literatura

Adamiak B., Borkowski J., *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009 r., s. 176.

Barczak M., *Pełnomocnik do doręczeń ustanowiony na podstawie art. 299 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Radca Prawny" 2006 r. nr 6.

Ciszewski J., *Postępowanie w zakresie obrotu zagranicznego przed sądami administracyjnymi*, „Przegląd sądowy" 2006 r. nr 10 s. 10–40.

Dauter B., Gruszczyński B., Kabat A., Niezgódka-Mendek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz* do art. 299 stan prawny na 30 marca 2011 r. publ. LEX.

http://www.nsa.gov.pl.

www.poczta-polska.pl.

www.sejm.gov.pl.

Akty prawne:

Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. *Prawo o ustroju sądów administracyjnych* (DzU nr 153 poz. 1269 ze zm.).

Ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. *Prawo pocztowe* (DzU z 2008 r. nr 189 poz. 1159 ze zm.).

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeks postępowania cywilnego* (DzU nr 43 poz. 296 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 grudnia 2005 r. *o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw* (DzU nr 234 poz. 1571).

Konwencja o doręczaniu za granicą dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych lub handlowych sporządzona w Hadze dnia 15 listopada 1965 r. (DzU z 2000 r. nr 87 poz. 968).

Konwencja o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych, sporządzona w Lugano dnia 16 września 1988 r. (DzU z 2000 r. nr 10 poz. 132).

Konwencja o przeprowadzaniu dowodów za granicą w sprawach cywilnych lub handlowych sporządzona w Hadze dnia 18 marca 1970 r. (DzU z 2000 r. nr 50 poz. 582).

Załącznik nr II do Dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu doręczeń pism sądowych w postępowaniu karnym (DzU nr 108 poz. 1022).

Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 11 stycznia 2011 r., sygn. akt II OZ 1322/10, publ. LEX 743799.

Postanowienie NSA z 31 marca 2010 r., sygn. akt I FSK 1929/09, publ. „Monitor Prawniczy" 2010, nr 9.

Postanowienie NSA z dnia 16 lutego 2006 r., sygn. akt I GZ 14/06, publ. ONSA i WSA 2006 r. nr 4 poz. 103.

Postanowienie NSA z dnia 26 lipca 2005 r. (sygn. akt I FZ 341/05, niepubl.).

Postanowienie SN z dnia 10 lutego 1975 r., sygn. akt II CZ 13/75, publ. OSPiKA 1975 r. z. 10 poz. 216.

Postanowienie SN z dnia 12 maja 1978 r., sygn. akt IV CR 130/78, publ. OSP 1979 r. z. 4 poz. 76.

Postanowienie SN z dnia 20 kwietnia 2000 r. sygn. akt I CZ 38/00, publ. Biuletyn SN 2000 r. nr 5 poz. 15.

Postanowienie SN z dnia 23 kwietnia 2009 r. sygn. akt IV CZ 31/09, publ. LEX nr 738364.

Postanowienie SN z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. akt I PZ 55/02, publ. OSNP 2004 r. nr 7 poz. 125.

Postanowienie SN z dnia 28 listopada 1987 r., sygn. akt III CZP 33/87, publ. OSNC 1988 r. nr 6 poz. 73.

Postanowienie SN z dnia 29 sierpnia 1995 r., sygn. akt I PRN 39/95, publ. Prok. i Pr. – wkł. 1995, nr 11–12.

Postanowienie SN z dnia 30 kwietnia 2001 r., sygn. akt I PKN 879/00, publ. OSNP z 2003 r. nr 5 poz. 125.

Postanowienie SN z dnia 4 października 2000 r. sygn. akt III CZ 83/00, publ. LEX nr 577479 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 listopada 2006 r. sygn. akt VII SA/Wa 1640/06, publ. LEX 306993.

Postanowienie WSA we Wrocławiu z 11 lipca 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 496/07, publ. Legalis.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 czerwca 2007 r. sygn. akt II OSK 964/06, publ. LEX nr 344911.

Wyrok NSA W-wa z dnia 13 września 2006 r., sygn. akt II FSK 1154/05, publ. LEX nr 286887.

Wyrok NSA z 26 sierpnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1101/07, publ. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych 2009 r. nr 3 poz. 54.

Wyrok S.A. w Białymstoku z dnia 23 listopada 1999 r., sygn. akt I ACa 247/99, publ. OSA 2000 r. nr 6 poz. 25.

Wyrok w sprawie o sygn. akt P 13/05, publ. OTK-A 2006 r. nr 2 poz. 20.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2008 r. sygn. akt II SA/Wa 1038/07, publ. LEX 489125.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2007 r. sygn. akt VI SA/Wa 491/07 publ. LEX 345964.

Uzasadnienie postanowienia SN z dnia 19 marca 1997 r., sygn. akt II UKN 36/97, publ. OSNP 1998 r. nr 2 poz. 65.

Oświadczenie rządowe z dnia 20 października 1994 r. w sprawie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Konwencji o ułatwieniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości w stosunkach międzynarodowych, sporządzonej w Hadze dnia 25 października 1980 r. (DzU z 1995 r. nr 18 poz. 87).

Oświadczenie rządowe z dnia 30 września 1999 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Porozumienia europejskiego w sprawie przekazywania wniosków o przyznanie pomocy sądowej, sporządzonego w Strasburgu dnia 27 stycznia 1977 r. (DzU nr 102 poz. 1184).

Sygn. akt I OZ 656/06, niepubl., za Dauter B., w: B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka – Mendek, *Komentarz do art. 65 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (stan prawny na 30 marca 2011 r., publ. LEX).

Sygn. akt II FZ 27/09, publ. LEX nr 523892.

SERVING IN POLAND AND ABROAD AND ITS FORMAL CONTROL IN COURT-ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Summary

The Act of 12 February 2010, which entered into force on 10 April 2010, on changing the Act Law on Proceedings before Administrative Courts, amended the provisions of the Act of 30 August 2003 Law on Proceedings before Administrative Courts, amongst other things, on regulations concerning deliveries performed in Poland, within court and administrative proceedings (Art. 65 of the Law on Proceedings before Administrative Courts), and deliveries made abroad (Art. 299 and Art. 300 of the Law on Proceedings before Administrative Courts). This publication points out that the regulations of the Act Law on Proceedings before Administrative Courts, concerning deliveries performed in Poland basically do not raise any significant doubts, due to the unambiguous resolution of the possibility of delivering letters to post office boxes and at a post restante address. If letters are delivered abroad, despite providing details and explanations, in accordance with the postulates of representatives of legal thought and opinions of case-law experts, the wordings of Art. 299 and Art. 300 of the Law on Proceedings before Administrative Courts, the interpretation of these regulations still brings about a range of complications. According to the author, the lack of correspondence between the postal regulations and the Act on Proceedings before Administrative Courts, constitutes the most significant problem. In order to eliminate the difficulties which appear in connection with this situation and to avoid the accusation of discrimination of entities residing or having their registered office outside Poland *de lege ferenda*, it is postulated that Art. 83 § 3 of the Law on Proceedings before Administrative Courts should be changed as soon as possible. This amendment should consist in replacing the phrase „at a Polish postal facility" with the phrase „at a postal facility". Such a wording of this regulation would ensure actual equality of entities appearing in court and administrative proceedings.

Translated by mLingua Centrum Tłumaczeń

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 772 STUDIA ADMINISTRACYJNE NR 4 2012

PAWEŁ GÓRECKI

CZYNNOŚCI KIEROWNICTWA ROZPRAWĄ SĄDOWOADMINISTRACYJNĄ

Słowa kluczowe: sądy administracyjne, rozprawa sądowa
Keywords: administrative courts, court hearing

Art. 45 Konstytucji ustanawia obowiązek stosowania zasady jawności w postępowaniach przed sądami powszechnymi i szczególnymi. Przejawem tej zasady jest przeprowadzenie postępowania rozpoznawczego na rozprawie, co oznacza, że „rozprawa jest posiedzeniem jawnym, wyznaczonym dla rozpoznania sprawy”[1]. Jest to zgromadzenie, w którym biorą udział sąd, strony i pozostali uczestnicy postępowania. Celem rozprawy jest umożliwienie stronom i innym uczestnikom bezpośredniego brania udziału w czynnościach sądowych, w tym w postępowaniu dowodowym. Ta forma postępowania wyjaśniającego jest najbardziej wszechstronną i najpełniej realizuje te wartości, których nosicielami są między innymi takie zasady, jak kontradyktoryjności, jawności, bezpośredniości, koncentracji dowodów i równości. Rozprawa jest kulminacyjnym momentem postępowania sądowoadministracyjnego. Jej cel wyznaczają ogólne cele procesu sądowoadministracyjnego i jego funkcje. Rozprawa sądowa zmierza do rozstrzygnięcia sporu pomiędzy stronami co do poprawności prawnej wydanego przez organ administracji publicznej rozstrzygnięcia, a przez to ochrony obiek-

[1] S. Dmowski, w: *Kodeks postępowania cywilnego.* Komentarz, red. K. Piasecki, C.H. Beck, Warszawa 1996, s. 734.

tywnego porządku prawnego. Rozprawa stanowi najważniejszy element całego postępowania sądowoadministracyjnego. Jej przeprowadzenie jest bezwzględnym warunkiem ważności wyroku[2]. Ustawodawca rezygnuje z tej formy posiedzenia w kazuistycznie unormowanych sytuacjach. „Proces jest zjawiskiem społecznym, dlatego też rozprawa odbywa się z reguły jawnie, a więc pod kontrolą społeczną"[3], co z kolei sprzyja oddziaływaniu na świadomość oraz kulturę prawną stron i uczestników postępowania, a także ogółu obywateli. Rozprawa jest przejawem jawności wewnętrznej, która odnosi się do stron, podmiotów na prawach strony i innych uczestników. Aby urzeczywistnić zasadę jawności, ustawodawca przyjął regułę, iż postępowanie rozpoznawcze przed sądem administracyjnym prowadzone jest w formie rozprawy, a uczestnicy postępowania są zawiadamiani o czasie i miejscu jej odbycia.

Istota rozprawy sądowej jest wyrażona poprzez zastosowanie zasady kontradyktoryjności i związanej z nią zasady równouprawnienia. Oparcie postępowania przed sądem administracyjnym na tych zasadach daje najlepsze w warunkach procesowych zapewnienie ochrony praw jednostki oraz urzeczywistnienia uczciwego procesu. Oznacza to, że organ, który wydał zaskarżoną decyzję, ma taką samą pozycję w postępowaniu przed sądem, jak skarżący, w szczególności korzysta: z tych samych gwarancji procesowych, prawa do przedstawiania swych twierdzeń, i używa takich samych środków procesowych ochrony przewidzianych przez ustawę, a gwarantowanych przez sąd. Mamy tu do czynienia ze sporem prowadzonym przed niezawisłym sądem przez dwa równoprawne podmioty. Rozprawa jest tym elementem postępowania sądowego, który daje stronom sposobność do rozwinięcia i pełnego wykorzystania przynależnych im uprawnień procesowych i ewentualnie wpływania na jego przebieg.

Niebagatelny jest również wymiar wychowawczy rozprawy. „Jej sprawne przeprowadzenie i pełne godności zachowanie się podmiotów procesu, a przede wszystkim sądu, oddziałuje skutecznie na podniesienie kultury prawnej uczestniczących w rozprawie lub obecnych na rozprawie osób. W szczególności ogłoszenie wyroku i przytoczenie przekonujących motywów jest ważnym elemen-

[2] J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapierre, T. Misiuk-Jodłowska, *Postępowanie cywilne*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1996, s. 285.

[3] *Ibidem*, s. 284.

tem wychowawczym, umacniającym autorytet sądu i kształtującym społeczne uznanie jego prestiżu”[4].

