ABC Administracji

Administracja publiczna wobec wyzwań współczesności

Praca zbiorowa pod red.

Sławomira Fundowicza, Krzysztofa Filipiaka, Pawła Świtala

TOM III, grudzień 2013

ISBN 978-83-937938-2-2

ABC

Administracji

Administracja publiczna wobec wyzwań współczesności

Praca zbiorowa pod red.

Sławomira Fundowicza, Krzysztofa Filipiaka, Pawła Świtala

„SKAUTH”

Monografia naukowa **978-83-937938-2-2**

Recenzenci:

Dr hab. Sławomir Fundowicz
Dr hab. Sławomir Patyra
Dr Martin Bożek
Dr Krzysztof Filipiak

Redaktorzy naukowi:
dr hab. Sławomir Fundowicz, prof. UTH
dr Krzysztof Filipiak
mgr Paweł Świtał

Redakcja techniczna: Paweł Świtał
Skład: Paweł Świtał, Urszula Król

© Copyright: Studenckie Koło Naukowe Administratywistów „SKAUTH”,
Wydział Ekonomiczny, Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego
im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu
tel. (48) 361 74 33 email: skauth@wp.pl
www.uniwersytetradom.pl

ISBN 978-83-937938-2-2

Utwór w całości ani we fragmentach nie może być powielany ani rozpowszechniany za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych bez pisemnej zgody posiadacza praw autorskich.

TOM III

Radom, grudzień 2013.

Spis treści

ROZDZIAŁ I 7

Optymalne unormowanie postępowania z ofertą zawierającą rażąco niską cenę, jako wyzwanie współczesnej administracji 7

ROZDZIAŁ II 22

Problematyka naliczania opłat adiacenckich w świetle dokonanych zmian przepisów prawa 22

ROZDZIAŁ III 32

Wpływ nowoczesnych technologii informacyjno – komunikacyjnych na metamorfozę administracji publicznej 32

ROZDZIAŁ IV 43

Informatyzacja Administracji Publicznej, nowa jakość czy stare problemy? 43

ROZDZIAŁ V 52

Aktualne problemy z świadczeniem usług drogą elektroniczną 52

w administracji publicznej 52

Rozdział VI 63

Zwykły podpis elektroniczny jako jeden z rodzajów podpisu elektronicznego 63

Rozdział VII 73

E-administracja: korzyści i zagrożenia 73

Rozdział VIII 83

Rola organów administracji publicznej w egzekwowaniu zakazu testowania produktów kosmetycznych na zwierzętach 83

Rozdział IX 94

Zasady postępowania organów administracji publicznej w relacjach z petentami przy wydawaniu decyzji administracyjnych oraz podatkowych 94

Rozdział X 108

Zasady postępowania o zawarcie umowy na koncesje budowlane lub usługi w kontekście innych zasad zawartych w przepisach szczególnych oraz prawie unijnym 108

Rozdział XI 118

Koncepcje i myśl Leona Petrażyckiego jako kompleksowy środek w procesie udoskonalania działalności administracji publicznej oraz procesie kształcenia kadr administracji publicznej w dobie problemów i wyzwań 118

Rozdział XII 126

Wybrane aspekty sankcji administracyjnej 126

Rozdział XIII 135

Problem bezczynności oraz przewlekłości postępowania administracyjnego a konieczność przestrzegania zasad ogólnych procedury administracyjnej oraz praw jednostki w społeczeństwie obywatelskim 135

Rozdział XIV 147

Wspieranie rodzinnych form opieki zastępczej jako wyzwanie dla samorządu terytorialnego 147

Rozdział XV 159

Prywatyzacja zadań publicznych – szansą czy zagrożeniem dla administracji XXI wieku?. 159

Rozdział XVI 168

Podwyższenie jakości usług świadczonych przez administrację - wyzwanie dla polskiej administracji 168

Rozdział XVII 177

Instytucje skarg i wniosków obywateli, a ich wpływ na działalność administracji publicznej 177

Rozdział XVIII 190

Obywatelskie prawo dostępu do informacji publicznej a transparentność działania administracji 190

Rozdział XIX 200

Dotychczasowa ewolucja i przyszłość sołectwa jako jednostki pomocniczej gminy 200

Rozdział XX 209

Świadczenia wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako instrument ochrony matki dziecka w razie macierzyństwa na tle wyzwań związanych z polityką demograficzną 209

Rozdział XXI 220

Mazowiecka Sieć Ośrodków Doradczo - Informacyjnych w zakresie innowacji jako przykład dobrej praktyki Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego 220

Rozdział XXII 231

Zarządzanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego na tle wyzwań administracji 231

Rozdział XXIII 242

Logistyka w zarządzaniu kryzysowym w samorządzie 242

Rozdział XXIV 255

Komunikacja z mediami w zarządzaniu kryzysowym w samorządzie 255

Rozdział XXV 264

Problem korupcji jako wyzwanie współczesnej administracji 264

Rozdział XXVI 275

Strategia rozwoju zasobów ludzkich w administracji 275

Rozdział XXVII 286

Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej jako nowoczesne narzędzie komunikacji państwa z obywatelem 286

Rozdział XXVIII 301

Administracja publiczna wobec problematyki partnerstwa publiczno-prywatnego 301

Rozdział XXIX 314

Ubój rytualny zwierząt. Analiza stanu prawnego 314

Rozdział XXX 320

Wybrane aspekty zarządzania administracją publiczną- perspektywy i doświadczenie 320

Rozdział XXXI 341

Funkcje administracji publicznej w procesie integracji europejskiej 341

ROZDZIAŁ I

Optymalne unormowanie postępowania z ofertą zawierającą rażąco niską cenę, jako wyzwanie współczesnej administracji

Beata Wieczerzyńska[1]

Abstract

Optimization rules of conduct of the offer, which contains an abnormally low price, it is a very important issue for the government, because it ultimately to minimize expenditure of public funds and minimize the risk of non-performance of a public contract with the principle of competitiveness. Linking these goals is a challenge that administrations should meet.

Wstęp

Współczesne gospodarki krajów europejskich charakteryzują się znaczącym udziałem wydatków sektora publicznego w produkcie krajowym brutto. Duża część tych wydatków realizowana jest w postaci bezpośrednich lub pośrednich zakupów wyrobów, usług lub robót budowlanych.

Dla prawidłowego funkcjonowania wspólnego jednolitego rynku wewnętrznego Unii Europejskiej istotne znaczenie ma efektywna polityka zamówień publicznych, które są ważnym narzędziem interwencjonizmu gospodarczego i socjalnego. Wydatkowanie setek miliardów euro przez dysponentów środków publicznych, generuje popyt na dostawy, usługi czy roboty budowlane oraz ma pośredni wpływ na funkcjonowanie swobód gospodarczych tego rynku.[2]

Aby zoptymalizować wydatki publiczne, jak również zapewnić przedsiębiorcom równy dostęp do rynków opierających się na zamówieniach publicznych, społeczeństwa reprezentowane poprzez władze ustawodawcze zbudowały system regulacji, w oparciu o który, odbywają się zakupy realizowane ze środków publicznych. Właściwy kształt tych

[1] **Dr Beata Wieczerzyńska** - Uniwersytet Technologiczno – Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu Wydział Ekonomiczny Katedra Prawa.

[2] A. Cieśliński (red.), *Wspólnotowe prawo gospodarcze, T.II,* C.H.Beck Warszawa 2007, s.704-705.

regulacji oraz otoczenia instytucjonalnego, łącznie zwanych systemem zamówień publicznych, stanowi jedno z podstawowych wyzwań stojących przed organami władz państwowych.

Jednym z istotnych problemów pojawiającym się w praktyce zamówień publicznych, jest oferowanie przez wykonawców cen na tyle niskich, że istnieje już na wstępie obawa, iż za tak niską cenę wykonawca nie będzie w stanie prawidłowo zrealizować zamówienia, a więc, że cena jest rażąco niska. Aby zapobiec sytuacjom wystąpienia ryzyka niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia publicznego, a tym samym perturbacjom w wydatkowaniu środków publicznych, Prawo zamówień publicznych oddaje do dyspozycji zamawiających instrument ochrony w postaci instytucji postępowania wyjaśniającego i odrzucenia oferty zawierającej rażąco niską cenę. Jednakże, jak podnosi się w literaturze, a także wynika to z głosów praktyków (np. w słynnej już sprawie chińskiego konsorcjum COVEC na budowę odcinka autostrady A2)[3], instrument ten nie jest doskonały i z przyczyn formalnych częstokroć wygrywają oferty z ceną bardzo zaniżoną, ocierającą się o zaniżenie „rażące", a jednak na tyle dobrze uzasadnione, że nie można oferty tej odrzucić. Praktyka taka jest elementem szerszego zagadnienia o negatywnym zabarwieniu, a mianowicie swoistego „dyktatu ceny" w zamówieniach publicznych. Aby temu przeciwdziałać UZP przygotował gruntowną nowelizację wskazanych instytucji oraz przepisów ustawy z nią powiązanych.

Celem pracy jest przedstawienie analizy obecnego stanu prawnego postępowania z ofertą o rażąco niskiej cenie, jak również projekcja zmian zaproponowanych przez UZP, dążących do optymalizacji postępowania w tym zakresie .

Cena rażąco niska – pojęcie i istota w poglądach doktryny oraz judykaturze

Jedną z podstawowych zasad prawa zamówień publicznych jest zasada uczciwej konkurencji wyrażona wprost w art.7 ust. 1 Prawa zamówień publicznych[4]. Regulacja ta zobowiązuje zamawiającego do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji[5]. Realizacja tej zasady następuje m.in. poprzez rzetelny proces badania i oceny ofert złożonych przez wykonawców.

[3] Wyrok KIO z dn. 17.11.2009r. , sygn. akt KIO/UZP 1400/09, uzp.gov.pl.
[4] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004r. *Prawo zamówień publicznych* t.j. Dz.U. z 2013r. poz. 907 ze zm. – dalej PZP.
[5] J. Pieróg, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz,* C.H.Beck, Warszawa 2010, s.67.

Zamawiający w pierwszym rzędzie bada oferty pod kątem wykluczenia przesłanek, które powodować będą odrzucenie konkretnej oferty, bowiem w razie zaistnienia którejś z nich, dalsze postępowanie z ofertą, w szczególności jej ocena, będzie niepotrzebne. Katalog przesłanek odrzucenia oferty wskazany został w art. 89 ust. 1 PZP. Jest to katalog zamknięty i nie może być traktowany rozszerzająco[6]. Zgodnie z treścią art. 89 ust.1 PZP, zamawiający odrzuca ofertę m.in. – pkt.4 - jeżeli zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia. Przepis ten ma charakter obligatoryjny, co oznacza, że zamawiający w tej sytuacji ma obowiązek, nie zaś tylko uprawnienie do odrzucenia oferty.

Ustawa wprowadzając tę przesłankę nie definiuje pojęcia „rażąco niska cena". Takiej definicji nie znajdujemy także w aktach prawa wtórnego Unii Europejskiej, regulujących rynek zamówień publicznych[7]. Dla jego wyjaśnienia i doprecyzowania należy zatem, sięgnąć do poglądów doktryny, wyjaśnień Urzędu Zamówień Publicznych (UZP) i orzecznictwa.

Sformułowanie „rażąco niska cena" jest nieostre a co za tym idzie – ocenne i subiektywne. Z wyjaśnień UZP wynika, że oferta z rażąco niską ceną jest to oferta z ceną niewiarygodną, nierealistyczną w porównaniu do cen rynkowych podobnych zamówień. Oznacza to cenę znacznie odbiegającą od cen przyjętych, wskazującą na fakt realizacji zamówienia poniżej kosztów wytworzenia usługi, dostawy bądź roboty budowlanej[8].

Stosując wykładnię językową, należałoby przyjąć, że zwrot ten oznacza ofertę z ceną niewiarygodnie niską, oczywiścia, znacząco, w sposób rzucający się w oczy odbiegającą *In minus* od cen rynkowych[9]. Jednakże wykładnia językowa wydaje się być niewystarczającym narzędziem usunięcia wątpliwości co do rozumienia pojęcia „rażąco niska cena", bowiem z jednych pojęć nieostrych, wpada się w pętlę kolejnych, równie ocennych i niewskazujących właściwych desygnatów tego pojęcia. Taki tok rozumowania podziela Sąd Okręgowy w Krakowie[10] mówiąc, że *„Pojęcie ceny "rażąco niskiej" pozostaje pojęciem nieostrym, bez względu na zastosowanie pomocniczo wykładni tego pojęcia przy użyciu Słownika Języka Polskiego PWN. Nieostrość ta nie może być w ten sposób usunięta, ponieważ Słownik czy inne tego typu źródła tłumacząc pojęcie posługują się dalszymi*

[6] M. Chmaj (red.), *Zamówienia publiczne,* Wyd. Publicus Warszawa 2010, s. 244.
[7] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/18/WE z dnia 31marca 2004r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi Dz. Urzędowy UE Nr 134, poz. 114 – tzw. dyrektywa klasyczna (eur-lex.eu); Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/17/WE z dnia 31marca 2004r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych Dz. Urzędowy UE Nr 134, poz. 1 – tzw. dyrektywa sektorowa (eur-lex.eu).
[8] J. Olszewska-Stompel, *Rażąco niska cena w świetle orzecznictwa KIO i judykatury- rekomendacje dla zamawiających i wykonawców,* Lex-el. Nr 116883, dostęp 10.10.2013r.
[9] Słownik Języka Polskiego, sjp.pwn.pl (dla hasła „rażący"), dostęp 10.10.2013r.
[10] Wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 23 kwietnia 2009r. , sygn. akt. XII Ga 88/09, Lex-el. Nr 552013.

pojęciami o równie nieostrym charakterze jak "wyraźna" czy "bardzo duża" różnica w cenie, które podlegają interpretacji subiektywnej. Należy zatem, oprzeć analizę na innych kryteriach. Należą do nich przykładowo: odbieganie całkowitej ceny oferty od cen obowiązujących na danym rynku w taki sposób, że nie ma możliwości realizacji zamówienia przy założeniu osiągnięcia zysku; zaoferowanie ceny, której realizacja nie pozwala na utrzymanie rentowności wykonawcy na tym zadaniu; niewiarygodność ceny z powodu oderwania jej od realiów rynkowych". Podobnie Sąd Okręgowy w Warszawie[11] stwierdził, że "*kwota 1 zł, jako odpowiadająca miesięcznemu kosztowi zarządzania obiektami i wynagrodzenia zarządcy (...), jest oczywiście nierealna z punktu widzenia logiki i doświadczenia życiowego i racjonalności decyzji ekonomicznych przedsiębiorców*". Słusznie też wskazuje G. Wicik, że w przepisie dotyczącym rażąco niskiej ceny chodzi raczej o tzw. cenę spekulacyjną, która może powodować, że wykonawca nie wywiąże się z umowy, co generuje poważne problemy po stronie zamawiającego[12].

Zauważyć należy, że w orzecznictwie kształtującym się w Unii Europejskiej wskazano, że sprzeczne z zasadą wspierania rzeczywistej konkurencji w zamówieniach publicznych i niedopuszczalne jest automatyczne, wyłącznie na podstawie kryterium arytmetycznego, uznawanie za rażąco niskie cen poniżej pewnego poziomu, albo poniżej wartości szacunkowej ustalonej przez zamawiającego, bez dania oferentom możliwości wykazania, że ich oferty są rzetelnie skalkulowane. Europejski Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się jednoznacznie w tej kwestii wskazując, że postanowienia unijnych dyrektyw nie dają państwom członkowskim prawa do automatycznej dyskwalifikacji ofert na podstawie kryterium arytmetycznego, natomiast uregulowania krajowe winny przewidywać procedurę mającą na celu ustalenie czy oferta nie przedstawia ceny rażąco niskiej[13].

Wydaje się, że wobec niedookreśloności pojęcia „rażąco niska cena", widoczne jest dążenie przez zamawiających do pewnego arytmetycznego określania „rażącego" zaniżenia ceny i brak na to zgody Zespołu Arbitrów a potem Krajowej Izby Odwoławczej. Orzeczenia KIO ustalają stabilną i jednolitą linię orzeczniczą silnie podkreślającą nieprzydatność, czy wręcz niezgodność z prawem wszelkich sztywnych określeń procentowych różnic

[11] Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 6 września 2002 r., sygn. akt. V Ca 1020/02, ZPO 2002, nr 1, poz. 68.
[12] G. Wicik, P. Wiśniewski, *Prawo zamówień publicznych, Komentarz,* Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2007, s. 452.
[13] Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22.06.1989r. C-103/88 w sprawie Fratelli Costanzo SpA przeciwko Comune di Milano – podano za D. Piasta, *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, cz.1,* UZP Warszawa 1999, s.36, uzp.gov.pl.

cenowych tak, że mogą budzić podejrzenie o „rażące" zaniżenie ceny. Dla przykładu można wskazać następujące stanowiska KIO: „*...o istotności różnicy (w cenie) nie można mówić w sytuacji, kiedy oscyluje ona na poziomie nieco ponad 10% (...) w dzisiejszej rzeczywistości gospodarczej różnice te kształtują się nawet na poziomie 50% i nie stanowią o rażąco niskiej cenie. (...)za nieuprawnioną należy uznać interpretację przepisu art.90 ust.1 ustawy Pzp prowadzącą do wniosku, iż występowanie jakichkolwiek różnic albo różnic na poziomie odpowiednio ok. 10 i 20% (...)obliguje zamawiającego do wszczęcia postępowania wyjaśniającego w przedmiocie rażąco niskiej ceny"*[14] oraz *„...Dla uznania, że cena jest rażąco niska nie jest wystarczające matematyczne określenie, że cena odbiega o określoną wartość (np.. 20%, 30% czy 60%) od ceny innego wykonawcy, składającego ofertę w postępowaniu. Dla uznania, że cena jest rażąco niska konieczne jest wskazanie, że przy określonym przedmiocie zamówienia nie jest możliwe wykonanie zamówienia za oferowaną cenę, bez ryzyka ponoszenia strat przez wykonawcę..."*[15].

Nawiązując do ostatniego zdania powyższego orzeczenia KIO, aktualne stanowisko judykatury przenosi akcent uznania ceny za rażąco niską i przyjmuje jako rozstrzygające w tej mierze, pewne racjonalne zachowanie reguł rynkowych przez wykonawcę.

Oferowanie ceny, przy której wykonanie umowy byłoby dla wykonawcy nieopłacalne, a cena oderwana jest całkowicie od realiów rynkowych, czego przykładem może być oferowanie towarów poniżej kosztów zakupu lub wytworzenia albo oferowanie usług za symboliczną kwotę[16], stanowić może ofertę nieuczciwą, o rażąco zaniżonej cenie. Za taką może być uznana oferta, której realizacja nie pozwala na utrzymanie rentowności wykonawcy, naraża go na straty, realizowanie zadania poniżej kosztów[17].

Obowiązek odrzucenia takiej oferty jest spowodowany z jednej strony obawą o nienależyte wykonanie zamówienia, z drugiej zaś - brakiem zgody na zachowania wykonawców, które godzą w uczciwą konkurencję.

Wobec problemów, które nieustannie mają zamawiający, z określeniem czy zaproponowana przez wykonawcę cena jest niska i może być ofertą najkorzystniejszą, czy jest już „rażąco niska" i nie daje rękojmi należytego wykonania zamówienia, Urząd Zamówień Publicznych zaproponował nowelizację ustawy PZP[18]. Znamienne jest, że odchodzi się tu w ogóle do stosowania pojęcia „rażąco niska cena" na rzecz nowego

[14] Wyrok KIO z dn. 28.04.2011r. , sygn. akt KIO 814/11, uzp.gov.pl.
[15] Wyrok KIO z dn. 13.01.2009r. , sygn. akt KIO/UZP 1492/08, uzp.gov.pl.
[16] Wyrok Sądu Okręgowego w Katowicach z dn. 30.01.2007r. sygn. akt XIX Ga 3/07, uzp.gov.pl.
[17] Wyrok KIO z dn. 28.03.2008r., , sygn. akt KIO/UZP 226/08, uzp.gov.pl.
[18] Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych z dnia 11.04.2013r., uzp.gov.pl.

pojęcia – „cena uzasadniona i zapewniająca wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów prawa". Ma to być przesłanka odrzucenia oferty przewidziana w art. 89 ust. 1 pkt 4 PZP („wykonawca, w procedurze przewidzianej w art. 90 ustawy, nie wykazał, iż zawarta w jego ofercie cena jest uzasadniona i zapewnia wykonanie zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów prawa"). Natomiast okolicznością wszczęcia przez zamawiającego postępowania zmierzającego do wykazania, iż cena oferty wykonawcy jest uzasadniona i zapewnia wykonanie zamówienia, ma być sytuacja, gdy „cena oferty wydaje się zbyt niska i budzi wątpliwości zamawiającego, co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia […]".[19]

Wydaje się, że projektodawca chcąc uczynić zadość postulatom praktyków zamówień publicznych, popada w marazm kolejnych pojęć nieostrych dających szerokie pole uznaniowości rozstrzygnięć zamawiającego, choć niewątpliwie z kolei, zaproponowane rozwiązanie posiada walor elastyczności, który jednakowoż będzie działał sprawnie tylko przy założeniu racjonalności, uczciwości i gospodarności działań zamawiającego oraz, co szalenie istotne - braku nacisków korupcyjnych.

Wstępne ustalenie rażącego zaniżenia ceny – odniesienie zaoferowanej ceny do wartości przedmiotu zamówienia

Decyzja zamawiającego o odrzuceniu oferty z tej przyczyny, iż zachodzi podejrzenie o zastosowanie rażąco niskiej ceny, obligatoryjnie musi być poprzedzona postępowaniem wyjaśniającym wobec wykonawcy, który taką ofertę złożył.

W pierwszej kolejności, zamawiający dokonując otwarcia ofert poznaje ceny wszystkich oferentów. Jeśli któraś z nich wzbudzi jego podejrzenie jako nadmiernie niska, jest obowiązany wstępnie sytuację zbadać. Punktem odniesienia dla tego wstępnego rozpoznania czy ma on do czynienia z rażąco niską ceną, jest porównanie jej do ustalonej przez siebie, w trybie art. 32 – 35 PZP, wartości zamówienia powiększonej o podatek VAT.

[19] Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych w wersji z dn.5.09.2013r., uzp.gov.pl.

Jeśli po ustaleniu wartości zamówienia nastąpiła zmiana okoliczności mających wpływ na dokonane ustalenie, zamawiający przed wszczęciem postępowania dokonuje zmiany wartości zamówienia[20].

W wyniku odniesienia zaoferowanej ceny do ustalonej wartości zamówienia powiększonej o podatek VAT, zamawiający uzyskuje informację, jaki procent ceny oszacowania przedmiotu zamówienia stanowi zaoferowana cena. Z rzecznictwa KIO wnioskować można, że jeżeli proporcja ta oscyluje w okolicach 50% wzbudzić to powinno wątpliwości zamawiającego. Jest to jednak tylko kryterium pomocnicze, otwierające drogę do wszczęcia właściwego postępowania wyjaśniającego w trybie art. 90 ust. 1 PZP. Nie przesądza natomiast na tym etapie, że cena jest rażąco niska.[21] Cenę tę należy odnieść do konkretnego przedmiotu zamówienia.[22]

Stosowanie jako jedynego punktu odniesienia dla ustalania czy dana cena jest rażąco niska - wartości przedmiotu zamówienia, nie jest miarodajne[23]. Jeden z mierników, który należałoby wziąć pod uwagę, zgodnie z linią orzecznictwa KIO, są ceny ofert konkurencyjnych. Odmiennego zdania jest J. Pieróg, który uzasadnia *„…iż cenę oferty należy odnosić do przedmiotu zamówienia, a nie do cen zaproponowanych przez innych wykonawców. Chodzi tu, bowiem nie o wykrycie czynu nieuczciwej konkurencji w stosunku do innych wykonawców, lecz o wyeliminowanie z postępowania wykonawców niewiarygodnych z uwagi na proponowanie nierealistycznej ceny”*.[24]

Zwrócić jednak trzeba uwagę, że jeśli w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego kilka ofert posiada ceny bardzo zbliżone do siebie może to oznaczać, że rynek ustala cenę w taki sposób i bywa, że ceny te znacznie odbiegają od ustalonego przez zamawiającego szacunku. Niewielkie różnice cenowe między ofertami można traktować, jako objaw zwykłej, rynkowej konkurencji.[25]

W konsekwencji należy powiedzieć, że o konieczności przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w trybie art. 90 ust. 1 i 2 ustawy PZP, powinien decydować wynik analizy ofert pod kątem:

1. szacunkowej wartości przedmiotu zamówienia powiększonej o podatek VAT,
2. porównania z innymi złożonymi ofertami,

[20] R. Jędrzejewski, *Przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,* PARP Warszawa 2011, s.9; publikacja w ramach projektu „Nowe podejście do zamówień publicznych – szkolenia i doradztwo”, parp.gov.pl.
[21] Wyrok KIO z dn. 21.07.2009r., sygn. akt KIO/UZP 866 i 879/09, uzp.gov.pl.
[22] Wyrok KIO z dn. 18.07.2008r., sygn. akt KIO/UZP 671/08, uzp.gov.pl.
[23] Wyrok KIO z dn. 20.10.2011r. sygn. akt KIO 2192/11, uzp.gov.pl.
[24] J. Pieróg, *Prawo zamówień…,*teza 2, s.328.
[25] Wyrok KIO z dn.31.01.2013r, sygn. akt KIO 99/13, uzp.gov.pl.

3. cen rynkowych

Istotne przy tym jest nastąpienie więcej niż jednego ze wskazanych elementów by powziąć wątpliwości i wszcząć procedurę wyjaśnień sposobu kalkulacji ceny.[26] Rozpoznanie ich powinno nastąpić przez pryzmat wiedzy, doświadczenia i rozeznania rynkowego członków komisji zamawiającego.

Wystąpienie do wykonawcy o wyjaśnienie powoduje powstanie po stronie zamawiającego domniemania faktycznego zaoferowania ceny rażąco niskiej w stosunku do przedmiotu zamówienia.[27] Domniemanie to ma jednak charakter wzruszalny, bowiem wykonawca może je obalić przez złożenie wyczerpujących wyjaśnień pozwalających zamawiającemu prawidłowo przeanalizować kalkulację i składowe zaoferowanej ceny oraz ostatecznie orzec, czy jest ona, jako całość rażąco niska. Czynności te podejmowane są w kolejnym etapie – postępowaniu wyjaśniającym.

Wszczęcie i przebieg postępowania wyjaśniającego oraz jego skutki

W wypadku, gdy, po przeprowadzeniu wstępnego badania ofert w sposób opisany powyżej, zamawiający poweźmie wątpliwości co do prawidłowości ceny i domniemywa jej zaniżenie przez wykonawcę, jest obowiązany zwrócić się do niego o udzielenie w określonym terminie wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny. Obowiązek ten przewidziany jest w art. 90 ust.1 PZP. W związku z tym, iż w prawie wtórnym Unii Europejskiej funkcjonuje podobne uregulowanie, TS UE następująco wyjaśnił, jaki był zamysł prawodawcy unijnego we wprowadzeniu takiej regulacji: ”*..zgodnie z art. 55 dyrektywy 2004/18, jeżeli w przypadku danego zamówienia, oferty wydają się rażąco niskie względem świadczenia, instytucja zamawiająca przed odrzuceniem tych ofert „zwraca się na piśmie o podanie szczegółów, dotyczących składowych elementów ofert, które uważa za istotne”. Z powyższych przepisów, sformułowanych w sposób imperatywny, wynika w sposób jasny, że zamiarem prawodawcy Unii było ustanowienie względem instytucji zamawiających wymogu, by dokonywały one weryfikacji składowych elementów rażąco niskich ofert, poprzez nałożenie na nie w tym celu obowiązku zażądania*

[26] Wyrok KIO z dn. 14.08.2008r, sygn. akt KIO/UZP 794/08, uzp.gov.pl.
[27] R. Pruszowski, *Ocena ofert przez pryzmat rażąco niskiej ceny,* Zamówienia publiczne. Doradca Nr 5/2012, s.40.

od kandydatów przedstawienia uzasadnienia koniecznego do wykazania, że oferty te są poważne.".[28]

Postępowanie wyjaśniające musi nastąpić przed wyborem najkorzystniejszej oferty. Wezwanie do złożenia wyjaśnień powinno dotyczyć elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny. Oznacza to, że zamawiający z odpowiednią dozą szczegółowości i precyzji powinien sformułować swoje wezwanie do wykonawcy. Jest to o tyle istotne, że treść wezwania wyznacza zakres wyjaśnień, jakich oczekuje zamawiający. Znaczy to także, iż co do wskazanych w wezwaniu elementów powziął wątpliwości i wyjaśnienie ich go szczególnie interesuje. Z drugiej strony, zakresu tego, jako pewnego minimum, winien trzymać się wykonawca w swoich wyjaśnieniach.

Zamawiający nie ma obowiązku wskazywać wykonawcy, jakie dokumenty lub dowody należy złożyć. Po stronie i w interesie wykonawcy leży swobodna ocena sytuacji i wybór, w zakresie minimum wyznaczonego wezwaniem, jakie dokumenty, wyliczenia, kalkulacje i inne wyjaśnienia przedstawi. Wykonawca powinien dążyć do przekonania zamawiającego, że jego wątpliwości co do wysokości zaoferowanej ceny nie są uzasadnione.

Jeżeli zamawiający nie wskazał w wezwaniu konkretnych elementów, również ustawa nie wskazuje ani formy ani zakresu składanych wyjaśnień pozostawiając w tym względzie swobodę wykonawcy, który w zależności od jego indywidualnej sytuacji może przedstawić czynniki i uwarunkowania, które wpływają na poziom zaoferowanej ceny. Żaden natomiast przepis nie zobowiązuje wykonawcy do przedstawienia np. szczegółowej kalkulacji ceny oferty.[29]

Lektura orzecznictwa dostarcza przykładów, że zamawiający w bardzo różny sposób formułują treść wezwania, mimo iż faktycznie determinuje ona w dużej mierze dalszy tok postępowania wyjaśniającego. Przykładem może być sytuacja, w której zamawiający wyraźnie doprecyzował, iż oczekuje podania szczegółowych nośników cenowych wybranych pozycji kosztorysu ofertowego i wskazał poszczególne pozycje tego kosztorysu, do których winien odnieść się wykonawca. Ponadto zamawiający poprosił o wskazanie kopalni, z której będzie pobierane kruszywo wraz z badaniami i atestami spełniającymi warunki opisane w dokumentacji projektowej. Wykonawca złożył szczegółowe wyjaśnienia zgodne z zakresem wyznaczonym przez zamawiającego, po czym zamawiający nie biorąc ich pod uwagę, dokonał oceny i odrzucił ofertę, jako rażąco niską, biorąc za podstawę własne

[28] Wyrok TSUE z dnia 29.03.2012r., sygn. akt C-599/10, w sprawie SAG ELV Slovensko a.s .przeciwko `Urad, eur.lex.eu.
[29] Wyrok KIO z dn.13.06.2013r., sygn. akt KIO 1282/13, uzp.gov.pl.

rozeznanie cen rynkowych. Wykonawca nie miał możliwości odniesienia się do ustaleń Zamawiającego, które legły u podstaw decyzji o odrzuceniu jego oferty.[30]

W wyżej przytoczonym orzeczeniu Trybunał Sprawiedliwości UE wskazał istotne cechy postępowania wyjaśniającego mówiąc, iż *„…zaistnienie, w odpowiednim momencie procedury badania ofert, skutecznej debaty na zasadzie kontradyktoryjności pomiędzy instytucją zamawiającą a kandydatem, aby mógł on wykazać, że jego oferta jest poważna, stanowi wymóg dyrektywy 2004/18 mający zapobiec arbitralności instytucji zamawiającej i zagwarantować konkurencję między przedsiębiorstwami na zdrowych zasadach”.* Zatem postępowanie wyjaśniające wszczynane przez zamawiającego w trybie art. 90ust.1 PZP, powinno być prowadzone z zachowaniem zasady kontradyktoryjności. Oznacza to, że strony mają możliwość podnoszenia wszelkich okoliczności na obronę swoich twierdzeń, powoływania wszelkich dowodów, jednakże pewne minimum zawsze wyznacza tu treść wezwania do złożenia wyjaśnień wystosowane przez zamawiającego.

Z istoty kontradyktoryjności wynika także, że zamawiający nie może pominąć przy badaniu i ocenie czy cena jest faktycznie rażąco niska wyjaśnień wykonawcy, może także kilkakrotnie zwracać się do niego o ponowne wyjaśnienia, pozwolić odnieść się wykonawcy do zebranych przez siebie informacji, czy rozeznania cen rynkowych.
Powiedzieć jednak należy, że prezentowany jest też pogląd odmienny mówiący, iż wezwanie wykonawcy do udzielenia wyjaśnień na podstawie art.90 ust.1 PZP ma charakter jednokrotny a złożone wyjaśnienia nie mogą być uzupełniane poza wyznaczonym przez zamawiającego terminem.[31]

W literaturze przychylność znajduje ostatni z wymienionych poglądów. Podnoszone jest, że jedno wezwanie ze strony zamawiającego do udzielenia wyjaśnień w trybie art.90 ust.1 powinno zmobilizować wykonawcę do przedstawienia w sprawie wszystkich posiadanych dowodów oraz udzielenia wyczerpujących wyjaśnień. Jeśli oczekiwania zamawiającego w tym względzie nie zostaną spełnione uznać należy, ze wykonawca nie dysponuje innymi dowodami, czy też wiedzą ponad to, co przedstawione zostało w odpowiedzi na pierwsze wezwanie. Tak samo należy podejść do biernego zachowania wykonawcy, który w ogóle nie zareaguje na pismo zamawiającego. Zwracanie się do wykonawcy po raz kolejny o udzielenie wyjaśnień stanowi niepotrzebne przedłużanie postępowania. Z uwagi na treść art. 6 k.c. w zw. z art. 14 PZP to na wykonawcy spoczywa ciężar udowodnienia, że jego oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, skoro z faktu tego

[30] Wyrok KIO z dn.31.01.2013r, sygn. akt KIO 99/13, uzp.gov.pl.
[31] Wyrok KIO z dn.312.08.2009r., sygn. akt KIO/UZP 1066/09, uzp.gov.pl.

wywodzi skutki prawne.[32] Podobnie wyraził się, co do rozkładu ciężaru dowodu w postępowaniu wyjaśniającym, Sąd Okręgowy w Częstochowie mówiąc, iż *„…to na wykonawcy spoczywa obowiązek złożenia wyczerpujących wyjaśnień, które pozwoliłyby zamawiającemu na ocenę, czy przedmiotowa cena nie jest rażąco niska. W przypadku, gdy wyjaśnienia są niedostateczne, zachodzą podstawy do odrzucenia oferty”.*[33]

Istotne zmiany w zakresie postępowania wyjaśniającego przewiduje projekt nowelizacji PZP z dnia 5 września 2013r.[34] Według uzasadnienia, projektodawca chce odejść od pojęcia „rażąco niska cena” na rzecz wskazania i doprecyzowania okoliczności, w których zamawiający ma obowiązek zwrócić się do wykonawcy o wyjaśnienia, a więc gdy cena oferty wydaje się nadmiernie niska i będzie budzić wątpliwości u zamawiającego, co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia. Będzie to pomoc dla administracji publicznej w podejmowaniu właściwej decyzji w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Ponadto, zgodnie zamysłem projektodawcy, zamawiający będzie mógł określić te elementy oferty, które uważa za elementy istotne dla uzasadnienia niskiego poziomu ceny oferty. Przepisy będą precyzować sposób weryfikacji i badania ceny oferty jednoznacznie wskazując, iż zamawiający może nie tylko, jak ma to miejsce obecnie, żądać wyjaśnień dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny, ale może żądać podania szczegółów dotyczących składowych elementów oferty i składowych elementów ceny.

Jasną w swej prostocie propozycję zmian PZP przedstawił W. Dzierżanowski. Wskazał m.in., że szacunkowa wartość zamówienia, którą sporządza zamawiający powinna być podana do wiadomości wykonawców. W tym względzie postuluje zmianę rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego[35]. Zmiana tej regulacji spowodowałaby, że wykonawcy przystępując do kalkulacji cen wiedzieliby jak sam zamawiający oszacował wartość przedmiotu zamówienia. Mając taki punkt odniesienia wykonawcy wiedzieliby, czy skalkulowane przez nich ceny mogą wydać się zamawiającemu wątpliwe i byłby na to przygotowany. Taka wiedza tworzyłaby od początku atmosferę rzetelności i transparentności w postępowaniu.[36]

Po wpłynięciu do zamawiającego wyjaśnień wykonawcy, przystępuje on do ich badania i analizy odnosząc do całości zaoferowanej ceny. Jeśliby nawet wątpliwości

[32] P. Banasik, *O rażąco niskiej cenie oferty raz jeszcze*, Lex-el. 109011, dostęp 2.11.3013r.
[33] Wyrok SO w Częstochowie z dn. 12.08.2005 r., sygn. akt VI Ca 464/05, uzp.gov.pl.
[34] Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych w wersji z dn.5.09.2013r., uzp.gov.pl.
[35] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26.10.2010r.w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, Dz. U. Nr 223, poz. 1458.
[36] W. Dzierżanowski, *Potrzeba poprawy rozwiązań,* Zamówienia publiczne. Doradca Nr 5/2012, s.24.

zamawiającego dotyczyły zaniżenia poszczególnych elementów składowych ceny oferty, to ostatecznie ocenie pod kątem odrzucenia oferty, podlega cena, jako całość.[37]

Ponadto art. 90ust.2 PZP nakazuje zindywidualizowane podejście zamawiającego do wyjaśnień udzielonych przez wykonawcę. Badać i analizować je musi biorąc pod uwagę pewne obiektywne czynniki, do których należą:

- oszczędność metody wykonania zamówienia
- wybrane przez wykonawcę rozwiązania techniczne
- wyjątkowo sprzyjające warunki wykonywania zamówienia dostępne dla konkretnego wykonawcy
- oryginalność projektu wykonawcy
- wpływ pomocy publicznej udzielonej wykonawcy.

Wszystkie te okoliczności mają dotyczyć konkretnego, zindywidualizowanego wykonawcy a nie dotyczyć warunków dostępnych, czy też dotykających całej branży czy sektora rynku.

Dla prawidłowej i rzetelnej oceny czy dana cena jest rażąco niska należy uwzględnić całokształt okoliczności występujących w sprawie, w tym specyfikę rynku, którego dotyczy realizowane zamówienie charakteryzującego się np. zmiennością cen, agresywną polityką cen przedsiębiorstw działających w danym segmencie rynku, jak również zróżnicowane dla każdego wykonawcy koszty administracyjne, polityka kadrowo- płacowa czy przyjęty współczynnik kalkulacji zysku.[38] Każdy element wyjaśnień powinien wskazywać w jakim stopniu przyczynił się do obniżenia zaoferowanej ceny.

Projekt nowelizacji PZP zakłada istotną zmianę w zakresie sposobu postępowania zamawiającego w przypadku otrzymania wyjaśnień wykonawcy.[39] Zamawiający w trybie konsultacji z wykonawcą będzie weryfikował składowe elementy oferty. Podczas konsultacji wykonawca będzie mógł przedstawić, oprócz dowodów w zakresie żądanym przez zamawiającego, również dowody dotyczące innych elementów składowych oferty, które w ocenie wykonawcy mają wpływ na niską cenę oferty.

Jak się wydaje, taki kształt postępowania wyjaśniającego jest najbardziej zbliżony do preferowanego przez Trybunał Sprawiedliwości UE w cytowanym już orzeczeniu, w którym sąd ten mówił o konieczności istnienia w postępowaniu „*..debaty na zasadzie kontradyktoryjności pomiędzy instytucją zamawiającą a kandydatem, aby mógł on wykazać,*

[37] W. Dzierżanowski, *Komentarz do art. 89 Prawa zamówień publicznych,* Lex-el, dostęp.11.11.2013r.
[38] Wyrok KIO z dn.5.11.2008 r., sygn. akt KIO/UZP 1137/08, uzp.gov.pl.
[39] Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych w wersji z dn.5.09.2013r., uzp.gov.pl.

że jego oferta jest poważna…”. Konsultacje pomiędzy zamawiającym a wykonawcą zdają się zmierzać w tym właśnie kierunku.

Jeżeli wykonawca na wezwanie zamawiającego nie złoży wcale wyjaśnień, albo złoży, co prawda wyjaśnienia, ale są one enigmatyczne, ogólne, pomijające wskazane w wezwaniu zamawiającego elementy, a więc tak jakby ich wcale nie było, albo też nie wykaże w wyjaśnieniach, że cena nie jest rażąco zaniżona – nie zostanie obalone domniemanie rażąco niskiej ceny. W takiej sytuacji art.90 ust. 3 PZP nakazuje zamawiającemu odrzucić ofertę wykonawcy, który nie złożył wyjaśnień lub jeśli dokonana ocena wyjaśnień potwierdza, że oferta zawiera rażąco niską cenę w stosunku do przedmiotu zamówienia.

Zakończenie

Optymalizacja uregulowań postępowania z ofertą, która zawiera rażąco niską cenę, jest zagadnieniem bardzo istotnym dla administracji, bowiem chodzi ostatecznie o zminimalizowanie wydatkowania publicznych środków oraz minimalizacji ryzyka niewykonania umowy o zamówienie publiczne przy zachowaniu zasady konkurencyjności. Powiązanie tych celów jest wyzwaniem, któremu organy administracji powinny sprostać.

Bibliografia

A) Akty prawne

1. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004r. *Prawo zamówień publicznych* t.j. Dz.U. z 2013r. poz. 907 ze zm
2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/18/WE z dnia 31marca 2004r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi Dz. Urzędowy UE Nr 134, poz. 114
3. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/17/WE z dnia 31marca 2004r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych Dz. Urzędowy UE Nr 134, poz. 1
4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26.10.2010r.w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, Dz. U. Nr 223, poz. 1458

B) Orzecznictwo

1. Wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z dn. 23.04.2009r., sygn. akt. XII Ga 88/09
2. Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 6.09.2002 r., sygn. akt. V Ca1020/02
3. Wyrok Sądu Okręgowego w Częstochowie z dn.12.08.2005 r., sygn. akt VI Ca464/05
4. Wyrok Sądu Okręgowego w Katowicach z dn. 30.01.2007r. sygn. akt XIX Ga 3/07
5. Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 5.01.2007 r., sygn. akt V Ca 214/06
6. Wyrok TSUE z dnia 29.03.2012r., sygn. akt C-599/10
7. Wyrok ETS z dnia 22.06.1989r. C-103/88
8. Wyrok KIO z dn. 28.04.2011r., sygn. akt KIO 814/11
9. Wyrok KIO z dn. 13.01.2009r., sygn. akt KIO/UZP 1492/08
10. Wyrok KIO z dn. 28.03.2008r., sygn. akt KIO/UZP 226/08
11. Wyrok KIO z dn. 21.07.2009r., sygn. akt KIO/UZP 866 i 879/09
12. Wyrok KIO z dn. 18.07.2008r., sygn. akt KIO/UZP 671/08
13. Wyrok KIO z dn. 20.10.2011r. sygn. akt KIO 2192/11
14. Wyrok KIO z dn.31.01.2013r, sygn. akt KIO 99/13
15. Wyrok KIO z dn. 14.08.2008r, sygn. akt KIO/UZP 794/08
16. Wyrok KIO z dn.13.06.2013r., sygn. akt KIO 1282/13
17. Wyrok KIO z dn. 12.08.2009r., sygn. akt KIO/UZP 963/09
18. Wyrok KIO z dn.5.11.2008 r., sygn. akt KIO/UZP 1137/08
19. Wyrok KIO z dn. 17.11.2009r. , sygn. akt KIO/UZP 1400/09

C) Publikacje

1. Cieśliński A. (red.), *Wspólnotowe prawo gospodarcze, T.II,* C.H. Beck Warszawa 2007
2. Chmaj M. (red.), *Zamówienia publiczne,* Publicus, Warszawa 2010.
3. Jędrzejewski R., *Przygotowanie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,* PARP, Warszawa 2011
4. Piasta D., *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości*, cz.1,UZP Warszawa 1999
5. Pieróg J., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz,* C.H.Beck, Warszawa 2010.
6. Wicik G., Wiśniewski P., *Prawo zamówień publicznych, Komentarz,* C. H. Beck, Warszawa 2007

D) Pozycje czasopiśmiennicze

1. Dzierżanowski W., *Potrzeba poprawy rozwiązań,* Zamówienia publiczne, Doradca Nr 5/2012
2. Pruszowski R., *Ocena ofert przez pryzmat rażąco niskiej ceny*, Zamówienia publiczne, Doradca Nr 5/2012

E) Inne źródła

1. Olszewska-Stompel J., *Rażąco niska cena w świetle orzecznictwa KIO i judykatury-rekomendacje dla zamawiających i wykonawców,* Lex-el. Nr 116883
2. Banasik P., *O rażąco niskiej cenie oferty raz jeszcze,* Lex-el. 109011
3. Dzierżanowski W., *Komentarz do art. 89 Prawa zamówień publicznych,* Lex-el.
4. Projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych w wersji z dn. 05.09.2013r
5. Dzierżanowski W., *Komentarz do art. 89 Prawa zamówień publicznych,* Lex-el, dostęp 11.11.2013r

ROZDZIAŁ II

Problematyka naliczania opłat adiacenckich w świetle dokonanych zmian przepisów prawa

Małgorzata Pracka[40]

Abstrakt

The purpose of this article is to discuss issues of the adiacencka fee in the context of changes in Minister's Council Regulation of 21 September 2004 on the evaluation of the property and prepare the report on the evaluation, which came into force on 26 August 2011.The above amendment introduced the method of calculating the percentage of the value of the expenditure incurred by the property owner to build a technical infrastructure based on the total investment. This way of deduction means that in case of charging the adiacencka fee, property owners who participated with the municipality in the cost of infrastructure investment, are in a much worse situation than the other property owners who did not show any interest in the built infrastructure. The whole discussion is intended to demonstrate a lack of reasonable prerequisites for the function of the legal system introduced regulation which violates the principle of social justice and undermines public confidence in a sense of justice, therefore, we should argue for a change the above cited regulation.

Wstęp

Na wartość nieruchomości wpływ ma wiele czynników. Spośród najważniejszych wymienić należy przeznaczenie nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, dogodne położenie, na które składa się odpowiednie sąsiedztwo, dostępność komunikacyjna, a także dostęp do infrastruktury technicznej. Brak uzbrojenia terenu obniża wartość nieruchomości i klasyfikuje ją na rynku jako towar gorszej jakości, gdyż potencjalny nabywca zdaje sobie sprawę z kosztów jej ewentualnego wyposażenia w media, które

[40] **Dr Małgorzata Pracka** - Adiunkt w Katedrze Prawa Uniwersytetu Technologiczno -Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

pozwalają na wykorzystanie nieruchomości do celów budowlanych. W ramach realizacji zadań własnych gminy, przy zaangażowaniu środków publicznych, dokonuje się inwestycji w infrastrukturę, która służy dobru wspólnemu. Wzrost wartości nieruchomości spowodowany budową urządzeń infrastruktury technicznej, uprawnia do naliczenia opłaty adiacenckiej, która jako obciążenie o charakterze publicznoprawnym jest uiszczana na rzecz gminy.

Specyfikę opłat adiacenckich reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.[41] Obowiązek uiszczenia opłaty adiacenckiej powstaje w wyniku:

1) budowy urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi;
2) podziału nieruchomości;
3) scalenia i podziału nieruchomości.

Przesłanką uprawniającą organ do naliczenia opłaty, w przypadkach wyżej wymienionych, jest wzrost wartości nieruchomości. W praktyce, najczęstszą przesłanką ustalania opłat adiacenckich jest wzrost wartości nieruchomości spowodowany budową urządzeń infrastruktury technicznej. Opłata adiacencka jest naliczana w odniesieniu do każdej nieruchomości bez względu na jej rodzaj, położenie, jeżeli urządzenia infrastruktury technicznej zostały wybudowane z udziałem środków publicznych, z wyłączeniem nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego z wyłączeniem nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne.

Zgodnie z art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, *„przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej należy rozumieć budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych*. Analizując przytoczoną definicję należy stwierdzić, że stanowi ona zamknięty katalog urządzeń, wybudowanie których uprawnia do wymierzenia opłaty adiacenckiej. Skoro ustawodawca nie posłużył się wyrażeniem „w szczególności”, a także wyliczeniem przykładowym, to poza

[41] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami , tekst jednolity: Dz. U. 2010 Nr 102, poz. 651 z późn. zm.

urządzeniami wymienionymi w tej definicji wybudowanie jakiegokolwiek innego urządzenia nie uprawnia do naliczenia tej opłaty.[42]

Właściciele nieruchomości uczestniczą w kosztach budowy urządzeń, o których mowa wyżej, poprzez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich. Oprócz właścicieli nieruchomości zobowiązanymi z tytułu opłaty adiacenckiej są także użytkownicy wieczyści, którzy na podstawie przepisów szczególnych nie mają obowiązku wnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste oraz użytkownicy wieczyści, którzy za zgodą właściwego organu wnieśli jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego.

Dla istoty opłaty adiacenckiej ważne znaczenie ma wyrok NSA, w którym zawarto tezę, iż *„wobec właściciela nieruchomości, która jest wyposażona w określone urządzenia komunalne, energetyczne lub gazowe i w której sąsiedztwie w czasie późniejszym zostało wybudowane drugie takie samo urządzenie, nie może być ustalona (...) opłata adiacencka związana z kosztami budowy drugiego takiego samego urządzenia*."[43] Jak wyjaśnił ponadto E. Mzyk: *„chodzi tu tylko o już istniejące urządzenie (takie samo), które ma charakter publiczny w tym znaczeniu, że służy do użytku powszechnego. Okoliczność więc, że właściciel nieruchomości zainstalował sobie we własnym zakresie np. urządzenie wodociągowe (z własnego ujęcia wodnego) lub kanalizacyjne (podłączenie budynku do indywidualnego zbiornika) nie zwalnia go od obowiązku uiszczenia opłaty adiacenckiej w sytuacji, gdy gmina wybuduje publiczną sieć wodociągową lub kanalizacyjną. Co więcej, nawet wówczas, gdy właściciel nieruchomości w opisanej sytuacji nie będzie korzystał (nie podłączy się) z publicznej sieci wodociągowej czy kanalizacyjnej, będzie on miał obowiązek uiszczenia opłaty adiacenckiej*."[44] Należy zatem podkreślić, iż obowiązek właściciela nieruchomości uczestniczenia w kosztach budowy urządzenia infrastruktury technicznej wynika wprost z brzmienia art. 144 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami i nie jest uzależniony od tego, czy osoba zobowiązana do ponoszenia opłaty adiacenckiej faktycznie korzysta z tego urządzenia.[45]

Wysokość opłaty adiacenckiej wynosi nie więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Wartość nieruchomości według

[42] G. Bieniek, A. Hopfer, Z. Marmaj, E. Mzyk, R. Źróbek, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2000, t. I, s.176.
[43] Wyrok NSA z dnia 19 marca 1991 r., sygn. akt SA/Lu 79/91, ONSA 1991, nr 2, poz. 41.
[44] G. Bieniek (red.), S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 632.
[45] Wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA 1464/00, lex nr 81973; zob. także wyrok NSA z dnia 13 grudnia 1994 r., sygn. akt SA/Lu 514/94, Wokanda nr 5/95, s. 32.

stanu przed wybudowaniem urządzeń i po ich wybudowaniu określana jest na podstawie cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty. Jednakże ustalając wysokość takiej opłaty organ wykonawczy gminy nie działa na zasadzie dowolności, bo ustalenie stawki procentowej tej opłaty należy do rady gminy, która podejmuje w tej sprawie stosowną uchwałę. Słusznie zatem orzekł NSA, iż organ wykonawczy gminy nie może wydać decyzji administracyjnej w przedmiocie ustalenia opłaty adiacenckiej, jeżeli na podstawie art. 146 ust.2 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie została podjęta uchwała rady gminy w sprawie ustalenia stawki procentowej tej opłaty. Fakt wydania takiej decyzji stanowi dla organu odwoławczego oczywistą przesłankę za jej uchyleniem, gdyż została ona wydana z naruszeniem prawa. Przedmiotowa uchwała rady gminy stanowi przepis o charakterze normatywnym, jest przepisem gminnym i materialnoprawną podstawą w zakresie wysokości stawki procentowej do wydania decyzji przez organ wykonawczy gminy.[46] Uchwała rady miejskiej jest bowiem warunkiem koniecznym do skutecznego skorzystania przez gminę z możliwości ustalenia opłaty i musi być podjęta przed wszczęciem postępowania w tej sprawie. Stanowi ona podstawę prawną wydawanej decyzji, zatem nieważna uchwała pociąga za sobą nieważność wydanej decyzji.[47]

Postępowanie w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, a więc prowadzone jest w trybie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, z uwzględnieniem szczególnych warunków i odrębności określonych w art. 147 i 148 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którymi istnieje możliwość rozłożenia płatności z tytułu opłaty adiacenckiej na raty, a obowiązek wnoszenia opłaty powstaje, nie tak jak w kpa z dniem, w którym decyzja staje się ostateczna, ale po upływie 14 dni od tego dnia.[48] Wójt, burmistrz albo prezydent miasta może wydać taką decyzję z określeniem wysokości opłaty, każdorazowo po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi.

[46] Wyrok NSA - Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach z dnia 25 lipca 2000 r., sygn. akt II SA./Ka 2052/1998, ONSA 2001/3/142.
[47] Por. także wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 lutego 2007 r., sygn. akt II SA/GI 654/06, lex nr 340165; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 maja 2004 r., sygn. akt II SA/Wr 1585/01, lex nr 173433; wyrok NSA w Katowicach z dnia 25 lipca 2000 r., sygn. akt II SA/Ka 2052/98, ONSA 2001/3/142.
[48] M. Gdesz, *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2002, s. 151.

Z uwagi na publicznoprawny charakter opłaty adiacenckiej postępowanie w przedmiocie jej naliczenia wszczynane jest z urzędu. W aktualnym stanie prawnym wartość nieruchomości według stanu przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej i po ich wybudowaniu ustala się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej.

Z punktu widzenia interesów właściciela nieruchomości istotne znaczenie ma art. 148 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym przy ustaleniu opłaty adiacenckiej, różnicę między wartością jaką nieruchomość ma po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością jaką miała przed ich wybudowaniem, pomniejsza się o wartość nakładów poniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. W praktyce bardzo często zdarza się, iż właściciele nieruchomości partycypują w tego typu gminnych inwestycjach np. poprzez oddawanie na rzecz gminy części swoich nieruchomości niezbędnych pod budowę drogi lub innego urządzenia infrastruktury technicznej. Co więcej, często spotykaną formą aktywności społecznej jest zawiązywanie tzw. społecznych komitetów budowy drogi, budowy wodociągu etc. W ramach tej działalności, właściciele nieruchomości partycypują finansowo w kosztach takiego przedsięwzięcia, gdyż są żywo zainteresowani wyposażeniem swoich nieruchomości w niezbędną infrastrukturę techniczną. Ratio legis przytoczonego wyżej art. 148 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami polega na tym, że daje możliwość odliczenia aktywnym właścicielom nieruchomości od ustalanej opłaty adiacenckiej wartości poniesionych przez nich nakładów. Jest to o tyle istotna regulacja, gdyż nie wszyscy właściciele nieruchomości partycypują finansowo w ramach działalności komitetów na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej, jako, że działalność w ramach społecznych komitetów jest dobrowolną formą aktywności lokalnej. W sytuacji zatem ustalania opłaty adiacenckiej bardzo często stan faktyczny przedstawia się w ten oto sposób, że część właścicieli nieruchomości partycypowało finansowo w danej inwestycji, natomiast pozostali właściciele nie wykazywali żadnego zaangażowania i w stosunku do takich osób art. 148 ust. 4 cyt. wyżej ustawy nie będzie miał zastosowania.

Niestety, w związku z wejściem w życie w dniu 26 sierpnia 2011 r. zmian do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2004 r., nr 207, poz. 2109 z późn. zm.), doszło do zmiany przepisów dotyczących sposobu określania wartości nakładów

poniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej.

Zmiany w w/w rozporządzeniu wprowadzają procentową metodę wyliczenia tych nakładów. Zgodnie bowiem z § 40 ust. 4 ww. rozporządzenia, przy określaniu wartości nakładów, o których mowa w art. 148 ust. 4 ustawy, stosuje się odpowiednio sposób określenia wartości nakładów, o którym mowa w § 28 ust. 6 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym przy określaniu wartości nakładów poniesionych przez użytkownika wieczystego, o których mowa w art. 77 ust. 4 i 5 ustawy, wartość nakładów stanowi iloczyn wartości określonych na podstawie § 35 ust. 3 pkt 1 i procentowego udziału użytkownika wieczystego w kosztach budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej.

Oznacza to, że wartość nakładów po zmianie ww. rozporządzenia należy przeliczyć w stosunku procentowym do wartości całości inwestycji a wynik pomnożyć przez wzrost wartości nieruchomości.

W mojej ocenie, wprowadzone zmiany do cytowanego wyżej rozporządzenia wypaczyły sens art. 148 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż taki sposób przeliczania nakładów właścicieli partycypujących w kosztach budowy infrastruktury technicznej powoduje, że ponoszą oni dużo większe obciążenia niż osoby, które nie partycypowały w kosztach inwestycji.

Przedstawiony problem najlepiej zobrazuje poniższy przykład:

Wartość nieruchomości przed wybudowaniem infrastruktury technicznej –50 000 zł

Wartość nieruchomości po wybudowaniu infrastruktury technicznej –55 000 zł

Różnica w wartości – 5 000 zł

Wartość inwestycji – 300 000 zł

Wpłata właściciela – 3 000 zł

Procentowy udział w kosztach budowy – 1 %

Wartość nakładów (zgodnie z § 28 ust. 6 cyt. wyżej rozporządzenia) – 30 zł

Kwota po odjęciu wartości nakładów – 4 970 zł

Opłata adiacencka (przy założeniu stawki 50%) – 2 485 zł

Przed wprowadzeniem zmian w w/w rozporządzeniu od różnicy wartości nieruchomości powstałej na skutek wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej odejmowano rzeczywistą wpłatę właściciela i na podstawie tego wyniku ustalano opłatę adiacencką. Analogicznie do powyższego przykładu od kwoty 5 000 zł odejmowano 3 000 zł co daje wynik 2000 zł, a opłata adiacencka (przy założeniu stawki 50%) wynosiłaby 1000 zł.

Mając powyższe na uwadze, różnica w opłacie adiacenckiej przed zmianą i po wprowadzeniu zmian ww. rozporządzeniu wynosi prawie 1 500 zł. na niekorzyść właścicieli nieruchomości, którzy angażują się w lokalne przedsięwzięcia i aktywnie działają na rzecz rozwoju swoich miejscowości.

Efektem wprowadzonych zmian w ww. rozporządzeniu jest masowa rezygnacja zawiązanych już komitetów budowy z dalszych działań mających na celu budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. W obecnym stanie prawnym właściciele nieruchomości, którzy dokonali nakładów na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej są w zdecydowanie gorszej sytuacji prawnej, niż osoby nie partycypujące w przedsięwzięciach lokalnych w żaden sposób. Może to prowadzić do naruszenia art. 8 kodeksu postępowania administracyjnego stanowiącego, że organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej.

Wprowadzone zmiany przepisów prawnych w zakresie przeliczania nakładów właścicieli nieruchomości są w mojej ocenie niezgodne z duchem społeczeństwa obywatelskiego, podważają zasadę zaufania obywatela do państwa, stanowią zagrożenie dla zasady ochrony praw nabytych czy też zasady nieretroakcji, które to zasady wynikają z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Tym bardziej, że brak jest przepisów przejściowych w obowiązującym rozporządzeniu co powoduje, że od dnia 26 sierpnia 2011 roku we wszystkich sprawach związanych z ustaleniem opłaty adiacenckiej, niezależnie od daty wszczęcia postępowania, należałoby stosować nowe przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, co znalazło potwierdzenie na gruncie sądowoorzeczniczym oraz w decyzjach organów odwoławczych od decyzji w zakresie naliczenia opłaty adiacenckiej.[49]

Na chwilę obecną jednak orzecznictwo sądowoadministracyjne stoi na stanowisku, iż obowiązujące przepisy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego nie powinny być stosowane przy określaniu wartości nakładów poniesionych przez właściciela (użytkownika wieczystego) na rzecz budowy urządzeń infrastruktury technicznej, które uwzględnia się przy ustaleniu opłaty adiacenckiej, jeżeli warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury

[49] Por. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17.01.2013 r., sygn. akt VIII SA/Wa 800/12, lex nr 1274923, Decyzja SKO w Radomiu z dnia 20.06.2012 r., SKO.AD.43.1513.2012, niepubl.; Decyzja SKO w Radomiu z dnia 30.08.2012r., SKO.AD.57.1622.2012, niepubl.; Decyzja SKO w Radomiu z dnia 3.09.2012r., SKO.AD.68.1690.2012, niepubl., Decyzja SKO w Radomiu z dnia 3.09.2012r., SKO.AD.76.1829.2012, niepubl.

technicznej albo do korzystania z wybudowanej drogi zostały stworzone przed dniem ich wejścia w życie tj. przed 26.08.2011 r.[50] Uzasadnieniem dla powyższego jest fakt, iż brak stanowiska ustawodawcy w kwestii intertemporalnej nie przesądza o bezpośrednim działaniu nowego uregulowania. Przyjęcie bowiem zasady bezpośredniego działania nowych przepisów prawa dla ustalenia opłaty adiacenckiej, kiedy tym prawem są dodane przepisy aktu wykonawczego w sprawie wyceny nieruchomości, stanowiłoby niewątpliwie naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa, zasady ochrony praw nabytych oraz nieretroakcji prawa.

Niemniej jednak powyższe stanowisko wypracowane na gruncie orzecznictwa sądowoadministracyjnego dotyczy jedynie określania wartości nakładów poniesionych przez właściciela (użytkownika wieczystego) na rzecz budowy urządzeń infrastruktury technicznej, jeżeli warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo do korzystania z wybudowanej drogi zostały stworzone przed dniem wejścia w życie cyt. wyżej rozporządzenia, tj. przed 26.08.2011 r. W pozostałych przypadkach ustalania opłat adiacenckich należy stosować sposób określania wartości nakładów poniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej zgodny z brzmieniem § 40 ust. 4 ww. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.

Wnioski

De lege ferenda należy zgłosić postulat dotyczący zmiany ww. rozporządzenia w zakresie umożliwiającym odliczenie wartości nakładów poniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej bez ich procentowego przeliczania w odniesieniu do wartości całej inwestycji. Powyższe odzwierciedla bowiem zasadę sprawiedliwości społecznej, umacnia zaufanie obywateli do państwa prawa i umożliwi w sposób racjonalny realizowanie inwestycji infrastrukturalnych przez gminę w oparciu o współpracę z mieszkańcami lokalnych społeczności.

[50] Por. WSA w Warszawie z dnia 14.03.2013 r., sygn. akt VIII SA/Wa 873/12, niepubl.; wyrok WSA w Warszawie z dnia 06.03.2013 r., sygn. akt VIII SA/Wa 841/12, niepubl.; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20.02.2013 r., sygn. akt VIII SA/Wa 805/12, niepubl.; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20.02.2013 r., sygn. akt VIII SA/Wa 799/12, niepubl.

Bibliografia

a) Akty prawne

1. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jednolity: Dz. U. 2010 Nr 102, poz. 651 z późn. zm

2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity: Dz. U. 2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm

3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, Dz. U. 2004 Nr 207, poz. 2109 z późn. zm

b) Orzecznictwo

1.Wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2002 r., sygn. akt I SA 1464/00, lex nr 81973

2. Wyrok NSA - Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach z dnia 25 lipca 2000 r., sygn. akt II SA./Ka 2052/1998, ONSA 3/2001 poz.142

3. Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 1994 r., sygn. akt SA/Lu 514/94, Wokanda nr 5/95

4. Wyrok NSA z dnia 19 marca 1991 r., sygn. akt SA/Lu 79/91, ONSA 1991, nr 2, poz. 41

5. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 marca 2013 r., sygn. akt VIII SA/Wa 873/12, niepubl

6. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 marca 2013 r., sygn. akt VIII SA/Wa 841/12, niepubl

7. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt SA Wa 805/12, niepubl

8. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt VIII SA/Wa 799/12, niepubl

9. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 lutego 2007 r., sygn. akt II SA/GI 654/06, lex nr 340165

10. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 maja 2004 r., sygn. akt II SA/Wr 1585/01, lex nr 173433

c) Orzeczenia SKO

Decyzja SKO w Radomiu z dnia 3 września 2012r., SKO.AD.76.1829.2012, niepubl

Decyzja SKO w Radomiu z dnia 3 września 2012r., SKO.AD.68.1690.2012, niepubl
Decyzja SKO w Radomiu z dnia 30 sierpnia 2012r., SKO.AD.57.1622.2012, niepubl
Decyzja SKO w Radomiu z dnia 20 czerwca 2012 r., SKO.AD.43.1513.2012, niepubl

d) Publikacje naukowe

1. Adamiak B., Borkowski J., Polskie postępowanie administracyjne i sądowo – administracyjne, Warszawa 1997
2. Bieniek G., Hopfer A., Marmaj Z., Mzyk E., Źróbek R., Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami, Zielona Góra 2000, t. I
3. Bieniek G. (red.), Kalus S., Marmaj Z., Mzyk E., Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Warszawa 2011
4. Drozd E., Truszkiewicz Z., Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz, Kraków 1995
5. Gdesz M., Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami, Zielona Góra 2002
6. Kędziora R., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, 2 wydanie, Warszawa 2008.
7. Siegień J., Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, Ośrodek Doradztwa i Szkolenia Jaktorów 2001
8. Szachułowicz J., Krassowska M., Łukaszewska A., Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz, Warszawa 2002

ROZDZIAŁ III

Wpływ nowoczesnych technologii informacyjno – komunikacyjnych na metamorfozę administracji publicznej

Marta Mulawa[51]

Abstract

Technological developments of twenty first century opened new horizons for public administration. Introduction of technological innovations in the form of e – government is primarily designed to make the administration more efficient, integrative and accessible. Computerization of administration is also one of the challenges which it faces. And one of the most important instruments of public management. The introduction of new technologies in the sphere of administrative action, creates many possibilities, offering a wide range of facilities, allowing citizens to act in the contemporary realities of civilization.

WSTĘP

Osiągnięcia technologiczne XXI w. otworzyły dla administracji publicznej nowe horyzonty, tworząc przy tym kolejne, różnorodne formy interakcji międzyludzkich. Wprowadzanie innowacji technologicznych w formie e – administracji ma przede wszystkim na celu uczynienie administracji bardziej efektywną, integrującą i dostępną[52]. Informatyzacja administracji jest również jednym z wyzwań jakim musi ona sprostać.

Sektor technologii informacyjnych i komunikacyjnych – ICT jest ważnym obszarem działalności gospodarczej o dużym potencjale innowacyjności i konkurencyjności. Ponadto techniki informacyjne i telekomunikacyjne są motorem napędzającym wzrost gospodarczy, konkurencyjność gospodarki i zatrudnienia.

Informatyzacja administracji stanowi jeden z istotnych instrumentów zarządzania publicznego. Zmiany jakie wymusza podyktowane są przeobrażeniami cywilizacyjnymi, intensyfikacją zadań samorządowych, rozwojem gospodarki bazującej na wiedzy. Obejmując różnorodne dziedziny, informatyzcja wymusza niejako wyposażenie w odpowiedni sprzęt oraz dostęp do infrastrutkury informatycznej. Wprowadzanie nowych technologii

[51] **Marta Mulawa -** Uniwersytet Marii Curie – Skłodowskiej w Lublinie, doktorantka Prawa, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji.

[52] P. K. Blind, *Building trust in government in the twenty - first century: Review of literature and emerging issues, Global Forum on Reinventing Government Building trust in Government*, Wiedeń 2007, s.21.

informatycznych w sferę działań administracyjnych, stwarza wiele możliwości, oferując szeroki wachlarz udogodnień, pozwalając obywatelom na działania we współczesnych realiach cywilizacyjnych.

E – administracja jako szansa na interaktywność relacji między administracją a obywatelami

Niewątpliwie rozwój nowych technologii komunikacyjno – informacyjnych (ICT) wpływa pozytywnie na rozwój społeczeństwa co ma istotne znaczenie biorąc pod uwagę szybie tempo rozwoju otaczającego nas świata. Nie bez znaczenia jest promowanie e-administracji, wykorzystanie nowoczesnych technologii do sprawnego zarządzania mającego wpływ na transparentność działań administracji. W ten sposób demokratyzuje się i poszerza dostęp do informacji publicznej. Wykorzystywane przez administrację publiczną technologie ICT wspierają integrację społeczną i podnoszą jakość życia.
Informatyzacja administracji obejmuje następujące dziedziny:
- przetwarzanie zasobów informacji w wersję cyfrową i ich uporządkowanie (budowa i organizacja baz danych);
- wspomaganie pracy biurowej (tworzenie dokumentów, korespondencja);
- wspomaganie realizacji rutynowych zadań administracji (informatyczne systemy zarządzania, obsługa klientów);
- wspomaganie planowania strategicznego (wykorzystaniem systemów wspomagania decyzji oraz komputerowego modelowania procesów gospodarczych i społecznych);
- wspomaganie planowania przestrzennego (wykorzystanie systemów informacji przestrzennej)[53].

Do realizacji powyższych zadań oprócz odpowiedniego wyposażenia w sprzęt, niezbędne są również stosowne procedury, przygotowanie kadr administracji do sprostania tym wyzwaniom. Niezwykle ważnym aktem prawnym, określającym m.in. zasady funkcjonowania administracji elektronicznej jest Ustawa z dnia 17 lutego 2005r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[54]. Ustawa określa zasady informatyzacji, obejmujące:

[53] A. Nawrół, *Zarządzanie w samorządzie, „ABC Samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych”,* B. Imiołczyk (red.), Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010, s.55.
[54] Dz. U. 2005 nr 64, poz. 565.

- ustalania minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych oraz dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej z podmiotami publicznymi;
- dostosowania systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych do minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych;
- dostosowania rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej z podmiotami publicznymi do minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji z podmiotami publicznymi;
- kontroli projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu, systemów teleinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych, wymiany informacji drogą elektroniczną,
- funkcjonowania elektronicznej platformy usług administracji publicznej;
- funkcjonowania centralnego repozytorium wzorów pism w postaci dokumentów elektronicznych;
- realizacji zadań wynikających ze Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

Powyższe zasady określone są w celu ochrony interesu publicznego, a także zachowania przez państwo możliwości swobody wyboru technologii w procesach informatyzacji realizacji zadań publicznych.

Aktami prawnymi o bardzo istotnym znaczeniu dla tego procesu są także:
- Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym[55],
- Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych[56],
- Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną[57],
- Ustawa 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych[58],
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej[59],
- Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne[60].

Niewątpliwie informatyzacja administracji publicznej wpływa na skuteczność funkcjonowania administracji a także na jakość świadczonych usług. Efektem informatyzacji administracji, jest wzmocnienie demokracji bezpośredniej. Każdy obywatel ma poprzez to możliwość dotarcia do informacji, czy też do osób podejmujących określone decyzje.

[55] Dz. U. 2001 nr 130 poz. 1450.
[56] Dz. U. 2002 nr 169 poz. 1385.
[57] Dz. U. nr 144 poz. 1204.
[58] Dz. U. 1997 nr 133 poz. 883.
[59] Dz. U. 2001 nr 112 poz. 1198.
[60] Dz. U. 2004 nr 171 poz. 800.

E – Informatyzacja państwa a budowanie społeczeństwa informacyjnego

Internet stał się rozwiązaniem dynamicznie wykorzystywanym przez współczesne systemy informacyjne. W administracji publicznej wpływa on przede wszystkim na optymalizację działań w tej sferze. Postęp techniki sprawia, iż zintegrowane systemy zarządzania informacją oparte na tym nośniku stają się coraz bardziej widoczne. Proces tworzenia systemów informatycznych związany jest z komunikacją a więc z przekazywaniem i odbieraniem symboli, które poosiadają odpowiednie znaczenie. Technologie informacyjne (IT), stanowiące jedną z dziedzin informatyki mają wpływ na tworzenie systemów informacyjno – komunikacyjnych (ICT) i można je zdefiniować jako połączenie zastosowań informatyki z technikami komunikacji. Wśród obszarów zastosowań IT można wyróżnić posługiwanie się środkami i metodami informatyki w celu rozwiązania problemów życia codziennego oraz umożliwienie człowiekowi funkcjonowania w społeczeństwie informacyjnym[61]. Zatem na systemy ICT, które odgrywają niezwykle istotne znaczenie w życiu społecznym składa się technologia informacyjna zajmująca się przekazywaniem i przesyłaniem informacji. Istotnym rozwiązaniem jest więc tworzenie sprawnie funkcjonujących systemów, zapewniających szybki przepływ informacji.