Poprzednio obowiązująca ustawa o NSA[5] posiedzenie jawne regulowała jedynie fragmentarycznie. Nawet rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 września 1995 r. w sprawie ustalenia struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego i regulaminu jego działania[6] w rozdziale 9 nie zawierało wszystkich kwestii dotyczących przeprowadzenia rozprawy. Dlatego też ustawodawca w ustawie o NSA zawarł art. 59, z którego wynikała konieczność posiłkowego stosowania k.p.a. i k.p.c. w odniesieniu do spraw nieuregulowanych w ustawie o NSA i wyżej wymienionym rozporządzeniu. Brak pełnego uregulowania postępowania sądowoadministracyjnego i konieczność posługiwania się aktami, które normują inne specyficzne dla siebie postępowania, przysparzało wielu trudności, tym bardziej że gros przepisów subsydiarnych procedur nie stosowało się wprost, a odpowiednio, mając na uwadze specyfikę postępowania przed sądem administracyjnym. Obowiązujące uregulowanie w u.p.p.s.a. dotyczące posiedzeń sądowych w zasadniczej części jest wolne od tych wszystkich niedogodności. Regulację dotyczącą posiedzeń sądu administracyjnego, zawartą w rozdziale 7 działu III ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DzU nr 153 poz. 1270), zwaną dalej u.p.p.s.a., można uznać w zasadzie za wyczerpującą, mimo że kwestie dotyczące policji sesyjnej zostały uregulowane w ustawie prawo o ustroju sądów powszechnych[7]. Skorzystanie z art. 48–51 prawa o ustroju sądów powszechnych jest możliwe w związku z treścią art. 29 ustawy prawo o ustroju sądów administracyjnych (zwana dalej u.p.u.s.a.)[8].

Wszystkie cele posiedzenia jawnego zostaną osiągnięte tylko wtedy, gdy skład orzekający, a przede wszystkim przewodniczący jako kierujący rozprawą, będzie dokonywał czynności zgodnie z prawem oraz posiedzeniu sądu zostanie nadany należyty poziom, zależny od kultury jego prowadzenia. Pełną aktual-

---

[4] *Ibidem*, s. 285.

[5] Ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU nr 74 poz. 368).

[6] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 28.09.1995 r. w sprawie ustalenia struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego i regulaminu jego działania (DzU nr 74 poz. 368).

[7] Ustawa z 27.07.2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (DzU nr 98 poz. 1070).

[8] Ustawa z 25.07.2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (DzU nr 153 poz. 1269).

ność zachowują zalecenia kierunkowe SN w sprawie dalszego podnoszenia poziomu i sprawności postępowania sądowego. Sąd ten w swojej uchwale między innymi wskazał, że: „Nastrój powagi, wynikający z charakteru i roli sali sądowej, a także podkreślony urzędowym strojem sędziów, prokuratora i adwokatów, powinien znaleźć swoje odzwierciedlenie przede wszystkim w poszanowaniu godności osób uczestniczących w posiedzeniu; wszelkie wystąpienia powinny być nacechowane powagą oraz wyrozumiałością, zwłaszcza w odniesieniu do osób nieporadnych i niemających wiadomości prawniczych. Duży wpływ na zapewnienie należytego przebiegu posiedzenia ma jego przewodniczący. Od jego postawy i umiejętności opanowania własnych lub cudzych emocji oraz od jego kultury osobistej zależy w dużym stopniu prawidłowość przebiegu posiedzenia oraz poprawność postawy uczestników postępowania. Dbałość o kulturę posiedzeń sądowych nie pozwala na tolerowanie zakłóceń powagi czy spokoju posiedzenia sądowego zarówno przez uczestników postępowania, jak i przez obecną na sali posiedzeń publiczność. W wypadkach rażących, jeżeli upomnienia nie odnoszą pożądanego skutku lub byłyby oczywiście niewystarczające, nie wolno sądowi rezygnować ze środków porządkowych przewidzianych w u.s.p.”[9]. Jak z powyższego wynika, rola przewodniczącego składu orzekającego jest niebagatelna. Oprócz tego, że powierzono mu obowiązek prowadzenia posiedzenia, to jego postawa podczas rozprawy wpływa na poziom i sprawność postępowania sądowego oraz kształtuje wizerunek wymiaru sprawiedliwości. Przewodniczący składu orzekającego jest tym podmiotem, który odpowiada za sprawne kierowanie posiedzeniem sądu i czuwa wraz z pozostałymi członkami składu orzekającego nad prawidłowością podejmowanych czynności na rozprawie.

Termin „kierowanie rozprawą” nie jest używany przez ustawodawcę w u.p.p.s.a. ani w u.p.u.s.a. Nie można go znaleźć także w regulaminach wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego[10]. Próżno go poszukiwać w procedurze cywilnej.

[9] Uchwała pełnego składu SN z 15.07.1974 r., Kw.Pr. 2/74, OSNCP 1974 r. nr 12 poz. 103.

[10] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 18.09.2003. r. regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (DzU nr 169 poz. 1646), uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8.11.2010. r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego (M.P. nr 86 poz. 1007).

Natomiast zarówno k.p.k., jak i k.p.a. posługują się ogólnymi formułami „przewodniczący kieruje rozprawą" (art. 366 §1 k.p.k.), „rozprawą kieruje" (art. 93 k.p.a.) czy „kierujący rozprawą" (art. 94 § 2, art. 95 § 2, art. 96 k.p.a.). Powszechne rozumienie pojęcia „kierować", czyli wpływać na czyjeś postępowanie, kierować czyimiś działaniami[11], nie daje możliwości ustalenia treści pojęcia „kierowanie rozprawą", a co ważniejsze, nie daje odpowiedzi co do zakresu podejmowanych czynności procesowych podczas posiedzenia sądowego[12]. O kierowniczej roli poszczególnych osób uczestniczących w rozprawie można wywnioskować z przepisów obarczających te podmioty określonymi obowiązkami. Art. 98 § 1 u.p.p.s.a. stwierdza, że: „Przewodniczący otwiera, prowadzi i zamyka posiedzenia, udziela głosu, zadaje pytania, upoważnia do zadawania pytań i ogłasza orzeczenia". Natomiast w k.p.k. (art. 366 § 1) oraz w art. 93 k.p.a. ustawodawca wprost stwierdza, że rozprawą kieruje określona osoba pełniąca funkcję przewodniczącego składu orzekającego sądu bądź będąca pracownikiem organu administracji publicznej, a także będąca przewodniczącym lub wyznaczonym członkiem administracyjnego organu kolegialnego.

Z powyższego można wnioskować, że pojęcie kierownictwa rozprawą sądowoadministracyjną można ujmować w dwóch aspektach. Pierwszym jest aspekt podmiotowy, a więc wskazanie osoby uprawnionej do kierowania czynnościami jawnego posiedzenia sądu administracyjnego. Tu z pewnością należy posłużyć się przepisem art. 98 § 1 u.p.ps.a. Natomiast drugim aspektem jest zakres czynności przyporządkowanych prowadzącemu rozprawą przez ustawodawcę.

Z treści przepisów art. 16 § 1 i 91 § 1 u.p.p.s.a. wynika, że regułą jest rozpoznanie sprawy sądowoadministracyjnej na rozprawie w składzie trzech sędziów; odstępstwa od tej reguły muszą być uregulowane wprost w ustawie. Wyjątkiem, który odbiega od ustalonej w art. 16 § 1 u.p.p.s.a. zasady dotyczącej liczby sędziów zasiadających w składzie orzekającym, jest przepis art. 120 u.p.p.s.a., który pozwala na rozpoznanie sprawy na posiedzeniu niejawnym w składzie jednego sędziego, o ile będzie to tryb uproszczony. Jednak z całą mocą należy podkreślić, że w sytuacji wyznaczenia rozprawy, także

[11] *Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, Wydawnictwo SMS, Kraków 2000, s. 212.

[12] Zob. G. Łaszczyca, *Rozprawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wydawnictwo Oficyna, Warszawa 2008, s. 113–121.

w wyniku zastosowania art. 122 lub art. 90 § 2 u.p.p.s.a., skład orzekający musi liczyć trzech sędziów.

W przypadku NSA sytuacja będzie podobna, gdyż zgodnie z treścią przepisu art. 181 u.p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę kasacyjną na rozprawie w składzie trzech sędziów, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Odstępstwa zostały uregulowane w art. 182 § 1 i § 2 u.p.p.s.a i dotyczą rozpoznania na posiedzeniu niejawnym wniesionej skargi kasacyjnej na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego kończące postępowanie w sprawie oraz gdy skarga kasacyjna została oparta wyłącznie na podstawie art. 174 pkt 2 u.p.p.s.a., a strona, która wniosła skargę kasacyjną, zrzekła się rozprawy, pozostałe zaś strony w terminie czternastu dni od doręczenia skargi kasacyjnej nie zażądały przeprowadzenia rozprawy.

Ustawodawca nie pozostawia także wątpliwości, że osobami wchodzącymi do składu orzekającego, którego zadaniem będzie rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy sądowoadministracyjnej bądź rozpoznanie środka odwoławczego, mogą być tylko sędziowie umocowani do orzekania w danym sądzie administracyjnym i wyznaczeni zarządzeniem przez przewodniczącego wydziału zgodnie z postanowieniami regulaminu wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych albo regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego, wydanych na podstawie odrębnych ustaw. Każdemu z wyznaczonych sędziów przypada odrębna rola: przewodniczącego składu orzekającego, sędziego sprawozdawcy oraz sędziego członka składu orzekającego.

Natomiast do składu orzekającego nie mogą wchodzić referendarze, którzy zostali powołani do wykonywania czynności w postępowaniu mediacyjnym oraz innych czynności sędziowskich określonych wyraźnie w ustawach, takich jak:

1) przyjmowanie wniosków o przyznanie prawa pomocy,
2) przesyłanie wniosków o przyznanie prawa pomocy do właściwego sądu,
3) badanie złożonych wniosków o przyznanie prawa pomocy co do wymogów formalnych, a także co do ich treści,
4) przekazywanie wniosków do rozpoznania sądowi w przypadku, o którym mowa w art. 247 u.p.p.s.a.,
5) wzywanie stron do uzupełnienia braków formalnych wniosków, a także do złożenia dodatkowych oświadczeń i dokumentów,
6) wydawanie zarządzeń o pozostawieniu wniosków bez rozpoznania,

7) wydawanie na posiedzeniu niejawnym postanowień co do przyznania lub odmowy przyznania prawa pomocy,
8) wydawanie na posiedzeniu niejawnym postanowień o przyznaniu wynagrodzenia adwokatowi, radcy prawnemu, doradcy podatkowemu lub rzecznikowi patentowemu za zastępstwo prawne wykonane na zasadzie prawa pomocy oraz o zwrocie niezbędnych udokumentowanych wydatków.

W oparciu o przepisy rozdziału 7, zatytułowanego „Posiedzenia sądowe", w u.p.p.s.a. oraz k.p.c. i u.p.u.s.a. można wyróżnić szereg czynności kierownictwa. Zastrzec jednak trzeba, że wszystkie czynności podejmowane w trakcie rozprawy są czynnościami sądu, stron i uczestników postępowania sądowoadministracyjnego i że przewodniczący składu orzekającego jest jego członkiem. Niemniej, analizując przepisy u.p.p.s.a. dotyczące posiedzeń sądowych, można dojść do wniosku, że ustawodawca wyposażył przewodniczącego w uprawnienia podejmowania określonych czynności samodzielnie. Otóż art. 98 w § 1 i 2 u.p.p.s.a. stwierdza, że przewodniczący otwiera, prowadzi i zamyka posiedzenia, udziela głosu, zadaje pytania, upoważnia do zadawania pytań i ogłasza orzeczenia oraz może odebrać głos, gdy przemawiający go nadużywa, jak również uchylić pytanie, jeżeli uzna je za niewłaściwe lub zbyteczne. Natomiast odroczyć rozprawę bądź wydalić z sali rozpraw stronę lub uczestnika postępowania może już tylko sąd administracyjny, chociaż wyrazicielem stanowiska sądu będzie sędzia – przewodniczący składu orzekającego.

Mając na uwadze powyższe, można stwierdzić, że zgodnie z przepisami u.p.p.s.a. przewodniczący składu orzekającego:

1) ocenia prawidłowość zawiadomienia o rozprawie z wokandą posiedzenia sądowego,
2) ocenia prawidłowość sporządzenia doręczonego zawiadomienia o rozprawie,
3) ocenia prawidłowość zawiadomienia o rozprawie stron, ich pełnomocników lub przedstawicieli oraz pozostałych uczestników postępowania,
4) ocenia prawidłowość zakresu podmiotowego zawiadomienia o rozprawie, np. zawiadomienie prokuratora, który zgłosił udział w sprawie, uczestników postępowania sądowoadministracyjnego,
5) udziela głosu zarówno sędziom, jak i stronom czy uczestnikom postępowania, zadaje pytania, upoważnia do zadawania pytań, uchyla pytanie, odbiera głos,

6) ogłasza kolejny terminie posiedzenia sądu,
7) dokonuje identyfikacji strony składającej dokumenty w trakcie rozprawy i utrwala te dane na złożonym dokumencie w formie wzmianki,
8) wykonuje czynności policji sesyjnej wobec obecnych na sali innych osób niż strony i uczestnicy postępowania,
9) sprawuje kierownictwo nad czynnością sporządzenia protokołu z rozprawy oraz żądaniem złożenia załącznika do protokołu w określonym terminie,
10) dokonuje zamknięcie rozprawy.