Zmiany te wpłynęły na ukształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego. Jest to społeczeństwo dysponujące zaawansowanymi środkami przetwarzania informacji i komunikowania się, które wpływają na komfort życia, pracy, wypełnianie obowiązków obywatelskich. Korzystanie z nowych technologii łączy się ze zbudowaniem odpowiedniej infrastruktury, a także z umiejętnością posługiwania się przez społeczeństwo informacją.

Celem państwa stało się więc dokonanie informatyzacji państwa oraz przyśpieszenie rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego przez zbudowanie społeczeństwa informacyjnego zgodnie z założeniami Strategii Lizbońskiej[62]. Realizacji tego celu służyć mają działania państwa zogniskowane w czterech obszarach[63]:

- poprawa warunków funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa poprzez zmniejszenie barier legislacyjnych, administracyjnych i organizacyjnych;
- stymulowanie popytu na usługi cyfrowe i zastosowanie IT w życiu społecznym i gospodarce;

[61] W. Wrotek, *Technologia informacyjna*, Gliwice 2006, s. 19.
[62] *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2007 - 2013*, Warszawa 2007, s. 3.
[63] *Ibidem*, s. 3.

- zwiększenie podaży w formie cyfrowej;
- działania administracji publicznej poprzez zapewnienie łatwego dostępu do informacji publicznej oraz ułatwienie powtórnego wykorzystania informacji z sektora publicznego;

Istota e – administracji

E - administracja określa się jako wykorzystanie nowoczesnych technologii informatycznych i komunikacyjnych nazywanych ICT (Information and Communications Technologies) do świadczenia usług przez administrację publiczną[64]. Wynikająca z dokumentów wspólnotowych definicja e – administracji wskazuje, iż jest ona nowym podejściem do zarządzania administracją publiczną, obejmującym wewnętrzne i zewnętrzne jej środowisko z wykorzystaniem nowoczesnych technologii cyfrowych lub jest przełomowym podejściem do zarządzania administracją publiczną, związanym z rewolucją społeczną jaka łączy się z transformacją pomiędzy Społeczeństwem Industrialnym a Społeczeństwem Informacyjnym[65].

E – administracja jest zintegrowanym działaniem zmierzającym do stworzenia tańszego i efektywniejszego aparatu władzy w wyniku zastosowania nowoczesnych metod zarządzania państwem, dzięki którym przewidywane jest obniżenie kosztów jego funkcjonowania[66]. Celem: e - administracji jest przede wszystkim wsparcie wzrostu gospodarczego, redukcja bezrobocia, poprawa jakości, szybkości świadczonych usług, usprawnienie wymiany informacji. Ministerstwo Gospodarki e – administrację definiuje jako realizację funkcji rządzenia państwem i świadczenia usług wewnętrznych i zewnętrznych administracji publicznej z wykorzystaniem technologii Internetu i nowych środków przekazu[67]. Istnieją trzy płaszczyzny w polskiej administracji na których stosuje się nowoczesne techniki i technologie teleinformatyczne:
- w komunikacji wewnętrznej – polega przede wszystkim na identyfikacji, upraszczaniu i zelektronizowaniu usług w ramach danego urzędu. Zadania te realizowane są w ramach systemów elektronicznego zarządzania dokumentami.
- w komunikacji zewnętrznej – obszar ten wiąże się z dążeniem do automatyzacji wymiany informacji między różnymi urzędami wykorzystując przy tym nowoczesne środki

[64] B. Kozłowska, *Aktywna Biblioteka, Miejsce dla obywateli: E- administracja*, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego, Warszawa 2010, s. 6.
[65] A. Haręża, *Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej*, „Kwartalnik Naukowy Prawo mediów Elektronicznych" 2011, nr 1, s. 26.
[66] Ibidem, s. 8.
[67] A. Haręża, *Wprowadzenie do problematyki*, s. 27.

komunikacji elektronicznej. Dzięki temu rozwiązaniu klienci odciążeni zostają od przenoszenia informacji w postaci papierowej pomiędzy urzędami w trakcie załatwiania spraw.

- w relacjach ze swoimi klientami poprzez świadczenie usług drogą elektroniczną – obszar ten związany jest z udostępnianiem klientom administracji publicznej usług w postaci elektronicznej, co możliwe jest do wdrożenia tylko przy realizacji dwóch pierwszych obszarów[68].

Nowoczesne technologie ICT w administracji powinny przede wszystkim wspierać urzędników w relacjach z obywatelem (klientem administracji). Natomiast wewnętrzne procedury zarządzania w administracji, powinny być skierowane jak najbardziej w stronę zaspokajania potrzeb obywateli.

E – administracja wiąże się z reorganizacją procedur zarządzania, prowadząc do nowoczesnego, transparentnego, otwartego zarządzania sektorem publicznym, natomiast jej usługi zorientowane są na klienta (obywatela) nie na potrzeby biurokracji. Zbyt powierzchowne jest utożsamianie e – administracji z procesami zinformatyzowania przetwarzanych i zgromadzonych danych, czy też dostępu obywateli do informacji w formie elektronicznej. Przed nowoczesną administracją stoją bowiem wyzwania, które nie tylko wiążą się z udostępnianiem zasobów informacyjnych, lecz przede wszystkim – ze świadczeniem usług przez sieć, algorytmizacją procedur oraz stworzeniem regulacji procesowych zdolnych sprostać nowym wymaganiom[69].

E – administrację uznać należy za spoiwo wzmacniające struktury i procedury wirtualnej administracji i formę efektywnego komunikowania się w społeczeństwie lub nową postać administracji, poprzedzającą właściwą ewolucję państwa komunikującego się z obywatelem w formie cyfrowej[70]. Stanowi ona część aparatu rządzenia określanego mianem elektronicznego wykonywania władzy w którym mieści się elektroniczna demokracja i elektroniczna przedsiębiorczość[71].

Bezspornie e – administrację możemy utożsamiać z ewolucją organizacji państwowej, czy też kształtowaniem nowych form realizowania praw podmiotowych, co wiąże się także ze zwiększeniem aktywności społecznej. Zagadnienie to odnosi się także do powstawania

[68] *E – podlaskie, kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego województwa podlaskiego. Raport końcowy*, Instytut Badań i Analiz Grupa OSB, Białystok 2011, s. 7.
[69] W. Cellary, *Administracja publiczna wobec wyzwań gospodarki elektronicznej i globalnego społeczeństwa informacyjnego*, „Służba cywilna" 2003, nr 6, s. 82.
[70] A. Pawłowska, *Informatyzacja w administracji publicznej. Od wirtualnej biurokracji do elektronicznych rządów*, „Służba Cywilna" 2003/2004, nr 7, s. 128 i n.
[71] *Ibidem*, s. 130.

nowych sposobów załatwiania spraw indywidualnych np. poprzez wypełnianie formularzy elektronicznych, czy korzystania z praw publicznych np. głosując przez sieć[72].

Rewolucyjne rozwiązanie jakim jest e – administracja nie może bazować na starych praktykach funkcjonowania administracji. Powinna ona przede wszystkim generować nowoczesne metody zarządzania zasobami ludzkimi, informacjami, aby wykorzystywać je w najbardziej produktywny sposób.

Rozwój zinformatyzowanych usług w administracji publicznej

Elektroniczną administrację należy uznać za nową, kompleksową formę sprawowania rządów i zarządzania terytorium kraju, zarówno na szczeblu centralnym jak i regionalnym z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, które w dobie konwergencji technologicznej przybrały cyfrową postać[73].

Komisja Europejska zarekomendowała 20 najbardziej potrzebnych usług, które powinny być realizowane przez e - administrację[74]:

- 12 usług publicznych dla obywateli:

◦ podatek od osób fizycznych (deklaracje, notyfikacje),

◦ pośrednictwo pracy, usługi Urzędów Pracy,

◦ świadczenia społeczne (zasiłek dla bezrobotnych, zasiłek rodzinny, koszty opieki medycznej, stypendia studenckie),

◦ dokumenty tożsamości (w tym paszporty i prawa jazdy),

◦ rejestracja pojazdów (nowych, używanych, importowanych),

◦pozwolenie na budowę,

◦ policja – obsługa zgłoszeń,

◦ katalog bibliotek publicznych i ich przeszukiwanie,

◦ certyfikaty (akty urodzeń, zgonu, zawarcie małżeństwa),

◦ rejestracja kandydatów na wyższe uczelnie,

◦ ewidencja meldunkowa (zameldowanie, zmiana miejsca pobytu),

◦ usługi związane ze zdrowiem (np. rejestrowanie w szpitalu, szukanie dostępnego specjalisty, e-poczta lekarza z pacjentem).

[72] H. Kubiczek, *Third generation freedom of information in the contex of e – government: the case of Bremen*, Germany 2005, s. 284.
[73] A. Haręża, *Wprowadzenie do problematyki*…, op. cit., s. 28.
[74] *Strategia Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego w Polsce do roku 2013, Załącznik nr 1*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2008, s. 49 – 50.

- 8 usług publicznych dla biznesu:
◦ obowiązkowe ubezpieczenie społeczne (ZUS),
◦ podatek od osób prawnych (deklaracje, notyfikacje),
◦ VAT (deklaracje, notyfikacje)
◦ rejestracja działalności gospodarczej,
◦ wysyłanie danych statystycznych,
◦ deklaracje celne,
◦ zezwolenia i certyfikaty (np. środowiskowe),
◦ zamówienia publiczne (m.in. przetargi).

Poziom rozwoju 20 kluczowych usług KE w Polsce nie utrzymuje się na wysokim poziomie i wydaje się tylko alternatywą tradycyjnej metody załatwiania spraw. Przed 2004 roku realizacja usług oscylowała na poziomie 1 stopnia rozwoju. Nastąpił jednak pewien postęp, gdyż jak wynika z badań przeprowadzonych w 2007 roku 16 usług osiągnęło poziom drugi czyli jednokierunkowej interakcji, natomiast 4 usługi osiągnęły poziom 4 rozwoju, umożliwiający przeprowadzenie transakcji z wykorzystaniem internetu[75]. Dwie z nich to usługi dla obywateli:
- podatek os osób fizycznych,
- usługi pośrednictwa pracy z wykorzystaniem systemu e-PULS.
Natomiast kolejne dwie to usługi dla przedsiębiorców:
- rejestracja i pobór należności celnych, dzięki Systemowi Wspomagania Obsługi Zgłoszeń Celnych CELINA,
- przekazywanie do ZUS dokumentów dotyczących obowiązkowych ubezpieczeń społecznych z wykorzystaniem programu PŁATNIK.

E administracja jako nowa lepsza forma administrowania – wnioski końcowe

Konkludując e – administracja jest fragmentem całości, czyli modelu elektronicznego sprawowania władzy w dobie społeczeństwa informacyjnego. Świadcząc usługi e-administracja ma przede wszystkim na względzie interes obywatela – klienta administracji. Podejmując rozważania dotyczące e – administracji pamiętać należy nie tylko o nowych

[75] *Ibidem,* s. 49.

metodach zarządzania, ale metamorfozie jej struktury organizacyjnej, zwiększeniu jakości świadczonych usług, większej elastyczności, szybkości, efektywności funkcjonowania oraz rękojmi rzetelnego działania organów[76].

E - administracja wiąże się z postulatem stosowania przez instytucje publiczne narzędzi informatycznych z „otwartym kodem źródłowym". Otwarte oprogramowanie jest publicznie dostępne dla każdego, bezpłatne, z uprawnieniami do kontrolowania procesu jego tworzenia[77]. Charakter oprogramowania związany jest zaś z otwarciem jego standardów, któremu zawdzięcza on wiele zalet, takich jak: niezawodność, interoperacyjność, stabilność, co wpływa na zwiększenie poziomu neutralności technologicznej państwa oraz interoperacyjności systemów teleinformatycznych[78].

Elektroniczna administracja stanowi efekt przeobrażeń w społeczeństwie informacyjnym, które korzystając z przysługujących mu praw podmiotowych, potrzebuje bardziej efektywnych metod administrowania. Oczywiście przed administracją stoi wiele wyzwań, związanych z podwyższeniem kultury informatycznej, ale tylko takie zmiany mogą zapewnić skuteczną realizację usług publicznych oferowanych drogą elektroniczną dla klientów – obywateli.

[76] A. Haręża, Wprowadzenie do problematyki…, op. cit., s.28.
[77] A. Haręża, Wprowadzenie do problematyki…, op. cit., s.29.
[78] *Ibidem*, s. 29.

Bibliografia

a) Akty prawne

1.) Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne Dz. U. 2005 nr 64, poz. 565

2.) Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne Dz. U. 2004 nr 171 poz. 800

3.) Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną Dz. U. nr 144 poz. 1204

4.) Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych Dz. U. 2002 nr 169 poz. 1385

5.) Ustawa z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym Dz. U. 2001 nr 130 poz. 1450

6.) Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej Dz. U. 2001 nr 112 poz. 1198

7.) Ustawa 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych Dz. U. 1997 nr 133 poz. 883

b) Publikacje naukowe

1.) Blind P.K., *Building trust in government in the twenty - first century: Review of literature and emerging issues, Global Forum on Reinventing Government Building trust in Government*, Wiedeń 2007

2.) Cellary W., *Administracja publiczna wobec wyzwań gospodarki elektronicznej i globalnego społeczeństwa informacyjnego*, „Służba cywilna" 2003, nr 6

3.) *E – podlaskie, kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego województwa podlaskiego. Raport końcowy,* Instytut Badań i Analiz Grupa OSB, Białystok 2011

4.) Haręża A., *Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej,* „Kwartalnik Naukowy Prawo mediów Elektronicznych" 2011, nr 1

5.) Kozłowska B., *Aktywna Biblioteka, Miejsce dla obywateli: E- administracja,* Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego, Warszawa 2010

6.) Kubiczek H., *Third generation freedom of information in the contex of e – government: the case of Bremen,* Germany 2005

7.) Nawrół A., *Zarządzanie w samorządzie, „ABC Samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych",* B. Imiołczyk (red.), Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010.

8.) Pawłowska A., *Informatyzacja w administracji publicznej. Od wirtualnej biurokracji do elektronicznych rządów*, „Służba Cywilna" 2003/2004, nr 7

9.) *Strategia Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego w Polsce do roku 2013*, Załącznik nr 1, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2008.

10.) *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2007 - 2013,* Warszawa 2007.

11.)Wrotek W., *Technologia informacyjna*, Gliwice 2006.

ROZDZIAŁ IV

Informatyzacja Administracji Publicznej, nowa jakość czy stare problemy?

Paweł Milaniuk[79]

Abstract

The need to adapt the Polish administration to European standards has stimulated computerization of Polish offices and institutions, using modern technology. Polish government should allow every citizen of the settlement of the case with the use of modern means of electronic communication, without having to leave their place of residence. The result of efforts undertaken in recent years and the support of the European Union, Poland has made a big step forward in this area, offering citizens an increasingly broad range ,,e-services". The aim of this study is to identify aspects of the use of e-government on the example of e-taxes. Rights provisions allows the submission of declarations, applications and applications in electronic form, but in the reduced scope. In detail will be shown benefits, as well as problems in the functioning of the tax authorities in terms of citizens and authorities. Will be presented of projects to be implemented in the coming years in the context of electronic e-taxes.

Wstęp

Wprowadzanie nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych ma spore znaczenie dla funkcjonowania państwa, jego organów, jak i całego społeczeństwa. Obecnie od sektora publicznego wymaga się porzucenia biurokratycznych mechanizmów załatwiania spraw, na rzecz nowoczesnych i innowacyjnych działań tzw. e-usług, które mają na celu likwidację barier, wyjście na przeciw oczekiwaniom i potrzebom społeczeństwa oraz dostosowywanie swoich struktur do ich potrzeb. Wyniku wysiłku podjętego w ostatnich latach oraz wsparciu Unii Europejskiej, Polska poczyniła spory krok naprzód w tej dziedzinie, oferując obywatelom coraz szerszy zakres ,,e-usług".

[79] **Paweł Milaniuk –** magister, doktorant prawa Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Katedra Nauki Administracji.

Najważniejszym zadaniem przed jakim stoi współczesna administracja, jest świadczenie usług publicznych drogą elektroniczną. E-administracja niesie za sobą niewątpliwie liczne korzyści, ale i zagrożenia. Wykorzystanie nowoczesnej technologii pozwala jednak na uproszczenie i optymalizację procedur administracyjnych, zwiększenie jakości oferowanych usług, przy jednoczesnej redukcji kosztów administracyjnych. W dobie społeczeństwa informacyjnego administracja elektroniczna stanowi sposób na zwiększenie udziału obywateli w życiu publicznym, społecznym i gospodarczym. Z tego punktu widzenia odgrywa ona znaczną rolę w tworzeniu państwa przyjaznego obywatelom. Elektroniczny dostęp obywateli do administracji rządowej i samorządowej jest uważany za wyznacznik demokracji.

Celem niniejszej pracy jest wskazanie aspektów związanych z wykorzystaniem elektronicznej administracji na przykładzie e-podatków. Szczegółowo ukazane zostaną zalety, jak także problemy w funkcjonowaniu organów podatkowych z punktu widzenia obywateli, jak i urzędów. Formę uzupełnienia powyższej analizy stanowić będzie poruszenie kwestii niskiego poziomu zainteresowania e-podatkami na przykładzie platformy e-PUAP.

Składanie deklaracji podatkowych w formie elektronicznej

Przejawem informatyzacji naszego kraju jest możliwość składania wniosków, podań przy wykorzystaniu nowoczesnych technologii. Ponadto w obecnym stanie prawnym ustawy podatkowe dopuszczają alternatywne metody załatwiania spraw w administracji podatkowej, a mianowicie w formie elektronicznej.

Zgonie z art. 3a §1 ordynacji podatkowej[80] dokumenty enumeratywnie wymienione w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 czerwca 2013 roku[81] mogą być składane również za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Państwo podejmuje kroki mające na względzie potrzebę stopniowego upowszechniania elektronicznej formy kontaktów z organami podatkowymi. W porównaniu z poprzednim rozporządzeniem z 2007 roku[82] do listy dodano trzy nowe rodzaje deklaracji, które mogą być składane bez konieczności udawania się osobiście do urzędu skarbowego. Nowelizacja umożliwia składanie w tej formie: oświadczenia o wyborze opodatkowania podatkiem tonażowym (PT-1),

[80] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa Dz. U. 1997 Nr 137 poz. 926.
[81] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 czerwca 2013 r. w sprawie określenia rodzajów deklaracji, które mogą być składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej, Dz. U. 2013 nr 0 poz. 669.
[82] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie określenia rodzajów deklaracji, które mogą być składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej, Dz. U. 2007 nr 246 poz. 1817.

zeznanie o wysokości podatku tonażowego należnego (PT-2) oraz deklarację dla podatku od towarów i usług przedstawiciela podatkowego (VAT-13). Każdy złożony w ten sposób dokument musi być potwierdzony przez organ lub elektroniczną skrzynkę podawczą systemu teleinformatycznego administracji podatkowej. Oczywiście następuje to również w drodze elektronicznej co wynika z art. 3a § 2 ordynacji podatkowej.

Deklaracje składane w ten sposób powinny zawierać dane w ustalonym formacie elektronicznym oraz jeden podpis elektroniczny. Minimalne wymagania zostały określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2012 roku w sprawie sposobu przesyłania deklaracji i podań oraz rodzajów podpisu elektronicznego, którymi powinny być opatrzone[83].

Stopniowe wprowadzanie nowych dokumentów, które mogą być składane przy użyciu nowoczesnych środków porozumiewania się na odległość, mają na względzie nie tylko upowszechnianie nowych metod, ale i odciążenie urzędów. Jednak proces ten jest długotrwały i mozolny. Jak widać na powyższej analizie dopiero po 5 latach wydano nowe rozporządzenie, które wprowadziło zaledwie trzy nowe elementy do tego katalogu.

E-podatki

W ostatnim czasie poczyniono znaczne kroki, aby umożliwić obywatelom wnoszenie deklaracji i podań elektronicznie do administracji skarbowej. Ministerstwo Finansów już od paru lat realizuje liczne projekty mające na celu informatyzację strefy podatków. Strategicznym projektem zmierzającym do poprawy jakości funkcjonowania aparatu skarbowego oraz obsługi interesantów jest program „e-Podatków". Składają się na niego trzy projekty: e-Podatki, e-Deklaracje2 i e-Rejestracje. Realizacja dwóch pierwszych projektów przypada na lata 2009-2015, natomiast tego ostatniego na lata 2009-2013[84].

Podjęte działania mają na celu transformację polskiej administracji podatkowej. Głównymi założeniami wdrożonych programów było i nadal jest wyposażenie administracji skarbowej w nowoczesne narzędzia obsługi interesantów. Przedmiotem prac ministerstwa jest scentralizowanie informatycznego system poboru i dystrybucji podatków. Zakłada się utworzenie kont podatników, zlikwidowanie niektórych uciążliwych obowiązków, stworzenie jednej bazy podatników i ich rozliczeń dzięki czemu organy podatkowe w całej

[83] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu przesyłania deklaracji i podań oraz rodzajów podpisu elektronicznego, którymi powinny być opatrzone, Dz. U. 2012 nr 0 poz. 1537.

[84] Raport Państwo 2.0 – Nowy start dla e-administracji. Dostępny na stronie internetowej: *https://mac.gov.pl/dzialania/raport-panstwo-2-0-nowy-start-dla-e-administracji,* 09.11.2013r.

Polsce mają posiadać dostęp do wspólnej bazy[85]. Wydaje się to kluczowe i niezbędne dla wdrożenia kolejnych etapów informatyzacji w tej sferze naszego życia.

Dzięki platformie e-Podatki, której poszczególne elementy będą wdrażane również w latach 2014 - 2017, ministerstwo chce skuteczniej ściągać daniny i usprawnić administrację podatkową. W krajach, w których wprowadzono podobne rozwiązania np.: Holandii czy Danii, podstawa opodatkowania zwiększyła się w skali całego państwa od 1 do 5 procent PKB. Resort finansów zakłada, że jeżeli tak stałoby się również w Polsce, wpływy podatkowe mogłyby wzrosnąć rocznie od 3 do 15 mld zł[86].

Główne korzyści i usługi jakie miały płynąć dla obywateli oraz przedsiębiorców to:

- zmniejszenie obowiązków ewidencyjnych,
- uproszczenie i skonsolidowanie deklaracji podatkowych,
- przygotowywanie przez administrację podatkową dla niektórych grup podatników wstępnie wypełnionych deklaracji,
- gromadzenie wiedzy o podatniku na tzw. koncie podatnika, obejmująca wszystkie dane podatkowe, finansowe, operacyjne,
- przypominanie podatnikowi o terminie zapłaty, zaległościach w formie elektronicznej.

Jednak jak pokazała rzeczywistość nie jest tak jak tego oczekiwano. Należy na początku zauważyć, iż nie wszystkie projekty zostały zrealizowane, na czas. Dlatego uruchomienie poszczególnych usług się przeciągnęło. Ponadto wdrażanie nowych usług nie zawsze szło w parze z należytą kampanią marketingową. Mieć możliwość, a skorzystanie z niej to również dwa odrębne tematy. W 2012 roku złożono około 64 mln deklaracji podatkowych, z czego 11,2 mln (17,7 %) zostało dostarczonych elektronicznie[87]. Czyli jak widać ze statystyki, pomimo wdrożenia w jakiejś części e-usług, obywatele wolą jednak udać się do urzędu, stanąć w kolejce i dopełnić formalności w tradycyjny sposób. Pomimo wprowadzenia nowej jakości w tej dziedzinie, urzędy borykają się ze starymi problemami.

W przypadku e-Deklaracje2 udało się już osiągnąć niektóre wskaźniki, przewidziane na 2015 roku liczba dokumentów składanych na papierze zmniejszyła się z 54 mln w 2009 roku do 39 mln, natomiast liczba papierowych PIT-ów z 16 mln do 15 mln sztuk. Ponadto według założeń obywatele zaczną otrzymywać deklaracje podatkowe

[85]M. Ganczar, *Informatyzacja Administracji Publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009, s. 105.

[86] *http://www.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_www.pap.pl&_PageID=1&s=infopakiet&dz=gospodarka&idNewsComp=&filename=&idnews=125319&data=&status=biezace&_CheckSum=583206120,* 09.11.2013r.

[87]Raport „Społeczeństwo informatyczne w liczbach w 2013 roku", dostępny na stronie internetowej *https://mac.gov.pl/dzialania/jest-nowy-raport-spoleczenstwo-informacyjne-w-liczbach*, 09.11.2013r.

wstępnie wypełnione już przez organ podatkowy. Natomiast w 2017 roku elektronicznie obsługiwane będą w pełni deklaracje VAT[88].

Innym elementem systemu e-Podatki ma być scentralizowany systemu informacji o podatnikach CIT i VAT. Obecnie deklaracje VAT składane przez podatników, również przez Internet, trafiają do poszczególnych urzędów skarbowych, które następnie, w razie potrzeby, muszą wymieniać się informacjami o podatniku i jego rozliczeniach. Natomiast docelowo chodzi o to, żeby wszystkie urzędy i izby pracowały w jednym scentralizowanym systemie. Na dzień dzisiejszy jednego podatnika może obsługiwać kilka urzędów skarbowych, np.: inny w zakresie VAT, a inny w podatku dochodowym CIT. Wynika to z tzw. właściwości miejscowej. Resort finansów planuje również wdrożenie jednolitego pliku audytowego, czyli zestawu informacji, który przedsiębiorca przesyłałby do administracji podatkowej. Dzięki temu kontrola podatnika odbywałaby się drogą elektroniczną.

Według rządowego raportu „Państwo 2.0" wdrażanie większości funkcji e-Podatków przewidziano na lata 2014-15. Harmonogram powyższego projektu przewiduje, iż już 01 lutego 2014 roku obsługiwane będą trzy podatki, a mianowicie: podatek od czynności cywilno-prawnych, podatek od spadków i darowizn oraz karta podatkowa[89]. Na 2015 rok planowane jest do oddania obsługa podatku dochodowego od osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej (PIT). W 2016 r. przez nowy system miałyby być obsługiwane wszystkie podatki dochodowe. Po stronie administracji ma wówczas ruszyć centralizacja rozliczeń. Na początku 2017 r. do obsługi przez e-Podatki włączony zostanie ostatni z podatków, czyli VAT. Wówczas będzie można wyłączyć stary system POLTAX[90].

Główne problemy funkcjonowania organów podatkowych na przykładzie platformy ePUAP

Jednym z kluczowych działań ponad resortowych mającym na celu zwiększenie jakości świadczonych usług publicznych jest ePUAP. Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej to system informatyczny, dzięki któremu organy mogą bezpłatnie udostępniać swoje usługi w formie elektronicznej, natomiast obywatele mogą spełniać swoje obowiązki za pośrednictwem Internetu przez pojedynczy punkt dostępu bez konieczności udawania

[88] *https://mac.gov.pl/dzialania/krmc-o-e-podatkach-i-e-zdrowiu,* 09.11.2013r.
[89] Uproszczona forma rozliczania się z podatku dochodowego.
[90] *http://www.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_www.pap.pl&_PageID=1&s=infopakiet&dz=gospodarka&idNewsComp=&filename=&idnews=125319&data=&status=biezace&_CheckSum=583206120*, 09.11.2013r.

się do urzędu[91]. Platforma umożliwia załatwianie ważnych spraw urzędowych przy minimum formalności, tak by w efekcie interesant mógł złożyć wniosek, zarejestrować działalność gospodarczą szybciej i łatwiej niż dotychczas. Rozwój platformy ePUAP pozwoli też na usprawnienie pracy i obniżyć koszty funkcjonowania administracji publicznej.

Niewątpliwie platforma niesie za sobą liczne korzyści. Jednak pomimo jej udostępnienia w administracji pozostały niestety również i stare problemy. Wynika to z licznych problemów jej funkcjonowania. Podstawowym kłopotem jest mała liczba użytkowników korzystających z usług e-PUAPu. Wpływa na to brak wiedzy i chęci społeczeństwa do korzystania z e-usług. Ponadto istotnym zagadnieniem jest mała liczba usług udostępnionych na platformie przez poszczególne urzędy, a co za tym idzie niedostateczne korzyści płynące z posiadania Profilu Zaufani i rejestracji. Poza tym organy podatkowe często nie wychodzą naprzeciw oczekiwaniom i nie udostępniają społecznie pożądanych masowych usług ogólnopolskich na platformie. Wdrażane kolejne e-usługi są zgodnie z przyjętym wcześniej planem, natomiast nie idzie to często z potrzebą chwili. Wpływa to również w pewnym stopniu na poziom zaufania wobec usług platformy, a nadszarpnięta reputacja na pewno nie przyczyni się do wzrostu użytkowników. Do tego stanu rzeczy przyczyniają się również same urzędy, które nie wyrażają często woli do zamieszczania usług na ePUAP, czy tez korzystania ze skrzynki podawczej. Na dzień dzisiejszy usługi dostępne na platformie ePUAP są nieliczne i oferowane przez niewielką liczbę urzędów. Wina leży niewątpliwie po obu stronach zarówno podmiotów publicznych, jak i samych adresatów tych usług. Jak wskazują badania przeprowadzane prze Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji najgorzej są udostępniane e-usługi przez e-PUAP w województwie lubelskim, a najlepiej w małopolskim i opolskim[92]. Daje to sporo do myślenia oraz szerokie pole do popisu dla całego regionu, jak i poszczególnych organów terenowych, aby poprawić taką sytuację.

Niewątpliwie taki stan rzeczy przekłada się na to, iż pomimo informatyzacji i systematycznego zwiększania wachlarza e-usług, urzędy nadal funkcjonują na starych zasadach i borykają się ze starymi problemami. W celu poprawienia wpływów e-dokumentów i znaczenia e-podatków za rok 2013, niezbędne jest:

- zwiększenie zaangażowania urzędów w rozwój platformy ePUAP,

[91] J. Banasikowska, *Stan realizacji i perspektywy e-administracji w Polsce*, Katowice 2011, s. 86-87.
[92] Wpływ cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2012 roku, dostępny na stronie: *https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2011/12/PBS_MAC_Cyfryzacja_full_PL-2012.pdf*, 09.11.2013r.

- stworzenie mechanizmów współpracy pomiędzy urzędami w zakresie tworzenia e-usług, jak i ich standaryzacji,
- skupienie się na wdrażaniu w pierwszej kolejności pożądanych społecznie usług masowych, nie trzymając się kurczowo dotychczasowego planu.

Wnioski

Informatyczną rewolucję zapowiadano już wielokrotnie. E-administracja miała w pełni zaoferować swoje usługi już w 2009 roku. Plany ministerstwa były i są ambitne, jednak już ich sama realizacja wygląda dużo gorzej. Proces implementacji nowych rozwiązań stał się długotrwały i mozolny. Wiele wprowadzonych rozwiązań nie oferuje jeszcze wszystkich docelowych funkcji. Założenie zbudowania elektronicznej administracji zakładało również rozwój e-podatków. Miało to za zadanie usprawnić działanie urzędów, odciążyć podmioty publiczne z kolejek przy kasach i zwiększyć wydajność procesów. Można było przypuszczać, iż coraz atrakcyjniejsza oferta administracji publicznej przejawiająca się w coraz większych możliwościach załatwiania spraw urzędowych na odległość będzie stanowiła zachętę do korzystania w coraz szerszym zakresie z tzw. e-usług, w tym e-podatków.

Jednak jak wynika z badań, z praktycznym wykorzystaniem możliwości współczesnej administracji podatkowej jest różnie. Aktualnie frakcja osób wykorzystujących nowoczesne metody jest niezbyt zadowalająca, co świadczyć może o konieczności usprawnienia e-usług w zakresie organizacyjnym, technicznym, a być może i prawnym. Ponadto znaczna większość deklaracji i sprawozdań podatkowych nie została jeszcze wprowadzona do obiegu elektronicznego. Barierę stanowią też koszty, gdyż wymaga się od obywateli posiadania bezpiecznego podpisu elektronicznego z którym wiąże się obciążenie finansowe, co niewątpliwie zniechęca samych zainteresowanych.

Systematyczne wdrażanie e-podatków pozwoli na sprostanie w części wymogom i oczekiwaniom jakie stawiają interesanci. Przyczyni się to również do poprawy nadszarpniętego w ostatnich latach wizerunku urzędu, prowadząc do urzędu bardziej przyjaznego obywatelowi. Jednak na dzień dzisiejszy, interesanci nadal wybierają tradycyjną metodę załatwiania spraw.

Niewątpliwie w dziedzinie e-podatków wiele już osiągnięto, lecz najważniejsza część usprawnień z punktu widzenia obywatela ma dopiero nadejść. Dlatego należy z uwagą obserwować ten proces oraz to, w jaki sposób państwo upora się ze starymi problemami administracji publicznej, w tym administracji podatkowej. Pomimo wprowadzenia nowej

jakości do urzędów, pozostały często stare problemy. Dlatego należałoby przeprowadzić analizę dlaczego tak mały odsetek społeczeństwa korzysta z nowych technologii, albo raczej co zrobić, aby zaktywizować społeczeństwo w tej materii i w pełni wykorzystać potencjał drzemiący we współczesnej administracji podatkowej?

Bibliografia:

a) Akty prawne

1.) Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. 1997 Nr 137 poz. 926 ze zm.

2.) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 czerwca 2013 r. w sprawie określenia rodzajów deklaracji, które mogą być składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej, Dz. U. 2013 nr 0 poz. 669.

3.) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu przesyłania deklaracji i podań oraz rodzajów podpisu elektronicznego, którymi powinny być opatrzone, Dz. U. 2012 nr 0 poz. 1537.

4.) Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie określenia rodzajów deklaracji, które mogą być składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej, Dz. U. 2007 nr 246 poz. 1817.

b) Literatura

1.) Banasikowska J., *Stan realizacji i perspektywy e-administracji w Polsce*, Katowice 2011.

2.) Ganczar M., *Informatyzacja Administracji Publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009.

c) Strony Internetowe

1.) https://mac.gov.pl/dzialania/raport-panstwo-2-0-nowy-start-dla-e-administracji, 09.11.2013r.

2.) http://www.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_www.pap.pl&_PageID=1&s=infopakiet&dz=gospodarka&idNewsComp=&filename=&idnews=125319&data=&status=biezace&_CheckSum=583206120, 09.11.2013r.

3.) https://mac.gov.pl/dzialania/jest-nowy-raport-spoleczenstwo-informacyjne-w-liczbach, 09.11.2013r.

4.) https://mac.gov.pl/dzialania/krmc-o-e-podatkach-i-e-zdrowiu, 09.11.2013r.

5.) https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2011/12/PBS_MAC_Cyfryzacja_full_PL-2012.pdf, 09.11.2013r.

ROZDZIAŁ V

Aktualne problemy z świadczeniem usług drogą elektroniczną w administracji publicznej

Ilona Resztak[93]

Abstract

Discussing problems of the benefit is a subject of the present article of services with electronic means. The author is pointing out to defects which are bringing electronic services and shows the counteraction on approval for them.

Wstęp

Przedmiotem niniejszego opracowania jest charakterystyka aktualnych problemów z świadczeniem usług drogą elektroniczną w administracji publicznej. Struktura artykułu składa się z następujących części: wyjaśnienia pojęcia świadczenia usług drogą elektroniczną oraz aktualnymi problemami z świadczeniem usług drogą elektroniczną.

Podstawowym pojęciem wprowadzonym przez ustawę jest pojęcie ”usługi świadczonej drogą elektroniczną. Termin ten obejmuje wszystkie usługi, których wykonanie następuje przez wysyłanie i odbieranie danych za pomocą systemów teleinformatycznych na indywidualne żądanie usługobiorcy (klienta), bez jednoczesnej obecności stron, przy czym dane te muszą zostać transmitowane za pośrednictwem sieci publicznych**.** Natomiast poza zakresem działania ustawy pozostają takie sieci, które mają charakter zamknięty np. sieci obejmujące grupę przedsiębiorstw należących do jednego koncernu.

Usługi świadczone drogą elektroniczną nie są ograniczone wyłącznie do usług odpłatnych, ale obejmują również takie usługi, które są lub mogą być udostępniane także nieodpłatnie np. usługi polegające na dostępie do informacyjnych baz danych. Usługi te będą obejmować również usługi polegające na przechowywaniu i udostępnianiu danych dostarczanych przez usługobiorców a także usługi polegające na dostępie do Internetu świadczone przez właściwych usługodawców.

[93] **Ilona Resztak -** magister, doktorantka prawa w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II w katedrze Historii Administracji, pracownik kancelarii adwokackiej.

Pojęcie świadczenia usług drogą elektroniczną

W opracowaniu poddano analizie aktualne problemy z świadczeniem usług drogą elektroniczną. Problematykę te reguluje ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną z 18 lipca 2002 roku[94] . Ustawa ta „jest jedną z najważniejszych w polskim systemie prawa regulacji dotyczących funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego, w tym przede wszystkim handlu elektronicznego[95].” Na postawie przepisów Dyrektywy 2000/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego, w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym)[96].

Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do wszystkich usług świadczonych w społeczeństwie informacyjnym to znaczy, usług świadczonych przez przedsiębiorstwa na rzecz przedsiębiorstw, usług świadczonych przez przedsiębiorstwa na rzecz konsumentów końcowych, usług świadczonych beneficjentom nieodpłatnie, finansowanych np. z wpływów z reklam lub sponsoringu oraz usług umożliwiających dokonywanie transakcji online (przede wszystkim w postaci interaktywnej telesprzedaży towarów i usług oraz internetowych centrów handlowych). Obejmuje także sektory i obszary działalności takie jak: internetowe tytuły prasowe, internetowe bazy danych, internetowe usługi finansowe, internetowe usługi świadczone przez przedstawicieli wolnych zawodów (adwokatów, lekarzy, księgowych, agentów nieruchomości), internetowe usługi rozrywkowe (np. pliki wideo na żądanie), bezpośredni marketing i reklamę w Internecie oraz usługi dostępu do Internetu.

Dyrektywa ma zastosowanie wyłącznie do usługodawców, którzy posiadają siedzibę w Unii Europejskiej (UE). Jednak w celu umożliwienia nieskrępowanego rozwoju handlu elektronicznego na skalę światową w dyrektywie starano się uniknąć niezgodności z przepisami prawnymi wypracowywanymi w innych regionach świata[97].

Dyrektywa określa, że usługodawcy świadczący usługi społeczeństwa informacyjnego (np. operatorzy stron internetowych) podlegają prawodawstwu państwa członkowskiego, w którym mają siedzibę (zasada państwa pochodzenia lub „klauzula o rynku wewnętrznym”). Dyrektywa definiuje miejsce siedziby usługodawcy jako miejsce, w którym operator

[94] Ustawa z dnia18 lipca 2002 r., O świadczeniu usług drogą elektroniczną, Dz. U. z 2002 r. Nr 144, poz. 1204.
[95] X. Konarski, *Komentarz do ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną*, Warszawa 2004, s. 20.
[96] Dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym), Dz.U.UE.L.2000.178.1.(dalej dyrektywa o handlu elektronicznym).
[97] Dyrektywa o handlu elektronicznym.

faktycznie prowadzi działalność gospodarczą przez czas nieokreślony z wykorzystaniem stałej siedziby. Owa zasada kraju pochodzenia stanowi kamień węgielny dyrektywy, gdyż zapewnia tym samym bezpieczeństwo i klarowność z prawnego punktu widzenia, niezbędne, aby usługodawcy mogli oferować swoje usługi w całej Unii[98]. Jednak zgodnie z orzeczeniem sądu artykuł 3 ustęp 1 i 2 dyrektywy nie znajduje zastosowania w sytuacji gdy, „miejsce siedziby podmiotu świadczącego usługo społeczeństwa informacyjnego jest nieznane, jako że stosowanie tego przepisu jest uzależnione od ustalenia państwa członkowskiego, na którego terytorium rozpatrywany usługodawca ma rzeczywiście siedzibę". Niniejsza dyrektywa uzupełnia prawo wspólnotowe i prawo krajowe odnoszące się do zawodów regulowanych, zachowując spójną całość przepisów mających zastosowanie w tej dziedzinie. Ta dyrektywa ustala także równowagę między różnymi interesami oraz ustanawia zasady, które mogą służyć za podstawę norm i umów branżowych[99].

Informacje handlowe muszą być rozpoznawalne oraz mieć jednoznaczny charakter, powinny wzmacniać zaufanie klienta i gwarantować uczciwe praktyki handlowe. Poza tym informacje handlowe przesyłane pocztą elektroniczną powinny być wyraźnie rozpoznawalne już w momencie otrzymania ich przez odbiorcę. Dodatkowo państwa członkowskie muszą zastosować pewne środki mające na celu zagwarantowanie, że usługodawcy wysyłający niezamówione informacje handlowe pocztą elektroniczną regularnie sprawdzają i stosują się do rejestrów wyłączeń (system „opt-out") , do których osoby fizyczne, które nie chcą otrzymywać tego typu informacji, mogą się wpisać. Jednak dyrektywa nie zabrania państwom członkowskim wybrania tzw. systemu „opt-in"[100].

Można stwierdzić, iż dyrektywa o handlu elektronicznym została przyjęta po to, aby wzmocnić bezpieczeństwo prawne handlu elektronicznego, a także zwiększyć zaufanie internautów. W tym celu zostały ustanowione stabilne ramy prawne podporządkowujące usługi w społeczeństwie informacyjnym zasadom panującym na rynku to jest zasady swobodnego przepływu oraz swobody przedsiębiorczości.

Ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną reguluje szereg zagadnień związanych z handlem elektronicznym oraz kwestiami, które nierozerwalnie z nim się łączą. Z punktu widzenia elektronicznej administracji bardzo istotne są pojęcia usług świadczonych drogą elektroniczną, systemów teleinformatycznych oraz ochrony danych osobowych.

[98] Art. 3, Dyrektywy o handlu elektronicznym.
[99] Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 marca 2012 r., C-292/10.
[100] Art. 6, Dyrektywy o handlu elektronicznym. ; opt-in to: uzyskanie uprzedniej zgody usługobiorcy.

Podstawowym pojęciem ustawy jest pojęcie „usługi świadczonej drogą elektroniczną", które zostało zdefiniowane w artykule 2 punkcie 4. Zgodnie z tym przepisem, pojęcie to oznacza wykonanie usługi, „które następuje przez wysyłanie i odbieranie danych za pomocą systemów teleinformatycznych na indywidualne żądanie usługobiorcy bez jednoczesnej obecności stron przy czym dane są transmitowane za pośrednictwem sieci publicznych w rozumieniu ustawy prawo telekomunikacyjne"[101]. Z kolei użyte w przepisie pojęcie system teleinformatyczny oznacza zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania, zapewniający przetwarzanie i przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych poprzez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci urządzenia końcowego w rozumieniu ustawy prawo telekomunikacyjne. Jest to definicja analogiczna do definicji przyjętej w ustawie o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne z dnia 17 lutego 2005 roku[102]. Przez pojęcie systemów teleinformatycznych rozumieć należy, między innymi komputery współpracujące ze sobą za pośrednictwem sieci Internet oraz każdej innej sieci komputerowej pod warunkiem, iż nie jest ona wewnętrzną siecią usługodawcy[103]. Systemem teleinformatycznym w rozumieniu ustawy jest również sieć telefonii komórkowej[104]".

Pominięcie w definicji świadczenia usług drogą elektroniczną, o której mowa w art. 2 pkt. 4 ustawy z 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, elementu przechowywania danych należy uznać za usterkę legislacyjną, gdyż zakresem tej regulacji objęte są także usługi polegające właśnie na przechowywaniu danych. Przykładem usługi tego rodzaju jest hosting, do którego odnosi się wprost przepis art. 14 ustawy[105].

Jak już wcześniej wspominałam „świadczenie usług drogą elektroniczną to wykonanie usługi świadczonej bez jednoczesnej obecności stron (na odległość), poprzez przekaz danych na indywidualne żądanie usługobiorcy, przesyłanej i otrzymywanej za pomocą urządzeń do elektronicznego przetwarzania, włącznie z kompresją cyfrową, i przechowywania danych, która jest w całości nadawana, odbierana lub transmitowana za pomocą sieci telekomunikacyjnej. Jednak zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Apelacyjnego „doręczenie pisma za pośrednictwem faksu nie jest doręczeniem za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą

[101] Ustawa z dnia 21 lipca 2000 r., Prawo telekomunikacyjne, Dz. U. Nr 73, poz. 852 z późn. zm.
[102] Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r., O informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz. U. Nr. 64, poz. 565.
[103] Art. 3 pkt. 6.
[104] P. Podrecki, M. Świerczyński, T. Targosz, M. Smycz, D. Kasprzycki, *Prawo Internetu,* Warszawa 2004r., s. 189.
[105] W. Iszkowski, X. Konarski, *Elektroniczne usługi. Teza 1,* Rzeczpospolita 2003, s. 21.

elektroniczną", a także „faks nie jest urządzeniem informatycznym, gdyż przez tego rodzaju urządzenia należy rozumieć komputery wyposażone w pamięć umożliwiającą zapisywanie i odtwarzanie danych. Z tego względu wysyłanie informacji pomiędzy urządzeniami faksowymi nie może być uznane za komunikowanie się za pomocą urządzeń tworzących zespół teleinformatyczny"[106].

Szczególnie istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa obywateli korzystających z usług nowoczesnej administracji są zagadnienia związane z ochroną danych osobowych. W tym przypadku ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną wzoruje się na niemieckiej ustawie „Teledienstedatenschutsgestz", czyli ustawie o ochronie danych osobowych przy tzw. Tele usługach (TDDSG)[107]. Zagadnienie ochrony danych osobowych ma również umocowanie w polskiej ustawie zasadniczej. Konstytucja RP w artykule 51 stanowi bowiem, że nikt nie może być zobowiązany do ujawniania informacji dotyczących jego osoby inaczej niż na podstawie ustawy, a ustawa określa zasady gromadzenia oraz udostępniania informacji.

Obywatel nowoczesnego państwa, wkraczającego w erę społeczeństwa informacyjnego ma prawo oczekiwać ochrony przed nowymi zagrożeniami prywatności. Łatwość gromadzenia informacji w dzisiejszych czasach połączona z prostotą tworzenia profili użytkowników stwarza niespotykane do tej pory zagrożenia związane z manipulacją danymi osobistymi. Mowa jest tutaj o coraz doskonalszych systemach wyszukiwawczych, technikach „cookies", jak i specjalnym oprogramowaniu służącym do mierzenia częstotliwości odwiedzania określonych witryn. Pokusa pozyskiwania danych jest duża, stąd należy podejmować zarówno działania prawne jak i techniczne służące ochronie praw jednostki. Jest to jedno z zadań elektronicznej administracji.

Artykuł 15 ustawy stanowi, iż wyłączenie odpowiedzialności podmiotów określonych w artykule12,13 i 14 nie jest zależne od zachowania aktów szczególnej staranności z ich strony, polegających na kontrolowaniu przekazywanych im treści. Usługi świadczone przez te podmioty obejmują najczęściej tak olbrzymie ilości przekazywanych treści, że ich kontrola i analiza pod kątem ich legalności byłaby bardzo utrudniona[108]. Wyrok Sądu Apelacyjnego mówi natomiast, że „usługodawca nie ma obowiązku monitorowania sieci, co więcej nie ma też obowiązku podejmowania kroków w celu wdrożenia oprogramowania monitorującego. Jedyną sytuacją prowadząca bez wątpienia do odpowiedzialności

[106] Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2006 r., III SA/Wa 1836/06.
[107] Ustawa TDDSG stanowi część ramowej ustawy o usługach informacyjnych i komunikacyjnych (Information – und Kommunikationsdienste-Gesetz, IuKDG).

[108] A. Frań-Adamek, Komentarz do ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U.02.144.1204), LEX/el., 2002.

usługodawcy jest istnienie po jego stronie stanu wiedzy o fakcie naruszenia, czy też bezprawnym charakterze naruszenia"[109].

Należy stwierdzić, że ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną zawiera przepisy istotne, które w większości funkcjonują. Jednak artykuł 3 ustawy zawiera listę czynności, w odniesieniu do których ustawa nie znajduje w całości zastosowania. Są one częściowo wzorowane na wyłączeniach przewidzianych w dyrektywie 2000/31/WE oraz dyrektywie 2002/58/WE. Uwagę zwracają jednak zasadnicze rozbieżności z wymienionymi dyrektywami[110]. Następnie artykuł 3a ustawy nie precyzuje zakresu zastosowania zasady państwa pochodzenia. Należy podkreślić, że zakres zastosowania jest szerszy aniżeli zagadnienia merytoryczne regulowane przez ustawę, jak wynika z dyrektywy 2000/31/WE"[111].

Przepis art. 12 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną dotyczy wyłączenia odpowiedzialności z tytułu świadczenia usług polegających na zapewnieniu zwykłego przesyłu informacji (tzw. *mere conduit*). Usługa ta obejmuje czynności polegające na pasywnym udziale w transmisji danych sieci informacyjnej lub zapewniającej dostęp do sieci informacyjnej. Na podstawie powyższej regulacji nie ponosi odpowiedzialności za przekazywane dane ten, kto transmitując dane: nie jest inicjatorem transmisji, nie wybiera odbiorcy danych oraz nie usuwa albo nie modyfikuje danych będących przedmiotem transmisji. Wyłączenie odpowiedzialności obejmuje także automatyczne i krótkotrwałe pośrednie przechowywanie transmitowanych danych, jeżeli przechowywanie to ma na celu jedynie przeprowadzenie transmisji[112].

Aktualne problemy z świadczeniem usług drogą elektroniczną

Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną reguluje istotną część rozwiązań prawnych dotyczących tak zwanego handlu elektronicznego, który dzięki swojemu szerokiemu zasięgowi i elastyczności staje się coraz bardziej znaczącym sposobem świadczenia przez przedsiębiorców usług . Podczas prac legislacyjnych nad zmianą ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną zwaną „małą nowelizacją" lub „europejską", która to weszła w życie w dniu 20 grudnia 2008 r. zgłaszane były wnioski i postulaty, które

[109] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 18 stycznia 2011 r., I ACa 544/10.
[110] X. Konarski, *Komentarz do ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną...*, s. 79-80.
[111] W. Szpringer, *Wybór prawa właściwego w cyberprzestrzeni na tle harmonizacji prawa umów w Unii Europejskiej*, PPH 2007, numer specjalny, s. 51.
[112] P. Podrecki, *Podział i rodzaje umów w Internecie* [w:] *Prawo Internetu*, pod red. P. Podreckiego, Warszawa 2007, s. 52.

stały się impulsem do ponownej diagnozy stanu prawnego i rozpoczęcia dyskusji nad przebudową ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Przedstawiciele przedsiębiorców z branży handlu elektronicznego, izb gospodarczych i środowiska akademickiego wskazywali na konieczność uściślenia i doprecyzowania tych przepisów, które budzą wątpliwości interpretacyjne, jak na przykład artykuł 2 punkt 2 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną definiujący „informację handlową". Ponadto praktyka wskazuje, że obecnie obowiązujące przepisy są niewystarczające i wymagają zmian, w szczególności w zakresie zasad wyłączenia odpowiedzialności usługodawców, zasad ochrony danych osobowych oraz obowiązków informacyjnych i ochrony konsumenta. Tak doktryna, jak prawnicy świadczący pomoc prawną wobec uczestników elektronicznego obrotu gospodarczego uznają zgodnie, że jednym z najbardziej pozytywnych i sprawdzających się w praktyce rozwiązań ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną są przepisy dotyczące wyłączenia odpowiedzialności usługodawców w sytuacjach określanych jako *mere conduit, caching* oraz *hosting*[113]. Choć *mere conduit, caching* i *hosting* są zazwyczaj omawiane wspólnie, to pamiętać należy, że są to trzy odrębne od siebie tak pod względem technicznym, jak pod względem regulacji prawnej usługi. Przepisy te dotyczą generalnie wyłączenia odpowiedzialności bez określenia, czy chodzi tu tylko o odpowiedzialność cywilną.

Skuteczność przepisów rozdziału III ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną spowodowała, że gdy doszło w 2008 r. do ograniczonej nowelizacji ustawy ożyła kwestia uzupełnienia katalogu wyłączeń zawartych w omawianych przepisach o nowe wyłączenia, które mogłyby wyjaśnić kilka problemów praktycznych, z którymi usługodawcy w Polsce borykają się w obecnej chwili. Choć ostatecznie nowelizacja z 2008 r. nie rozszerzyła katalogu wyłączeń a jedynie dokonała pewnych korekt terminologicznych w artykule 14 usług świadczonych drogą elektroniczną, to właśnie podczas dyskusji sejmowej wznowiono *de facto* prace nad uzupełnieniem rozdziału III ustawy. Przepisy artykułu 12-14 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną ograniczają odpowiedzialność podmiotów transmitujących lub przechowujących cudze dane. W przypadku, gdy cudze dane przechowywane w zasobach usługodawcy (*caching* i *hosting*) uznane zostaną za bezprawne, usługodawca może dzięki normom wypływającym z tych przepisów wyłączyć swoją odpowiedzialność, jeśli wypełni wymagania opisane w ustawie. Taka sama możliwość przewidziana została dla podmiotu transferującego nieswoje dane (*mere conduit*) Artykuł

[113] Art. 12-15 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną.

15 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną zwalnia usługodawcę z obowiązku monitorowania przekazywanych, przechowywanych lub udostępnianych „nieswoich danych" [114]. Przepisy te skierowane są w pierwszym rzędzie do usługodawców, będących tak zwanymi pośrednikami w dostępie do cudzych danych w tym usługodawców przechowujących cudze dane. Pojedyncze orzeczenia sądów polskich wskazują, że jednym z poważniejszych braków może być brak regulacji prawnej wyłączeń odpowiedzialności twórców wyszukiwarek internetowych oraz twórców katalogów odesłań. Za sporne na podstawie dziś obowiązujących przepisów uznaje się w szczególności, czy mają oni obowiązek sprawdzania zawartości stron, które trafiają do listy wyników wyszukiwania w przypadku wyszukiwarek oraz do poszczególnych kategorii w katalogach linków. Jeśli zaś obowiązek taki spoczywałby na nich, to w jakim zakresie miałby być realizowany.

Ustawa zmienia aktualne brzmienie definicji „usługi świadczonej drogą elektroniczną", w ten sposób, że będzie wskazywała także na jej odpłatny charakter. Wskazany element został zawarty w definicji „usługi społeczeństwa informacyjnego" określonej w dyrektywie 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego, do której odsyła artykule 2 litera a dyrektywy 2000/31/WE[115]. Ponadto, przyjęta zmiana jest spójna z definicją „usługodawcy"[116], zgodnie z którą jest nim każda osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, która prowadząc, chociażby ubocznie, działalność zarobkową lub zawodową świadczy usługi drogą elektroniczną. W związku z powyższym świadczenie usługi drogą elektroniczną powinno stanowić wykonanie usługi bez jednoczesnej obecności stron (na odległość), w tym za wynagrodzeniem, poprzez przekaz danych na indywidualne żądanie usługobiorcy, przesyłanej i otrzymywanej za pomocą urządzeń do elektronicznego przetwarzania, włącznie z kompresją cyfrową, i przechowywania danych, która jest w całości nadawana, odbierana lub transmitowana za pomocą sieci telekomunikacyjnej w rozumieniu ustawy[117].

[114] Art. 15.
[115] Dz.U.UE.L.2000.178.1.
[116] Art. 2 pkt 6 ustawy o świadczeniu drogą elektroniczną.
[117] Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r., Prawo telekomunikacyjne, Dz. U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800.

Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić iż głównym problemem, jaki identyfikuje się w zakresie świadczenia usług drogą elektroniczną odnośnie ochrony konsumentów związany jest z niedoinformowaniem konsumentów o przysługujących im prawach czy też zagrożeniach, jakie identyfikuje się w związku ze świadczeniem usług drogą elektroniczną. Przezwyciężeniem tej trudności jest wprowadzenie do ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną następujących obowiązków: podania szczegółowych danych umożliwiających szybki kontakt oraz bezpośrednie i skuteczne porozumiewanie się, podania przez usługodawcę rejestru handlowego, w którym jest on wpisany oraz jego numer wpisu lub równoważne środki pozwalające na ustalenie podmiotu znajdującego się w rejestrze, stosowania mechanizmów zezwalających na wykrywanie i korygowanie błędów we wprowadzanych danych przed zawarciem umowy.

Bibliografia

a) Literatura

1. Eriksen T.H., *Tyrania chwili. Szybko i wolno płynący czas w erze informacji,* przeł. G. Sokół, Warszawa 2003
2. Frań-Adamek A., Komentarz do ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U.02.144.1204), LEX/el., 2002
3. Gołaczyński J., Umowy elektroniczne w prawie prywatnym międzynarodowym, Warszawa 2007
4. Hartley J., *Budowanie zrębów społeczeństwa informacyjnego w Japonii,* przeł. A. H. Wasilewska, „Przekazy i Opinie" 1988, nr 1-2
5. Iszkowski W., Konarski X., *Elektroniczne usługi. Teza 1,* Rzeczpospolita 2003
6. Jonscher Ch., *Życie okablowane. Kim jesteśmy w epoce przekazu cyfrowego?,* przeł. L. Niedzielski, Warszawa 2001
7. Konarski X., *Komentarz do ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną*, Warszawa 2004
8. Naisbitt J., *Megatrendy. Dziesięć nowych kierunków zmieniających nasze życie,* przeł. P. Kwiatkowski, Poznań 1997
9. Podrecki P., Świerczyński M., Targosz T., Smycz M., Kasprzycki D., *Prawo Internetu*, Warszawa 2004
10. Podrecki P., *Podział i rodzaje umów w Internecie*, [w:] *Prawo Internetu*, pod red. P. Podreckiego, Warszawa 2007
11. Polańska K., *Modelowa koncepcja kultury informatycznej społeczeństwa*, w: *Społeczeństwo informacyjne. Wizja czy rzeczywistość,* Kraków 2004
12. Stanisławska-Kloc S., Świadczenie usług drogą elektroniczną – aspekty konsumenckie, [w:] Europejskie prawo [w:] *Europejskie prawo konsumenckie a prawo polskie*, pod red. E. Nowińskiej i P. Cybuli, Kraków 2005.
13. Szpringer W., *Wybór prawa właściwego w cyberprzestrzeni na tle harmonizacji prawa umów w Unii Europejskiej*, PPH 2007, numer specjalny, Warszawa 2001
14. Wilk A. M., *Państwo w dobie społeczeństwa informacyjnego - perspektywa strategicznych zmian*,w: *Internet 2000. Prawo - ekonomia - kultura*, red. R. Skubisz, Lublin 2000

b) Orzecznictwo

1. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2006 r., III SA/Wa 1836/06
2. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 18 stycznia 2011 r., I ACa 544/10
3. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 marca 2012 r., C-292/10

c) Akty prawne

1. Dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym), Dz.U.UE.L.2000.178.1
2. Ustawa z dnia 21 lipca 2000 r., Prawo telekomunikacyjne, Dz. U. Nr 73, poz. 852 z późn. zm
3. Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r., O świadczeniu usług drogą elektroniczną, Dz. U. z 2002 r. Nr 144, poz. 1204
4. Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r., O informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz. U. Nr. 64, poz. 565

Rozdział VI

Zwykły podpis elektroniczny jako jeden z rodzajów podpisu elektronicznego

Marlena Kozieł[118]

Abstract

The purpose of this article is to describe ordinary electronic signature. In the early sections are issue relating to the people, which can make ordinary electronic signature. The author referred the verification and certification of electronic signature, which have an impact on the safety. Electronic signature can be used in specific documents. It allows you to save time and favors a more rapid of information.

Wstęp

Problematyka związana z prawnymi aspektami stosowania podpisu elektronicznego staje się coraz częściej podejmowana w literaturze oraz czasopiśmiennictwie. Wśród autorów, którzy podjęli się próby przedstawienia i omówienia podpisu elektronicznego na szczególną uwagę zasługują publikacje napisane przez: J. Janowskiego pt. „Podpis elektroniczny w obrocie prawnym"[119] oraz I. Holik pt. „Prawne i praktyczne aspekty podpisu elektronicznego"[120]. Istota podpisu elektronicznego została także omówiona wpadkowo w podręczniku autorstwa Z. Radwańskiego „Prawo cywilne – część ogólna"[121]. Ponadto Ministerstwo Gospodarki na swojej oficjalnej stronie internetowej zamieszcza informacje na ten temat, celem zwiększenia świadomości obywateli w kwestii podpisu elektronicznego.

Celem artykułu jest podkreślenie istoty zwykłego elektronicznego podpisu, jego weryfikacji i certyfikacji (jako czynności niezbędnych dla bezpieczeństwa i ochrony przed osobami nieuprawnionymi do jego stosowania).

W związku z informatyzacją administracji oraz rozwojem technologicznym w społeczeństwie, naukowcy już w połowie lat 70. XX w. natrafili na metody, które

[118] **Marlena Kozieł** – Uniwersytet Technologiczno – Humanistyczny w Radomiu .
[119] J. Janowski, *Podpis elektroniczny w obrocie prawnym*, Warszawa 2007, s. 10.
[120] I. Holik, *Prawne i praktyczne aspekty podpisu elektronicznego*, Warszawa 2007, s. 15.
[121] Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna,* Warszawa 2007, s. 239.

pozwalałyby na bezpieczne przesyłanie informacji pomiędzy osobą prywatną a instytucją państwową.

W Polsce w związku z licznymi przemianami politycznymi, informatyzacja rozpoczęła się znacznie później, bo w latach 90. XX w. Dostęp do Internetu stawał się coraz powszechniejszy, zarówno w urzędach, jak i u osób prywatnych. W związku z tym, że tak naprawdę każdy może założyć adres mailowy nie koniecznie podając swoje prawdziwe dane, powstało zagrożenie dla informacji i dokumentów przesyłanych drogą elektroniczną do instytucji publicznych[122]. W pewnym stopniu takim zjawiskom zapobiegać ma podpis elektroniczny.

Pojęcie zwykłego podpisu elektronicznego

W Polsce kwestie podpisu elektronicznego regulowane są zarówno przez prawodawstwo europejskie, jak i polskie akty normatywne – ustawę o podpisie elektronicznym[123], jak i rozporządzenia wykonawcze dotyczące aspektów praktycznych stosowania podpisu elektronicznego. O nich będzie mowa w dalszej części artykułu.

Dyrektywa unijna wyznacza ogólne ramy dotyczące podpisu elektronicznego i usług certyfikacyjnych, przyczynia się do stosowania jego w całej Wspólnocie oraz zapewnia właściwe funkcjonowanie wewnętrznych rynków[124]. W celu spełnienia wymogów dyrektywy, Rzeczpospolita Polska, jako państwo ówcześnie kandydujące do Unii, w 2001 r. przyjęła ustawę o podpisie elektronicznym.

Na samym początku należy wyjaśnić ogólne pojęcie podpisu elektronicznego – który zgodnie z art. 3 ustawy jest „*danymi w postaci elektronicznej, które wraz z innymi danymi do których zostały dołączone bądź są logicznie powiązane służą do identyfikacji osoby składającej podpis elektroniczny*”[125]. Podpis elektroniczny to nic innego jak metoda, sposób czy technika, która ma na celu legalizację osób fizycznych, które działają w przestrzeni internetowej oraz uwierzytelnienia i autentyzacji dokumentów sporządzonych przez te osoby. Legalizacja taka odbywa się poprzez ujawnienie i sprawdzenie tożsamości osoby w związku z jej działaniami[126]. Autentyzacja polega na sprawdzeniu i potwierdzeniu treści tego

[122] http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/AA99927B-574E-4B4E-81B5-E27631D04088/44424/podpis_elektroniczny pdf s. 8,9 [dostęp: 10.11. 2013 r.].
[123] Ustawa z 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym. (Dz. U z 2013 r. poz. 262).
[124] Art. 1 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/93/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych (Dz. UE 13 / t.24 poz. 239).
[125] Art. 3 ustawy o podpisie elektronicznym.
[126] R. Podpłoński, P. Popis, *Podpis elektroniczny. Komentarz*., Warszawa 2004, s. 19.

dokumentu poprzez wykazanie, iż nie doszło w nim do żadnych zmian od chwili jego sporządzenia i podpisania.

Wyżej wyjaśnione pojęcie jest ogólną, legalną definicją podpisu elektronicznego zwykłego. Istnieje jeszcze bezpieczny i kwalifikowany podpis elektroniczny. Każdy z nich jest pojęciem dość szerokim, dlatego autor, aby w miarę wyczerpujący sposób przedstawić wybrane zagadnienie, skupia się tylko na pojęciu elektronicznego podpisu zwykłego.

Definicja z art. 3 ustawy pokazuje jasno, że bez względu na rodzaj podpisu, każdy z nich musi posiadać dane do identyfikacji osoby, a to czy są to informacje szczegółowe czy bardziej ogólne, zależy już od rodzaju podpisu elektronicznego.

Danymi tymi mogą być:

- Dane wytworzone za pomocą kluczy kryptograficznych[127],
- Pliki komputerowe, zarówno dźwiękowe i graficzne, o ile w jakiś sposób są związane z osobą, którą mają identyfikować;
- Indywidualne cechy biometryczne czyli np. odciski linii papilarnych;
- Zeskanowany kształt podpisu własnoręcznego[128].

Definicja elektronicznego podpisu zwykłego nie mówi w żaden sposób o ujawnianiu tożsamości osoby składającej podpis. Istotna jest jedynie identyfikacja osoby podpisującej. Zwykły podpis elektroniczny umożliwia identyfikację *off – line.* Należy to rozumieć jako ustalenie tożsamości osoby składającej podpis na podstawie danych tego dokumentu. Identyfikację *on – line* zapewnia kwalifikowany podpis poprzez odwołanie się do zewnętrznego źródła, które zaświadczy o jego tożsamości[129].

Składanie podpisu elektronicznego i osoba uprawniona do dokonania tej czynności

Prawo cywilne, a dokładniej kodeks cywilny w art. 60 stanowi, iż wola osoby, która dokonuje czynności prawnej może być wyrażona przez każde zachowanie się tej osoby, jeśli ujawnia ono jej wolę w sposób dostateczny, także przez ujawnienie woli w postaci elektronicznej[130]. Przepis ten jest punktem wyjścia do dalszych rozważań tego podrozdziału. Obecnie do najważniejszych form szczególnych należą typy, które można podzielić ze względu na sposób ich powstawania:

[127] Klucze kryptograficzne – klucze służące do szyfrowania, kluczami są ciągi danych służących do szyfrowania wiadomości czytelnej. Szerzej na ten temat, patrz: J. Stokłosa, T. Bilski, T. Pankowski, *Bezpieczeństwo danych w systemach informatycznych*, Warszawa – Poznań 2001, *passim.*
[128] J. Janowski, *op. cit.*, s. 106.
[129] *Ibidem*, s. 109.
[130] Art. 60 ustawy kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

— Zwykła forma pisemna,

— Forma pisemna z poświadczeniem daty,

— Forma pisemna z poświadczeniem podpisu,

— Akt notarialny,

— Forma elektroniczna[131].

Ze względu na przedmiot rozważań, w podrozdziale zostanie omówiona tylko forma elektroniczna. Podpis elektroniczny ma zastępować podpis własnoręczny, z uwzględnieniem wszystkich zasad bezpieczeństwa. Logicznym jest, że podpisywać się może tylko człowiek. Stąd też definicja z art. 3 pkt. 3 ustawy o podpisie elektronicznym, w której przyjęto, iż podpis może składać osoba fizyczna[132], z następującym rozróżnieniem:

— działając w imieniu swoim, czyli sama musi uwierzytelnić dokument, który stworzyła;

— działając w imieniu innej osoby fizycznej – dla uwierzytelnienia dokumentu musi posiadać odpowiednie umocowanie prawne od osoby, za którą dokonuje tej czynności,

— osoby prawnej, uwierzytelniając jej dokumenty elektroniczne w ramach reprezentacji, np. jako organ tej osoby prawnej, ponieważ instytucje czy urzędy posługują się pieczęciami, podpisy może składać osoba upoważniona do dokonania konkretnej czynności,

— jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, uwierzytelniając jej dokumenty elektroniczne w ramach reprezentacji jako pełnomocnik[133].

Do składania podpisu, dana osoba może posługiwać się np. kilkoma danymi, które obsługują składanie podpisu elektronicznego. Zgodnie z art. 3 pkt. 4 ustawy, dane te jednak powinny być z nią w jakiś sposób powiązane, muszą być niepowtarzalne i przyporządkowane do konkretnej osoby. Może to być kod lub prywatny klucz kryptograficzny[134]. Jeśli chodzi o dane, to jest to pojęcie dość szerokie, możemy do nich zaliczyć np. informacje przechowywane na kartach, dyskach. Mogą występować w technologii analogowej np. na taśmie magnetofonowej. Oczywiście do jakichkolwiek czynności związanych z podpisem elektronicznym niezbędny jest też sprzęt elektroniczny. Jednak w przypadku zwykłego podpisu elektronicznego, nie jest istotne czy sprzęt jest publiczny, czy prywatny. Ważne jest natomiast, aby był odpowiednio skonfigurowany. Nie ma także szczególnych wymagań, zupełnie inaczej jak w przypadku bezpiecznego czy kwalifikowanego podpisu

[131] Z. Radwański, *op. cit.*, s. 234.
[132] Art. 3 pkt. 3 ustawy o podpisie elektronicznym.
[133] J. Janowski, *op. cit.*, s. 112.
[134] Art. 3 pkt. 4 ustawy o podpisie elektronicznym.

elektronicznego. Najprostszym darmowym oprogramowaniem pozwalającym na tworzenie zwykłych podpisów elektronicznych i dostępnym w Internecie jest obecnie np. GPG lub GnuGPG[135].

Weryfikacja zwykłego elektronicznego podpisu

Pojęcie weryfikacji w art. 3 pkt. 5 ustawy zostało bardzo ogólnie zdefiniowane. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, dane służące do weryfikacji to: niepowtarzalne i przyporządkowane osobie fizycznej dane, które są wykorzystywane do identyfikacji osoby składającej podpis elektroniczny[136]. Na podstawie przywołanego przepisu można wywnioskować, iż weryfikacja jest czynnością lub grupą czynności, które pozwalają na stwierdzenie tożsamości osoby składającej podpis elektroniczny. Cały proces weryfikacji składa się z kilku elementów:

1. Wykorzystywany jest podmiot weryfikujący podpis elektroniczny.
2. Sprawdzanie są dane składające się na weryfikowany podpis elektroniczny.
3. Kontrolowane są dane służące do weryfikacji podpisu elektronicznego.
4. Następuje wykorzystanie urządzeń służących do weryfikacji podpisu elektronicznego.

Najogólniej rzecz ujmując, weryfikacja podpisu elektronicznego, w zależności od zastosowanej technologii i rodzaju podpisu (należy pamiętać że informacje dotyczą zwykłego podpisu elektronicznego) polega szeroko analizując na jakimkolwiek sprawdzeniu tożsamości osoby, która przedstawia się za autora lub wystawcę podpisanego dokumentu elektronicznego, a niekiedy jakimkolwiek potwierdzeniu nienaruszalności treści podpisanego i doręczonego dokumentu elektronicznego. Sprawdzenie tożsamości to nic innego jak poznanie danych identyfikacyjnych[137].

Weryfikacji dokonuje każdy, nawet jednostka organizacyjna, o ile odwołuje się do czyjegoś podpisu elektronicznego i właśnie na nim opiera swoje przekonanie, działanie. Czynności są uzależnione od wagi dokumentu podpisanego podpisem elektronicznym. Weryfikacja odbywa się poprzez czynności techniczne, których może

[135] Szerzej: http://www.gnupg.org/ [dostęp: 10. 11. 2013 r.].
[136] Art. 3 pkt. 5 ustawy o podpisie elektronicznym.
[137]. J. Janowski, *op. cit.*, s. 116.

dokonać tylko człowiek. Dlatego też samym odbiorcą może być każdy podmiot, ale tylko osoba fizyczna jest w stanie wystawić pokwitowanie potwierdzające odbiór[138].

Urządzenia służące do weryfikacji zostały zdefiniowane jako sprzęt i oprogramowanie, które umożliwia identyfikację osoby fizycznej, składającej podpis elektroniczny, przy jednoczesnym wykorzystaniu danych służących do weryfikacji podpisu elektronicznego lub w sposób pozwalający zidentyfikować podmiot świadczący usługi certyfikacyjne lub organ wydający zaświadczenia certyfikacyjne, przy wykorzystaniu danych, które służą do weryfikacji poświadczenia elektronicznego[139]. Przy zastosowaniu elektronicznego podpisu zwykłego, jego weryfikacja odbywa się za pomocą najprostszych sposobów uwierzytelniania przy udziale sprzętu elektronicznego i komputera[140].

Pojęcie certyfikacji elektronicznego podpisu zwykłego

Wydawanie certyfikatów jest niezbędne dla osoby zamierzającej posługiwać się podpisem elektronicznym oraz dla danych służących do weryfikacji przyszłych jej podpisów elektronicznych. Certyfikaty są wydawane przez podmioty świadczące usługi certyfikacyjne[141]. Wystawiane dla osób chcących składać weryfikowane nimi podpisy elektroniczne zwykle po osobistym stwierdzeniu i naocznym sprawdzeniu tożsamości tych osób. Jednak w przypadku certyfikatów zwykłych nie jest to wymóg konieczny[142]. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy konieczne jest, aby były one wydane na podstawie umowy, która stanowi szczególny rodzaj umowy o świadczenie usług certyfikacyjnych[143].