Natomiast sąd administracyjny:

1) odracza rozprawę,
2) zarządza przeprowadzenia uzupełniających dowodów z dokumentów,
3) wykonuje czynności policji sesyjnej wobec stron i uczestników postępowania,
4) zarządza odbycie całego posiedzenia lub części przy drzwiach zamkniętych,
5) komunikuje stronom o faktach znanych sądowi z urzędu.

Pierwszą czynnością posiedzenia jawnego, a tym samym jego rozpoczęciem, jest czynność wywołania sprawy z wokandy, wcześniej sporządzonej przez sekretariat według ustalonego wzoru. Elementami jej treści są: wskazanie składu sądu – w tym sędziego sprawozdawcy, kolejność rozpraw, sygnatura akt sprawy sądowoadministracyjnej, przedmiot sprawy. Po jednym egzemplarzu wokandy otrzymują przewodniczący, sędziowie i protokolant. Jeden jej egzemplarz w dniu posiedzenia wywiesza się przed salą, w której odbywa się posiedzenie. Na tym egzemplarzu odnotowuje się zmiany w kolejności rozpraw oraz dłuższe opóźnienia w ich rozpoczęciu w poszczególnych sprawach i zakreśla się numery spraw już rozpoznanych. Czynność wywołania sprawy dokonuje na polecenie przewodniczącego protokolant w postępowaniu przed WSA, a na rozprawie prowadzonej przed NSA – woźny audiencjonalny.

Po wywołaniu sprawy przewodniczący sprawdza obecność stron i osób wezwanych. W tym celu dokonuje analizy doręczonych wezwań i ocenia ich prawidłowość w odniesieniu do terminu, miejsca, godziny i porównuje je z informacjami wskazanymi na wokandzie. Przewodniczący przeprowadza także badanie zawiadomień o posiedzeniu sądu pod kątem prawidłowości ich sporządzenia, skuteczności doręczenia oraz realizacji pełnego zakresu podmiotowego uczestników zgłaszających swój udział w postępowaniu. Powyższe czyn-

ności są niezwykle istotne dla prawidłowości prowadzonego postępowania sądowego, cechą charakterystyczną rozprawy jest bowiem zapewnienie obecności wszystkich uczestników, czyli bezpośredniej styczności między nimi a sądem administracyjnym[13]. Jej istotę wyraża zasada kontradyktoryjności, która w relacji z zasadą równości umożliwia skarżącemu czynny udział we wszystkich czynnościach dokonywanych przez sąd administracyjny, a co za tym idzie – ochronę swych praw. Dlatego też, aby zadośćuczynić tym zasadom, ustawodawca obarczył sąd administracyjny wieloma powinnościami, które mają zapewnić prawidłową realizację zarówno czynności przygotowawczych rozprawy, jak i podejmowanych w jej toku.

Zapewnieniu czynnego udziały strony w postępowaniu sądowym gwarantuje obowiązek sądu administracyjnego zawiadomienia skarżącego o czasie i miejscu rozprawy na siedem dni przed nią, a w przypadkach pilnych termin ten może być skrócony do trzech dni. Nie jest dopuszczalne dalsze skracanie tych terminów, a ich niezachowanie uzasadnia odroczenie rozprawy[14]. Zgodnie z przepisami u.p.p.s.a. poinformowanie stron i osób zainteresowanych o posiedzeniach sądowych może nastąpić w dwojaki sposób, a mianowicie przez zawiadomienie lub ogłoszenie. Poinformowanie przez ogłoszenie, zgodnie z art. 91 § 2 u.p.p.s.a., może być zastosowane tylko do osób obecnych na posiedzeniu, na którym przewodniczący wyznacza termin następnego posiedzenia, i powinno znaleźć swe odbicie w protokole rozprawy. We wszystkich innych wypadkach poinformowanie o posiedzeniu następuje przez doręczenie zawiadomienia na piśmie.

Ważną kwestią jest dokonanie prawidłowego, a więc zgodnego z obowiązującymi przepisami prawnymi, zawiadomienia stron lub ich pełnomocników o posiedzeniu sądu. Daje temu wyraz orzecznictwo sądów administracyjnych. W wyroku z 20.03.2006 r. NSA, stwierdził, że: „1. Gdy strona ustanowiła pełnomocnika – brak jest podstaw prawnych do doręczania pism, w tym zawiadomień o rozprawie, bezpośrednio stronie. Doręczenie dokonane w takiej sytuacji pod adresem strony byłoby bowiem bezskuteczne w stosunku do jej pełnomocnika, a zatem bezskuteczne również procesowo. 2. Osoba reprezentowana przez

[13] W. Berutowicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1974, s 266; za M. Jędrzejewska, w: *Kodeks postępowania cywilnego.* Komentarz, red. J. Jodłowski i K. Piasecki, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1989, s. 377.

[14] Wyrok NSA z 5.11.2010 r., II GSK 1229/10 LEX nr 746080.

pełnomocnika działa w taki sposób, jakby sama dokonywała czynności procesowych, tyle że przy wykorzystaniu profesjonalnej pomocy, co w zasadzie powinno służyć wzmocnieniu jej pozycji i realizacji praw w postępowaniu. Jednocześnie jednak, co należy podkreślić, odpowiedzialność związana z wyborem pełnomocnika oraz skutki jego działań i zaniechań obciążają mocodawcę. Relacje pomiędzy pełnomocnikiem a mocodawcą, a także przyjęty sposób porozumiewania się i zakres przekazywanych informacji, nie mogą stanowić podstawy do uwzględnienia żądania stron. Jednoczesny udział w rozprawie strony i ustanowionego pełnomocnika jest oczywiście możliwy, jednakże to pełnomocnik, a nie sąd, powinien poinformować mocodawcę o terminie rozprawy"[15]. Z treści cytowanego orzeczenia wynika jednoznaczny wniosek, że gdy skarżący ustanowił pełnomocnika, wówczas sąd administracyjny jest zobowiązany powiadomić tylko pełnomocnika o czasie i miejscu posiedzenia jawnego, a gdy jest kilku pełnomocników jednej strony – skuteczne prawnie dla niej jest zawiadomienie o rozprawie jednego z nich. Jednak przepisy u.p.p.s.a. nie precyzują, wobec którego pełnomocnika doręczenie powinno zrealizowane. Przyjmuje się, że dopiero wtedy, gdy strona w treści udzielonego pełnomocnictwa procesowego lub w inny jednoznaczny sposób nie wskazała, któremu z ustanowionych przez nią pełnomocników należy dokonywać doręczeń, to zgodnie z art. 76 § 3 p.p.s.a. wyboru dokonuje sąd[16].

We wskazanych wyżej przypadkach wadliwość zawiadomienia będzie przejawiać się, gdy zostanie ono skierowane tylko do strony postępowania sądowego, a z pominięciem osoby ją reprezentującej. SN zwrócił także uwagę na formę przekazania informacji o posiedzeniu sądu, stwierdzając, że nie każdy sposób przekazania informacji dotyczącej terminu odbycia rozprawy może uzyskać przymiot prawidłowego: „Telefoniczne zawiadomienie Zespołu Adwokackiego o terminie następnej rozprawy nie jest zawiadomieniem pełnomocnika strony zgodnym z wymogami art. 149 k.p.c."[17].

Z powodu wyżej nadmienionych konsekwencji nieprawidłowego zawiadomienia sąd administracyjny, przed przystąpieniem do czynności rozprawy, powinien upewnić się, czy zawiadomienie zostało dokonane prawidłowo.

[15] Wyrok WSA w Warszawie z 20.03.2006 r., II SA/Wa 1907/05 LEX nr 204721.

[16] Postanowienie NSA z 19.01.2010 r., II OZ 1043/10, LEX nr 743563, postanowienie NSA z 26.06.2008 r., I FZ 257/08, LEX nr 479126, postanowienie NSA z 26.05.2008 r., I FZ 188/08, LEX nr 479088.

[17] Postanowienie SN z 10.12.1982., I CZ 108/82, niepublikowane.

Uchybienie temu obowiązkowi zawsze skutkuje odroczeniem rozprawy, chyba że strona będzie wnosić o rozpoznanie sprawy. Dalszą konsekwencją braku prawidłowego doręczenia wezwania może być podniesienie tej kwestii w skardze kasacyjnej.

Po dokonaniu czynności wstępnych, dotyczących dopuszczalności rozprawy oraz wniosków odnoszących się do rozpoznania sprawy, przewodniczący udziela głosu sędziemu sprawozdawcy, który przedstawia stan sprawy w oparciu o akta sprawy oraz zarzuty i skargi. Następnie udziela głosu stronom. Pierwsza zabiera głos strona skarżąca, potem organ i pozostałe osoby według kolejności ustalonej przez przewodniczącego sądu. W razie nieobecności strony lub jej pełnomocnika na rozprawie przewodniczący lub wyznaczony przez niego sędzia sprawozdawca przedstawia jej wnioski, twierdzenia i dowody znajdujące się w aktach sprawy (art. 108 u.p.p.s.a.). Prawo zabierania głosu jest istotnym środkiem pozwalającym stronie na przedstawienie swojego stanowiska w sprawie, zgłaszanie ustnie żądań i wniosków, ale także daje skarżącemu możliwość przeprowadzenia krytyki materiału dowodowego zgromadzonego przez organ administracji publicznej. Umożliwia ono również prostowanie i odwoływanie złożonych oświadczeń czy dokonanych czynności procesowych przez stronę lub jego pełnomocnika. Taka ewentualność pozostawiona stronie przez ustawodawcę jest niezbędna, bezwzględne bowiem związanie jej dokonanymi czynnościami przez zastępcę procesowego prowadziłoby do samoograniczenia się skarżącego lub strony przeciwnej z chwilą ustanowienia pełnomocnika[18]. Norma przepisu art. 41 u.p.p.s.a sugeruje, że strona ma prawo skorzystania z tego uprawnienia w określonych ramach czasowych. Należy tu wyróżnić dwie sytuacje. Pierwsza, gdy podmiot legitymowany staje łącznie ze swym pełnomocnikiem – wówczas mocodawca może jedynie niezwłocznie odwoływać lub prostować czynności czy oświadczenia pełnomocnika. I druga sytuacja, gdy nie działają oni łącznie, wtedy niezwłoczne odwołanie oświadczenia byłoby możliwe i skuteczne przy pierwszej czynności procesowej, jaka może być w danej sprawie podjęta. Bez znaczenia w tym zakresie jest, czy czynnością tą będzie wniesienie pisma procesowego w toku sprawy, czy też skorzystanie z dostępnego i przysługującego środka prawnego.

[18] R. Więckowski, *Glosa do uchwały SN 26.04.1995 r.*, III CZP 43/95, OSP 1996 r. nr 5 poz. 85.

Prawo zabierania głosu ma służyć przede wszystkim do wyjawienia wszystkich istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczności, dlatego przewodniczący składu orzekającego, wysłuchując strony, waży, czy aby podnoszone argumenty nie roztrząsają spraw nieistotnych.

Ustawodawca, aby ustrzec wymiar sprawiedliwości przed pieniactwem stron, stwierdził, że każda ze stron przemawia tylko raz, chyba że przewodniczący dalsze wywody uzna za potrzebne[19]. Na podstawie art. 98 § 2 u.p.p.s.a. przewodniczący może odebrać głos przemawiającemu, gdy ten nadużywa go, jak również uchylić pytanie, jeżeli uzna je za niewłaściwe lub zbyteczne. Jednakże działalność przewodniczącego składu orzekającego nie może prowadzić do pozbawienia strony możliwości działania, które jest naruszeniem prawa i skutkuje wznowieniem postępowania sądowoadministracyjnego. Przewodniczący udziela także głosu sędziom, którzy chcą wyjaśnić wątpliwości dotyczące wniosków i twierdzeń zawartych w pismach procesowych.

Z zastosowania zasady pisemności w postępowaniu przed sądem administracyjnym wynika obowiązek utrwalania wszystkich czynności procesowych w protokole, którego sporządzenie regulują u.p.p.s.a.

Według art. 100 § 1 u.p.p.s.a. z przebiegu posiedzenia jawnego protokolant pod kierunkiem przewodniczącego spisuje protokół. Kategoryczna treść przepisu i brak jakichkolwiek wyłączeń w dalszych postanowieniach ustawy dotyczących istoty i formy protokołu wskazują na to, że u.p.p.s.a. ustanawia obowiązek sporządzenia protokołu z każdego posiedzenia jawnego oraz statuuje zasadę, iż w utrwalaniu przebiegu protokołowanych czynności musi brać udział protokolant, gdyż sporządzenie protokołu bez jego udziału jest niedopuszczalne także wtedy, gdy przebieg czynności protokołowanych zostaje utrwalony za pomocą aparatury dźwiękowej[20]. Protokolant nie jest tylko osobą piszącą mechanicznie protokół, ale również jego współautorem, stąd protokół nie może być bez jego udziału ani zmieniony, ani sprostowany. Przyjęcie tezy, że przy sporządzeniu protokołu musi brać udział protokolant, prowadzi do wniosku, iż brak podpisu protokolanta oznacza, że nie ma w ogóle protokołu, lecz istnieje tylko projekt tego dokumentu.

---

[19] § 46 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18.09.2003 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (DzU nr 169 poz. 1646).

[20] G. Bieniek, *Glosa do uchwały SN z 03.12.1971 r., III CZP 75/71*, „Nowe Prawo" 1973, nr 6, s. 967.

Tak poważne wymagania ustawy są determinowane wagą i znaczeniem protokołu sądowego oraz wiążącymi się z jego prawidłowością gwarancjami procesowymi[21]. Celem i funkcją sporządzenia protokołu jest zapewnienie odtworzenia w każdym stanie sprawy przebiegu czynności procesowych oraz oceny prawidłowości postępowania sądowoadministracyjnego. Protokół, od chwili podpisania go, staje się dokumentem urzędowym ze wszystkimi konsekwencjami z tego wynikającymi. Przede wszystkim korzysta on z domniemania prawdziwości i zgodności z prawdą zawartych w nim twierdzeń i oświadczeń.

W toku posiedzenia wnioski, oświadczenia, uzupełnienia i sprostowania wniosków i oświadczeń można zamieścić w załączniku do protokołu. Załącznik do protokołu ma na celu uzupełnienia jego treści przez bardziej precyzyjne utrwalenie wypowiedzi składanych na posiedzeniu. Może on jednak zawierać jedynie wypowiedzi, które były składane. Treść załącznika jest integralną częścią protokołu i z tego względu przewodniczący powinien skonfrontować go z treścią ustnego wystąpienia strony[22]. Przewodniczący może żądać dołączenia załącznika w oznaczonym terminie, gdy strona jest reprezentowana przez adwokata lub radcę prawnego (art. 104 u.p.p.s.a.). Wyznaczony termin do jego złożenia jest terminem sądowym, który może być skracany lub wydłużany, a bezskuteczny jego upływ skutkuje pominięciem załącznika.

Przewodniczący i sąd są zobowiązani zapewnić prawidłowy przebieg posiedzenia jawnego, także w zakresie zapewnienia porządku podczas jego przebiegu. Podstawą działania przewodniczącego oraz sądu będzie przepis art. 48 § 1 ustawy z 27.07.2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (DzU nr 98 poz. 1070), zwana dalej u.p.u.s.p., w związku z art. 29 u.p.u.s.a. Stosując wskazane przepisy, przewodniczący może upomnieć osobę, która narusza powagę, spokój lub porządek czynności sądowych, a po bezskutecznym upomnieniu może ją wydalić z sali rozpraw. Natomiast sąd może wydalić z sali rozpraw strony lub uczestników postępowania, które naruszają powagę, spokój lub porządek czynności sądowych, tylko wtedy, gdy mimo uprzedzenia o skutkach prawnych jej nieobecności przy czynnościach sądowych nadal zachowuje się w sposób naruszający powagę, spokój lub porządek czynności sądowych. Zastosowanie tego środka, który prowadzi do ograniczenia prawa do obrony stron,

[21] Uchwała SN z 03.12.1971 r., III CZP 75/71, OSNC 1972 r. nr 4 poz. 64.

[22] K. Kołakowski, w: *Kodeks postępowania cywilnego*. Komentarz, red. K. Piasecki, C.H. Beck, Warszawa 1996, s. 529.

wymaga starannego rozważenia przez sąd. Sąd jest też właściwy do wydalenia z sali rozpraw publiczności z powodu jej niewłaściwego zachowania. Oprócz wydalenia z sali rozpraw środkiem policji sesyjnej jest ukaranie karą porządkową grzywny. Według art. 49 p.u.s.p. w razie naruszenia powagi, spokoju lub czynności sądowych albo ubliżaniu sądowi, innemu organowi państwowemu lub osobom biorącym udział w sprawie sąd może ukarać winnego karą porządkową grzywny w wysokości do 10 000 złotych lub karą pozbawienia wolności do czternastu dni. Jeżeli czynu tego dopuścił się żołnierz w czynnej służbie wojskowej, zamiast wymierzania kary sąd zwraca się do właściwego dowódcy jednostki wojskowej, który stosuje środki przewidziane w przepisach dotyczących żołnierzy. Postanowienie o ukaraniu karą porządkową jest natychmiast wykonalne. Na postanowienie służy zażalenie do NSA.

Rozprawa powinna być tak przygotowana i przeprowadzona, aby sprawę można było rozstrzygnąć w jednym dniu bez jej odraczania, ale w jej toku mogą zaistnieć przeszkody, które to uniemożliwią. Art. 109 u.p.p.s.a. wylicza przesłanki, które skutkują odroczeniem rozprawy z urzędu, będą to: nieprawidłowości w doręczeniu wezwania – zarówno w stosunku do strony, jak i jej pełnomocnika, oraz nieobecność strony (prawidłowo zawiadomionej) wywołaną nadzwyczajnym wydarzeniem lub inną znaną sądowi przeszkodą, której nie można przezwyciężyć.

Nieprawidłowość w doręczeniu wezwania skutkuje zarówno w stosunku do strony, jak i jej pełnomocnika. Oświadczenie strony, że zawiadomiła pełnomocnika o terminie rozprawy, nie zezwala na przeprowadzenie rozprawy w sytuacji braku dowodu doręczenia zawiadomienia dokonanego przez sąd. W tym wypadku tylko wyraźna zgoda strony o przeprowadzenie posiedzenia jawnego pod nieobecność jej pełnomocnika procesowego może zapobiec jego odroczeniu.

Nadzwyczajne wydarzenie to takie, którego skarżący nie miał sposobności przewidzieć, a zaistnienie go spowodowało niestawiennictwo prawidłowo zawiadomionej strony na rozprawie (np. zerwanie mostu, katastrofa kolejowa, śmierć bliskiej osoby).

Inną przeszkodą, z powodu której sąd administracyjny jest obowiązany odroczyć rozprawę, jest wykazana orzeczeniem lekarskim przez stronę lub jej pełnomocnika choroba. Zaistnienie tej przeszkody nie do przezwyciężenia skutkuje zawsze odroczeniem rozprawy, gdyż jej rozpoznanie i wydanie wyroku w nieobecności skarżącego, który przed terminem rozprawy poprzedzającej

jego wydanie wykazał zaświadczeniem lekarskim niemożność stawiennictwa w sądzie, skutkuje nieważnością postępowania z powodu pozbawienia strony możności obrony jej praw. W tej sytuacji sąd nie powinien w ogóle przystępować do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, a jedynie odroczyć wyznaczoną rozprawę[23].

Odroczenie rozprawy na zgodny wniosek stron reguluje art. 99 u.p.p.s.a. Przepis ten wnosi, że sąd nawet na zgodny wniosek stron może odroczyć posiedzenie tylko z ważnej przyczyny. Jak wynika z przytoczonego przepisu, tylko ważna przyczyna, i to w ocenie sądu, jest powodem do odroczenia posiedzenia. Sąd administracyjny nie jest związany wnioskiem stron, gdyż art. 99 u.p.p.s.a. pozostawia sądowi dowolność wyboru, czy przychyli się do wniosku, czy też

[23] Wyrok NSA 11.03.2009 r., II GSK 782/08, LEX nr 570322 1. Wykazana zaświadczeniem lekarskim choroba strony, uniemożliwiająca stawienie się w sądzie, jest „znaną sądowi przeszkodą" w rozumieniu przytoczonego przepisu, co w zasadzie w każdym przypadku pociąga za sobą konieczność odroczenia rozprawy. Niemniej jednak pamiętać należy, że choroba musi być nie tylko „znaną sądowi przeszkodą", ale i przeszkodą, „której nie można przezwyciężyć". Dopiero przy spełnieniu obu tych warunków stanowi ona podstawę odroczenia rozprawy. Jeżeli więc pełnomocnik strony skarżącej przedłożył Sądowi na rozprawie zaświadczenie lekarskie, w którym w rubryce „12. wskazania lekarskie" wpisano cyfrę „2", oznaczającą, że „chory może chodzić", to – uznając chorobę jako „przeszkodę" w rozumieniu art. 109 p.p.s.a. – nie można przyjąć, aby była to przeszkoda, „której nie można przezwyciężyć", skoro chory zgodnie ze wskazaniami lekarza może chodzić, a jednocześnie pełnomocnik nie przedstawił jakichkolwiek innych okoliczności, które mogłyby świadczyć o tym, że chociaż według wskazań lekarza skarżąca mogła chodzić, to mimo to w tym konkretnym przypadku jej choroba (ew. inne okoliczności) winna być traktowana jako przeszkoda, której nie da się przezwyciężyć (a właśnie ta przesłanka stanowi jeden z warunków *sine qua non* odroczenia rozprawy na podstawie art. 109 p.p.s.a.).

Wyrok NSA 17.10.2006 r., I OSK 1367/05, LEX nr 281361 1. Choroba, na którą powołuje się strona, musi być nie tylko „znaną sądowi przeszkodą", ale i przeszkodą „której nie można przezwyciężyć". Dopiero przy spełnieniu obu tych warunków stanowi ona podstawę odroczenia rozprawy. 2. Jeżeli stan zdrowia skarżącego jest tego rodzaju, że uniemożliwia mu wzięcie udziału w rozprawie, bez względu na to, w jakim terminie zostanie ona wyznaczona, to sąd ma obowiązek podjęcia próby przezwyciężenia znanej mu przeszkody, jaką jest choroba skarżącego, w sposób umożliwiający mu obronę jego praw. Jeżeli odmowa uwzględnienia wniosku o odroczenie rozprawy jest uzasadniona, to nie można mówić o nieważności postępowania z przyczyny wskazanej w art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a., mimo że rozprawa została przeprowadzona bez udziału strony.

Wyrok NSA 27.07.2006 r., II OSK 237/06, LEX nr 266443. Nie każde wydarzenie czy przeszkoda w obecności strony lub jej pełnomocnika na rozprawie zobowiązuje Sąd do jej odroczenia. Muszą to być zdarzenia o charakterze wyjątkowym. Do takich niewątpliwie należeć będzie choroba pełnomocnika, ale dopiero wówczas, gdy jest przeszkodą, której nie można przezwyciężyć. Trzeba w tym miejscu zauważyć, że osobisty udział pełnomocnika w rozprawie nie jest jedyną możliwą formą obrony (reprezentowania) jej interesów na rozprawie. Pełnomocnik może ustanowić substytuta, o ile oczywiście strona nie udzieliła mu pełnomocnictwa bez prawa substytucji.

nie. „Ważne przyczyny to takie, których nieuwzględnienie prowadziłoby do naruszenia zasadniczych założeń postępowania (...), a w konsekwencji przeważnie do takich uchybień procesowych, które mogłyby być podstawą zaskarżenia”[24]. Owe przyczyny mogą występować zarówno po stronie sądu (np. nieobecność sędziego sprawozdawcy), jak i uczestników postępowania.

Zasada jawności jest realizowana poprzez dozwolony wstęp na sale rozpraw osób pełnoletnich. Wymóg pełnoletniości odnosi się tylko do publiczności. Nie dotyczy natomiast stron i uczestników postępowania. Jeżeli publiczne rozpoznanie sprawy zagraża moralności, bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu, a także, gdy mogą być ujawnione okoliczności stanowiące informacje niejawne, sąd obligatoryjnie wydaje postanowienie o odbyciu posiedzenia przy drzwiach zamkniętych (art. 96 u.p.p.s.a.). Natomiast jeżeli wymaga tego ochrona życia prywatnego strony lub inny ważny interes prywatny, przeprowadzenie rozprawy przy drzwiach zamkniętych następuje na wniosek strony. Sąd administracyjny podejmuje decyzję o wyłączeniu jawności posiedzenia w stosunku do publiczności na podstawie postanowienia, w którym określa się zakres wyłączenia jawności i ujawnia je w protokole bez spisywania odrębnej sentencji.