Certyfikaty są ważne przez okres w nich wskazany. Z ważnych przyczyn mogą one zostać unieważnione przez podmiot świadczący usługi certyfikacyjne:

1. certyfikat został wydany na podstawie nieaktualnych i nie prawdziwych danych,
2. osoba składająca podpis elektroniczny, weryfikowany na podstawie danego certyfikatu, nie dba o prawidłowe przechowanie danych, które służą do składania tego podpisu w sposób zapewniający ich odpowiednią ochronę[144].

Certyfikat może zostać czasowo zawieszony, jeśli istnieją podejrzenia i nieprawidłowym zastosowaniu. Należy wtedy wyjaśnić wszystkie wątpliwości. Ponadto

[138] *Ibidem*, s. 118.
[139] Art. 3 pkt. 8 ustawy.
[140] J. Janowski, *op. cit.*, s. 118.
[141] Usługi certyfikacyjne - wydawanie certyfikatów, znakowanie czasem lub inne usługi związane z podpisem elektronicznym – art. 3 pkt. 13 ustawy o podpisie elektronicznym.
[142], J. Janowski, *op. cit.*, s. s. 122.
[143] Art. 14 ustawy o podpisie elektronicznym.
[144] *Ibidem*, art. 21.

organ (podmiot) wydający zaświadczenia certyfikacyjne a także świadczący takie usługi dla zapewnienia bezpieczeństwa, zgodnie z art. 3 pt. 19 ustawy musi dołączać poświadczenie elektroniczne czyli dane elektroniczne, które wraz z innymi danymi zostały logicznie powiązane w celu jego identyfikacji. Ogólnie ujmując poświadczenie elektroniczne jest swego rodzaju podpisem elektronicznym podmiotu certyfikującego[145]. Ponadto, musi posiadać również zaświadczenie certyfikacyjne inaczej zaświadczenie elektroniczne, za pomocą którego dane służące do weryfikacji poświadczenia elektronicznego są przyporządkowane do podmiotu świadczącego usługi certyfikacyjne i które umożliwiają prawidłową identyfikację tego podmiotu[146].

Usługi certyfikacyjne mogą świadczyć:

1. przedsiębiorcy, w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[147],
2. Narodowy Bank Polski, którego status określa ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. o Narodowym Banku Polskim[148],
3. Organy władzy publicznej w rozumieniu art. 7 i art. 77 Konstytucji RP, obejmujące organy państwowe i samorządowe, należące do trzech rodzajów władz[149].

Podmioty świadczące usługi certyfikacyjne i będące jednocześnie przedsiębiorcami mogą świadczyć usługi certyfikacyjne na rzecz osób trzecich na zasadach rynkowych. Natomiast Narodowy Bank Polski jak i zarówno organy władzy publicznej mogą je świadczyć tylko na użytek własny i innych organów władzy publicznej (np. dla pracowników). Organy samorządu terytorialnego mogą natomiast świadczyć usługi certyfikacyjne na rzecz mieszkańców wspólnoty samorządowej, ale na zasadach niezarobkowych[150].

Zakończenie

Reasumując podpis elektroniczny jest środkiem, który ma gwarantować tożsamość, autentyczność oraz integralność przy wymianie informacji drogą elektroniczną. Istota podpisu elektronicznego polega na zapewnieniu indywidualności oznaczania dokumentu, zapewniając takie rozwiązanie, iż na podstawie tego oznaczenia można zagwarantować identyfikację osoby, która dokonała czynności podpisu elektronicznego. Zapewnienie tych dwóch funkcji:

[145] R. Podpłoński, P. Popis, *op. cit*., s. 99 – 100.
[146] Art. 3 pkt. 10 ustawy o podpisie elektronicznym.
[147] Art. 3. Ustawy 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2013 r. poz. 672 ze zm.).
[148] Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, (Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.).
[149] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
[150] R. Podpłoński, P. Popis, *op. cit.*, s. 70 – 71.

identyfikacji i niezaprzeczalności pozwala tak samo traktować podpis elektroniczny, jak i własnoręczny, oczywiście pod określonymi warunkami. Na podstawie danych ze strony internetowej Ministerstwa Gospodarki, elektroniczny podpis zwykły wykorzystywany jest m.in. w CEPiK[151], Elektronicznym Przekazie Dokumentów Ubezpieczeniowych (EPDU), systemie obsługi deklaracji celnych - CELINA, e-PFRON, SIMIK[152] i innych zastosowaniach poza administracją, np. w bankowości do świadczenia usługi wyciągów potwierdzonych podpisem opartym o certyfikat Verisign (MultiBank). Liczba komercyjnych, korporacyjnych lub innych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne na poziomie niekwalifikowanym (zwykłym) nie jest znana, gdyż nie ma obowiązku sprawdzania tego rodzaju działalności[153].

Warto na sam koniec podkreślić, że podpis elektroniczny ma na celu przede wszystkim usprawnienie działalności wielu organizacji, w tym przyspieszenie realizacji zadań i obiegu informacji oraz obniżenie kosztów funkcjonowania, ponieważ dokument elektroniczny jest znacznie tańszy niż papierowy. Należy także dodać, iż mimo wszystko obecna ustawa nie do końca odzwierciedla obecny rozwój usług certyfikacyjnych, jak i samego podpisu elektronicznego, dlatego prawidłową czynnością byłoby poczynienie kroków prawnych w celu zachowania jak i rozwoju tej dziedziny administracji publicznej.

[151] Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców – CEPiK to system informatyczny, obejmujący centralną bazę danych, gromadzącą dane i informacje o pojazdach, właścicielach i posiadaczach oraz osobach posiadających uprawnienia do kierowania pojazdami jak również o osobach nieposiadających uprawnień, w stosunku do których orzeczono środek karny w postaci zakazu prowadzenia pojazdów. https://www.msw.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/cepik/3075,Co-to-jest-CEPiK.html [dostęp: 11.11.2013 r.].

[152] *System Informatyczny Monitoringu i Kontroli* finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności powstał w celu zapewnienia właściwego, skutecznego i przejrzystego zarządzania środkami europejskimi. http://www.simik.24xls.com/ [dostęp: 11.11.2013 r.].

[153]http://www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiebiorczosci/Dzialalnosc+gospodarcza+i+eprzedsiebiorczosc/Podpis+elektroniczny/Dzialania+w+zakresie+podpisu+elektronicznego [dostęp: 11.11.2013 r.].

Bibliografia

a) Akty prawne

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/93/WE z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych (Dz. UE 13 / t.24 poz. 239).
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
3. Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.)
4. Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, (Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2 ze zm.).
5. Ustawa z 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym. (Dz. U z 2013 r. poz. 262.)
6. Ustawa 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2013 r. poz. 672 ze zm.).

b) Publikacje naukowe

1. I. Holik, Prawne i praktyczne aspekty podpisu elektronicznego, Warszawa 2007, wyd. Promotor.
2. J. Janowski, Podpis elektroniczny w obrocie prawnym, Warszawa 2007, wyd. Wolters Kluwer.
3. R. Podpłoński, P. Popis, Podpis elektroniczny. Komentarz., Warszawa 2004, wyd. Difin.
4. J. Stokłosa, T. Bilski, T. Pankowski, Bezpieczeństwo danych w systemach informatycznych, Warszawa – Poznań 2001 , wyd. PWN.
5. Z. Radwański, Prawo cywilne – część ogólna, Warszawa 2007, wyd. CH Beck.

c) Netografia

1. http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/AA99927B-574E-4B4E-81B5-E27631D04088/44424/podpis _elektroniczny pdf s. 8,9 [dostęp: 10.11. 2013 r.]
2. http://www.gnupg.org/ [dostęp: 10. 11. 2013 r.
3. https://www.msw.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/cepik/3075,Co-to-jest-CEPiK.html [dostęp: 11.11.2013 r.]
4. http://www.simik.24xls.com/ [dostęp: 11.11.2013 r.]

5. http://www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiebiorczosci/Dzialalnosc+gospodarcza+i+eprzedsiebiorczosc/Podpis+elektroniczny/Dzialania+w+zakresie+podpisu+elektronicznego [dostęp: 11.11.2013 r.]

Rozdział VII

E-administracja: korzyści i zagrożenia

Patrycja Stępień[154]

Abstract

The article discusses the effect of developments of new technologies in communication with citizens through a channel called the public electronic administration. Presented benefits and risks associated with e-administration solutions in Poland. Electronic administration is moving in the direction to knowledge in the sense that the technology becomes available and widespread, and the administration should provide intelligent e-services. This means that the administration should be available always and everywhere, where the user can adjust the service to your needs. The introduction of such solutions that allow administration to operate on level wide use of the Internet will make will be strengthened the relationship between the citizen and the office and will be improved communication and information flow, which means mutual benefits.

Wstęp

Informacja publiczna stała się we współczesnym świecie jednym z najważniejszych zasobów decydujących o rozwoju gospodarczym i ekonomicznej stabilności państw, regionów czy też przedsiębiorstw komercyjnych.[155] W dobie gwałtownych przekształceń technologicznych, charakterystycznych dla dwóch ostatnich dekad minionego oraz pierwszych lat obecnego stulecia, zmienił się również charakter informacji.[156] Odnosi się to zarówno do danych wykorzystywanych w świecie biznesu, jak i mających zastosowanie w instytucjach publicznych. We współczesnym świecie opartym na wiedzy podstawowym dobrem jest informacja mająca o wiele większą wartość ekonomiczną niż dobra materialne. Dzięki rewolucji cyfrowej coraz więcej oferowanych dóbr i usług opartych jest na informacji i w efekcie świadczonych w formie elektronicznej za pomocą środków komunikacji

[154] **Patrycja Stępień** – magister, doktorantka, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.
[155] C. Hales, B. Mikuła, *Społeczeństwo informacyjne : gospodarka, technologie, procesy*, Kraków 2011, s. 11 – 12.
[156] M. Witkowska, *Społeczeństwo informacyjne : istota, rozwój, wyzwania*, Warszawa 2006, s. 23.

elektronicznej.[157] Choć efekty rewolucji cyfrowej są dostrzegalne przede wszystkim w sferze gospodarki to nie ominęły one także administracji publicznej (e-administracja). Proces informatyzacji zrewolucjonizował współczesny obieg informacji, tym samym zmieniając sposób funkcjonowania instytucji publicznych. Elektroniczne archiwa i bazy danych coraz powszechniej zastępują wykorzystywane dotychczas tradycyjne dokumenty w formie papierowej. Polska również korzysta z dobrodziejstw nowoczesnych technologii informacyjnych, radykalnie zmieniających sposób funkcjonowania instytucji publicznych. Zjawisko to dokonuje się niezależnie od rozlokowania urzędów publicznych, zarówno na terenie większych miast, jak i miasteczek czy gospodarstw rozsianych na prowincji. E-administracja wyznacza kierunki rozwoju nowoczesnej administracji publicznej, opartej na wysoce wyspecjalizowanych technologicznie systemach informacji publicznej.[158]

Wyrażenie „e-administracja" oznacza, że administracja publiczna w procesach wymiany informacji i świadczenia usług publicznych korzysta z rozwiązań technologii informacyjnych i komunikacyjnych (Information and Communication Technologies - ICT).[159]Administracja elektroniczna dotyczy elektronicznych transakcji pomiędzy administracją państwową a obywatelami lub przedsiębiorstwami bądź pomiędzy różnymi urzędami administracji publicznymi.[160] E‑administracja wymaga korzystania z technologii informacyjnych i komunikacyjnych, wprowadzenia zmian organizacyjnych oraz opanowania nowych umiejętności, tak aby świadczyć usługi publiczne wyższej jakości. Założeniem e-administracji, obejmującej swoim zasięgiem coraz więcej różnych działań i usług, jest poprawa wydajności usług użyteczności publicznej oraz zwiększenie przejrzystości i odpowiedzialności w działaniach administracji publicznej.[161]

Celem niniejszych rozważań będzie ukazanie korzyści jak i zagrożeń e-administracji oraz zwrócenie uwagi na wieloaspektowość tych zagadnień, wymagających jeszcze większego zrozumienia istoty rozwiązań technicznych i technologicznych oraz odniesienie się do skutków wprowadzanych rozwiązań teletechnicznych i w ślad za nimi rozwiązań prawnych.

---

[157] *Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną* - definicja ustawowa środków komunikacji elektronicznej zawarta jest w art. 2 pkt 5 (Dz. U. Nr 144, poz. 1204 z późn. zm.).
[158] M. Kowalczyk, *E-urząd w komunikacji z obywatelem*, Warszawa 2009, s. 7 – 8.
[159] *Rozporządzenie Komisji Unii Europejskiej nr 821/2010 z dnia 17 września 2010 r. w sprawie wykonania rozporządzenia (WE) nr 808/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące statystyk Wspólnoty w sprawie społeczeństwa informacyjnego (tekst mający znaczenie dla EOG)*, (Dz. Urz. UE L246/2/3 z 18.09.2010), s. 2 - 3
[160] http://eadministracja.pl/elektroniczna-administracja (10.11.2013r.).
[161] Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Czy współfinansowane ze środków EFRP projekty w dziedzinie e-administracji przynoszą zakładane efekty,* Sprawozdanie specjalne 2011 Nr 9, s. 9.

Korzyści e-administracji

Korzystanie z rozwiązań e-administracji generuje za sobą wiele korzyści zarówno dla samej administracji, jak i poszczególnych obywateli oraz społeczeństwa, dlatego też korzyści wdrożenia rozwiązań z zakresu e-administracji zasadniczo dzieli się na dwie grupy, tj. korzyści po stronie administracji publicznej oraz korzyści po stronie obywatela. W grupie tych pierwszych podnosi się, że e-administracja przede wszystkim przyczynia się do poprawy komunikacji (wewnętrznej i zewnętrznej) oraz do zwiększenia przejrzystości podejmowanych działań. Jest to wynikiem m.in. standaryzacji świadczonych usług i zautomatyzowania procedur (eliminacja czynnika ludzkiego). Z kolei szybsze i sprawniejsze załatwienie sprawy powoduje wzrost satysfakcji interesanta i pozytywniejsze postrzeganie administracji.[162]

Na co dzień urzędy administracji publicznej muszą sprostać rosnącym wymaganiom zarówno zwykłych obywateli, jak i podmiotów gospodarczych. Szybko i sprawnie zrealizowana sprawa w urzędzie to synonim jego dobrego zorganizowania. E-administracja to sposób na zmniejszenie obciążenia pracą administracyjną oraz skrócenie czasu oczekiwania interesantów, przy jednoczesnej poprawie efektywności kosztowej i wzroście produktywności. Ponadto jest to zgodne z celami określonymi w strategii lizbońskiej w zakresie konkurencyjności i innowacyjności, pomaga wesprzeć rozwój regionalny oraz zmniejszyć bariery na rynku wewnętrznym**.**[163]

E-administracja wymusza reorganizację i modernizację istniejącej administracji publicznej przez lepsze wykorzystanie jej zasobów osobowych oraz ujednolicenie organizacji pracy (jednolite procedury, bazy wzorów dokumentów, wspólna polityka bezpieczeństwa), przyczyniając się do podniesienia efektywności funkcjonowania urzędów i jakości świadczonych usług publicznych.[164]

E-administracja umożliwia pracownikom łatwiejszy dostęp do informacji oraz łatwiejszą wymianę informacji w ramach jednostki (urzędu) i pomiędzy jednostkami. Daje możliwość bardzo szybkiego zebrania wielu informacji w jednym miejscu o danym

[162]http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/strony/Nowe_modele_rozwiazan_dla_rozwoju_e_administracji_podsumowanie_wynikow_projektu_POIG.aspx (10.11.2013r.).
[163] http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_04/i-1111.pdf (10.11.2013r.).
[164] J. Zimmermann, P. J. Suwaj, *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013, s. 115 – 116.

podmiocie (np. o jego zobowiązaniach publicznoprawnych,[165] o istnieniu lub braku zaległości podatkowych,[166] płatności składek ZUS[167] itd.), co z kolei umożliwia szybką weryfikację przekazywanych organowi informacji (danych), a w konsekwencji szybkie wykrycie nieprawidłowości i wszczęcie postępowania wyjaśniającego.

Ponadto jednorazowe i poprawne wprowadzenie danych do systemu oraz możliwość elektronicznego przechowywania dokumentów eliminuje w dalszych procesach powstanie błędu ludzkiego i ogranicza koszty ponoszone na wytworzenie, przechowywanie i archiwizowanie dokumentów papierowych. To wszystko powoduje oszczędności czasu i kosztów nie tylko po stronie administracji, ale i obywatela (interesanta), który przede wszystkim ma możliwość uzyskania interesującej go informacji publicznej w sposób szybki i skuteczny.[168]

Jednak e-administracja to przede wszystkim możliwość wnoszenia podań (pism urzędowych) w systemie (24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu, 365 dni w roku), bez konieczności osobistej obecności w urzędzie lub co najmniej z ograniczoną liczbą koniecznych stawiennictw. E-obywatel oczekuje, że w dowolnym, dogodnym dla siebie czasie, nawet w niedzielę lub po godzinach urzędowania, będzie mógł wysłać wypełniony formularz urzędowy lub podanie, po czym od razu otrzyma zwrotny e-mail z potwierdzeniem przyjęcia listu i nadaniem sprawie numeru ewidencyjnego. Wskazane jest także podanie wysokości opłaty za obsługę załatwianej sprawy i orientacyjnego czasu realizacji sprawy. Zamiast dotychczasowych znaczków skarbowych nalepianych na papierowe formularze obywatel chciałby uiścić żądaną opłatę przelewem na konto bankowe urzędu lub za pomocą mikropłatności online. Urząd z kolei powinien upewnić się, że odpowiednia opłata napłynęła i poinformować o tym klienta. Po kilku dniach obywatel chciałby sprawdzić na stronie urzędu, na jakim etapie jest jego sprawa, wpisując numer ewidencyjny w odpowiednim formularzu na portalu e-urzędu. To powinno umożliwić zdobycie informacji: kto zajmuje się sprawą oraz kiedy przewidywany jest jej finał. Natomiast urząd po zakończeniu wszystkich czynności związanych ze sprawą powinien zawiadomić o tym zgłaszającego.[169]

Docelowo e-zarządzanie administracją publiczną ma doprowadzić do: oszczędności pieniędzy podatników, zwiększenia dostępu do e-usług świadczonych dla indywidualnych interesantów i przedstawicieli biznesu, zwiększenia przejrzystości i skrócenia czasu realizacji

[165] http://www.bip.is.rzeszow.pl/main.php?muid=1&mid=1073&akID=8355&klientID=2000#ak8355 (10.11.2013r.).
[166] http://www.finanse.mf.gov.pl/systemy-informatyczne/e-deklaracje (10.11.2013r.).
[167] http://pue.zus.pl/ (10.11.2013r.).
[168] J. Zimmermann, P. J. Suwaj, *Op.cit.*, s. 116.
[169] J. Papińska - Kacperek, *Społeczeństwo informacyjne*, Warszawa 2008, s. 529.

procedur administracyjnych, zwiększenia zakresu informacji, jakie bez osobistego kontaktu petent może uzyskać odnośnie do etapu załatwiania jego sprawy.[170]

System e-administracji to także udział obywateli w życiu publicznym (w sprawowaniu władzy) przez konsultacje, debaty, wyrażanie opinii itd. To jednak dopiero najbliższa przyszłość, wymagająca wypracowania szeregu rozwiązań prawnych, technicznych i organizacyjnych, umożliwiających wprowadzenie nowej formuły stanowienia prawa online, konsultacji społecznych i e-demokracji, pokazuje, że wykorzystywanie ICT przez instytucje publiczne nie pozostaje jednak także bez wpływu na kształt współczesnej demokracji. Nowe technologie informacyjne i komunikacyjne mogą pełnić rolę czynnika zwiększającego podmiotowość obywateli w relacjach ze strukturami państwa. E-administracja jest też w stanie stymulować aktywność obywatelską, stwarzać warunki dla wzbogacania publicznej debaty czy zmniejszać sfery społecznego i politycznego wykluczenia. W każdym z wymienionych przypadków mowa jednak wyłącznie o potencjalnym wpływie i szansie na przekształcenie procesów i procedur demokratycznych. Ostateczny bilans obecności nowych technologii w sferze polityki zależy między innymi od strategii ich wykorzystania realizowanej przez konkretne instytucje publiczne w ramach e-administracji.[171]

Zagrożenia e-administracji

Niestety, w Polsce rozwiązania z zakresu e-administracji, choć uproszczają procedury, umożliwiają monitoring załatwianych spraw, dają oszczędności czasu, to w bardzo wielu przypadkach są niewykorzystywane lub nadal są w początkowej fazie rozwoju. Dotychczasowe standardy pokazują, że choć pod względem technicznym wdrożone systemy funkcjonują poprawnie,[172] to jednak osiągane korzyści są znacznie mniejsze niż zakładano. W Polsce rozwiązania stricte z zakresu e-administracji istnieją dopiero od kilku lat lecz stan polskiej e-administracji jest mało zadowalający.

Korzystanie z rozwiązań e-administracji uzależnione jest przede wszystkim od mentalności, i to nie tylko po stronie obywateli, ale i pracowników administracji. Pomimo powszechności korzystania z poczty elektronicznej, pisma pomiędzy jednostkami administracji (urzędami) są wysyłane nadal w wersji papierowej. Nawet jeżeli dokumenty są w wersji elektronicznej, to i tak są drukowane i wpinane do segregatorów (akt sprawy).

[170] M. Kowalczyk, *Op.cit*., s. 161 i 171.
[171] L. Porębski, *Lokalny wymiar elektronicznej demokracji*, Kraków 2012, s. 7 – 8.
[172] D. Szostek, D. Adamski, *E-administracja : prawne zagadnienia informatyzacji administracji*, Wrocław 2009, s. 29- 30.

Stąd mamy administrację bardziej kosztowną - podwójnie wykonywane czynności (wersja papierowa i elektroniczna), podwójne zasoby (dla bezpieczeństwa, choćby prawo stanowiło inaczej).

Choć prawie wszystkie urzędy posiadają elektroniczną skrzynkę podawczą umiejscowioną na platformie ePUAP to korzystanie z niej jest stosunkowo niewielkie. Przyczynami takiego stanu rzeczy są m.in. brak zaufania użytkowników do elektronicznej formy komunikacji, w tym obawa o bezpieczeństwo przekazywanych danych oraz brak wiedzy, że w ogóle taka forma komunikacji z administracją publiczną istnieje, i że jest ona skuteczna. Jednak ze względu na fakt, że dopiero w połowie 2011r. na ePUAP wprowadzono profil zaufany (de facto podpis elektroniczny)[173] to jest nadzieja na szersze wykorzystanie formy elektronicznej do załatwiania spraw administracyjnych.[174]

Znamienny jest także fakt, że sama administracja nie wykorzystuje rozwiązań z zakresu e-administracji. Choć strony internetowe urzędów umożliwiają pobranie formularzy, to jednak możliwość złożenia podania w wersji elektronicznej jest dostępna w niewielu urzędach. Wydaje się, że brak zainteresowania administracji rozwiązaniami z zakresu ICT wynika w pewnym sensie z istoty administracji, która będąc monopolistyczną, nie ma bodźca, który motywowałby ją do podejmowania takich działań, jak to ma miejsce na rynku prywatnym, gdzie wartością nadrzędną jest konkurencja i konieczność osiągania przewagi konkurencyjnej, co z kolei wymusza coraz lepsze rozwiązania techniczne, technologiczne i organizacyjne.[175]

Natomiast problem po stronie obywatela jest jeszcze większy, nawet jeżeli on wie, że decyzja administracyjna może być w postaci elektronicznej, to de facto nie wie, co zrobić z tak otrzymanym dokumentem elektronicznym, jak go ma przechowywać, aby był bezpieczny, gdzie zapisać, jak go udostępnić na wezwanie.

W świecie współczesnym wdrażanie rozwiązań z zakresu e-administracji to nie tylko kwestia szeregu korzyści - to konieczność. Przed administracją stawia się coraz więcej zadań do wykonania, z którymi jest w stanie się uporać tylko administracja zautomatyzowana i zestandaryzowana. Oczywiście wszystko ma swoje zalety i wady. Stąd szczególną uwagę

[173] J. Janowski, *Podpis elektroniczny w obrocie prawnym*, Kraków 2007, s. 15 .
[174] http://www.cpi.gov.pl/files/docs/20121218105251_epuap_w_praktyce.pdf (10.11.2013r.).
[175] J. Zimmermann, P. J. Suwaj, *Op. cit.*, s. 114.

należy zwrócić na szereg zagrożeń jak cyberprzestępczość, bezprawna inwigilacja obywateli czy wykluczenie cyfrowe.[176]

E-administracja może rodzić także zagrożenia, które mogą być wywołane, atakami zewnętrznymi i zanikami zasilania oraz błędami ludzkimi czy celowym działaniem pracowników administracji publicznej. Często istnieje pewien opór po stronie pracowników administracji wynikający z niechęci do zmian i do zastosowania rozwiązań e-administracji, a także obawa o zachowanie pracy lub większą kontrole ich poczynań i prawidłowości w zakresie załatwiania spraw administracyjnych.

Dla bezpiecznego rozwoju e-administracji szczególne znaczenie ma bezpieczeństwo sieci teleinformatycznych oraz bezpieczeństwo informacji przesyłanych, przechowywanych i przetwarzanych w tych sieciach.[177] Stąd muszą być podjęte działania mające na celu ochronę zasobów fizycznych (urządzeń i środków łączności i informatycznych nośników danych), zasobów informacyjnych (archiwa plików i dokumentów, bazy danych), aby zachowana była zdolność do ciągłego świadczenia usług. Jednak zasadniczą uwagę należy skupić na tym, na ile rozwój e-administracji wiedzącej coraz więcej o obywatelu będzie służyć obywatelowi, a na ile może mu szkodzić? Z zagrożeniem nienależycie kontrolowanego dostępu do danych gromadzonych w różnych bazach wiąże się obawa utraty prywatności przez obywateli, których dane mogą być wykorzystane do różnych celów. Dlatego należy bezwzględnie zagwarantować (technicznie i prawnie), że informacja nie będzie wykorzystywana dla innych celów niż załatwienie danej sprawy administracyjnej. Oczywiście jest to tylko jedna płaszczyzna rozważań o zagrożeniach istniejących już de facto po wdrożeniu rozwiązań z zakresu e-administracji.

Ponadto trzeba się zastanowić na ile e-administracja przyczynia się do rozwoju społeczeństwa informacyjnego, a na ile pogłębia przepaść pomiędzy osobami korzystającymi z dobrodziejstw e-administracji a osobami nieposiadającymi dostępu do Internetu?[178] W jaki sposób ograniczyć liczbę osób wykluczonych z udziału w korzystaniu z dobrodziejstw e-administracji? Wbrew pozorom znaczna część społeczeństwa, w szczególności polskiej wsi, nie ma dostępu do Internetu lub w ogóle nie korzysta z dobrodziejstw e-administracji.[179]

Pomimo wielu trudności, jakie towarzyszą tworzeniu e-administracji i znajomości potencjalnych zagrożeń, wdrożono i wdraża się wiele projektów i programów (usług

[176] D. Szostek, D. Adamski, *Op. cit.*, s. 57.
[177] *Ibidem*, s. 44 – 45.
[178] A. Szewczyk, *Społeczeństwo informacyjne : problemy rozwoju*, Warszawa 2007, s. 36 – 37.
[179] J. Zimmermann, P. J. Suwaj, *Op.cit.*, s. 120.

publicznych), m.in. takich, jak: Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (CEIDG),[180] Platforma Usług Elektronicznych dla klientów ZUS (PUE),[181] Centralne Repozytorium Wzorów Dokumentów (CRD),[182] e-Deklaracje,[183] e-Podatki, e-Rejestracja i wiele innych. Przy czym najpopularniejszymi usługami publicznymi świadczonymi w ramach e-administracji jest rejestracja działalności gospodarczej, udostępnianie informacji publicznej, wydawanie dowodów osobistych oraz udostępnianie formularzy czy też dokumentacji przetargowej w zamówieniach publicznych.[184]

Zakończenie

Elektroniczna administracja zmierza w kierunku administracji opartej na wiedzy w tym sensie, że technologia staje się dostępna i wszechobecna, a administracja powinna świadczyć inteligentne e-usługi.[185] Oznacza to administrację dostępną zawsze i wszędzie, gdzie użytkownik może dopasować usługę do swoich potrzeb. Wprowadzenie takich rozwiązań, które pozwalają administracji funkcjonować na płaszczyźnie szerokiego wykorzystania Internetu sprawia, że zostają wzmocnione relacje pomiędzy obywatelem a urzędem oraz zostaje usprawniona komunikacja i obieg informacji, co oznacza obustronne korzyści.[186]

Koncepcja e-administracji ma umożliwić obywatelom i przedsiębiorcom o wiele szybsze i efektywniejsze komunikowanie się z jednostkami administracji centralnej i lokalnej. Rozliczenie się z podatków, zarejestrowanie samochodu, założenie firmy, wyrobienie paszportu czy obowiązkowa wymiana prawa jazdy bez wychodzenia z domu lub firmy oprócz wygody daje wymierne zyski finansowe, zmniejsza arbitralność decyzji urzędniczych i wpływa na ograniczenie korupcji.[187] Sprawne wdrożenie i udostępnianie przez administrację publiczną na rzecz obywateli i przedsiębiorstw jak największej liczby usług przy zastosowaniu mediów elektronicznych może w dużym stopniu przyczynić się do korzystnych zmian w funkcjonowaniu państwem.[188]

---

[180] https://prod.ceidg.gov.pl/ceidg.cms.engine/ (10.11.2013r.).
[181] http://pue.zus.pl/ (10.11.2013r.).
[182]https://epuap.gov.pl/wps/portal/E2_CRD (10.11.2013r.).
[183] http://www.mf.gov.pl/administracja-podatkowa/e-deklaracje/informacje-ogolne (10.11.2013r.).
[184] J. Papińska - Kacperek, *Op. cit.*, s. 552 – 555.
[185]https://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2012/04/MAC-Panstwo-2-0-Nowy-start-dla-e-administracji-4-2012_raport_web.pdf (10.11.2013r.).
[186] B. Kasprzak, *Aspekty funkcjonowania e-administracji dla jakości życia obywateli*, Rzeszów 2011, s. 352
[187] J. Kucharczyk, J. Zbieranek, *Elektroniczna administracja - nowe możliwości przeciwdziałania korupcji*, Warszawa 2006, s. 18 – 23.
[188] J. Papińska - Kacperek, *Op. cit.*, s. 525.

Ponadto sposób funkcjonowania e-administracji w znaczący sposób wpływa na efektywność gospodarki i jakość życia obywateli. W warunkach społeczeństwa informacyjnego i elektronicznej gospodarki administracja nie może pozostawać w tyle i musi transformować się do elektronicznej administracji. Nie może jednak być to transformacja powierzchowna, sprowadzająca się do nakładki komunikacji elektronicznej na dotychczasową strukturę organizacyjno-funkcjonalną ukształtowaną w epoce papieru (możliwość wysłania zapytania pocztą elektroniczną, pobierania formularza ze stron urzędu itp.). Transformacja musi być głęboka oraz obejmować struktury organizacyjne administracji, które powinny być przeprojektowane tak, aby w pełni wykorzystać możliwości technologii informacyjno-komunikacyjnych. Dopiero wówczas będzie można doprowadzić do efektywnej, całościowej, elektronicznej obsługi procesów obywateli i przedsiębiorców, co leży w ich interesie i w interesie całej gospodarki. To jest także droga do wewnętrznej integracji różnych fragmentów administracji publicznej na szczeblu rządowymi i samorządowym, a szerzej - integracji całego sektora publicznego. To jest także droga do budowy paneuropejskiej administracji obsługującej obywateli i przedsiębiorstwa Unii Europejskiej niezależnie od kraju ich pochodzenia i działania.[189]

[189] http://www.e-administracja.org.pl/dwumiesiecznik/artykul.php?art=92 (10.11.2013r.).

Bibliografia

a) Akty prawne

1. *Rozporządzenie Komisji Unii Europejskiej nr 821/2010 z dnia 17 września 2010r. w sprawie wykonania rozporządzenia (WE) nr 808/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące statystyk Wspólnoty w sprawie społeczeństwa informacyjnego (tekst mający znaczenie dla EOG),* (Dz. Urz. UE L246/2/3 z 18.09.2010).

2. *Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną* - definicja ustawowa środków komunikacji elektronicznej zawarta jest w art. 2 pkt 5 (Dz. U. Nr 144, poz. 1204 z późn. zm.).

3. Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Czy współfinansowane ze środków EFRP projekty w dziedzinie e-administracji przynoszą zakładane efekty,* Sprawozdanie specjalne 2011 Nr 9,

b) Opracowania naukowe

1. Hales C., Mikuła B., *Społeczeństwo informacyjne: gospodarka, technologie, procesy*, Kraków 2011,

2. Janowski J., *Podpis elektroniczny w obrocie prawnym*, Kraków 2007,

3. Kowalczyk M., *E-urząd w komunikacji z obywatelem*, Warszawa 2009,

4. Kucharczyk J., Zbieranek J., *Elektroniczna administracja - nowe możliwości przeciwdziałania zjawisku korupcji,* Warszawa 2006,

5. Papińska - Kacperek J., *Społeczeństwo informacyjne*, Warszawa 2008,

6. Porębski L., *Lokalny wymiar elektronicznej demokracji*, Kraków 2012,

7. Szostek D., Adamski D., *E-administracja: prawne zagadnienia informatyzacji administracji*, Wrocław 2009,

8. Witkowska M., *Społeczeństwo informacyjne : istota, rozwój, wyzwania*, Warszawa 2006,

9. Zimmermann J., Suwaj P.J., *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, Warszawa 2013,

Rozdział VIII

Rola organów administracji publicznej w egzekwowaniu zakazu testowania produktów kosmetycznych na zwierzętach

Tomasz Kosicki[190]

Abstract

The resolution of European Parliament and European Commission (EC) no. 1223/2009 from 30th November 2009 applies since 11th July 2013 and it concerns cosmetic products (Governmental Journal EU L 342 from 22.12.2009). The most significant rules of described legal referential act are those which refer to the total prohibition of testing cosmetic products on animals and entering animal-tested cosmetics into the market. The essential part in execution of above-mentioned prohibitions is conveyed to public administration authorities because they are considered to supervise and control the companies the aim of which is to produce cosmetics and which are obliged to respect the recent ruling law in this matter. In the article there was constructed the characteristics of these institutions that are to play the significant role in execution of the prohibition of animal-testing. Further to the European legislature provider, the efficiency of supervision and control of the market was assured on condition that the public administration organs will closely cooperate with each other (I. e. exchanging the information on possible breaches). Additionally, the aim was to show the important role of European Union in the scope of determination of standards of international character that will be able to encourage other countries to reflect on the condition of their legislature, especially as far as regulations on humanitarian animal protection is concerned.

Wstęp

[190]**Tomasz Kosicki** - Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy. Licencjat administracji; student prawa i administracji II st. na Wydziale Prawa i Administracji Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy; członek Grupy Polskiej Stowarzyszenia Prawa Międzynarodowego (*International Law Association*). Zainteresowania naukowe koncentruje wokół prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego, prawa ochrony środowiska, a także prawa łowieckiego i prawa wodnego.

Problematyka dotycząca ochrony praw zwierząt stanowi niezwykle doniosłe zagadnienie i jest chętnie podejmowane przez przedstawicieli doktryny. Wydawać by się mogło, że napisano już wszystko. Nic bardziej mylnego. Zagadnienie to powraca przy okazji wydarzeń mocno nagłaśnianych przez media, jak np. spór wokół uboju rytualnego czy sprawa koni wykorzystywanych do przewozu turystów nad Morskie Oko w Tatrach. Rzadziej się jednak mówi o zwierzętach wykorzystywanych do testów laboratoryjnych, które również objęte zostały ochroną prawną. W ostatnim czasie na poziomie prawa unijnego w odniesieniu do testów produktów kosmetycznych zaszły istotne zmiany, którym należy poświęcić kilka uwag.

W 2009 r. prawodawca europejski wprowadził całkowity zakaz testowania produktów kosmetycznych na zwierzętach, który organizacje pozarządowe przyjęły z radością. Było to bowiem zwieńczenie ich wieloletniej walki, której skutkiem był zakaz obejmujący wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE). Wysocy ranga przedstawiciele UE podnosili wielokrotnie, że poprawa piękna człowieka może odbywać się bez testowania kosmetyków na zwierzętach. Nie sposób się z tym stwierdzeniem nie zgodzić. Zakaz wprowadzono w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1223/2009 z 30 listopada 2009 r.[191], który będzie przedmiotem zainteresowania w pierwszej części pracy.