Kolejną czynnością kierownictwa wymienioną w katalogu jest informowanie stron o faktach znanych sądowi z urzędu. Art. 106 § 4 u.p.p.s.a. odnosi się wyłącznie do faktów powszechnie znanych, nie reguluje natomiast instytucji faktów znanych sądowi z urzędu. Przyjąć należy, że w postępowaniu dowodowym prowadzonym na podstawie art. 106 § 3 u. p.p.s.a. odpowiednie zastosowanie będzie miał art. 228 § 2 k.p.c., albowiem fakty powszechnie znane nie mogą być utożsamiane z faktami znanymi sądowi z urzędu, jakkolwiek są ich odmianą. Inny jest ich przedmiot i sposób zaliczania w poczet materiału dowodowego sprawy. Jedne i drugie nie mogą być przedmiotem dowodu. Fakty znane sądowi z urzędu mogą stanowić element stanu faktycznego tylko wówczas, gdy sąd zwrócił na nie uwagę stron i znalazło to odzwierciedlenie w protokole rozprawy[25].

---

[24] M. Jędrzejewska, w: *Kodeks*…, s. 260.

[25] B. Dauter, B. Gruszczyński, A.Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.* Komentarz, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 158. Inaczej H. Knysiak-Molczyk, w: T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.* Komentarz, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 360.

I w końcu, po przeprowadzeniu czynności rozprawy, skład orzekający może dojść do wniosku, że sprawa została dostatecznie wyjaśniona. Wówczas przewodniczący wydaje zarządzenie o zamknięciu rozprawy.

Czynności kierownictwa można klasyfikować nie tylko z punktu widzenia podmiotowego, a więc komu zostały powierzone do wykonania. Można je podzielić także z punktu widzenia roli, jaką spełniają podczas prowadzonego posiedzenia sądowego. Na tej podstawie można wskazać na porządkowe czynności kierownictwa, np. wywołanie sprawy, udzielenie głosu sędziom, stronom i innym uczestnikom, a także informacyjne czynności kierownictwa – np. zakomunikowanie stronom o faktach znanych sądowi z urzędu, ogłoszenie następnego terminu posiedzenia oraz czynności utrwalające przebieg posiedzenia – sporządzenie protokołu, oraz czynności represyjno-porządkowe – np. wydalenia z sali rozpraw lub ukaranie karą grzywny osób naruszających powagę, spokój lub porządek czynności sądowych.

Czynności kierownictwa rozprawy są tymi, bez których nie ma możliwości przeprowadzenia jawnego posiedzenia sądu administracyjnego. Stanowią istotny element postępowania sądowego, który podlega kontroli w zakresie zgodności z obowiązującym prawem.

Literatura

Berutowicz W., *Postępowanie cywilne w zarysie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1974.

Bieniek G., *Glosa do uchwały SN z 03.12.1971 r.. III CZP 75/71*, „Nowe Prawo" 1973, nr 6.

Dauter B., Gruszczyński B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.* Komentarz, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.

Jodłowski J., Resich Z., Lapierre J., Misiuk-Jodłowska T., *Postępowanie cywilne*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1996.

Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, red. J. Jodłowski i K. Piasecki, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis,Warszawa 1989.

Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, red. K. Piasecki, C.H. Beck, Warszawa 1996.

Łaszczyca G., *Rozprawa w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wydawnictwo Oficyna, Warszawa 2008.

Piasecki K., *Kodeks postępowania cywilnego*. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 1996.
Słownik współczesnego języka polskiego, red. B. Dunaj, Wydawnictwo SMS, Kraków 2000.
Więckowski R., *Glosa do uchwały SN 26.04.1995 r., III CZP 43/95, OSP 1996 r. nr 5 poz. 85.*
Woś T., Knysiak-Molczyk H., Romańska M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.* Komentarz, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005.

Akty prawne:

Ustawa z 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (DzU nr 74 poz. 368).
Ustawa z 27.07.2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (DzU nr 98 poz. 1070).
Ustawa z 25.07.2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (DzU nr 153 poz. 1269).
Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 28.09.1995 r. w sprawie ustalenia struktury organizacyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego i regulaminu jego działania (DzU nr 74 poz. 368).
Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 18.09.2003. r. regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (DzU nr 169 poz. 1646), uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8.11.2010. r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego (M.P. nr 86 poz. 1007).
Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18.09.2003 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (DzU nr 169 poz. 1646).
Uchwała SN z 71.12.03. III CZP 75/71 OSNC 1972 r. nr 4 poz. 64.
Uchwała pełnego składu SN z 15.07.1974. r., Kw.Pr. 2/74, OSNCP 1974 r. nr 12 poz. 103.
Postanowienie SN z 82.10.12. I CZ 108/82 niepublikowane.
Wyrok WSA w Warszawie z 20.03.2006 II SA/Wa 1907/05 LEX nr 204721.
Wyrok NSA 11.03.2009. II GSK 782/08 LEX nr 570322 1. Wyrok NSA 17.10.2006. I OSK 1367/05 LEX nr 281361 Wyrok NSA 27.07.2006. II OSK 237/06 LEX nr 266443.
Postanowienie NSA z 19.01.2010. II OZ 1043/10 LEX nr 743563, postanowienie NSA z 26.06.2008 I FZ 257/08 LEX nr 479126, postanowienie NSA z 26.05.2008 I FZ 188/08 LEX nr 479088.
Wyrok NSA z 5.11.2010 II GSK 1229/10 LEX nr 746080.

THE OPERATIONS OF MANAGING THE COURT AND ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Summary

The openness principle in common court and special proceedings, established in Art. 45, is one of the most significant constitutional principles. To implement the openness principle, the legislator adopted the rule that fact-finding proceedings before an administrative court are conducted in the form of a hearing and the participants of the proceedings are notified of the place and date of the hearing. A court hearing is aimed at resolving the dispute concerning the legal correctness of a decision issued by a public administration body, and in this manner, at protecting the objective legal order. All objectives of an open hearing will be achieved only when the person managing the hearing will perform activities in compliance with law. This study presents a range of activities performed by the management of subjective, disciplinary and informational nature consolidating the order of the hearing and the repressive-disciplinary actions from the time the case comes up before the court to the issuance of a decision to close it under applicable legal regulations on the proceedings before administrative courts.

Translated by mLingua Centrum Tłumaczeń

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 772 STUDIA ADMINISTRACYJNE NR 4 2012

MAREK HAŁASIŃSKI

WYWIAD I KONTRWYWIAD JAKO GŁÓWNE SKŁADOWE SPECYFIKI FUNKCJONOWANIA SŁUŻB SPECJALNYCH

Słowa kluczowe: służby specjalne, wywiad, kontrwywiad
Keywords: Secret Service, Intelligence, Counterintelligence

Precyzując obszar działań służb specjalnych (wywiadowczych, kontrwywiadowczych i policyjnych), z pewnością należy wskazać, że obejmuje on sferę szeroko pojętego bezpieczeństwa, a mówiąc dokładniej: zapewnienia bezpieczeństwa państwu i jego obywatelom. Uznając z kolei, że bezpieczeństwo pozostaje we wzajemnej relacji z zagrożeniami, można z całą pewnością mówić o pierwszoplanowej roli służb specjalnych w podejmowaniu walki z najważniejszymi zagrożeniami współczesnego świata. Należy także wskazać bezpośredni i niepodważalny wpływ tych struktur na definiowanie i kreowanie polityki państwa (także w sferach innych niż bezpieczeństwo).

Krytycy służb specjalnych formułują niekiedy tezę, że są one „czwartą władzą", wymykającą się często decydentom spod kontroli i prowadzącą własną politykę osiągania partykularnych interesów. Obraz aparatu bezpieczeństwa kształtował się na przestrzeni wielu lat; aura panująca wokół poczynań służb specjalnych sprawiła, że w tym czasie wytworzyły one wokół siebie otoczkę tajemniczości, były i są tematem do końca nieodgadnionym, wokół którego narosło wiele mitów odbiegających częstokroć od rzeczywistości. Z pewnością ten niejasny przekaz był modelowany przez same służby. Dało się to zwłaszcza

odczuć w okresie zimnowojennym, kiedy odbiór tych agend był w opinii publicznej sprzeczny: z jednej strony funkcjonowała misja zapewnienia przez służby bezpieczeństwa obywatelom, z drugiej zaś – opinia publiczna dowiadywała się o często niestandardowych, niezgodnych z prawem metodach działań aparatu bezpieczeństwa. Dziś społeczeństwo obywatelskie jest bardziej świadome poczynań agend specjalnych chociażby z racji nadzoru nad służbami specjalnymi przez władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Niemniej jednak owa otoczka tajemniczości nie została do końca rozwiana.

Z całą pewnością należy stwierdzić, że model funkcjonowania służb specjalnych w państwach demokratycznych jest oparty na ich prawnym usytuowaniu w strukturach państwa oraz na wskazaniu służebnej roli, jaką spełniają one wobec tych struktur. Precyzując zaś, służby specjalne wobec polityki państwa demokratycznego wykonują rolę instrumentalną, gdzie cechą najważniejszą jest, aby cele i zadania służb były wspólne z założeniami bezpieczeństwa narodowego, natomiast interesy służb – z interesem państwa[1].

Sama definicja służb specjalnych może stwarzać pewne problemy. W historycznym, tradycyjnym ujęciu mianem tym określa się wywiad i kontrwywiad. Z drugiej jednak strony funkcjonuje ujęcie prawne, w świetle którego jako służby specjalne definiuje się wszystkie agendy prowadzące działania operacyjno-rozpoznawcze. Wynika z tego wniosek, że służby specjalne można definiować przez pryzmat wywiadu i kontrwywiadu lub też poprzez prawem usankcjonowane działania operacyjno-rozpoznawcze, z tym jednak zastrzeżeniem, że w drugim przypadku zaciera się różnica pomiędzy funkcjonowaniem wywiadu i kontrwywiadu a służbami *sensu stricte* policyjnymi (np. Policja, Straż Graniczna, Służba Celna), które także prowadzą czynności operacyjno-rozpoznawcze[2].

Najistotniejsza różnica między wywiadem i kontrwywiadem a policyjnymi służbami (nazwijmy je także specjalnymi) jest taka, że te ostatnie ukierunkowane są zasadniczo na osiągnięcie sukcesu w postaci procesowej. Oznacza to, że pojmowanie służb przez pryzmat czynności operacyjno-rozpoznawczych zakłada przełożenie tych czynności właśnie na efekt procesowy. Z kolei w przypadku wywiadu i kontrwywiadu nie jest to już tak oczywiste; efekt procesowy (choć

[1] S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2005, s. 42–43.

[2] *Ibidem*, s. 13.

zasadniczo istotny) nie odgrywa tu tak silnej roli. Te dwie służby eksponują w czynnościach operacyjno-rozpoznawczych **funkcję informacyjną** polegającą na zdobywaniu, analizie, wnioskowaniu i wreszcie wykorzystaniu informacji w procesach decyzyjnych dotyczących bezpieczeństwa państwa. Klasyczny wywiad i kontrwywiad mają dostarczać decydentom informacje ważne dla realizacji polityki bezpieczeństwa państwa, jak również powinny ochraniać strategiczne informacje (tajemnice własne) przed nieuprawnionym ujawnieniem mogącym poważnie wpłynąć na stan bezpieczeństwa państwa[3]. W tym drugim przypadku służby realizują **funkcję ochronno-kontrolną**.

Wymieniona wyżej tradycyjna, historyczna rola służb specjalnych w państwie jest określona przez następujące elementy[4]:

- działania tajnych służb są powiązane z instytucją władzy,
- celem tych działań jest zdobywanie lub ochrona informacji,
- sposoby pozyskiwania i ochrony informacji są nierozerwalnie powiązane z tajemnicą,
- tajemnica potęguje wpływ na procesy decyzyjne w państwie,
- w tajnej działalności są wykorzystywane osoby mające naturalne dotarcie do informacji,
- tajne służby interesują się przede wszystkim instytucjami, w których są wytwarzane, przechowywane, przekazywane i przetwarzane informacje,
- osoby wykonujące czynności objęte tajemnicą cieszą się zaufaniem decydentów,
- ranga tajnych misji jest w państwie relatywnie wysoka.