W artykule dokonano ponadto charakterystyki tych instytucji, które będą odgrywały kluczową rolę w egzekwowaniu zakazu testowania kosmetyków na zwierzętach. Podniesiono także, powołując się na prawodawcę europejskiego, że nadzór i kontrola nad rynkiem będzie bardziej efektywna, wtedy gdy organy administracji publicznej będą ściśle ze sobą współpracowały (np. wymieniając się informacjami o możliwych naruszeniach). Ponadto, postawiono sobie za cel ukazanie istotnej roli Unii Europejskiej w zakresie budowania standardów mających wydźwięk międzynarodowy, które mogą skłonić inne państwa do refleksji nad stanem swojego ustawodawstwa, zwłaszcza jeżeli chodzi o regulacje dotyczące ochrony zwierząt. Podkreślić należy także, że niniejszy artykuł nie wyczerpuje tego zagadnienia.

[191] Dz.Urz. UE L 342 z 22.12.2009; dalej: rozporządzenie 1223/2009.

Zakaz testowania produktów kosmetycznych na zwierzętach

Całkowity zakaz testowania produktów kosmetycznych na zwierzętach wprowadzony został rozporządzeniem 1223/2009, które zastąpiło dyrektywę Rady nr 76/768/EWG z 27 lipca 1976 r w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich dotyczące produktów kosmetycznych[192]. Moc obowiązującą utraciła także polska ustawa o kosmetykach[193]. W pierwszej kolejności należy udzielić odpowiedzi na pytanie: dlaczego prawodawca europejski zdecydował się na wydanie rozporządzenia, a nie kolejnej dyrektywy? Jest to pytanie istotne z uwagi na to, że rozporządzenie najbardziej ingeruje w porządki prawne państw członkowskich. Odpowiedź na to pytanie odnajdujemy w uzasadnieniu (preambule) do rozporządzenia, które stanowi jego integralną całość[194].

Jako pierwszą przyczynę wydania rozporządzenia 1223/2009 prawodawca europejski wskazuje na ilość dokonanych nowelizacji dyrektywy, która mogła stać się problematyczna i niespójna przy wprowadzaniu dalszych i koniecznych zmian (pkt 1 preambuły rozporządzenia[195]), a postępujący rozwój cywilizacyjny oraz idący zanim także rozwój branży kosmetycznej wymusza na prawodawcy zmiany. W opublikowanym tekście jednolitym dyrektywy kosmetycznej[196] zamieszczono wykaz wszystkich aktów zmieniających ogłoszony tekst w 1976 r.. Na przestrzeni 29 lat (1976-2008) dokonano aż 63 nowelizacji tego aktu. Uznać należy, że argument wskazany powyżej jest jak najbardziej uzasadniony. Wydanie nowego, jednolitego dokumentu zdecydowanie ułatwia stosowanie jego przepisów w praktyce.

Prawodawca europejski jako drugi powód wydania rozporządzenia wskazuje na obawę przed niedokładną transpozycją przepisów kolejnej ewentualnej dyrektywy do porządków prawnych państw członkowskich. Podnosi, w pkt. 2 preambuły, że „*rozporządzenie jest odpowiednim instrumentem prawnym, ponieważ ustanawia jasne i szczegółowe przepisy, które nie dają państwom członkowskim możliwości ich rozbieżnej transpozycji. Ponadto rozporządzenie zapewnia także wdrożenie wymogów prawnych w tym samym czasie w całej*

[192] Dz.Urz. L z 27.9.1976, str. 169-200; dalej: dyrektywa kosmetyczna.
[193] Ustawa z dnia 30 marca 2001 r. o kosmetykach, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz.; dalej: u.o.k.
[194] Por. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich*, Toruń 2007, s. 156 i n.; tejże, *Rozwój zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, „Studia Europejskie" 2006, nr 1, s. 59-82; *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. 3, *Artykuły 223-358*, red. A. Wróbel, D. Kornobis-Romanoska, J. Łacny, Warszawa 2012, LEX/el.
[195] Pkt 1 preambuły: Dyrektywa Rady 76/768/EWG z dnia 27 lipca 1976 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących produktów kosmetycznych została kilkakrotnie znacząco zmieniona. Ze względu na konieczność wprowadzenia dalszych zmian, w tym konkretnym przypadku dla zachowania przejrzystości powinna ona zostać przekształcona w jeden jednolity tekst.
[196] Dz.Urz. C z 3.2.2009, s. 34.

Wspólnocie [obecnie Unii Europejskiej – przyp. T.K.]. Zgodnie z przepisami traktatowymi rozporządzenie ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane (art. 288 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej[197]). Ma ono, jak wywodzi J. Maliszewska-Nienartowicz „[...] *najszerszy zasięg spośród aktów prawa wtórnego i to zarówno pod względem geograficznym, jak i podmiotowym*"[198]. Rozporządzenie jest instrumentem ujednolicania prawa, a nie zbliżania, którym jest dyrektywa. W związku z tym, państwo członkowskie nie dokonuje implementacji przepisów rozporządzenia w formie krajowej ustawy czy rozporządzenia. W hipotetycznej sytuacji, gdyby jednak tak uczyniło, naraziłoby się na postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz na wysokie kary finansowe za naruszenie zobowiązań traktatowych.

Obawy prawodawcy europejskiego wydają się być uzasadnione i bardzo dobrze obrazują stan transpozycji przepisów unijnego prawa ochrony środowiska do prawa polskiego, gdzie – jak podnosi wielu przedstawicieli doktryny – mamy do czynienia wręcz z dysharmonizacją[199].

Rozporządzenie wprowadziło po ponad 20 latach walki licznych organizacji zajmujących się ochroną praw zwierząt, całkowity zakaz testowania produktów kosmetycznych na zwierzętach[200]. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt a) rozporządzenia 1223/2009 „produkt kosmetyczny" oznacza każdą substancję[201] lub mieszaninę[202]

---

[197] Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 325 z 25.10.2012, s. 47-200.

[198] J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010, s. 273. Autorka dodaje także, że „*adresatami* […] *są zarówno państwa członkowskie, jak i jednostki. W związku z tym* […] *są często porównywane do ustaw krajowych*". Por. A. Szchoń, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. A. Kuś, Lublin 2010, s. 181-182; A. Wyrozumska, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz, A. Wyrozumska, M. Górka, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 283-284; A. Zawidzka, *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, [w:] *Źródła prawa Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010, s. 24 i n.

[199] Tak Z. Bukowski, *Dysharmonizacja polskiego prawa ochrony środowiska z prawem unijnym na wybranych przykładach*, [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s.13-34. Jako przykład można wskazać tutaj, niezwykle popularną w ostatnim czasie, ustawę z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21), w której jak zauważa B. Rakoczy, *Wstęp*, [w:] *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013, s. 11 panuje ogromny chaos pojęciowy, będący efektem niepoprawnej transpozycji przepisów prawa unijnego; por. M. Górski, *Problemy wdrażania prawa unijnego do polskiego prawa wewnętrznego i praktyki stosowania przepisów wewnętrznych na przykładzie regulacji dotyczących postępowania z odpadami*, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011, s. 195 i n. Innym przykładem mogą być błędnie skonstruowane przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.) dotyczące odmowy udostępniania informacji o środowisku; por. J. Maciejewska, *Wyłączenie prawa do informacji o środowisku wprawie polskim, europejskim i międzynarodowym*, [w:] *Europeizacja* prawa..., op. cit., s. 159 i n.; M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011, s. 118 i n.

[200] Zob. szerzej B. Kurzępa, *Ustawa o kosmetykach z komentarzem*, Toruń 2009, passim.

[201] „Substancja" oznacza pierwiastek chemiczny i jego związki w stanie, w jakim występują w przyrodzie lub zostają uzyskane za pomocą procesu produkcyjnego, z wszelkimi dodatkami wymaganymi do zachowania

przeznaczoną do kontaktu z zewnętrznymi częściami ciała ludzkiego (naskórkiem, owłosieniem, paznokciami, wargami oraz zewnętrznymi narządami płciowymi) lub z zębami oraz błonami śluzowymi jamy ustnej, którego wyłącznym lub głównym celem jest utrzymywanie ich w czystości, perfumowanie, zmiana ich wyglądu, ochrona, utrzymywanie w dobrej kondycji lub korygowanie zapachu ciała[203].

Zakaz odnosi się do testowania poszczególnych składników przyszłego finalnego produktu oraz produktu kosmetycznego gotowego. Zakazem objęto także wprowadzanie do obrotu produktów kosmetycznych, które były testowane na zwierzętach. Co istotne, zakaz ten rozciąga się nie tylko na państwa członkowskie, ale także na państwa niestowarzyszone. W polskiej ustawie o kosmetykach zakaz testowania kosmetyków występował, ale nie miał on charakteru całkowitego. Artykuł 4a ust. 3 u.o.k. dopuszczał wprowadzenie do obrotu kosmetyków, które zawierały składniki lub kombinacje testowane na zwierzętach, a także przeprowadzenie testów składników kosmetyków lub kombinacji tych składników.

Zakaz początkowo miał obowiązywać od momentu wejścia w życie rozporządzenia 1223/2009 w 2009 r. Prawodawca europejski przychylił się jednak do próśb branży kosmetycznej i wprowadził okres przygotowawczy do 10 marca 2013 r.[204] w trakcie, którego przedsiębiorcy mieli obowiązek wprowadzić do procesu produkcyjnego metody alternatywne, które eliminować będą testowanie kosmetyków na zwierzętach. Od 11 marca 2013 r. zakaz nabrał pełnej mocy obowiązującej i nie ma od niego odstępstw.

Nadzór nad rynkiem produktów kosmetycznych

Idealizmem było by stwierdzenie, że samo istnienie zakazu daje gwarancję przestrzegania przepisów przez przedsiębiorców. Istotną rolę w egzekwowaniu zakazu testowania produktów kosmetycznych na zwierzętach odgrywać będą organy administracji,

---

ich trwałości oraz wszelkimi zanieczyszczeniami powstałymi w wyniku zastosowanego procesu, wyłączając rozpuszczalniki, które można oddzielić bez wpływu na stabilność lub zmiany jej składu (art. 2 ust. 1 pkt b) rozporządzenia 1223/2009).

[202] „Mieszanina" oznacza mieszaninę lub roztwór składający się z dwóch lub więcej substancji (art. 2 ust. 1 pkt c) rozporządzenia 1223/2009).

[203] Zgodnie z pkt. 7 preambuły rozporządzenia 1223/2009, ocena, czy dany produkt jest produktem kosmetycznym, musi być dokonywana na podstawie indywidualnej oceny produktu, uwzględniającej wszystkie jego cechy. Produkty kosmetyczne mogą obejmować kremy, emulsje, płyny, żele i oliwki do skóry, maseczki do twarzy, podkłady barwiące (płyny, pasty, pudry), pudry do makijażu, pudry po kąpieli, pudry higieniczne, mydła toaletowe, mydła dezodoryzujące, perfumy, wody toaletowe i kolońskie, środki do kąpieli i pod prysznic (sole, pianki, oliwki, żele), depilatory, dezodoranty i środki przeciw poceniu, barwniki do włosów, produkty do trwałej ondulacji, do prostowania i utrwalania włosów, produkty do układania włosów, produkty do mycia włosów (płyny, proszki, szampony), odżywki do włosów (płyny, kremy, oliwki), produkty do układania fryzury (płyny, lakiery, brylantyna), produkty do golenia (kremy, pianki, płyny), produkty do makijażu i demakijażu, produkty przeznaczone do warg, produkty do pielęgnacji zębów i jamy ustnej, produkty do pielęgnacji i malowania paznokci, produkty do higieny intymnej, produkty do opalania, produkty do samoopalania, produkty do rozjaśniania skóry i środki przeciw zmarszczkom.

[204] Zob. pkt 43 preambuły rozporządzenia 1223/2009.

a zwłaszcza: Państwowa Inspekcja Sanitarna oraz Inspekcja Handlowa, która prowadzi nadzór w zakresie znakowania, zafałszowań i prawidłowości obrotu kosmetykami. Prawodawca europejski w pkt. 66 preambuły do rozporządzenia wskazał, że „*państwa członkowskie powinny ustanowić przepisy w sprawie sankcji obowiązujących w przypadku naruszenia przepisów* […] *rozporządzenia i zapewnić ich stosowanie. Sankcje te powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające*". Warto dodać, że samo istnienie zakazu bez sankcji prowadziło by do tego, że mielibyśmy do czynienia z zapisem o charakterze *lex imperfectae*.

Państwowa Inspekcja Sanitarna (dalej: PIS) i Inspekcja Handlowa (dalej: IH) zaliczane są do tzw. inspekcji specjalnych o wyspecjalizowanym profilu działalności i opierających swój byt na stosownych przepisach prawnych[205]. Charakteryzuje je duży stopień samodzielności, a także odrębności organizacyjnej[206]. PIS jest powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego. Podstawy jej działalności regulowane są w ustawie z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej[207]. Nadzór nad jej działalnością prowadzi minister właściwy do spraw zdrowia. PIS kieruje Generalny Inspektor Sanitarny jako centralny organ administracji rządowej podległy ministrowi właściwemu do spraw zdrowia[208]. Swoje zadanie wykonuje przy pomocy Generalnego Inspektoratu Sanitarnego. Minister właściwy do spraw zdrowia sprawuje nadzór na działalności Generalnego Inspektora Sanitarnego. Organem doradczym i opiniodawczym Głównego Inspektora Sanitarnego w sprawach objętych zakresem działania PIS jest Rada Sanitarno-Epidemiologiczna, powoływana na okres trzech lat.

Organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej są: Główny Inspektor Sanitarny; państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie; państwowy powiatowy inspektor sanitarny, jako organ rządowej administracji zespolonej w powiecie.

W rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego[209], w sprawach należących do zakresu zadań i kompetencji PIS, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, organem właściwym jest państwowy powiatowy lub państwowy graniczny inspektor sanitarny. Państwowy

[205] J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 185-186.
[206] *Ibidem.*
[207] Teskt jedn. Dz.U. z 2011 r., Nr 212, poz. 1263 ze zm.
[208] Por. A. Adamczyk, *Organy administracji publicznej i inne podmioty administrujące*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011, s. 301-302; E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 151; J. Boć, *Organizacja prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2005, s. 161 i n.
[209] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, teskt jedn. Dz.U. Z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.; dalej: k.p.a.

wojewódzki inspektor sanitarny jest organem właściwym w stosunku do podmiotów, dla których powiat jest organem założycielskim lub organem prowadzącym, lub w których powiat jest podmiotem dominującym; organem właściwym w zakresie higieny radiacyjnej. W postępowaniu administracyjnym organami wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. są:

1) w stosunku do państwowego powiatowego i państwowego granicznego inspektora sanitarnego – państwowy wojewódzki inspektor sanitarny;
2) w stosunku do państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego – Główny Inspektor Sanitarny.

Inspekcja Handlowa jest wyspecjalizowanym organem kontroli powołanym do ochrony interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa. Organizację tej instytucji reguluje ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej. Ma ona szczególne znaczenie dla ochrony praw konsumentów – nieprofesjonalnych uczestników obrotu gospodarczego. Do postępowania przed organami Inspekcji w zakresie nieuregulowanym w powyżej wskazanej ustawie stosuje się przepisy k.p.a.. IH podlega Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK). Do organów IH zalicza się: Prezesa UOKIK jako organu wyższego stopnia, wojewódzkiego inspektora inspekcji handlowej, który wchodzi w skład zespolonej administracji rządowej w województwie, który kieruje wojewódzkim inspektoratem Inspekcji Handlowej.

Wskazane wyżej organy administracji publicznej zostały wyposażone w odpowiednie kompetencje, które dają rękojmię właściwego egzekwowania zakazu testowania produktów kosmetycznych na zwierzętach. Ustawodawca polski wyposażył je w możliwość nakładania sankcji administracji w drodze decyzji administracyjnych oraz sankcji karnych za wykroczenia i przestępstwa. Same kompetencje mogą być nie wystarczające. Prawodawca europejski wskazuje, że w celu zapewnienia stosowania i kontroli ograniczeń dotyczących substancji, kontrole wyrywkowe (*ad hoc*) i analizy należy przeprowadzać w odtwarzalny w znormalizowany sposób. Oznacza to, że organy administracji publicznej powinny przeprowadzać kontrole na podstawie przepisów prawa, dopełniając wszelkich niezbędnych formalność, dbając o legalność swoich działań. Innymi słowy, powinny działać na podstawie prawa i w jego granicach. Ma to szczególne znaczenie np. przy wydawaniu upoważnień inspektorom kontrolującym, ponieważ błędy w upoważnieniu mogą doprowadzić do sytuacji, że zebrany materiał dowodowy nie będzie mógł być wykorzystany w toku dalszego postępowania administracyjnego. Chodzi tutaj także o zachowanie się zgodnie z zasadami dobrych praktyk administracyjnych. Każda decyzja właściwego organu powinna

być należycie uzasadniona. Organy te powinny także wypełniać obowiązki informacyjne powstające *ex lege*, bądź też po złożeniu stosowanego wniosku strony postępowania[210].

Istotny nacisk prawodawca kładzie na współpracę pomiędzy organami nadzoru. Jego zdaniem dopiero wtedy tak naprawdę kontrola nad rynkiem produktów kosmetycznych będzie wysoce efektywna i będzie przynosiła pożądane skutki. Zalecenia te oczywiście nie dotyczą tylko polskich organów nadzoru. W związku z tym, że rozporządzenie wprowadziło jednolite przepisy w całej Unii Europejskiej, współpraca powinna mieć charakter transgraniczny, pomiędzy właściwymi organami w poszczególnych krajach członkowskich.

W rozporządzeniu 1223/2009 wskazuje się także, że ciężkie działania niepożądane powinny być niezwłocznie zgłaszane do organów nadzoru, które powinny mieć możliwość zwrócenia się do osoby odpowiedzialnej o wykaz produktów kosmetycznych zawierających substancje, których bezpieczeństwo budzi poważne wątpliwości. Pewne dyrektywy postępowania prawodawca skierował także do przedsiębiorców, którzy powinni zgłaszać organom nadzoru, ośrodkom kontroli zatruć i podmiotom z nimi powiązanych informacji o nieprawidłowościach, ograniczając tym samym do minimum obciążenia administracyjne.

Zakończenie

Wprowadzenie całkowitego zakazu testowania produktów kosmetycznych na zwierzętach przez prawodawcę europejskiego należy ocenić wysoce pozytywnie. Rozporządzenie 1223/2009 wprowadza nowe standardy mające wydźwięk międzynarodowy, skierowany przede wszystkim do takich krajów jak Chiny, które nadal wymagają przeprowadzania testów kosmetyków na zwierzętach. Ma ono także na celu dokonanie refleksji w innych państwach nad stanem krajowego ustawodawstwa w tej materii.

Samo jednak istnienie zakazu nie daje nam gwarancji, że prawo w tym zakresie będzie przestrzegane. Spojrzeć należy realnie na możliwości przedsiębiorców (zwłaszcza małych i średnich), dla których okres przejściowy (3 letni) na wprowadzenie metod alternatywnych mógł być niewystarczający[211]. Istotną rolę odegrają tutaj organy nadzoru wchodzę w skład

[210] Por. szerzej na ten temat H. Knysiak-Molczyk, *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013, passim; tejże, *Zasady postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego*, [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013, s. 105-132.

[211] Warto jednak przytoczyć tutaj treść art. 4a ust. 3 u.o.k., który stanowił, że zakaz testowania produktów kosmetycznych na zwierzętach oraz zakaz testowania składników lub kombinacji składników na zwierzętach, obowiązuje od momentu zastąpienia testów na zwierzętach przez jedną lub więcej uznanych i przyjętych metod alternatywnych w Unii Europejskiej. Treść tego przepisu sugerowała branży kosmetycznej, że w najbliższym

szeroko pojętej administracji publicznej – Państwowa Inspekcja Sanitarna oraz Inspekcja Handlowa. Posiadają one odpowiednie kompetencje zarówno w zakresie kontroli, jak i nakładania sankcji (administracyjnych i karnych) za naruszenie przepisów prawa. Aby kontrola firm kosmetycznych przynosiła faktycznie skutki w postaci braku przeprowadzania testów na zwierzętach, wspomniane organy muszą ze sobą współpracować. Chodzi tutaj przede wszystkim o wymianę informacji o możliwych nieprawidłowościach. Nie możemy również zapominać o innych instytucjach, które w kontekście omawianego zagadnienia mogą odegrać istotną rolę, a mianowicie o Służbie Celnej, czy Straży Granicznej, kontrolujących tranzyt produktów kosmetycznych z krajów niestowarzyszonych.

Należy mieć nadzieję, że organizacje trudniące się ochroną praw zwierząt, jako współautorzy powyższego sukcesu, będą współpracować z organami administracji publicznej i będą przekazywać informacje dotyczące przestrzegania zakazu testowania produktów kosmetycznych na zwierzętach.

czasie wprowadzone zostaną stosowane regulacje zakazujące całkowicie testów produktów kosmetycznych na zwierzętach.

Bibliografia

a) Akty prawne

1. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 325 z 25.10.2012, s. 47-200.
2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1223/2009 z 30 listopada 2009 r. dotyczące produktów kosmetycznych, Dz.Urz. UE L 342 z 22.12.2009.
3. Dyrektywa Rady nr 76/768/EWG z 27 lipca 1976 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących produktów kosmetycznych, Dz.Urz. L z 27.9.1976, str. 169-200.
4. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz.U. z 2013 r., poz. 21.
5. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. Nr 199, poz. 1227, ze zm.
6. Ustawa z dnia 30 marca 2001 r. o kosmetykach, teskt jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 475.
7. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, Dz.U. z 2001 r., Nr 4, poz. 25 ze zm.
8. Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, tekst jedn. Dz.U. z 2011 r., Nr 212, poz., 1263 ze zm.
9. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. Z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.

b) Opracowania naukowe

1. Adamczyk A., *Organy administracji publicznej i inne podmioty administrujące*, [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011.
2. Boć J., *Organizacja prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2005.
3. Bukowski Z., *Dysharmonizacja polskiego prawa ochrony środowiska z prawem unijnym na wybranych przykładach*, [w:] *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011.
4. Górski M., *Problemy wdrażania prawa unijnego do polskiego prawa wewnętrznego i praktyki stosowania przepisów wewnętrznych na przykładzie regulacji dotyczących*

postępowania z odpadami, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011.

5. Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2006.
6. Knysiak-Molczyk H., *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013.
7. Knysiak-Molczyk H., *Zasady postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego*, [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. T. Woś, Warszawa 2013.
8. Kurzepa B., *Ustawa o kosmetykach z komentarzem*, Toruń 2009.
9. Maciejewska J., *Wyłączenie prawa do informacji o środowisku wprawie polskim, europejskim i międzynarodowym*, [w:] *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, red. M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, Lublin 2011.
10. Maliszewska-Nienartowicz J., *Rozwój zasady proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, „Studia Europejskie" 2006, nr 1.
11. Maliszewska-Nienartowicz J., *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010.
12. Maliszewska-Nienartowicz J., *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich*, Toruń 2007.
13. Micińska M., *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011.
14. Rakoczy B., *Wstęp*, [w:] *Ustawa o odpadach. Komentarz*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2013.
15. Szachoń A., *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. A. Kuś, Lublin 2010.
16. *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. 3, *Artykuły 223-358*, red. A. Wróbel, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, Warszawa 2012, LEX/el.
17. Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
18. Wyrozumska A., *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz, A. Wyrozumska, M. Górka, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
19. Zawidzka A., *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, [w:] *Źródła prawa Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010.

Rozdział IX

Zasady postępowania organów administracji publicznej w relacjach z petentami przy wydawaniu decyzji administracyjnych oraz podatkowych

mgr Roman Szumlakowski[212]

Abstract

Unfortunately, the functioning of public administration in relation to units mainly due to poor cultural administration and the lack of public confidence in state authorities. As a result of working in such a way that the public administration does not guarantee the availability of the highest quality services and public services performed by it as a public task.

Wprowadzenie

Celem niniejszego referatu jest ukazanie zasad prawnych, które odnoszą się do istoty relacji pomiędzy organami administracji publicznej a petentami przy wydawaniu decyzji administracyjnych lub podatkowych, w oparciu o rozważania doktryny. Głównym celem niniejszego referatu jest ukazanie relacji pomiędzy władzą publiczną, a społeczeństwem, co wpływa na pogłębianie zaufania obywateli do organów państwa, a raczej jego braku w przypadku obu stron postępowania. Autor niniejszej publikacji będzie się starał wykazać w jaki sposób powinny wyglądać takie relacje pomiędzy stronami takiego postępowania, co stanowi wyzwanie działania współczesnej administracji publicznej w Polsce. W zakończeniu niniejszej publikacji, autor będzie się starał wysnuć rozwiązania z istniejącego takiego stanu rzeczy, a także wskazać metody i narzędzia odnoszące się do wprowadzania takich zmian, w taki sposób, aby pogłębiać przede wszystkim zaufanie społeczeństwa do funkcjonowania administracji publicznej w naszym kraju. Jest to, o tyle bardzo istotne zagadnienie ze współczesnego punktu widzenia, ponieważ relacje pomiędzy jednostkami, a organami administracji publicznej służą do budowania atmosfery wzajemnego

[212] **Roman Szumlakowski** – magister, Uniwersytet Wrocławski.

zaufania, demokratycznego państwa prawa oraz społeczeństwa obywatelskiego. Metodami niniejszej publikacji są metody: dogmatyczno-prawna oraz aksjologiczna.

Zasady prawne odnoszące się do stosunków pomiędzy organami administracji publicznej, a jednostkami.

Aby, móc przejść do opisania zasad prawnych odnoszących się do relacji zachodzącymi pomiędzy petentami, administracją publiczną należy wyjść od definicji legalnej organu administracji publicznej, którą ustawodawca zawarł w przepisie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – kodeks postępowania administracyjnego (zwana dalej jako k.p.a.)[213].Zgodnie z tym uregulowaniem poprzez organy administracji publicznej, należy rozumieć: ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działających w ich lub we własnym imieniu, inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej) oraz organy jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast doktrynalne ujęcie organu administracji publicznej wskazuje na jego cechy dla niego charakterystyczne, a zwłaszcza na : wyodrębnienie organizacyjne, działanie w imieniu i na rzecz państwa, umocowanie do stosowania środków władczych oraz funkcjonowanie w zakresie przyznanych kompetencji[214]. Niestety doktrynalne ujęcie organu administracji publicznej posiada węższy zakres niż uregulowania zawarte w art. 5 ust. 2 k.p.a[215]. Jednak najtrafniejszą definicję organu administracji publicznej stworzył Jan Boć, który wskazał na „człowieka lub grupę ludzi w przypadku organu kolegialnego: znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego, w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu oraz działający w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencje”[216].

Zarówno jak i organ administracji publicznej oraz petent muszą przestrzegać w swoich relacjach określonych zasad postępowania, które wyznaczają normy prawne. Generalnie poprzez ogólne zasady postępowania administracyjnego jak i podatkowego należy definiować je jako „przewodnie reguły postępowania uznane za takie przez ustawodawcę[217]”. Ogólne zasady postępowania organów administracji publiczne w relacjach z petentami, „nie mają być wcale nie tylko instrukcyjnym zaleceniem dla praktyki, ale wskazówkami <dobrej

[213] Dz. U. z 2012 r. Nr 186, poz. 1529 ze zm.
[214] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004, s. 224.
[215] W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 47-48.
[216] J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 130.
[217] Z. Janowicz, *Postępowanie administracyjne. Komentarz – podręcznik*, Warszawa 1948, s. 81.

administracji>, a więc wytycznymi o charakterze organizacyjnym, pozaprawnym. Przeciwnie (…), wszystkie one mają być normami prawnymi, wobec czego, ich naruszenie ma być traktowane jako naruszenie prawa, a co za tym idzie – naruszenie praworządności. Oczywiście ma to bardzo istotne konsekwencje prawne, gdyż dzięki temu organy powołane nad czuwaniem nad legalnością, nie tylko mogą, lecz powinny kontrolować stosowanie wszystkich tych zasad jako norm prawnych"[218].

W postępowaniu administracyjnym oprócz zasad ogólnych uregulowanych w art. 6-16 k.p.a. w związku z art.120-129 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (zwana dalej jako o.p.)[219], obowiązują normy prawne zapisane w Konstytucji Rzeczpospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r. (zwana dalej jako Konstytucja RP)[220], zasady prawa obowiązujące w prawie europejskim oraz zasady prawa wypracowane w doktrynie prawa publicznego, które stanowią uogólnienie rozwiązań prawnych. Taki system zasad prawnych nie zamyka się w obrębie art. 6-16 k.p.a. jak i art.120-129 o.p[221].

Z zasady demokratycznego państwa prawa zapisanego w art. 2 Konstytucji RP wyprowadza się szereg wartości mających kolosalne znaczenie dla ukształtowania relacji pomiędzy jednostką, a administracją publiczną, takich jak: zasada praworządności, zasada poszanowania praw nabytych, zasada prawa do sądu oraz prawa do procesu[222]. Z kolei zasada praworządności została ustanowiona w przepisie art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jednak w tym momencie zwrócić uwagę na to, że przy stosowaniu zasady praworządności pierwszeństwo obowiązywania, prawo europejskie ma bezwzględne pierwszeństwo obowiązywania przed prawem krajowym, którego naruszenie może spowodować: sankcję nieważności oraz sankcję wzruszalności decyzji[223]. Granicę zasady praworządności określają przepisy art. 8 jak i art. 9 Konstytucji RP. Zgodnie z przepisem art. 8 Konstytucji RP, ustawa zasadnicza jest najwyższym prawem Rzeczpospolitej Polski, gdzie jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja RP stanowi inaczej . Z kolei art. 9 Konstytucji RP odwołuje się do tego, iż ustawodawca przestrzega wiążącego go prawa międzynarodowego. Dlatego istotne znaczenie w praktyce stosowanie prawa przez organy

[218] S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961, z. 12, s. 889.
[219] Dz. U. z 2013 r. Nr 137, poz. 1149 ze zm.
[220] Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
[221] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 35.
B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2012*, Wrocław 2012, s. 569-570.
[222] B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, *op. cit*., s. 570.
[223] M. Herdegen, *Prawo europejskie*, Warszawa 2004, s. 144.

administracji publicznej posiada zamknięty katalog źródeł prawa zapisany w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Również organy administracji publicznej powinny przestrzegać norm prawnych wywiedzionych z ratyfikowanych umów i traktatów międzynarodowych na podstawie art. 91 Konstytucji RP. Na podstawie tego przepisu ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Również istotne znaczenie w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego na terenie Rzeczpospolitej Polski posiadają uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 93 Konstytucji RP, w myśl którego uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem. Przy realizacji zasady praworządności ogromne znaczenie posiada właściwość Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 188 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach: zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją RP, zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami, zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych oraz skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. W myśl art. 190 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony,

orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski". Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Warto zaznaczyć, że „możliwość określenia przez Trybunał Konstytucyjny późniejszego niż dzień ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw terminu utraty mocy obowiązującej niezgodnego z konstytucją przepisu ustawy znajduje wyraźną i niewątpliwą podstawę w art. 190 ust. 3 Konstytucji. W razie skorzystania przez Trybunał Konstytucyjny z tej możliwości do nadejścia wskazanego przez Trybunał terminu uznany za niezgodny z konstytucją przepis zachowuje moc obowiązującą, a zatem musi być przestrzegany i stosowany przez wszystkich jego adresatów. Zgodnie bowiem z art. 190 ust. 1 Konstytucji także to rozstrzygnięcie zamieszczone w tekście orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego jest nie tylko ostateczne, ale i ma moc powszechnie obowiązującą”[224].

Zasada proporcjonalności, która została wywiedziona z zasady praworządności, posiada swoje umocowanie w przepisie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. A więc z zasadą proporcjonalności „utożsamione są zazwyczaj nakazy: przydatności, konieczności oraz utrzymania właściwej relacji między celem działania, a ciężarem i dolegliwościami stosowanych środków”[225]. Również dla określenia relacji pomiędzy organem administracji publicznej, a jednostką istotne

[224] Wyrok TK z dnia 2 lipca 2003 r., K. 25/01; OTK 2003, Nr 3, poz. 60.
[225] Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 112.

znaczenie posiada zasada równości wobec prawa, gdzie na podstawie art. 32 ust.1 Konstytucji RP, wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. A także nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. Sąd Najwyższym w swoim orzeczeniu zauważył, że „zawarta w art. 31 Konstytucji RP zasada równości wobec prawa, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego jak i Sądu Najwyższego winna gwarantować obywatelom, których prawna i faktyczna sytuacja wobec organów administracji jest zbliżona, że zostaną wobec nich podjęte decyzje o podobnej, jeżeli nie tożsamej treści a organ administracji może na podstawie decyzji zróżnicować sytuację obywateli w zakresie pewnej określonej grupy stosunków tylko na podstawie różnej sytuacji faktycznej wyraźnego nakazu prawa lub ze względu na interes publiczny, przemawiający za odmiennym potraktowaniem poszczególnych obywateli[226]". Z kolei zasadę prawa do sprawiedliwego i jawnego, szybkiego procesu zgodnie z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP należy odnieść do postępowania prowadzonego przez organy administracji publicznej postępowania administracyjnego jak i w postępowaniu podatkowym, podczas którego powinny respektować zasadę ochrony dóbr osobistych w związku z art. 51 Konstytucji RP. Na podstawie tego uregulowania organy administracji publicznej, nie są zobowiązane inaczej, niż na podstawie ustawy do ujawnienia dotyczących jego osoby. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa. Również każda jednostka na podstawie art. 63 Konstytucji RP

ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Z kolei każda jednostka na podstawie art. 78 Konstytucji RP ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżenia określa ustawa.

Jednak podstawowe znaczenia dla określenie relacji pomiędzy organami administracji publicznej, a jednostką posiada art. 6 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[227], w myśl którego każdy ma prawo do sprawiedliwego

[226] Wyrok SN z dnia 28 listopada 1990 r. sygn. akt III ARN 28/29; OSP 1992, Nr 3 poz. 56.
[227] Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości. Każdego oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy zgodnie z ustawą. Każdy oskarżony o popełnienie czynu zagrożonego karą ma co najmniej prawo do: niezwłocznego otrzymania szczegółowej informacji w języku dla niego zrozumiałym o istocie i przyczynie skierowanego przeciwko niemu oskarżeniu; posiadania odpowiedniego czasu i możliwości do przygotowania obrony; bronienia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę, a jeśli nie ma wystarczających środków na pokrycie kosztów obrony, do bezpłatnego korzystania z pomocy obrońcy wyznaczonego z urzędu, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości; przesłuchania lub spowodowania przesłuchania świadków oskarżenia oraz żądania obecności i przesłuchania świadków obrony na takich samych warunkach jak świadków oskarżenia oraz
skorzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza, jeżeli nie rozumie lub nie mówi językiem używanym w sądzie. Również dla prowadzonej sprawy administracyjnej jak i w sprawie zobowiązania podatkowego kluczowe znaczenie posiada art. 7 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zgodnie z którym, nikt nie może być uznany za winnego popełnienia czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu działania, który według prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie stanowił czynu zagrożonego karą w czasie jego popełnienia. Nie będzie również wymierzona kara surowsza od tej, którą można było wymierzyć w czasie, gdy czyn zagrożony karą został popełniony. Niniejszy artykuł nie stanowi przeszkody w sądzeniu i karaniu osoby winnej działania lub zaniechania, które w czasie popełnienia stanowiły czyn zagrożony karą według ogólnych zasad uznanych
przez narody cywilizowane.