A. Misiuk[5], wskazując na cechy charakterystyczne odróżniające służby specjalne od innych podmiotów, które realizują zadania w obszarze ochrony bezpieczeństwa i porządku konstytucyjnego, wymienia następujące elementy:

- przedmiotem działania służb specjalnych są sprawy bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa oraz ochrona obowiązującego porządku konstytucyjnego,

---

[3] Szerzej na ten temat M. Hałasiński, *Służby specjalne i działania specjalne w stosunkach międzynarodowych*, Dokument elektroniczny, e-learning, Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna, Łódź 2011.

[4] S. Zalewski, *Służby specjalne*..., s. 21.

[5] A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego: zagadnienia prawno-ustrojowe*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 19.

- podstawową formą ich działania jest działalność informacyjna ukierunkowana na niejawne pozyskiwanie, gromadzenie, przetwarzanie i weryfikowanie informacji istotnych dla bezpieczeństwa państwa,
- na działalność informacyjną służb specjalnych składają się czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczne,
- uzupełniającą funkcją służb specjalnych, zwłaszcza w dziedzinie kontrwywiadowczej, jest działalność dochodzeniowo-śledcza.

Przyjmując, że bardziej właściwe i precyzyjne z punktu widzenia definiowania służb specjalnych jest ich pojmowanie przez pryzmat wywiadu i kontrwywiadu, należy niewątpliwie odnieść się bezpośrednio do określenia zakresu pojęciowego tych dwóch składowych. Mówiąc najprościej, mianem **wywiadu** określa się z jednej strony samą organizację prowadzącą działalność nastawioną na zdobywanie ważnych ze względu na bezpieczeństwo państwa informacji (nazwijmy to pojęcie mianem instytucjonalnego), z drugiej zaś – sam proces uzyskiwania tychże informacji (podejście utylitarne). Na ogół jednak nie rozdziela się tych dwóch podejść, o czym mogą świadczyć choćby wymienione poniżej przykładowe definicje:

- „specjalne, zazwyczaj państwowe organy, których zadaniem jest nielegalne zdobywanie niedostępnych innymi sposobami informacji o politycznych, gospodarczych, wojskowych i innych działaniach kraju będącego przedmiotem zainteresowania”[6],
- „jeden ze sposobów rozpoznania strategicznego, polegający na zbieraniu za granicą wiadomości o danym kraju; organizacja, instytucja zbierająca te informacje; rzadziej służba śledcza na terytorium własnego kraju”[7].

Z powyższych definicji wynika, że w sensie geograficznym działania wywiadu prowadzone są poza obszarem kraju macierzystego, a tylko w wyjątkowych przypadkach – w obrębie jego terytorium. Wywiad, który gromadzi za granicą informacje istotne z punktu widzenia polityki bezpieczeństwa państwa, pełni wobec tego państwa funkcję zewnętrzną, natomiast działania wywiadowcze (szpiegowskie) organizowane i prowadzone poza granicami kraju nie są

[6] *Encyklopedia szpiegostwa*, tł. Krzysztof Wojciechowski, SPAR, Warszawa 1995, s. 281.

[7] *Słownik języka polskiego*, red. S. Skorupka, H. Auderska, Z. Lempicka, Wiedza Powszechna, Warszawa 1989, s. 48.

prawnie chronione (działalność taka oraz jej uczestnicy są ścigani przez prawo państwa, na którego szkodę, bądź co bądź, działają).

Obszar zainteresowań praktycznie wszystkich służb wywiadowczych można ująć w kilku priorytetowych kierunkach, na których uzyskuje się informacje dotyczące:

- gremiów decyzyjnych i politycznych kształtujących strategię bezpieczeństwa państwa,
- kierunków polityki zagranicznej i obronnej,
- specyfiki gospodarki i infrastruktury krytycznej,
- osiągnięć i placówek naukowo-technicznych,
- samych służb specjalnych[8].

Pojęcie wywiadu kojarzy się zazwyczaj z tajemnicami, zagadkami, zakulisowymi działaniami polityków i decydentów. W działalności wywiadowczej były i są najważniejsze dwa podstawowe elementy: człowiek i informacja. Człowiek wraz ze swoimi możliwościami, ale i ułomnościami, to najmocniejsze i zarazem najsłabsze ogniwo w tajnej działalności, a jego uwaga była i jest ukierunkowana na zdobywanie pilnie strzeżonych informacji gospodarczych, wojskowych, politycznych. Przez stulecia rozwijały się i zmieniały techniki pozyskiwania i przekazywania informacji, jak również skala działań wywiadowczych. W dzisiejszych czasach dotyczą one całej gamy różnorodnych przedsięwzięć, począwszy od analizy środków przekazu, poprzez misterną siatkę osobowych źródeł informacji uplasowanych w różnorodnych środowiskach, aż po wywiad elektroniczny[9].

Gromadzone przez służby specjalne informacje mogą pochodzić z dwojakiego rodzaju źródeł:

- otwartych, ogólnie dostępnych (tzw. biały wywiad): z prasy, radia, telewizji, oficjalnych publikacji,
- nielegalnych (tzw. czarny wywiad), czyli od agentury, z obserwacji, zastosowania środków techniki specjalnej (podsłuch, kontrola korespondencji), wywiadu satelitarnego.

Odnosząc się z kolei do samej definicji informacji wywiadowczej, należy wskazać, że jest to informacja systematycznie i profesjonalnie przetworzona,

---

[8] Oficjalna strona ABW, http://www.abw.gov.pl, 18.07.2011.

[9] J. Piekałkiewicz, *Dzieje szpiegostwa*, Czytelnik, Warszawa 1999, s. 5.

przeanalizowana i przedstawiona w odpowiednim czasie osobie podejmującej decyzje w celu wdrożenia potrzebnych działań[10].

Podstawowym celem praktycznie każdej działalności wywiadowczej jest podejmowanie różnego rodzaju działań zmierzających do pozyskiwania i gromadzenia informacji, które z kolei są analizowane i przetwarzane w kierunku stworzenia dogodnych warunków do podjęcia konkretnych działań i opracowania planów ich realizacji. Zgromadzona na temat przeciwnika wiedza pozwala na:

- ograniczenie zasięgu jego działania,
- zapobieganie następstwom tej działalności,
- uniemożliwienie podjęcia przez niego aktywności skierowanej przeciwko naszemu bezpieczeństwu.

Informacje zebrane przez wywiad mogą być wykorzystane na dwa sposoby:

1) Służą realizacji celów o charakterze **defensywnym**, pozwalają określić wpływ na własne struktury ze strony zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych.
2) **Ofensywne** wykorzystanie wiedzy wywiadowczej służy do przeprowadzenia zmian we własnych systemach bezpieczeństwa lub też uzyskaniu sprzyjającej sytuacji dla skutecznego oddziaływania na inne podmioty[11].

W specyficznej profesji służb specjalnych (zwłaszcza tych o charakterze wywiadowczym) funkcjonuje pojęcie **cyklu wywiadowczego**, które obejmuje system skonstruowany dla potrzeb przekształcania informacji w informacje wywiadowcze, czyli takie, w których błędy i nieprawidłowości redukuje się do minimum. Jest to proces ciągły, polegający na gromadzeniu, przetwarzaniu, analizowaniu i przekazywaniu informacji decydentom. Cykl ten składa się z następujących elementów:

- kierowanie (decydent określa profil wymaganych informacji),
- zbieranie (komórki wywiadowcze pozyskują informacje, stosując różnorodne metody),
- gromadzenie (komórki wywiadowcze gromadzą i porównują informacje z różnych źródeł),

[10] J. Hughes-Wilson, *Największe błędy wywiadów świata*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2002, s. 12.

[11] G. Rdzanka, G. Tokarz, *Służby specjalne. Przeszłość i teraźniejszość*, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2009, s. 175.

– interpretacja (analiza zgromadzonego materiału i przetworzenie go w efekcie w informację wywiadowczą),
– rozpowszechnianie (dystrybucja informacji w różnej postaci – pisemnej, ustnej, zestawienia, raporty)[12].

Funkcjonowanie wywiadu, zdobywana i gromadzona przez służby specjalne wiedza, odgrywa pierwszoplanową rolę w kształtowaniu podstawowych założeń polityki bezpieczeństwa państwa; taka wiedza pozwala na ocenę poziomu bezpieczeństwa państwa oraz wskazuje wybór środków służących do ograniczenia bądź eliminacji wskazanych zagrożeń. Współcześnie wywiad zwiększył zakres swoich zainteresowań i obszary działania. Nie rozpoznaje on już tylko zagadnień politycznych, wojskowych czy gospodarczych; wraz z rozwojem cywilizacyjnym pojawiły się nowe kwestie, które weszły w sposób naturalny w zakres zainteresowań służb wywiadowczych (kultura, ekologia, psychologia, demografia itd.)[13].

Drugi podstawowy element specyfiki funkcjonowania służb specjalnych, czyli **kontrwywiad**, swoje ustawowe zadania wypełnia (przynajmniej w większości) na obszarze kraju macierzystego. Z tego więc powodu jego działalność jest prawnie chroniona i obwarowana normami prawa krajowego. Wewnętrzna funkcja kontrwywiadu w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa państwa i jego obywatelom sprowadza się przede wszystkim do:

– rozpoznania i przeciwdziałania wszelkim przejawom penetracji przez obce służby wywiadowcze,
– ochrony tajemnicy państwowej i służbowej, której ujawnienie mogłoby wpłynąć na stan bezpieczeństwa państwa.

Gdyby ponadto przeanalizować zapisy art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o ABW[14], która jest niewątpliwie służbą o profilu kontrwywiadowczym, to do powyższego katalogu zainteresowań należałoby dodać jeszcze:

– penetrację skrajnych środowisk we własnym kraju,
– działalność antyterrorystyczną (rozpoznanie i monitorowanie wszelkich przejawów noszących znamiona terroryzmu),
– rozpoznanie i monitorowanie wszelkich zagrożeń godzących w podstawy ekonomiczne państwa.

---

[12] J. Hughes-Wilson, *Największe błędy…*, s. 13.

[13] Szerzej na ten temat M. Hałasiński, *Służby specjalne…*

[14] DzU z 2002 r. nr 74 poz. 676 ze zm.

Oprócz tego jednym z podstawowych, ustawowo zdefiniowanych obowiązków funkcjonowania kontrwywiadu praktycznie wszystkich służb na całym świecie jest tzw. ochrona kontrwywiadowcza kraju. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego określa to zagadnienie w sposób następujący: „Zadania związane z kontrwywiadowczą ochroną kraju obejmują z jednej strony ochronę podmiotów, które mogą stanowić przedmiot zainteresowania obcych służb wywiadowczych, z drugiej zaś – monitorowanie działań podejmowanych przez te służby na terytorium RP, w szczególności w celu wykrycia i zneutralizowania prób uzyskiwania informacji metodami niezgodnymi z prawem. Może się to odbywać między innymi poprzez:

- próby nawiązania kontaktu z urzędnikami państwowymi,
- próby uzyskania informacji objętych klauzulą tajności,
- próby pozyskania technologii i towarów podwójnego zastosowania,
- działania w sferze gospodarczej (w szczególności w sektorze energetycznym), które mogą zagrażać podstawom ekonomicznym RP”[15].

Tak więc ochrona kontrwywiadowcza dotyczy przede wszystkim wszelkiego rodzaju urzędów centralnych i ich terenowych przedstawicielstw, podmiotów gospodarki realizujących podstawowe, strategiczne interesy państwa, a także placówek naukowo-badawczych i rozwojowych, w których prowadzi się badania nad technologiami podwójnego zastosowania. Ponadto objęte nią są także choćby siedziby jednostek specjalnych.

Wszystkie wyżej wymienione obiekty, ale także pozostałe elementy wchodzące w ich skład (np. rurociągi, sieci trakcyjne, itd.), tworzą tzw. infrastrukturę krytyczną państwa, podlegającą szczególnemu nadzorowi przez służby specjalne.

Współczesny świat staje w obliczu nowych zagrożeń określanych jako asymetryczne. Specyfika tychże zagrożeń, a zwłaszcza trudność w doborze środków pozwalających na ich zwalczanie, sprawia, że rola służb specjalnych jako wyspecjalizowanych struktur wydaje się nie do przecenienia. To właśnie na służbach specjalnych spoczywa główny obowiązek zdefiniowania i rozpoznania źródeł agresji oraz dostarczenia istotnej wiedzy, która w efekcie pozwoli na wypracowanie konkretnych modeli walki z tego rodzaju zjawiskami niepożądanymi.

[15] Oficjalna strona ABW, http://www.abw.gov.pl, 17.07.2011.