Analizując dotychczasowe zasady obowiązuję podczas postępowania administracyjnego jak i w sprawie zobowiązania podatkowego warto zwrócić uwagę,

na zasady ustanowione w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji, przyjętym przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r (zwana dalej jako EKDA)[228]. W myśl art. 4 EKDA urzędnik działa zgodnie z zasadą praworządności, stosuje uregulowania i procedury zapisane w prawnych przepisach Wspólnot. Urzędnik zwraca w szczególności uwagę na to, aby decyzje dotyczące praw lub interesów pojedynczych osób posiadały podstawę prawną, a ich treść była zgodna z obowiązującymi przepisami prawnymi. Zasada niedyskryminowania zawarta w art. 5 EKDA, stanowi, iż przy rozpatrywaniu wniosków jednostek i przy podejmowaniu decyzji urzędnik zapewni przestrzeganie zasady równego traktowania. Pojedyncze osoby znajdujące się w takiej samej sytuacji będą traktowane w porównywalny sposób. W przypadku różnic w traktowaniu urzędnik zapewni, aby to nierówne traktowanie było usprawiedliwione obiektywnymi, istotnymi właściwościami danej sprawy. Urzędnik powstrzyma się w szczególności od wszelkiego nieusprawiedliwionego nierównego traktowania osób fizycznych ze względu na ich narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub wyznanie, przekonania polityczne lub inne; przynależność do mniejszości narodowej, posiadaną własność, urodzenie, inwalidztwo, wiek lub preferencje seksualne. Zasada proporcjonalności wyrażona na podstawie art. 6 EKDA, stanowi, iż w toku podejmowania decyzji urzędnik zapewni, że przyjęte działania pozostaną współmierne do obranego celu. Urzędnik będzie w szczególności unikać ograniczania praw obywateli lub nakładania na nich obciążeń, jeżeli ograniczenia te lub obciążenia byłyby niewspółmierne do celu prowadzonych działań. W toku podejmowania decyzji urzędnik zwróci uwagę na stosowne wyważenie spraw osób prywatnych i ogólnego interesu publicznego Ostatnia najważniejsza zasada funkcjonowania organów administracji publicznej , mówi o zakazie nadużywania uprawnień w związku z art. 7 EKDA. Z uprawnień urzędnik może korzystać wyłącznie dla osiągnięcia celów, dla których uprawnienia te zostały mu powierzone mocą odnośnych przepisów. Urzędnik odstąpi w szczególności od korzystania z uprawnień dla osiągnięcia celów, dla których brak jest podstawy prawnej lub które nie mogą być uzasadnione interesem publicznym.

Jak wspomniano wcześniej dla całokształtu funkcjonowania organów administracji publicznej w Polsce posiada zasada praworządności, która została wyrażona w art. 120 o.p. w z związku z art. 6 k.p.a., w myśl, którego organy administracji publicznej jak i organy podatkowe działają na podstawie przepisów prawa. W tym przypadku ogromne

[228]http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/europejski_kodeks_dobrej_administracji_z_dnia_6_wrzesnia_2001_r..pdf; data dostępu 11.11.2013 r.

znaczenie posiada stosowanie przepisów prawa materialnego jak i procesowego przez organy administracji publicznej, który powinien składać się z następujących etapów. Po pierwsze należy ustalić jaka norma obowiązuje w znaczeniu wyczerpującym dla potrzeb rozstrzygnięcia, a następnie uznać za udowodniony fakt na podstawie określonego materiału dowodowego oraz ujęcie tego faktu w zakresie przyjętej normy. Następnie należy dokonać subsumcji faktu, uznanego za udowodniony, a na samym końcu, ustalić konsekwencje prawne faktu uznanego za udowodniony na podstawie przyjętej określonej normy prawnej[229]. Również warto zwrócić uwagę, na to czy przyjęta dana norma prawna przewiduje rozstrzygnięcie sprawy w formie decyzji administracyjnej oraz czy określona norma weszła w życie, a także czy nie została formalnie derogowana z systemu prawa powszechnie obwiązującego na terenie Rzeczpospolitej Polski[230]. To na organie administracji publicznej leży obowiązek przestrzegania zasady praworządności na podstawie art. 7 k.p.a., w myśl którego, w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Dlatego ważna jest zasada ogólna pogłębiania zaufania do organów administracji publicznej jak i organów administracji podatkowej na podstawie art. 8 k.p.a. w związku z art. 121 o.p. Zgodnie z art. 8 k.p.a. w związku z art. 121 ust. 1 o.p. organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. Wyrażona w tych przepisach prawnych zasada ogólna pogłębiania zaufania do organów państwowych, nie może być traktowana wyłącznie jako abstrakcyjny postulat wobec organów, lecz jako norma prawna, która powinna konkretny wymiar[231]. Niestety „zaskakiwanie obywateli nowymi rozwiązaniami prawnymi bez możliwości dostosowania swoich zachowań do nowego stanu prawnego oraz wprowadzanie w błąd obywateli przez przedstawicieli władzy państwowej zapowiedziami o przyszłym stanie prawnym, nie jest do pogodzenia z zasadami zaufania obywateli do Państwa i zaufania do prawa[232]". Istotne jest to, że w przypadku pojawienie się wątpliwości interpretacyjnych, co do rozumienia określonego przepisu prawnego, organ administracji publicznej powinien przyjąć taką wykładnię prawa, która nie byłaby krzywdząca dla jednostki[233]. Zasada ogólna pogłębiania

[229] J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 52.
[230] J. Starościak, *System prawa administracyjnego, T1*, Wrocław 1977, s. 170.
[231] Wyrok NSA z dnia 26 marca 2002 r., III SA 3390/00;POP 2003, Nr 1, s. 63.
[232] Wyrok NSA z dnia 20 lipca 1993 r., SA/Wr 301/93; Monitor Podatkowy 1994, Nr 1, s. 14.
[233] Wyrok NSA z dnia 3 listopada 1999 r., SA/BK 1147/98; niepubl.

zaufania do organów administracji publicznej jest również silnie związana z poszanowaniem przez władzę kultury administrowania, na którą składają się zarówno środki materialne jak i moralne[234]. Aby organy administracji publicznej mogły realizować w praktyce postulat pogłębiania zaufania do organów państwowych w tym celu muszą udzielać informacji i wyjaśnień o przepisach prawa na podstawie art. 121 ust. 2 o.p. w związku z art. 9 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Dlatego „organom administracyjnym nie wolno, dla rzekomych korzyści państwowych, wykorzystywać nieznajomość prawa przez laików, gdy stoją oni bezbronni twarz w twarz z administracją. Obowiązek ten jest zresztą szerszy, gdyż dotyczy on nie tylko stosunku państwo, a strona, ale również wypadków, gdy wskutek nieznajomości prawa jedna ze stron postępowania mogłaby ponieść szkodę z korzyścią dla innej strony. W tym ostatnim przypadku organ administracji powinien przyjść z pomocą”[235].

Z kolei zasada ogólna prawdy obiektywnej wyrażona w art. 122 o.p., zgodnie z którym w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym. Z tego unormowania prawnego wynika po stronie organu administracji publicznej obowiązek „wyczerpującego zbadania wszystkich okoliczności faktycznych związanych z określoną sprawą, aby w ten sposób stworzyć jej rzeczywisty obraz i uzyskać prawo do trafnego zastosowania przepisu prawa”[236]. „Organ podatkowy narusza prawo nie tylko w przypadku wadliwej oceny prawnej stanu faktycznego, wadliwego zastosowania prawa, ale i w równym stopniu wtedy, gdy prawidłowo zastosuje prawo do wadliwe ustalonego stanu faktycznego. Niezgodnie z prawdą ustalenie stanu faktycznego prowadzi w postępowaniu do naruszenia prawa. Warunkiem prawidłowego ustalenia stanu faktycznego jest nie tylko ustalenie faktów zgodnych z rzeczywistością, ale również prawidłowa ocena prawna wszystkich prawotwórczych w danej sprawie faktów. Ani stan faktyczny sprawy, ani norma prawna, według której organ ocenia prawotwórczość faktów, nie są dane w stanie

[234] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 53.
[235] S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961, z. 12, s. 894.
[236] W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 108.

gotowym. Należy dokonać ich poszukiwania według obowiązujących reguł proceduralnych. Fakt prawotwórczy musi być ustalony w sposób obiektywny"[237].

Na zakończenie niniejszych rozważań w tym podrozdziale warto zwrócić także na inne zasady, które mają kluczowe znaczenie dla przebiegu postępowania administracyjnego jaki i w sprawie zobowiązania podatkowego, które wpływają na całokształt kultury administrowania, a mianowicie: zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu na podstawie art. 123 o.p. w związku z art. 10 k.p.a., zasadę przekonywania (art.124 o.p. w związku z art. 11 k.p.a.), zasadę szybkości (art. 125 o.p. w związku z art. 12 k.p.a.), zasadę ugodowości wyrażoną w art. 13 k.p.a., zasadę pisemności (art. 126 o.p. w związku z art. 14 k.p.a.), zasadę dwuinstancyjnego postępowania (art. 78 Konstytucji RP w związku z art. 127 o.p. oraz art. 15 k.p.a.), zasadę trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych (art. 128 o.p. w związku z art. 16 k.p.a.) oraz zasadę ograniczonej jawności na podstawie art. 129 o.p[238].

Zakończenie.

Niestety funkcjonowanie współczesnych organów administracji publicznej w relacjach z jednostkami wynika przede wszystkim ze słabej kultury administrowania, a także braku zaufania społeczeństwa do organów państwowych. W efekcie funkcjonująca w taki sposób administracja publiczna, nie gwarantuje dostępności na najwyższym jakości usług i świadczeń publicznych przez nią wykonywanych jako zadania publiczne. Dlatego, aby zmienić taki stan rzeczy, należy zmienić mentalność urzędników pracujących w organach administracji publicznej poprzez wprowadzenie obowiązkowych szkoleń z zakresu: znajomości przepisów prawa powszechnie obowiązującego, które ciągle ulega licznym modyfikacjom, kultury administrowania w ramach Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji oraz rozwijania kompetencji miękkich. Również istotne znaczenie posiada słaba kultura prawna w naszym kraju, która może wynikać z wysokich barier dostępu społeczeństwa do kosztownych usług prawnych oferowanych przez ściśle hermetycznie zamknięte środowiska prawnicze. Jednak umasowienie studiów prawniczych oraz ułatwienie do wykonywania zawodów prawniczych pozwala mieć nadzieję, że taki stan rzeczy się zmieni w przyszłości. W literaturze pojawiają się głosy, że należy dokonać prywatyzacji zadań publicznych wykonywanych przez

[237] Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2000 r., I SA/Lu 1608/98; niepubl.
[238] Zob. R. Szumlakowski, *Zasady prawne postępowania organu administracji podatkowej w relacjach z podatnikiem*, (w:), red. P. Borszowski, E. Rutkowska-Tomaszewska, A. Huchla, *Podatnik versus organ podatkowy*, Wrocław 2011.

administrację publiczną, ponieważ takie działanie może przynieść poprawę jakości usług oferowanych przez ten sektor, a także zniweluje zbędne koszty jego funkcjonowania. W mojej opinii sprywatyzowanie zadań publicznych wykonywanych przez administrację publiczną, nie jest dobrym rozwiązaniem, ponieważ takie działanie mogłoby spowodować dalsze rozwarstwienie pod względem majątkowym polskiego społeczeństwa. Konkludując, warto zwrócić uwagę, że za każdą wydaną decyzją administracyjną czy też decyzją podatkową stoi urzędnik, który powinien w należyty sposób wykonywać swoją pracę w oparciu o zasady ogólne wypracowane przez k.p.a. jak i o. p. z uwzględnieniem interesu publicznego i pewnych wartości. Jednak to właśnie od postawy jednostek współzależni one jest w jaki, sposób będzie rozstrzygnięta określona sprawa administracyjna. Dlatego państwo powinni przy użyciu mass-mediów powinno zorganizować liczne kampanie uświadamiające społeczeństwo, że również ono posiada wpływ na swoje prywatne sprawy, jak i całego kraju.

Bibliografia

a) Akty normatywne

1. Konstytucja Rzeczpospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2012 r. Nr 186, poz. 1529 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2013 Nr 137, poz. 1149 ze zm.).
4. Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

b) Orzecznictwo

1. Wyrok TK z dnia 2 lipca 2003 r., K. 25/01; OTK 2003, Nr 3, poz. 60.
2. Wyrok SN z dnia 28 listopada 1990 r. sygn. akt III ARN 28/29; OSP 1992, Nr 3 poz. 56.
3. Wyrok NSA z dnia 26 marca 2002 r., III SA 3390/00;POP 2003, Nr 1, s. 63.
4. Wyrok NSA z dnia 20 lipca 1993 r., SA/Wr 301/93; Monitor Podatkowy 1994, Nr 1, s. 14.
5. Wyrok NSA z dnia 3 listopada 1999 r., SA/BK 1147/98; niepubl.
6. Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2000 r., I SA/Lu 1608/98; niepubl.

c) Literatura

1. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011.
2. Adamiak B., Borkowski J., Mastalski R., Zubrzycki J., *Ordynacja podatkowa. Komentarz 2012*, Wrocław 2012.
3. Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
4. Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002.
5. Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
6. Herdegen M., *Prawo europejskie*, Warszawa 2004.
7. Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970.

8. Janowicz Z., *Postępowanie administracyjne. Komentarz – podręcznik*, Warszawa 1948.
9. Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000.
10. Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2004.
11. Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961, z. 12.
12. Rozmaryn, S. *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961, z. 12.
13. Starościak J., *System prawa administracyjnego, T1*, Wrocław 1977.
14. Szumlakowski R., *Zasady prawne postępowania organu administracji podatkowej w relacjach z podatnikiem*, (w:), red. Borszowski P., Rutkowska-Tomaszewska E., Huchla A., *Podatnik versus organ podatkowy*, Wrocław 2011.
15. Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972.

d) Netografia

1. http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/europejski_kodeks_dobrej_administracji_z_dnia_6_wrzesnia_2001_r..pdf; data dostępu 11.11.2013 r.

Rozdział X

Zasady postępowania o zawarcie umowy na koncesje budowlane lub usługi w kontekście innych zasad zawartych w przepisach szczególnych oraz prawie unijnym

Monika Michalak[239]

Abstract

Rules of procedure contracts for construtional works or services in the context of the other principles contained in the specific rules and EU law. In accordance with Art. 6 law during the preparation and conduction of the proceedings of the concession contract, the grantor must oblige in his activities the rule of non-discrimination, rule of transparency and the rule of fair competion . Article 6 requires the grantor of law to compliance of obligation to comply the basic rules which are expressed in the rules of conluding the contract. These principles are self-premise assess of the legality of actions taken by individual persons and organs in the proceedings. Breaking them may constitute a reason for the complaint. The principle of transparency and non-discrimination conclued in the Act refer to the Constitution and EU law.

Wstęp

Zasady niedyskryminacji, przejrzystości oraz zachowania uczciwej konkurencji w polskim porządku prawnym mają duże znaczenie. Najważniejsze zasady zostały wyrażone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polski (dalej cyt. Konstytucji RP)[240]. Stanowią dużą część ustawy zasadniczej. Ustawy szczególne w zakresie zasad nawiązują do Konstytucji i uzupełniają ją. Ważnym źródłem zasad jest też prawo unijne (pierwotne i wtórne) oraz wszelkie umowy międzynarodowe podpisane przez Polskę.

[239] **Monika Michalak -** Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu Wydział Prawa i Administracji. Studentka V roku prawa na WPiA UMK. Magister historii specjalizacji nauczycielskiej. Członek Rady Wydziału Prawa i Administracji UMK. Prezes Studenckiego Koła Prawa Cywilnego i Rodzinnego. Członek Koła Naukowego Prawa Administracyjnego. Członek Samorządu Studenckiego WPiA UMK. Kieruje moje zainteresowania w stronę prawa i procedury administracyjnej oraz prawa cywilnego i rodzinnego.

[240] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z zm.

Ustawodawca w ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi (dalej cyt. jako uokru) wyraża trzy zasady, które *powinien przestrzegać koncesjodawca w całym procesie wyboru koncesjonariusza, zarówno w czasie przygotowania postępowania, jak i w czasie jego prowadzenia*[241]. Zawarte zostały w art. 6 uokru, który stanowi *koncesjodawca przygotowując i prowadząc postępowanie o zawarcie umowy koncesji, zwane dalej postępowaniem, jest obowiązany zapewnić równe i niedyskryminacyjne traktowanie zainteresowanych podmiotów, działać w sposób przejrzysty oraz z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji*[242]. Można zatem stwierdzić, że ustawodawca *expressis verbis* wskazuje na zasadę niedyskryminacji, przejrzystości oraz zachowanie uczciwej konkurencji.

W toku całego postępowania o udzielenie koncesji – w toku stosowania norm prawa materialnego – powinno być przestrzegane zasady wyrażone w art. 6 uokru. Obowiązek przestrzegania zasad niedyskryminacji, przejrzystości i zachowania uczciwej konkurencji nałożony został na koncesjodawcę.

Zasady wskazane w art. 6 (uokru przyp. – M.M.) stanowią podstawę oceny wszystkich działań koncesjodawcy podejmowanych w procesie wyboru koncesjonariusza[243]. W doktrynie wskazuje się również na działania podejmowane w związku z prowadzonym procesem udzielenia koncesji, które nie zostały wyraźnie przez ustawodawcę wskazane w omawianym przepisie art. 6 uokru.

Zasady wyrażone w omawianym przepisie stanowią podstawę ewentualnej oceny zgodności z prawem przeprowadzonego postępowania o udzielenie koncesji na roboty budowlane lub usługi przeprowadzonej przez koncesjodawcę. Wobec ich niezastosowania osoba ubiegająca się o udzielenie koncesji ma prawo wykazania, iż zostały one naruszone i może stanowić to podstawę do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego zgodnie z art. 27 uokru.

Źródłem zasad zawartych w art. 6 ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi jest również Dyrektywa 2004/18/WE[244] oraz orzecznictwo ETS (obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej cyt. dalej TS UE)[245]. W niektórych orzeczeniach

[241] *Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Komentarz*, red. M. Bejma, Warszawa 2011, str. 98.
[242] Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz. U. nr 19, poz. 101.
[243] A. Panasiuk, *Koncesja na roboty budowlane lub usługi. Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz*, Warszawa 2009, str. 81.
[244] Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi.
[245] Wyrok ETS (obecnie TS UE) z 7 grudnia 2000 r. w sprawie C-324/98 *Telaustria*, Orz. 2000, s. I-10745, Legal; Wyrok ETS (obecnie TS UE) z 13 października 2005 r. w sprawie C-458/03 *Parking Brixen*, Orz. 2005, str. I-8585, Legalis.

sąd stwierdza, iż *podmioty udzielające koncesji na usługi są zobowiązane do przestrzegania podstawowych zasad prawa UE*[246].

Zasada niedyskryminacji

Wprowadzona została do art. 6 uokru zgodnie z art. 2 Dyrektywy 2004/18/WE, w której *instytucje zamawiające zapewniają równe i niedyskryminacyjne traktowanie wykonawców oraz działają w sposób przejrzysty*[247]oraz innych podstawowych zasad, które dotyczą koncesji na usługi, a nie dotyczy ich wymieniona dyrektywa. Artykuł 6 uokru stanowi zatem stosowanie bezpośrednie dyrektyw Unii Europejskiej w polskim porządku prawnym.

Przepisy art. 2 Dyrektywy 2004/18/WE – jak wskazuje A. Sołtysińska- w których zawarte są zasady, które stanowią, *że niedopuszczalne jest czynienie różnic między podmiotami prawnymi państw członkowskich, które znajdują się w tożsamych sytuacjach, albo równoprawne ich traktowanie, gdy znajdują się w sytuacjach różnych, chyba że znajduje się obiektywne uzasadnienie*[248]. W prawie Unii Europejskiej przede wszystkim chodzi o niedyskryminację ze względu na państwo, z którego podmiot pochodzi lub państwa siedziby podmiotu. W ten sposób ustawodawca unijny realizuje zasadę swobodę przepływu towarów, usług, kapitału i pracowników. Stanowi o tym art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej cyt. TFUE)[249]. Szczegółowe regulacje – dotyczące koncesji na świadczenie usług publicznych – zostały zawarte w art. 49 TFUE, który stanowi *ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli jednego Państwa Członkowskiego na terytorium innego Państwa Członkowskiego są zakazane*[250].

Warto wskazać na orzecznictw TS UE, który w wielu swoich orzeczeniach wskazywał na zakaz dyskryminacji. W orzeczeniu z 5 grudnia 1989 r. w sprawie C-3/88 *Komisja przeciwko Włochom* sąd stwierdził, *interpretując dyrektywę dotycząca zamówień na dostawy publiczne, że dyskryminację należy interpretować szeroko, rozumiejąc przez nią nie tylko jawną dyskryminację ze względu na narodowość, ale także ukryte formy dyskryminacji*[251].

[246] *Ibidem.*
[247] Dyrektywa 2004/18/WE.
[248] A. Sołtysińska, *Europejskie Prawo Zamówień Publicznych. Komentarz*, Warszawa 2006, str. 107.
[249] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, DZ. U. UE C115 z 9.5.2008, Legalis.
[250] *Ibidem.*
[251] Wyrok ETS [obecnie TS UE] z 5 grudnia 1989 r. w sprawie C-3/88 *Komisja przeciwko Włochom*, Orz. 1989, str. I-4035, Legalis.

Zasada niedyskryminacji i równości została również zawarta w Konstytucji w art. 32, który stanowi w ust. 1 *Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne,* ust. 2. *Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny*[252]. Komentowany przepis Konstytucji był wielokrotnie przywoływany przez orzecznictwo TK, który *określił istotę zasady równości polegającą na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według równej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących*[253]. W przepisie art. 6 uokru wskazuje na to, iż dla koncesjodawcy przeprowadzenie postępowania dla osób, które przedstawiają podobne warunki powinno być równe i niedyskryminujące. Nie ma bowiem od zasady wyrażonej w art. 32 Konstytucji żadnych odstępstw i wyjątków.

Treść omawianej zasady niedyskryminacji nawiązuje do podobnej wyrażonej w art. 7 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[254] (dalej cyt. pzp), która stanowi w ust. 1 *zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców*[255]. Według pzp naruszenie ust. 1 jest *rażącym naruszeniem ustawy w rozumieniu art. 146 ust. 1 pkt. 5 i stanowi przesłankę nieważności umowy. Zawsze jest to wystraczająca podstawa do uwzględnienia odwołania przez zespół arbitrów*[256].

W jednym z orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. III SA/Łd 55/12 wskazano, iż *jest niedopuszczalne dyskryminowanie zainteresowanych podmiotów, jak i oferowanych produktów w sposób bezpośredni przez odwoływanie przez koncesjodawcę do konkretnej marki ani źródła, ani też do żadnego szczegółowego procesu, znaku handlowego, patentu, pochodzenia lub produkcji, które mogłyby prowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania z postępowania przedsiębiorstw lub produktów. Niedopuszczalne jest również dyskryminowanie zainteresowanych podmiotów, jak i oferowanych produktów w sposób pośredni przez określenie przez koncesjodawcę nieuzasadnionych wymagań, które pośrednio wskazują na markę lub źródło pochodzenia produktu*[257].

---

[252] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.
[253] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*., Warszawa 2012, str. 225-227.
[254] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. t. jedn. z 2007 Nr 223, poz. 1655 z zm.
[255] *Ibidem*.
[256] J. Pieróg, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2007, str. 53-54.
[257] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. III SA/Łd 55/12, Legalis.

Zasada przejrzystości

Znajduje ona swój wyraz zarówno w prawie unijnym, także w polskiej Konstytucji. Przepis art. 61 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, iż *obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa*[258]. Uprawnienie to dotyczy jedynie obywateli polskich. Brak natomiast takiego ograniczenia co do osób w art. 6 uokru. *W doktrynie prawa i orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że informacją publiczną jest każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do szeroko rozumianych władz publicznych oraz wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów wykonujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa*[259].

Szeroko kwestią przejrzystości zajmował się, w jednym z wyroków w sprawie C-458/03 *Parking Brixen,* Trybunał, który stwierdził, że *obowiązek przejrzystości […] wymaga zagwarantowania wszystkim potencjalnym oferentom odpowiedniego poziomu publiczności otwierającego drogę konkurencji w zakresie ubiegania się o koncesję oraz gwarantującego bezstronność jej udzielenia*[260].

Koncesjodawca stosując zasadę przejrzystości udowadnia też istnienie w postępowaniu przez niego przeprowadzonym zasadę niedyskryminacji i równości podmiotów, które ubiegają się o udzielenie koncesji. Ponadto koncesjodawca powinien udostępnić wszelkie potrzebne dokumenty w toku całego postępowania, gdyż tylko w ten sposób osoby ubiegający się mogą uzyskać potrzebne informacje, które potem mogą służyć do złożenia – zgodnie z art. 28 uokru – skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Warto zauważyć – jak wskazuje A. Sołtysińska – *zgodnie z zasadą przejrzystości zamawiający nie mogą ograniczyć wykonawcom dostępu do dokumentacji przetargowej. Sprzeczne z art. 2 dyrektywy 2004/18 będzie postępowanie zamawiającego*[261]. Dyrektywa

[258] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*.
[259] B. Banaszak, *op. cit.*, str. 361-364.
[260] Wyrok ETS (obecnie TS UE) z 13 października 2005 r. w sprawie C-458/03 *Parking Brixen,* Orz. 2005, str. I-8585, Legalis.
[261] A. Sołtysińska, *op. cit.*. str. 115.

bowiem w art. 2 wskazuje, że nie mogą być dla zamawiającego zbyt długie lub zbyt krótkie terminy na zapoznanie się z dokumentacją lub jej udostępniania, co może spowodować nieskorzystanie z przysługujących im uprawnień, w tym zakresie. Konsekwencja tych zdarzeń może być brak możliwości wniesienia środka odwoławczego.

Na końcu wspomnieć należy o art. 15 ust. 3 uokru, w którym ustawodawca nakłada na koncesjdawcę obowiązek wyznaczenia terminu składania ofert, przy czym musi uwzględnić czas potrzebny na przygotowanie i złożenie oferty. Wyraźnie widać tu szczegółowe uregulowanie zasady przejrzystości.

Zasada zachowania uczciwej konkurencji

Obowiązek przestrzegania zasady zachowania uczciwej konkurencji nie został wprost wyrażony w dyrektywie 2004/18/WE, ani też nie wynika z orzecznictwa TS UE Jednak należy zasadę tę wywnioskować z prawa Unii Europejskiej. Ponadto znajdziemy podobne uregulowanie w art. 7 ust. 1 pzp oraz szczegółowe regulacje w ustawie z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu uczciwej konkurencji (dalej cyt. znku)[262] i ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów[263].

Zasada uczciwej konkurencji przede wszystkim odnosi się – jak wskazuje G. Mazurek – *rzetelnej oceny ofert, a obowiązek sporządzenia dokumentacji postępowania ma zapewnić jej umożliwienie*[264]. Ponadto odnosi się do wykluczenia osób, które nie spełniają warunków udziału wskazanych w ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz innych przepisach wyrażonych w tej ustawie.

Zasada ta wskazana również w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, w której w art. 3 ust. 1 znku jako *działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta*[265]. Pojęcie to zostało doprecyzowane w ust. 2 tego artykułu oraz w następnych przepisach. Warto jednak wskazać, że w literaturze[266] nie ma wskazania w jaki sposób koncesjodawca miałby dopuścić się złamania omawianej zasady. Zwłaszcza, że ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji odnosi się do przedsiębiorców i reguluję stosunki między nimi. Odnosi się ona do sfery prywatnoprawnej, a nie publicznoprawnej.

[262] Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu uczciwej konkurencji, DZ. U. 2003 Nr 153, poz. 1503 z zm.
[263] Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U 2007 Nr 50, poz. 331.
[264] G. Mazurek, *Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Komentarz*, Wrocław 2009, str. 36.
[265] Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu uczciwej konkurencji.
[266] Zob. A. Panusiak, *Koncesja na roboty budowlane lub usługi. Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz*, Warszawa 2009, str. 84 i n; E. Norek, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2006, str. 43.

Kolejnym aktem, który wskazuje zasadę uczciwej konkurencji jest ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Ustawodawca w niej wprost nie posługuje się pojęciem uczciwej lub nieuczciwej konkurencji. Wskazuje jednak w przepisach jakie mogą zakłócać konkurencje poprzez porozumienie jakie mogą zawrzeć przedsiębiorcy oraz poprzez nadużycie przez któregoś z nich pozycji dominującej. Podobnie wskazuje art. 101 i art. 102 TFUE.

Sformułowanie *zachowanie uczciwej konkurencji* z art. 6 uokru znalazło się również w art. 7 ust. 1 pzp. W przepisach Prawo zamówień publicznych realizacje tej zasady następuję poprzez obowiązek sporządzenia dokumentów, wykluczenia osób, które mogą nie być bezstronne czy osób, które złożą nierzetelną ofertę. Naruszenie tej zasady w pzp powoduje możliwość protestów i odwołań.

Obowiązek przewidziany w (art. 7 pzp przyp. – M.M.) *nałożony na zamawiającego dotyczy jednak zapewnienia zachowania uczciwej konkurencji, a nie nałożenia na zamawiającego obowiązku przestrzegania tej zasady*[267]. Można zatem stwierdzić, iż logicznym jest przestrzeganie zasady uczciwej konkurencji wyłącznie do unikania zachowań przedstawionych w pzp nie wydaje się zasadne. Przepis art. 6 uokru powinien stanowić nakaz prowadzenia postępowania w taki sposób, aby był on zgodny z zasadami konkurencji w szerokim rozumieniu tego słowa.

Zakończenie

Zasady przedstawione w art. 6 uokru stanowią podstawę postępowania koncesjodawcy w czasie całego toku udzielania koncesji na roboty budowlane lub usługi. Zasada niedyskryminacji, przejrzystości oraz zachowania uczciwej konkurencji, nawiązują do Konstytucji, prawa unijnego oraz innych ustaw szczególnych. Zasady te mogą bezpośrednio stanowić samodzielną podstawę wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego w razie złamania którejkolwiek z nich – zgodnie z art. 27 i 28 uokru.

Zasady wprowadzone do ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi ma przestrzegać koncesjodawca w całym procesie wyboru koncesjonariusza. Źródłem ich powstania są art. 32 i 61 Konstytucji, a przede wszystkim art. 2 Dyrektywy 2004/18/WE oraz orzecznictwo TS UE. Orzeczenia Trybunału określają szczegółowo interpretację przestrzegania zasad prawa.

[267] *Ustawa o koncesji…*, red. M. Bejma, str. 107.

W polskim, ale i unijnym prawie zasady odgrywają zasadniczą rolę. Wskazują one sposób interpretacji przepisów, ale i postępowania w konkretnej sprawie. *Samo pojęcie zasad prawa jest wieloznaczne i budzi liczne kontrowersje, zarówno wśród przedstawicieli teorii prawa jak i poszczególnych dyscyplin prawniczych*[268]. Zasady te mimo wszystko jednak stanowią wzorzec postępowania i zgodnie z nimi koncesjodawca powinien postępowań w toku całego postępowania.

[268] G. Rząsa [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, A. Wiktorowskiej, Warszawa 2011, str. 21.

Bibliografia

a) Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z zm.
2. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, DZ. U. UE C115 z 9.5.2008, Legalis.
3. Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi.
4. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu uczciwej konkurencji, DZ. U. 2003 Nr 153, poz. 1503 z zm
5. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2007 Nr 223, poz. 1655 z zm.
6. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U 2007 Nr 50, poz. 331.
7. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz. U. z 2009 Nr 19, poz. 101.

b) Orzecznictwo

8. Wyrok TS UE z 5 grudnia 1989 r. w sprawie C-3/88 *Komisja przeciwko Włochom*, Orz. 1989, str. I-4035, Legalis.
9. Wyrok TS UE 7 grudnia 2000 r. w sprawie C-324/98 *Telaustria*, Orz. 2000, s. I-10745, Legalis.
10. Wyrok TS UE z 13 października 2005 r. w sprawie C-458/03 *Parking Brixen*, Orz. 2005, str. I-8585, Legalis.
11. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 lutego 2012 r., Legalis.

c) Opracowania naukowe

12. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*., Warszawa 2012.
13. Mazurek G., *Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Komentarz*, Wrocław 2009.
14. Norek E., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2006.
15. Norek E., *Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi*, Warszawa 2009.
16. Panasiuk A., *Koncesja na roboty budowlane lub usługi. Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz*, Warszawa 2009.
17. Pieróg J., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2007.

18. *Prawo zamówień publicznych. Komentarz po nowelizacji*, pod red. H. Nowickiego, Warszawa 2010.
19. Rząsa G. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, A. Wiktorowskiej, Warszawa 2011.
20. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.
21. Sołtysińska A., *Europejskie Prawo Zamówień Publicznych. Komentarz*, Warszawa 2006
22. *Ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Komentarz*, red. M. Bejma, Warszawa 2011.

Rozdział XI

Koncepcje i myśl Leona Petrażyckiego jako kompleksowy środek w procesie udoskonalania działalności administracji publicznej oraz procesie kształcenia kadr administracji publicznej w dobie problemów i wyzwań

Michał Patryk Sadłowski[269]

Abstract

After the fall of communism in 1989, we were forced to adapt public administration and administrative law to the standards of the rule of law. Over time, it turned out that the change in the positive law does not solve most of the problems in the administration, as it is inextricably linked to the human factor. Therefore, to meet the challenges of today, you should be able to reform the personnel training system that adapts them to modern regulations. To achieve this, it seems necessary to delve into the scientific achievements of Leon Petrazycki, whose concepts, especially the psychological concept of law, can develop in the clerk sense of responsibility and competence necessary for the perform of the public administrations.

Wstęp

Przemiany transformacyjne rozpoczęte wraz z rokiem 1989, porzucona w związku z tym idea konstytucjonalizmu socjalistycznego i chęć wstąpienia w struktury Unii Europejskiej spowodowały, że Rzeczpospolita Polska zobowiązana została do dostosowania administracji publicznej do standardów demokratycznego państwa prawnego[270]. W związku z tym zostały podjęte liczne reformy, które kompleksowo zreformowały ustrojowe, materialne oraz proceduralne prawo administracyjne. Poza tym ustawodawca oraz doktryna coraz częściej zaczęli zwracać uwagę na związek rozwiązań administracyjnoprawnych

[269] **Michał Patryk Sadłowski** – student IV roku na Wydziale Prawa oraz II roku na Wydziale Studiów nad Słowiańszczyzną Wschodnią Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Koła Naukowego Prawa Krajów WNP. Zainteresowania badawcze: historia prawa administracyjnego, historia prawa carskiej Rosji i myśl konserwatywna.

[270] M. Kasiński, *Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „*Annales. Etyka w życiu gospodarczym*", 2011, nr.1 ,s. 221.

z naukami takimi jak zarządzanie, ekonomia, czy też psychologia[271]. Rozpoczęto również na szeroką skalę informatyzację czynności podejmowanych przez organy administracji. Nie rozwiązało to jednak wszystkich problemów trapiących prawo administracyjne i administrację, gdyż mimo wyżej opisanych reform niejako zapomniano, że sprawne działanie tego segmentu władz państwowych to przede wszystkim czynnik ludzki, w tym przypadku kadra urzędnicza. Okazało się, że kompleksowy system kształcenia to podstawa i bez tego nie będzie możliwości osiągnięcia takiej sprawności i efektywności jak administracja Republiki Federalnej Niemiec, państw skandynawskich, czy też takich małych podmiotów jak Estonia.

W związku z tym, aby osiągnąć wysoki stopień efektywności administracji oraz kształcenia urzędnika, co jest niezwykle trudne, wymaga wieloletnich doświadczeń i wnikliwych badań, może być przydatna na gruncie polskim analiza dorobku naszego rodzimego prawnika Leona Petrażyckiego i przede wszystkim jego teorie polityki prawa (refleksje nad tym do czego prawo powinno dążyć) oraz teoria psychologiczna prawa, która w sposób najbardziej optymalny bada proces podejmowania wykonywania obowiązków przez podmioty zobowiązane. Ten proces bowiem należy uznać za jeden z najważniejszych związanych z działalnością urzędniczą.

Nowe regulacje a współczesne problemy i wyzwania administracji publicznej

Jak już powyżej wskazano, kompleksowa reforma prawa administracyjnego spowodowała, że w obecnym stanie faktycznym prawo ustrojowe, materialne oraz procesowe zostało zreformowane i oparte na standardach demokratycznego państwa prawa. Można z całą pewnością zaryzykować postawienie tezy, że polskie regulacje administracyjnoprawne nie ustępują już ich odpowiednikom w państwach zachodnich. Na ten duży sukces złożyło się kilka czynników. Można w największym skrócie wymienić przykładowo: czerpanie z dorobku polskich administratywistów okresu II Rzeczypospolitej, wprowadzenie sądownictwa administracyjnego już w 1989 roku[272], pokojowa transformacja ustrojowa oraz wzorce i wymogi związane z implementacją prawa Unii Europejskiej. Obecnie, wraz z szeroko zakrojoną akcją informatyzacji administracji, czego głównym wyznacznikiem jest

[271] S. Wrzosek, *Współczesna administracja publiczna jako przedmiot badań o charakterze interdyscyplinarnym*, w:*Administracja publiczna w III RP. Dwie dekady doświadczeń*, M. Mazuryk(red.), S. Jaśkiewicz (red.), Warszawa- Siedlce 2011, s. 127-135.

[272] P. Dobosz, *Najważniejsze problemy polskiej nauki prawa administracyjnego u progu XXI w.(refleksja nad wybranymi zagadnieniami),* w: *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, E. Knosala(red.), A. Matana(red.), G. Łaszczyca(red.) , Kraków 1999, s. 20.

wprowadzenie elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (w skrócie ePUAP)[273] kontynuowanej poprzez wprowadzenie Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa z 2013 roku. Z punktu widzenia formalnego regulacje mają niewątpliwie charakter nowoczesny.