Literatura

Encyklopedia szpiegostwa, tł. Krzysztof Wojciechowski, SPAR, Warszawa 1995.

Hałasiński M., *Służby specjalne i działania specjalne w stosunkach międzynarodowych*, Dokument elektroniczny, e-learning, Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna, Łódź 2011.

http://www.abw.gov.pl.

Hughes-Wilson J., *Największe błędy wywiadów świata*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2002.

Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego: zagadnienia prawno-ustrojowe*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

Piekałkiewicz J., *Dzieje szpiegostwa*, Czytelnik, Warszawa 1999.

Rdzanka G., Tokarz G., *Służby specjalne. Przeszłość i teraźniejszość*, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2009.

Słownik języka polskiego, red. S. Skorupka, H. Auderska, Z. Lempicka, Wiedza Powszechna, Warszawa 1989.

Zalewski S., *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Wydawnictwo AON, Warszawa 2005.

Akty prawne:

DzU z 2002 r. nr 74 poz. 676 ze zm.

INTELLIGENCE AND COUNTERINTELLIGENCE AS THE MAIN COMPONENTS OF THE SPECIFICITY OF THE OPERATION OF SECRET SERVICES

Summary

When determining the area of activity of the secret services, it should certainly be mentioned that this includes the area of broadly understood security of the country and its citizens. The operation of secret services in democratic societies is based on their legal establishment in the country's structures and on their fulfilment of an ancillary role in guarding the assumptions of the national security. Secret services can be defined in a traditional manner from the angle of intelligence and counterintelligence, or by means of legitimized operational and reconnaissance actions. The name *intelligence* is assigned, on the one hand, to an organization conducting activities aimed at gaining information important for the security of the state and, on the other hand, the very pro-

cess of obtaining such information. *Counterintelligence*, on the other hand, performs its statutory activities, as a matter of principle, in its home country, protecting the country's legal structure or infrastructural facilities of strategic importance, economic, scientific, research and development entities. The specificity of contemporary threats defined as *asymmetrical* makes it difficult to select the means of fighting them. Hence, special services are mostly obliged to define and recognize the sources of aggression and provision of significant knowledge which, as a result, will make it possible to develop specific models of fighting undesirable phenomena of a specific kind.

Translated by mLigua Centrum Tłumaczeń

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 772 STUDIA ADMINISTRACYJNE NR 4 2012

MAREK HAŁASIŃSKI

MIEJSCE I ZADANIA AGENCJI BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO PAŃSTWA

Słowa kluczowe: funkcja analityczno-informacyjna, dochodzeniowo-śledcza, operacyjno-rozpoznawcza, kontrolno-ochronna

Keywords: analytical and informational ones, intelligence gathering activities, operational and reconnaissance activities, supervisory and protective activities

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) odgrywa wiodącą rolę wśród instytucji państwa stojących na straży bezpieczeństwa wewnętrznego. Powołana na mocy ustawy o ABW i AW z dnia 24 maja 2002 r.[1] zastąpiła funkcjonujący od 1999 r. Urząd Ochrony Państwa. Powyższa transformacja polskich służb specjalnych doprowadziła do rozdziału organizacyjnego i kompetencyjnego, czego efektem było powstanie odrębnych struktur wywiadowczych (AW) i kontrwywiadowczych (ABW) jako centralnych organów administracji rządowej.

Główne zadania ABW zostały sformułowane w art. 5 ust. 1 pkt 1 cyt. ustawy, gdzie wskazano:

„1. rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa;

[1] DzU z 2002 r. nr 74 poz. 676 ze zm.

2. rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw:
   - szpiegostwa, terroryzmu, naruszenia tajemnicy państwowej i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa;
   - godzących w podstawy ekonomiczne państwa;
   - korupcji osób pełniących funkcje publiczne (…);
   - w zakresie produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami w zakresie znaczenia strategicznego dla bezpieczeństwa państwa;
   - nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, w obrocie międzynarodowym oraz ściganie ich sprawców.

3. realizowanie, w granicach swojej właściwości, zadań służby ochrony państwa oraz wykonywanie funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych;

4. uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego;

5. podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych".

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest typową służbą kontrwywiadowczą, która na płaszczyźnie nałożonych przez ustawodawcę zadań realizuje następujące funkcje:

1. Analityczno-informacyjną.

Jest to najistotniejsza funkcja, jaką wykonują praktycznie wszystkie służby specjalne na całym świecie. Wskazano ją w art. 5 ust. 1 pkt 4 cyt. ustawy: „uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego". We współczesnym świecie wiedza, informacja (zwłaszcza ta wyprzedzająca) jest towarem, za który płaci się ogromne kwoty. Same zaś informacje gromadzone przez służby specjalne mogą pochodzić ze źródeł zarówno legalnych – biały wywiad, jak i nielegalnych – agentura, środki techniki specjalnej, i są przetwarzane w tzw. cyklu informacyjnym, który obejmuje następujące etapy:

- ocenę (sprawdza się, czy informacja jest wiarygodna zestawiając ją z kilkoma źródłami),

- selekcję (dalszej weryfikacji i obróbce poddaje się tylko wiadomości, które są istotne i mogą być w jakiś dalszy sposób wykorzystane),
- analizę (informacje są poddawane interpretacji),
- syntezę (integracja, łączenie danych),
- uformowanie (nadaje się informacji pewien określony kształt – raport, sprawozdanie, itp.).

2. Dochodzeniowo-śledczą, wyrażoną choćby w uprawnieniach funkcjonariuszy ABW zapisanych w art. 23 cyt. ustawy (zatrzymywanie i legitymowanie osób, przeszukania osób i pomieszczeń, stosowanie środków przymusu bezpośredniego, kontrola osobista). Uprawnienia te są wykorzystywane w trakcie gromadzenia materiału dowodowego zaistniałego przestępstwa oraz przy realizacji powierzonych (zleconych) przez prokuraturę lub sąd czynnościach procesowych. Obok czynności procesowych funkcjonariusze wykonują także zadania administracyjne czy porządkowe (wzywanie do określonych zachowań, kontrola bagażu, kontrola miejsc, kontrola osób, egzekwowanie niewykonywanych poleceń poprzez stosowanie środków przymusu bezpośredniego oraz siły fizycznej).

3. Operacyjno-rozpoznawczą, wyrażoną choćby poprzez takie czynności, jak:

- kontrola operacyjna (art. 27): kontrolowanie korespondencji i przesyłek oraz stosowanie środków techniki specjalnej w celu niejawnego uzyskania informacji i dowodów dotyczących przestępstwa, a także ich utrwalenie,
- prowokacja (art. 29): po otrzymaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego może ją zarządzić szef ABW. Polega ona na niejawnym nabyciu lub przejęciu przedmiotów, materiałów pochodzących z przestępstwa, jak też tych, których obrót i posiadanie jest zabronione. Inną czynnością stosowaną w prowokacji jest wręczenie lub przyjęcie przez funkcjonariusza Agencji korzyści majątkowej w celu uwiarygodnienia zgromadzonych dotychczas informacji na temat przestępstwa czy wykrycia sprawców i uzyskania dowodów,
- przesyłka kontrolowana (art. 30): przed wszczęciem postępowania karnego szef ABW może zarządzić niejawną kontrolę nad obrotem, wy-

twarzaniem, przechowywaniem przedmiotów przestępstwa w celu udokumentowania przestępstwa i wykrycia sprawców[2].

Same zaś czynności operacyjno-rozpoznawcze definiowane są jako zespół niejawnych i niekonwencjonalnych działań służących uzyskaniu, sprawdzeniu i wykorzystaniu informacji o osobach lub zdarzeniach będących prawem usankcjonowanym zainteresowaniu. Powyższe działania są realizowane przez uprawnione organy[3].

Działania operacyjne spełniają różnorodne funkcje, z których najważniejsze to:

- funkcja rozpoznawcza – służy stałemu lub czasowemu dopływowi informacji i wypracowaniu modelu ich późniejszego wykorzystania,
- funkcja wykrywcza – sprowadza się do ujawnienia przestępstwa,
- funkcja kierunkująca późniejsze udowadnianie – wskazuje organom procesowym osoby, rzeczy, zjawiska mające znaczenie dla toczącej się sprawy,
- funkcja weryfikująca uprzednie ustalenia – sprawdza zdobyte dotąd informacje,
- funkcja zapobiegawcza – profilaktyka, niedopuszczenie do zaistnienia przestępstwa,
- funkcja ochronna – zabezpieczenie przed działalnością przestępczą[4].

4. Kontrolno-ochronną.

Uwypuklona w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy, w którym czytamy, że do zadań Agencji należy „realizowanie w granicach swojej właściwości zadań służby ochrony państwa oraz wykonywanie funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych".

Realizacja zapisów ww. art. 5 ustawy oznacza nałożenie na ABW głównego ciężaru odpowiedzialności w obszarze przeciwdziałania ujawnieniu informacji niejawnych, a także kontroli i nadzoru nad funkcjonowaniem systemu ochrony informacji niejawnych oraz szkolenia i doradztwa w omawianej materii.

---

[2] Ł. Skoneczny, *Rola ABW w systemie bezpieczeństwa RP*, w: *Przegląd bezpieczeństwa narodowego*, nr 1 (1) 2009, Centralny Ośrodek Szkolenia ABW, Emów 2009, s. 27–28.

[3] T. Hanausek, *Kryminalistyka. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2005, s. 133.

[4] A. Szumski, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, w: *Służby specjalne. Przeszłość i teraźniejszość,* red. G. Rdzanka, G. Tokarz, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2009, s. 282.

Powyższe zapisy znajdują swoje odzwierciedlenie w ustawie o ochronie informacji niejawnych z dnia 5 sierpnia 2010 r.[5]

Na system ochrony informacji niejawnych składają się: bezpieczeństwo osobowe, bezpieczeństwo fizyczne, bezpieczeństwo obiegu dokumentów, bezpieczeństwo przemysłowe oraz bezpieczeństwo teleinformatyczne.

Odpowiedzialność za ochronę informacji klauzulowanych jest realizowana przez ABW na kilku płaszczyznach:

- prowadzenie postępowań sprawdzających w ramach bezpieczeństwa osobowego lub przemysłowego,
- kontroli informacji niejawnych oraz przepisów dotyczących tego zagadnienia,
- ochrony bezpieczeństwa teleinformatycznego,
- szkolenia i konsultacji w omawianym obszarze,
- współpracy z pełnomocnikami ochrony informacji niejawnych.

Prawidłowa i systematyczna realizacja zadań umiejscowionych na powyższych płaszczyznach ma między innymi wyeliminować wszelkiego rodzaju czynniki, które wpływają osłabiająco na ochronę informacji niejawnych. Można do nich zaliczyć choćby:

- nieznajomość przepisów i procedur związanych z omawianą problematyką,
- funkcjonujące w społeczeństwie stereotypy, że nikt nie interesuje się naszym krajem, nic nie zasługuje na ochronę,
- cechy osobowościowe (lekkomyślność, gadulstwo).

Postępowania sprawdzające opisane w rozdziale 5 cyt. ustawy wyrażone są poprzez dwie zasady:

- ograniczonego dostępu (informacje klauzulowane mogą być udostępnione tylko osobie dającej rękojmię zachowania tajemnicy i tylko w zakresie obowiązków służbowych danej osoby),
- udostępniania (informacje niejawne mogą być udostępnione osobie gwarantującej ich ochronę).

[5] Tekst jednolity DzU z 2010 r. nr 182 poz. 1228.

Ustawodawca stwierdza, że powyższe procedury mają na celu ustalenie, czy istnieją wątpliwości dotyczące:

„1) uczestnictwa, współpracy lub popierania przez osobę sprawdzaną działalności szpiegowskiej, terrorystycznej, sabotażowej albo innej wymierzonej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej;
2) zagrożenia osoby sprawdzanej ze strony obcych służb specjalnych w postaci prób werbunku lub nawiązania z nią kontaktu;
3) przestrzegania porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej, a przede wszystkim, czy osoba sprawdzana uczestniczyła lub uczestniczy w działalności partii politycznych lub innych organizacji, o których mowa w art. 13 Konstytucji, albo współpracowała lub współpracuje z takimi partiami lub organizacjami;
4) ukrywania lub świadomego, niezgodnego z prawdą podawania w ankiecie bezpieczeństwa osobowego (…) lub postępowaniu sprawdzającym przez osobę sprawdzaną informacji mających znaczenie dla ochrony informacji niejawnych;
5) wystąpienie związanych z osobą opiniowaną okoliczności powodujących ryzyko jej podatności na szantaż lub wywieranie presji;
6) niewłaściwego postępowania z informacjami niejawnymi (…)".

W toku postępowania sprawdzającego ponadto ustala się, czy istnieją wątpliwości dotyczące (art. 24, ust. 3):

„1) poziomu życia osoby sprawdzanej, wyraźnie przewyższającego uzyskiwane przez nią dochody;
2) informacji o chorobie psychicznej lub innych zakłóceniach czynności psychicznych ograniczających sprawność umysłową i mogących negatywnie wpłynąć na zdolność osoby sprawdzanej do wykonywania prac związanych z dostępem do informacji niejawnych;
3) uzależnienia od alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych".

Podstawą wszczęcia przez ABW postępowania sprawdzającego wobec osoby, która ubiega się o stanowisko lub zlecenie prac związanych z dostępem do informacji niejawnych, jest pisemny wniosek osoby upoważnionej do obsady stanowiska związanego z dostępem do takowych informacji[6].

[6] M. Hałasiński, *Rola ABW w systemie ochrony informacji niejawnych*, w: Zeszyty Naukowe Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku, vol. 45, red. A. Woroniecka-Borowska. R. Dobrzeniecki, Płock 2010, s. 147–155. Zob. także *idem*, *Ochrona informacji niejawnych*

Z kolei postępowania sprawdzające w ramach bezpieczeństwa przemysłowego wiążą się ze sprawdzeniem przedsiębiorcy pod kątem struktury i powiązań kapitału, struktury organizacyjnej i decyzyjnej, struktury i źródła pochodzenia kapitału, systemu ochrony osób, materiałów i obiektów w danej jednostce. Sprawdzeniu podlegają także osoby zatrudnione u przedsiębiorcy wskazane jako te, które powinny mieć dostęp do informacji niejawnych. Z terminem tym są związane wszelkiego rodzaju działania mające zapewnić ochronę informacji niejawnych udostępnianych przedsiębiorcy w związku z umową lub zadaniem wykonywanym na podstawie przepisów prawa. Inaczej mówiąc, oznacza to, że jeśli jednostka A ma świadczyć wyżej wymienione zadania na rzecz jednostki B, w której występują informacje niejawne i samo świadczenie wiąże się z dostępem do nich, to jednostka A musi wykazać się zdolnością do ochrony tychże informacji. Dokumentem potwierdzającym powyższą zdolność jest świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego wydawane, po przeprowadzeniu stosownego postępowania, przez ABW lub SKW. Powyższa procedura została stworzona w celu uszczelnienia obiegu informacji niejawnych i, co oczywiste, wyeliminowania podmiotów, które z różnych względów nie są w stanie sprostać takim szczególnym wymogom lub też w ogóle nie powinny brać udziału w procedurach ubiegania się o poświadczenie bezpieczeństwa przemysłowego[7].

We współczesnym świecie powszechna dostępność do Internetu i jego masowe wykorzystanie we wszystkich rodzajach działalności niesie za sobą możliwość zagrożeń także w kontekście ochrony informacji niejawnych. Przetwarzanie danych w systemach i sieciach teleinformatycznych sprawia, że powiększa się skala tychże zagrożeń. W związku z powyższym ustawodawca nakłada na kierowników jednostek organizacyjnych obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa teleinformatycznego wszystkim systemom oraz sieciom informatycznym, w których są wytwarzane, przetwarzane, przechowywane lub przekazywane informacje niejawne. Systemy i sieci podlegają akredytacji bezpieczeństwa teleinformatycznego przez służby ochrony państwa[8].

---

i innych danych prawnie chronionych jako konieczność bezpiecznego funkcjonowania państwa, w: Zeszyt Naukowy nr 19 Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu, red. I. Dziubek, Kalisz 2010, s. 159–171.

[7] *Idem*, *Służby specjalne i działania specjalne w stosunkach międzynarodowych*, Dokument elektroniczny, e-learning, Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna, Łódź 2011, s. 16–17.

[8] *Ibidem*, s. 17.

W czerwcu bieżącego roku nastąpiły zmiany w strukturze ABW; obecnie przedstawia się ona następująco[9]:

1) Departament Bezpieczeństwa Teleinformatycznego – zajmuje się sprawdzaniem „szczelności" sieci i systemów teleinformatycznych uczestniczących w obiegu informacji niejawnych, certyfikuje systemy teleinformatyczne.
2) Departament Kontrwywiadu – przeciwdziała penetracji ze strony obcych służb specjalnych i szpiegostwu.
3) Departament Bezpieczeństwa Ekonomicznego Państwa – rozpoznaje i zwalcza wszelkiego rodzaju zjawiska godzące w ekonomiczne podstawy funkcjonowania państwa.
4) Departament Zwalczania Terroryzmu – rozpoznaje i zwalcza wszelkie przejawy terroryzmu.
5) Departament Postępowań Karnych – współpracuje z organami sprawiedliwości, prowadzi śledztwa własne i powierzone.
6) Departament Ochrony Informacji Niejawnych – zajmuje się ochroną informacji niejawnych, przeprowadza postępowania sprawdzające, wydaje poświadczenia bezpieczeństwa osobowego i przemysłowego, prowadzi w tym zakresie szkolenia.
7) Departament Wsparcia Operacyjno-Technicznego – zajmuje się obsługą formalną oraz techniczną czynności operacyjnych (np. stosowanie środków techniki specjalnej).
8) Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Audytu – nadzoruje funkcjonariuszy ABW, a zwłaszcza prawidłowość ich postępowania względem pragmatyki służbowej.
9) Centrum Antyterrorystyczne – spływają tu informacje od wszystkich krajowych służb skupionych wokół walki z terroryzmem.
10) Biuro Prawne – zajmuje się obsługą prawną funkcjonowania ABW.
11) Biuro Badań Kryminalistycznych – wykonuje ekspertyzy kryminalistyczne.

[9] Zarządzenie nr 39 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 czerwca 2011 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, MP 2011 nr 57, poz. 572.

12) Centrum Analiz – zajmuje się analizą, weryfikacją i opracowaniem informacji spływających z poszczególnych departamentów (zwłaszcza operacyjnych).
13) Gabinet Szefa.
14) Biuro Ewidencji i Archiwum – gromadzi i przechowuje wszelkiego rodzaju dokumentację wytworzoną przez poszczególne piony w trakcie realizowanych przez nie zadań.
15) Biuro Finansów – prowadzi gospodarkę finansową ABW.
16) Biuro Kadr – prowadzi politykę kadrową Agencji (np. prowadzi nabór do służby, weryfikując poszczególnych kandydatów pod kątem ich przydatności do służby).
17) Biuro Logistyki – logistyczna obsługa funkcjonowania ABW.
18) Centralny Ośrodek Szkolenia w Emowie pod Warszawą.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że ABW jest dość nietypową służbą specjalną. Owa nietypowość wynika z tego, że ABW sprawuje równocześnie kilka funkcji.

Rola pierwszoplanowej instytucji krajowej stojącej na straży bezpieczeństwa wewnętrznego jest podkreślona dodatkowo przez ustawowe przypisanie ABW funkcji koordynatora tegoż bezpieczeństwa. Wyraża się to chociażby w formie nadzoru przez szefa ABW centralnej ewidencji zainteresowań operacyjnych, którą wszystkie służby specjalne mają obowiązek uaktualniać poprzez zgłaszanie prowadzonych lub zakończonych działań operacyjnych[10]. Ponadto właśnie w strukturze ABW funkcjonuje Centrum Antyterrorystyczne, do którego spływają informacje od wszystkich innych służb skupionych wokół walki ze zjawiskiem współczesnego terroryzmu; do Centrum oddelegowani są funkcjonariusze, żołnierze i pracownicy Agencji Wywiadu, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Policji, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Służby Celnej.

W ostatnich latach daje się zauważyć tendencje wzrostu znaczenia służb specjalnych w systemie bezpieczeństwa – zarówno poszczególnych państw, jak i współpracę międzynarodową pomiędzy służbami. Dzieje się tak dlatego, że do głosu dochodzą zagrożenia asymetryczne, z którymi ciężko walczyć; zmianie ulega postrzeganie charakteru współczesnych zagrożeń (zanika wymiar militarny bezpieczeństwa na rzecz tzw. nowych zagrożeń). Powyższe procesy wymu-

[10] Ustawa o ABW i AW, art. 40.

szają niejako transformacje także w obrębie samych służb specjalnych. Zauważalna ewolucja tych służb oraz rozszerzenie zakresu kompetencyjnego i obszaru ich zainteresowań w dużym stopniu jest spowodowana z jednej strony wspomnianymi wyżej zagrożeniami asymetrycznymi, z drugiej zaś – świadomością samych decydentów.

W dzisiejszych czasach praktycznie zacierają się granice pomiędzy zagrożeniami wewnętrznymi i zewnętrznymi, elementy jednych i drugich wzajemnie się przenikają, jedne są często konsekwencją drugich[11]. Dlatego też tak ważna jest współpraca pomiędzy służbami specjalnymi poszczególnych państw. Owa współpraca daje się przede wszystkim zauważyć na płaszczyźnie realizowanych przez służby zadań związanych z funkcjonowaniem koalicji antyterrorystycznej, do której należy także Polska ze swoimi agendami specjalnymi, w tym ABW.

Literatura

Hałasiński M.,, *Ochrona informacji niejawnych i innych danych prawnie chronionych jako konieczność bezpiecznego funkcjonowania państwa*, w: Zeszyt Naukowy nr 19 Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego w Kaliszu, red. I. Dziubek, Kalisz 2010.

Hałasiński M., *Rola ABW w systemie ochrony informacji niejawnych*, w: Zeszyty Naukowe Szkoły Wyższej im. Pawła Włodkowica w Płocku, vol. 45, red. A. Woroniecka-Borowska. R. Dobrzeniecki, Płock 2010.

Hałasiński M., *Służby specjalne i działania specjalne w stosunkach międzynarodowych*, [Dokument elektroniczny, e-learning], Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna, Łódź 2011.

Hanausek T., *Kryminalistyka. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2005.

Rdzanka G., Tokarz G., *Służby specjalne. Przeszłość i teraźniejszość*, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2009.

Skoneczny Ł., *Rola ABW w systemie bezpieczeństwa RP*, w: *Przegląd bezpieczeństwa narodowego*, nr 1 (1) 2009, Centralny Ośrodek Szkolenia ABW, Emów 2009.

[11] G. Rdzanka, G. Tokarz, *Służby specjalne. Przeszłość i teraźniejszość*, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2009, s. 182.

Szumski A., *Czynności operacyjno-rozpoznawcze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, w*: Służby specjalne. Przeszłość i teraźniejszość*, red. G. Rdzanka, G. Tokarz, Oficyna Wydawnicza Arboretum, Wrocław 2009.

Akty prawne:

Ustawa o ABW i AW z dnia 24 maja 2002. (DzU z 2002 r. nr 74 poz. 676 ze zm.).

Ustawa o ochronie informacji niejawnych z dnia 5 sierpnia 2010 r. (DzU z 2010 r. nr 182 poz. 1228).

Zarządzenie nr 39 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 czerwca 2011 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, MP 2011 nr 57 poz. 572.

THE PLACE AND TASKS OF THE INTERNAL SECURITY AGENCY (AGENCJA BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO) IN THE COUNTRY'S INTERNAL SECURITY SYSTEM

Summary

The transformation of Polish secret services in the year 2002, led to the organizational and competence-based division of the Office for State Protection (Urząd Ochrony Państwa) operating since 1999, which resulted in the creation of separate intelligence and counterintelligence structures as central bodies of government administration. The Internal Security Agency is a typical counterintelligence service, which simultaneously performs several functions on the basis of the tasks imposed by the legislator: *analytical and informational ones* on the basis of information, which may be of significant importance for the state's internal security and its constitutional order; *intelligence gathering activities* used for gathering evidence for crimes or performing procedural acts ordered by the prosecutor's office or the court; *operational and reconnaissance activities* i.e. the application of, amongst other things, special technique measures for gaining information and evidence of a crime in a secret manner and, finally, *supervisory and protective activities* in the area of prevention of disclosure of non-public information and supervision of the operation of their protective systems. In recent years, the nature of contemporary threats has been changing in a significant manner, which causes the boundaries between internal and external risk to blur. Elements of those threats inter-

penetrate or ones result from the other. Therefore, contemporary times require evolution of these services aimed at extending the scope of their competences and the area of their interest.

Translated by mLingua Centrum Tłumaczeń