Formalnoprawny punkt widzenia nie decyduje jednak wyłącznie o pełnej skuteczności, efektywności i sprawności działalności organów administracji publicznej. Nie eliminuje to nadal takich problemów jak bezczynność, przewlekłość postępowań, nadużycie prawa, korupcja, nepotyzm, czy też brak wykonywania prawomocnych orzeczeń sądownictwa administracyjnego. Niestety, przez wyłączne zmiany w prawie pozytywnym całkowite wyeliminowanie takich patologii nie jest możliwie i częściej powinni komunikować to ustawodawcy praktycy jak i przedstawiciele nauki prawa administracyjnego. Okazuję się, że przemyślana polityka prawa oraz czynnik urzędniczy w takim układzie wydaje się wręcz niezbędny[274]. To on jest kluczowym elementem, który w połączeniu z regulacjami, które już posiadamy powinien sprostać wyzwaniom współczesności, a te we współczesnym świecie niezwykle szybko się zmieniają i wiążą się z postępującą globalizacją[275], koniecznością budowy zaufania obywatela do administracji w korelacji z ochroną jego praw i interesów[276], błyskawicznym postępem naukowo-technicznym oraz specjalizacją we wszystkich sferach życia publicznego[277].

Problem kształcenia kadr administracji publicznej

Kształcenie polskiej kadry urzędniczej w ujęciu ustrojowym odbywa się w dwóch płaszczyznach. Jedną z nich jest system szkolnictwa wyższego i dotyczy głównie takich kierunków jak administracja, prawo oraz zarządzanie. Drugim jest Krajowa Szkoła Administracji Publicznej i szereg rozwiązań związanych ze szkoleniem urzędników korpusu służby cywilnej. Poważny krok został uczyniony właśnie w stosunku do tej grupy urzędników, którzy zobowiązani zostali do posiadania indywidualnego planu rozwoju

[273] Platforma ta została skonstruowana w ramach wcześniejszych programów informatyzacji zawartych w tzw. *Programie Informatyzacji Państwa*.
[274] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 264-266.
[275] M. Jabłoński, *Wpływ procesu globalizacji na wzajemne relacje administracji publicznej i obywateli w Polsce oraz w Unii Europejskiej*, w: *Administracja publiczna wobec procesu globalizacji*, Maciej Rudnicki (red.), Maciej Jabłoński(red.), Warszawa 2011, s. 31-40.
[276] A. Błaś, *Jednostka wobec dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej*, w: *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001, s. 26-20.
[277] Z. Janku, *Przemiany cywilizacyjne a skuteczność prawa administracyjnego*, w*: Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną,* J. Zimmermann(red.), Patrycja Joanna Suwaj(red.), Warszawa 2013, s. 234-241.

zawodowego, gorzej z urzędnikami samorządu terytorialnego, którzy jak do tej pory pozbawieni są systemowego procesu kształcenia i podwyższania własnych kompetencji[278].

Zamierzeniem programów w obydwu płaszczyznach kształcenia jest pozyskanie ogólnej wiedzy niezbędnej do zrozumienia funkcjonowania skomplikowanego mechanizmu administracji we współczesnym państwie. Najczęściej jednak w przypadku pierwszej jak i drugiej płaszczyzny programy szkolenia kadr opierają się na nauce prawa pozytywnego bez większej refleksji nad nim. W programach mało miejsca poświęcone jest refleksji teoretycznej, a więc polityce prawa, nie mówiąc o pożyteczności psychologicznej koncepcji prawa. Mimo powolnej rewizji takiego stosunku[279] jest to stan faktyczny wysoko niepokojący i w żaden sposób nie może on wytworzyć procesów rozumienia zjawisk prawnych i poczucia wykonania obowiązku przez czynnik ludzki. Kończąc tę krótką diagnozę możemy przystąpić do omówienia i zastosowania koncepcji Petrażyckiego w tym zakresie.

Życiorys i droga kariery

Leon Petrażycki urodził się w roku 1867 w małej miejscowości Kołłątajów na terenie ówczesnego Imperium Rosyjskiego (współcześnie obszar Republiki Białoruś). Wywodził się z polskiej rodziny szlacheckiej, a jego ojciec za udział w powstaniu styczniowym utracił znaczny majątek. Od początku był związany z kulturą polską i ją uważał za własną. Dlatego w późniejszym okresie, po powrocie do Warszawy w 1919 roku nie mieli racji jego adwersarze, permanentnie oskarżając go o sympatie rosyjskie. Po ukończeniu gimnazjum w Witebsku zdecydował się na studia medyczne w Uniwersytecie Kijowskim (wówczas jednym z najbardziej prestiżowych). Jednak po początkowej fascynacji zmienił wydział na prawniczy, co nie znaczy, że wcześniejszy wybór nie będzie miał konsekwencji dla jego dalszej pracy naukowej.

W czasie studiów szczególne zainteresowania dotyczyły prawa rzymskiego oraz współczesnego prawa prywatnego. Przetłumaczył podręcznik Juliusa Barona *System prawa rzymskiego*, który był wielokrotnie wznawiany. Uzyskawszy dyplom w 1890 roku wyjechał dzięki stypendium rządowemu do Niemiec. Tam odbywał studia w najbardziej prestiżowych ośrodkach. Dzięki zainteresowaniu prawem prywatnym wziął udział w toczącej się dyskusji nad wdrożeniem nowej regulacji cywilnej „BGB" i szybko zyskał sławę oraz uznanie.

[278] K. Tracz-Krupa, *Praktyka doskonalenia kadr administracji samorządowej w województwie opolskim- wyniki badań,* „*Barometr Regionalny. Analizy i Prognozy*", 2001, nr. 4, s. 91.
[279] Pożyteczne w tym zakresie są działania takich organizacji jak np. Fundacja Instytut Kształcenia Kadr.

Po powrocie, rozpoczął pracę naukową i dydaktyczną na Uniwersytecie Petersburskim, w czasie których to napisał swoje najważniejsze działa. Jego zainteresowania wówczas skupiły się na szeroko rozumianej filozofii prawa i obejmowały: etykę, psychologię, logikę, socjologię. W tym czasie wielkich zmian politycznych związanych z wprowadzaniem ustroju monarchii konstytucyjnej zaangażował się w życie polityczne. Będąc deputatem partii Konstytucyjno-Demokratycznej był zwolennikiem liberalnych zmian i rozwoju gospodarczego. Aktywnie wspomagał Koło Polskie działające w Dumie, a po rewolucji 1917 roku powrócił do Warszawy, gdzie objął pierwszą w Polsce katedrę socjologii na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszawskiego.

Polityka prawa

Jak więc można zauważyć, zarówno zakres zainteresowań jak i doświadczenie naukowe były bardzo rozległe i trudno określić ich ścisłe ramy. Na potrzeby tej pracy możemy uznać, iż zainteresowania prawne kierowały się głównie ku procesowi badania w jaki sposób oraz w jakim kierunku prawo może stanowić świadome narzędzie zmian społecznych, zmian społecznie pożądanych w procesie rozwoju ludzkości[280]. Tutaj możemy wyodrębnić dwie sfery, które w owych badaniach zajmowały szczególne miejsce i mają przydatność na gruncie nauk administracyjnoprawnych. Pierwsze to tzw. koncepcje polityki prawa oraz tzw. psychologiczna koncepcja prawa, która ostanie omówiona dokładniej w następnym rozdziale.

Petrażycki, działający na przełomie wieku XIX i XX, na podstawie badań rozwiązań prawnych funkcjonujących na przestrzeni wieków stwierdził , że postęp społeczny w dziedzinie nie tylko rozwoju ekonomicznego, ale kulturowo-moralnego jest znaczny[281], i obecnie, mając coraz większą wiedzę o otaczającym nas świecie, ustawodawca powinien przez prawo świadomie oddziaływać na te procesy. Według niego nauka powinna opracować politykę prawa, czyli dziedzinę badającą jakie to prawo powinno być, by osiągnąć ideał społeczny, który należy definiować jako rozwój moralny człowieka oraz zachowanie rozumnej etyki wśród ludzkości[282]. Jest to płaszczyzna badań znacznie różniąca się od badań dogmatycznych, nie umniejszając rangi tej drugiej. Te dwie dziedziny powinny wzajemnie się wspierać, gdyż nie jest możliwe osiągniecie pełnej realizacji norm pozytywnych

[280] H. Leszczyna, *Petrażycki*, Warszawa 1972, s. 12.
[281] L. Petrażycki, *Wstęp do nauki polityki prawa*, Warszawa 1968, s.26.
[282] *Ibidem*, s. 25.

bez programowej polityki prawa. Ten postulat niestety nie był i do tej pory nie jest doceniany przy zmianach w prawie administracyjnym co zresztą można zauważyć na przykładzie coraz bardziej niepokojącego zjawiska, jakim jest choćby inflacja prawa administracyjnego[283]. Jest to niebezpieczne, gdyż normy z inflacji nie współgrają z całością systemu prawnego, są najczęściej z nim sprzeczne, naruszają prawa podmiotowe i dezorientują urzędników w procesie podejmowania decyzji, co jest dodatkowym problemem zwłaszcza w braku kompleksowego programu kształcenia tej grupy. Biorąc pod uwagę powyższe, wydaje się wskazane powrócić do postulatów o konieczności tworzenia dziedziny jaką jest polityka prawa zwłaszcza w naukach administracyjnoprawnych.

Psychologiczna koncepcja prawa a kształcenie urzędników

Druga sfera refleksji nad prawem dotyczyła tzw. psychologicznej koncepcji prawa. Prawo według Petrażyckiego to zjawisko psychologiczne. Odczuwane jest jako wewnętrzna emocja, a prawo pozytywne jest wyłącznie jego kontynuacją, która je wzmacnia oraz precyzuje. W związku z tym u każdego człowieka można wyróżnić tzw. psychikę prawną, którą rozpoznaje się intuicyjnie i która różni się od zjawiska moralności i innych emocji psychologicznych. Prawo w takim ujęciu to proces imperatywno-atrybutywny, w którym to jeden podmiot może domagać się od drugiego podmiotu pewnej czynności, a drugi jest zobowiązany tę czynność wykonać[284]. Moralność to natomiast poczucie dobrowolnego wykonania jakiejś czynności wobec drugiego podmiotu, a tym samym drugi pomiot nie posiada roszczenia. Zdolność u człowieka do rozróżniania różnych emocji od prawa w tym znaczeniu jest podstawą zdrowego funkcjonowania w społeczeństwie oraz zapewnia realizację norm prawa.

Poczucie wykonania obowiązku jest w takim stosunku prawnym kluczowe. Dlatego od najmłodszych lat, a z zwłaszcza w procesie kształcenia osób pracujących w organach administracji podstawę powinno stanowić wyuczenie zrozumienia obowiązku konieczności jego wykonania. Jest to działanie niezbędne i święte[285]. To zrozumienie, że to do czego jesteśmy zobowiązani należy do kogoś innego, wzmacnia u jednostki zobowiązanej przyzwyczajenia do czynności społecznie pożądanych, a także ma wpływ ogólno

[283] M. Możdżeń- Marcinkowski, *Problematyka współzależności zjawisk inflacji i kryzysu współczesnego prawa administracyjnego*, w: *Inflacja prawa administracyjnego*, Patrycja Joanna Suwaj(red.), Warszawa 2012, T.2, s. 18-22.
[284] L. Petrażycki*, Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*, T.1 , Warszawa 1959, s. 70-83.
[285] Ibidem, s. 123-134.

wychowawczy w stosunku do podmiotów administrowanych i ogółu społeczeństwa oraz eliminuje zachowania niepożądane[286].

W przypadku urzędników mamy do czynienia z przypadkiem szczególnym, gdyż są to podmioty niejako podwójnie zobowiązane wg. teorii Petrażyckiego. Z jednej strony wiążą je zobowiązania wobec organu zatrudniającego (natury pracowniczej) a z drugiej strony, wykonują stosunki na relacji organ administracji-podmiot administrowany, w których to często organ jest stroną zobowiązaną oraz organ-organ. Pełna efektywność w tych dwóch relacjach to ideał do którego powinien dążyć ustawodawca, a także doktryna, praktyka oraz poszczególni urzędnicy na wszystkich szczeblach. Jest to chyba największy problem i wyzwanie w kształceniu kadr administracyjnych. Niestety, jak do tej pory na próżno w literaturze przedmiotu szukać rozważań o pożyteczności zastosowania takich praktyk. Co ciekawe, nawet w koncepcjach zarządzania zasobami ludzkimi w sferze podmiotów prywatnych, badania nad zrozumieniem postrzegania prawa osoby zatrudnionej są jak do tej pory zaniechane i skupiają się bardziej na wewnętrznej konkurencji[287].

Zakończenie

Leon Petrażycki, urodzony ponad sto lat temu był świadkiem odrodzenia Rzeczypospolitej po rozbiorach i włączył się poprzez swoją pracę dydaktyczną i naukową w proces jej odbudowy. Pozostawił po sobie wiele i po dziś dzień jego dorobek jest przedmiotem podziwu ze stronu naukowców-prawników z całego świata. Niestety, co wydaje się paradoksem, zainteresowanie światowe nie odpowiada takiemu zainteresowaniu ze strony polskiej nauki. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania jest to z pewnością zjawisko wymagające apelu, by w procesach z jakimi ma do czynienia współczesne państwo oraz jego administracja wykorzystano, bądź też poddano refleksji choć część jego pomysłów, gdyż mimo upływu czasu, a także wielu równie ciekawych i niezbędnych rozwiązań nie zbudowaliśmy administracji publicznej takiej, na którą nas stać po roku 1989.

[286] A. Kojder, *Czynniki ograniczające skuteczność prawa i rekomendacje praktyczne*, „*Zeszyty Naukowe Wszechnicy Polskiej*", 2010, nr. 1, s. 7.
[287] E. Beck-Krala, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2009, s. 2., wydanie elektroniczne.

Bibliografia

a) Opracowania naukowe

1. Beck-Krala E., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków 2009, wydanie elektroniczne.
2. Błaś A., *Jednostka wobec dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej, w: Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001.
3. Dobosz P., *Najważniejsze problemy polskiej nauki prawa administracyjnego u progu XXI w.(refleksja nad wybranymi zagadnieniam*i), w: *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, E. Knosala(red.), A. Matana(red.), G. Łaszczyca(red.) , Kraków 1999.
4. Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
5. Jabłoński M., *Wpływ procesu globalizacji na wzajemne relacje administracji publicznej i obywateli w Polsce oraz w Unii Europejskiej*, w: *Administracja publiczna wobec procesu globalizacji*, Maciej Rudnicki(red.), Maciej Jabłoński(red.), Warszawa 2011.
6. Janku Z., *Przemiany cywilizacyjne a skuteczność prawa administracyjnego*, w: *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, J. Zimmermann(red.), Patrycja Joanna Suwaj(red.), Warszawa 2013.
7. M. Kasiński, *Współczesne problemy rozwoju administracji publicznej w Polsce*, „*Annales. Etyka w życiu gospodarczym*", 2011, nr. 1.
8. Kojder A., *Czynniki ograniczające skuteczność prawa i rekomendacje praktyczne*, „*Zeszyty Naukowe Wszechnicy Polskiej*",2010, nr. 1.
9. Możdżeń- Marcinkowski M., *Problematyka współzależności zjawisk inflacji i kryzysu współczesnego prawa administracyjnego*, w: *Inflacja prawa administracyjnego*, Patrycja Joanna Suwaj(red.), Warszawa 2012.
10. Tracz-Krupa K., *Praktyka doskonalenia kadr administracji samorządowej w województwie opolskim- wyniki badań, „Barometr Regionalny. Analizy i Prognozy*", 2001.
11. Wrzosek S., *Współczesna administracja publiczna jako przedmiot badań o charakterze interdyscyplinarnym*, w: *Administracja publiczna w III RP. Dwie dekady doświadczeń*, M. Mazuryk(red.), S. Jaśkiewicz(red.), Warszawa- Siedlce 2011.

Rozdział XII

Wybrane aspekty sankcji administracyjnej

Beata Rosińska[288]

Abstract

The subject of my work is some aspects of administrative sanctions, to discuss the characteristics and types of pain inflicted by public authorities. The traditional approach to administrative sanctions describes it as a kind of discomfort and exerting pressure through state coercion. The term " sanctions " can be interpreted in different ways because the theory of the law is found in many meanings and contexts. Enforcement sanction applied by the enforcement authorities, enforcement measures, which are aimed at the enforcement of the parties liable for their obligations, which may be made in cash or in kind. Presentation of the types of functions to administrative sanctions should be preceded by a remark about the topic of grading the importance of individual features. The classification of a given function as a primary or secondary depends on the adopted research perspective. Therefore, the described features are described in principle. Analysis made by me led me to believe that it can not develop a single concept of administrative sanctions. This is due to a very large diversity.

Wstęp

Współczesne społeczeństwo boryka się z wieloma problemami. Dynamika zmian politycznych , społecznych i warunków gospodarczych powoduje postępującą globalizację, co stawia wiele wyzwań. Odpowiedzią na nie powinno być wprowadzenie modyfikacji oraz innowacyjnych rozwiązań. Ważne jest szybkie reagowanie na zmiany, jakie zachodzą w otoczeniu. Istotne jest wyposażenie obywateli w wiedzę niezbędną do odpowiedzialnej postawy, świadomej swoich praw. Przedmiotem niniejszej pracy jest problematyka sankcji administracyjnej, czego skutkiem jest rozwój regulacji administracyjnych. Przedstawienie

[288]**Beata Rosińska** - Politechnika Świętokrzyska / Studentka. Aktywna działaczka w SKN „Arystoteles" oraz SKN „ZIPPER"; członek Wydziałowej oraz Uczelnianej Rady Samorządu Studenckiego Politechniki Świętokrzyskiej; autorka 5 publikacji oraz badań naukowych, nagrodzona w Konkursie „Talenty Świętokrzyskie 2013", stypendystka Programu LLP- Erasmus oraz stypendium Rektora na Pśk.

różnych stanowisk teoretycznych oparte jest na szerokiej bazie zagadnień. Sankcję można rozpatrywać w różnych gałęziach prawa, m.in. w: prawie cywilnym, prawie pracy, prawie karnym, prawie wykroczeń. W mojej prezentacji zajmę się sankcjami w prawie administracyjnym. Głównym aktem regulującym procedurę administracyjną jest Kodeks Postępowania Administracyjnego z 14 czerwca 1960 r.

Pojęcie sankcji

Pojęcie „sankcji" można interpretować w różny sposób ponieważ w teorii prawa występuje w wielu znaczeniach i kontekstach. *Nie ma definicji legalnej sankcji administracyjnych ani kompleksowej regulacji zagadnień materialno-prawnych i proceduralnych związanych ze stosowaniem sankcji. Jest to pojęcie niejednoznaczne, konwencjonalne, interdyscyplinarne.* [289] Sankcja prawna jest to naruszenie przez jednostkę normy prawnej. Zdaniem J. Lande sankcja to norma prawna - norma sankcjonująca, która sankcjonuje inną normę- sankcjonowaną. Norma sankcjonująca daje możliwość karania przez organy państwa, w przypadku przekroczenia obowiązków zawartych w dyspozycji normy sankcjonowanej, gdzie charakter normy sankcjonującej polega na wyrażeniu państwowego przymusu. *Wiązanie administracji prawem jest podstawową zasadą działania administracji, gwarantowaną postanowieniem Konstytucji RP oraz aktów regulujących.*[290]

Charakter i rodzaj sankcji ustanowionych przez przepisy prawa administracyjnego opisano w zestawieniu poniżej jako konsekwencje zachowań ludzkich determinowanych prawem. W lewej kolumnie znajdują się terminy, zwroty i frazy, najczęściej wykorzystywane w polskich opracowaniach naukowych z zakresu teorii prawa. W prawej kolumnie natomiast użyto zwroty i określenia znajdujące się we współczesnych, polskich ustawach z zakresu prawa administracyjnego, zaliczanych do aktów normatywnych.

[289] M. Stahl, *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe,* [w:] „Sankcje administracyjne", M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 20-21.
[290] Art. 7 Konstytucji RP; art.120 ordynacji podatkowej.

Tabela 1. Określenia prawnie zdefiniowanych następstw ludzkiego zachowania stosowane w języku prawnym i w języku prawniczym.[291]

Określenia prawnie zdefiniowanych następstw ludzkiego zachowania, stosowane w polskiej literaturze naukowej z zakresu teorii prawa (prawoznawstwa)	Określenia prawnie zdefiniowanych następstw ludzkiego zachowania, często stosowane w polskich ustawach zaliczanych do źródeł prawa administracyjnego
wymierzenie sankcji zło konsekwencje ujemne dolegliwość realna groźba konsekwencje na wypadek naruszenia spełnienie groźby ujemne następstwa przymus kara	nabywa prawo do świadczenia świadczenie przysługuje świadczenie przyznaje się nabywa prawo do pomocy przysługuje pomoc prawo przysługuje świadczenie wypłaca się przysługuje zwolnienie korzysta z pierwszeństwa jest beneficjentem przysługują dodatki przysługuje pierwszeństwo przysługuje refundacja otrzymuje dotację przyznawanie i wypłacanie

Znaczenie i rodzaje sankcji w prawie administracyjnym

Terminologia w zakresie sposobu formułowania przepisów zawierających dolegliwości wobec adresatów norm prawnych, przez ustawodawcę jest bardzo różnorodna. Są to nakładane w drodze aktu stosowania prawa przez organ administracji publicznej, niekorzystne skutki dla podmiotów prawa, z powodu niezastosowania się do obowiązków wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa. *Metoda administracyjna opiera się na zasadzie władztwa i podporządkowania. Natomiast cechą metody karnej jest operowanie najdolegliwszym środkiem oddziaływania – kara kryminalną. Z tym, że o ile metody cywilistyczna i administracyjna pełnią funkcję regulującą, o tyle metoda karna ma funkcję ochronną i ochronno-zapobiegawczą.*[292] Niektóre sprawy mają charakter spraw cywilnych bądź administracyjnych, wynika to nie z istoty stanu faktycznego, lecz z oceny przepisów prawa. O rozróżnieniu stosunku prawnego nie decyduje akt normatywny regulujący określone stosunki społeczne, ale konkretna norma prawna mająca zastosowanie w sprawie. *Pod rządami prawa lokalowego z 1974r. nawiązanie*

[291] M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 32.
[292] *Ibidem*, s. 74.

stosunku najmu odbywało się w drodze wydania decyzji administracyjnej o przydziale lokalu z zasobów mieszkaniowych gminy, z kolei aktualne nawiązanie stosunku najmu pomiędzy gminą jako wynajmującym a najemcą następuje poprzez zawarcie umowy.[293]

Sankcje administracyjne nakłada organ zobowiązany do zapewnienia przestrzegania norm sankcjonujących. Według różnych koncepcji podziału, sankcję można podzielić na sankcję represyjną, egzekucyjną oraz „sankcję nieważności.

Sankcje represyjne to dolegliwości stanowiące odpłatę za zachowanie, które jest niezgodne z zakazami bądź nakazami wynikającymi z przepisów prawa. W istocie sprowadzają się do pozbawienia danego podmiotu określonych dóbr, typu: wolność, dobra majątkowe a nawet życie. Tego rodzaju sankcje są zaliczane do sankcji określonych w prawie karnym, prawie wykroczeń a także sankcji wymierzanych w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu dyscyplinarnym.

Sankcja egzekucyjna polega na przymuszeniu adresata normy, który zachował się niezgodnie z zakazami bądź nakazami przepisu prawa do wypełnienia obowiązku ciążącego na nim, który winien być wypełniony poprzez zastosowanie się do postanowień normy (dobrowolnie). Przymuszenie następuje przy pomocy środków władczych znajdujących się w dyspozycji państwa. Prawo przewiduje sankcje egzekucyjne w momencie, gdy zastosowanie przymusu pozwoli osiągnąć taki stan rzeczy, jak w przypadku dostosowania się adresata do normy prawnej. Są sytuacje w których skutki wywołane zachowaniem niezgodnym z prawem mają nieodwracalny charakter. Zastosowanie sankcji w takich sytuacjach mijałoby się z celem. Użyte wówczas sankcje mają charakter sankcji represyjnych. Można zmusić adresata do wypełnienia obowiązku, którego nie wypełnił poprzez zastosowanie przymusu osobistego albo przymusu tzw. „przymusu wykonania zastępczego". *W systemie polskiego prawa administracyjnego występuje duża różnorodność postaci sankcji prawnej, a jednocześnie widoczny jest brak kompleksowego uregulowania kwestii wymierzania sankcji w sferze administracji.*[294]

Podział sankcji ze względu na formalizację:

- Sankcje negatywne sformalizowane w prawie administracyjnym nazywane są sankcjami egzekucyjnymi. Ich cechą jest łatwość identyfikacji jako koszty działania. *Sankcja negatywna jest „wyrazista", stanowi dolegliwość, stratę, bezpośrednio godzi w potrzebę bezpieczeństwa, kontroli otoczenia, zagraża pozycji zajmowanej w hierarchii*

[293] *Ibidem*, s. 75.
[294] Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000, s. 132.

społecznej.[295] Podstawowym mechanizmem jest skomplikowany proces decyzyjny prowadzący do zastosowania sankcji.

- Sankcje negatywne niesformalizowane jak sankcje sformalizowane nie podlegają tak dalece idącym ograniczeniom, co do miarkowania. Jeśli chodzi o proces decyzyjny prowadzący do zastosowania sankcji jest on o wiele mniej skomplikowany. Zaletą jest brak rozbudowanego systemu egzekwowania sankcji.
- Sankcje pozytywne sformalizowane są domeną prawa administracyjnego. Stanowią przesłankę do określenia wypłaty, są elementem przyczyniającym się do ustalenia poziomu korzyści, z postępowania z regułami systemu. Formalizacja sankcji pozytywnej jest dużo bardziej skomplikowana niż w przypadku sankcji negatywnej. Często bywają trudności z dokładnym określeniem beneficjentów. *Natomiast niewątpliwą zaletą sankcji pozytywnej jest, w demokratycznym państwie prawa, bardzo wysokie prawdopodobieństwo jej zastosowania w wymiarze z góry przewidzianym, jeżeli dana osoba lojalnie i dokładnie zastosuje się do reguł zaakceptowanych przez system.*[296]
- Sankcja pozytywna niesformalizowana nie musi być w ogóle miarkowana. Także proces decyzyjny prowadzący do zastosowania sankcji jest dużo mniej skomplikowany. Podstawową wadą sankcji sztywnej jest mniejsze prawdopodobieństwo przewidzenia z góry jej zastosowania, a często w ogóle jest trudne do ustalenia.

Postępowanie egzekucyjne, podobnie jak postępowanie administarcyjne i postępowanie podatkowe jurysdykcyjne, służy urzeczywistnianiu norm prawa administarcyjnego. O ile jednak te pozostałe postępowania jako postępowania jurysdykcyjne służą urzeczywistnianiu postępowań, w których powstają indywidualne, zewnętrzne akty administarcyjne, o tyle celem postępowania egzekucyjnego jest zapewneinie skuteczności tych aktów w drodze przymusowego wykonania wynikających z nich obowiązków.[297]

Funkcje sankcji administracyjnej

Przedstawienie typów funkcji sankcji administracyjnych powinno być poprzedzone uwagą o temacie gradacji znaczenia poszczególnych funkcji. Wielokrotnie w literaturze

[295] P. Chmielnicki, *Sankcje publicznoprawne jako sposób formalizacji reguł określających wypłaty i koszty działania,* [w:] „Sankcje administracyjne", M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011, s. 49.
[296] Ibidem, s. 51.
[297] S. Babiarz, B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, *Koszty postępowania w sprawach administracyjnych i sądowoadministarcyjnych*, Warszawa 2009, s. 368.

można spotkać się z podziałem funkcji na: funkcje podstawowe oraz funkcje uboczne. Zakwalifikowanie danej funkcji jako podstawowej bądź ubocznej jest zależne od przyjętej perspektywy badawczej. W związku z tym omówione funkcje zostały opisane co do zasady, bez dalszej ich kwalifikacji.

Funkcja represyjna – sankcja stanowi dolegliwość dla podmiotu, wobec którego jest stosowana. Jest to funkcja podstawowa, gdy celem sankcji jest wyrządzenie dolegliwości.

Funkcja restytucyjna –zadaniem sankcji jest przywrócenie stanu zgodności rzeczywistości ze stanem pożądanym wynikającym z normy prawnej.

Funkcja motywacyjna (stymulacyjna) – celem sankcji jest, aby wpłynąć na zachowanie podmiotu, wobec którego jest stosowana oraz pobudzenie do działań pożądanych, a zniechęcenie do działań niepożądanych.

Funkcja ochronna – sankcja prowadzi do ochrony wartości realizowanych poprzez normy prawa administracyjnego lub poprzez działalność nieopartą na normach prawa administracyjnego.

Funkcja redystrybucyjna – stosowanie sankcji administracyjnych może zmierzać do transferów majątkowych. Może również przysporzyć bądź pozbawić korzyści materialnych lub niematerialnych.

Funkcja pomiaru wagi chronionego dobra – stopień dolegliwości sankcji wykazuje na społeczną wagę wartości, które są chronione poprzez stosowanie sankcji.

Postępowanie administracyjne, podobnie jak prawo administracyjne, co do zasady opiera się na stosunku władczości organu do strony przed nim występującym. Przez to dość głęboko ingeruje w chronioną sferę prywatną obywatela. Ten bowiem może zostać zmuszony do określonego działania lub powstrzymania się od działania. Dlatego wydając decyzję organ musi działać na podstawie i w granicach prawa (zasada praworządności). Innymi słowy każda decyzja musi mieć swoją podstawę w ustawie.[298]

Sankcja egzekucyjna a kara administracyjna

W prawie administracyjnym występują dwa rodzaje sankcji – sankcja egzekucyjna i kara administracyjna. Celem egzekucji jest bezpośrednie wykonanie obowiązku, bez udziału zobowiązanego. Ma charakter bezpośredni i dotyczy działań prawem nakazanych - wprowadza stan faktyczny w życie, który został przewidziany przez normą prawną.

[298] http://www.wos.net.pl/prawo/procedura-administracyjna.html, (31.10.2013r.).

Egzekucja administracyjna prowadzi do zrealizowania w danym momencie obowiązku i stosuje się ją, gdy realne jest przywrócenie pożądanego stanu faktycznego. Model egzekucji określa jeden akt prawny. Te dwa rodzaje sankcji różnią się odmiennym sposobem określenia obowiązku. W przypadku egzekucji jest ona konsekwencją niewykonania konkretnego obowiązku prawnego, nałożonego aktem indywidualnym lub określonego w ustawie. Natomiast kara administracyjna to negatywna konsekwencja naruszenia prawnego obowiązku, określonego aktem generalnym. Egzekucja jest zagrożeniem indywidualnym, ma realizować istniejący obowiązek, a kara jest zagrożeniem generalnym i poprzez nią nakłada się nowy obowiązek.

Kara administracyjna ma za zadanie skłonić podmiot do wykonania obowiązku poprzez wyrządzenie dolegliwości, działania są prewencyjne. Jest środkiem pośrednim i dotyczy działań prawem zakazanych, to znaczy że jest odpłatą za nieposłuszeństwo. Kara administracyjna jest orzekana za stany przeszłe. Ma zastosowanie w sytuacji, gdy nie ma możliwości zmienienia stanu faktycznego, zaistniałego przez naruszenie nakazu lub zakazu. Jest regulowane przez wiele aktów normatywnych.

Sankcję egzekucyjną i karę administracyjną można stosować niezależnie od siebie. Należy zaznaczyć pewną istotną kwestię, iż zastosowanie kary administracyjnej nie wyklucza stosowania egzekucji, a wymierzenie egzekucji nie wyklucza zastosowania kary administracyjnej. Kara administracyjna nałożona aktem indywidualnym, jeśli nie zostanie zrealizowana dobrowolnie to podlega wyegzekwowaniu na drodze egzekucji administracyjnej.

Zakończenie

Przedmiotem mojej pracy są wybrane aspekty sankcji administracyjnych, omówienie cech oraz rodzajów dolegliwości wymierzanych przez organy administracji publicznej. Tradycyjne podejście do sankcji administracyjnych określa je jako rodzaj dolegliwości i wywierania presji poprzez przymus państwowy. Pojęcie „sankcji" można interpretować w różny sposób ponieważ w teorii prawa występuje w wielu znaczeniach i kontekstach. Sankcją egzekucyjną są stosowane przez organy egzekucyjne, środki egzekucyjne, które mają na celu doprowadzenie do wykonania przez zobowiązanych, ich obowiązków, które mogą mieć charakter pieniężny bądź niepieniężny. Przedstawienie typów funkcji sankcji administracyjnych powinno być poprzedzone uwagą o temacie gradacji znaczenia poszczególnych funkcji. Zakwalifikowanie danej funkcji jako podstawowej bądź ubocznej

jest zależne od przyjętej perspektywy badawczej. W związku z tym omówione funkcje zostały opisane co do zasady. Dokonana przeze mnie analiza doprowadziła mnie do przekonania o braku możliwości wypracowania jednolitej koncepcji sankcji administracyjnych, co jest spowodowane bardzo dużym zróżnicowaniem.

Bibliografia

a) Opracowania naukowe

1. S. Babiarz, B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, *Koszty postępowania w sprawach administracyjnych i sądowoadministarcyjnych*, Warszawa 2009
2. P. Chmielnicki, *Sankcje publicznoprawne jako sposób formalizacji reguł określających wypłaty i koszty działania,* [w:] „Sankcje administracyjne", M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011
3. Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Warszawa 2000
4. M. Stahl, *Sankcje administracyjne – problemy węzłowe,* [w:] „Sankcje administracyjne", M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, Warszawa 2011
5. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania,* Warszawa 2008

b) Netografia

6. http://www.wos.net.pl/prawo/procedura-administracyjna.html, (31.10.2013r.)

Rozdział XIII

Problem bezczynności oraz przewlekłości postępowania administracyjnego a konieczność przestrzegania zasad ogólnych procedury administracyjnej oraz praw jednostki w społeczeństwie obywatelskim

Michał Konieczny[299]

Abstract

Contemporary public administration suffers from numerous organizational problems, some of the gravest of which are the idleness and excessive length of administrative proceedings. Due to the fact that definitions of the aforementioned terms have yet to be introduced into the existing legislation, their unequivocal understanding raises doubts as far as the legal doctrine is concerned. In judicial decisions, idleness is generally understood as exceeding the time limit for the resolution of a case, whereas the term 'excessive length' generally applies to the situation when the actions of an administrative authority prove ineffective or ostensible. If the prerequisites for any of the two situations apply, a party is entitled to an impugnationin order to protect their rights – first, in the form of an appeal to an appropriate senior body, and then by filing a complaint to the Administrative Court. Idleness and the excessive length of proceedings are a violation of the general rules of administrative proceedings, most notably of the requirements concerning thereasonable speed of administrative proceedings, abiding the rule of law,and building confidence in state authorities. Moreover, they are a manifestation of a flagrant disregard for the citizens' right for their case to be dealt with expeditiously, promptly, justly and in accordance with the law. These right are guaranteed both by the Constitution of Poland and certain international conventions. The current means of tackling the aforementioned problems are indispensable; nonetheless, there is still room for improvement. For instance, the ability for a court to fine an administrative authority, whether on its own initiative or ex officio, could be introduced, as well as the ability to file a claimquestioning a court ruling in which complaints against the excessive length of proceedings have been ignored, could be made available to the petitioner. The above issues

[299] **Michał Konieczny** - Uniwersytet Łódzki.

require a thorough analysis, as complaints filed by entities against improper conduct of authorities are still fairly commonplace.

Wstęp

Współczesna administracja publiczna boryka się z wieloma problemami organizacyjnymi. Wśród nich jednymi z najpoważniejszych są bezczynność oraz przewlekłość postępowania administracyjnego. W doktrynie prawa administracyjnego poważne wątpliwości wywołuje sama próba zdefiniowania obu zjawisk oraz wskazanie czynnika, który by je różnicował. Problem ten wynika z faktu, iż ustawodawca nie wprowadził ich definicji legalnych, przenosząc ciężar interpretacji tych pojęć na organy administracji publicznej oraz sądy administracyjne.

Powszechnie zwykło się przyjmować, iż bezczynność obejmuje swoim zakresem znaczeniowym niezałatwienie sprawy w terminie. Ale czy tylko?

Zgodnie bowiem z art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a. [300] kontrola działalności administracji przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na bezczynność organów w przypadkach określonych w art. 3 § 2 pkt 1-4a p.p.s.a. Biorąc pod uwagę treść owego przepisu należałoby przyjąć, iż bezczynność to pojęcie szersze niż samo niezałatwienie sprawy w terminie, gdyż skarga na nią przysługuje nie tylko w razie niewydania decyzji w terminie[301]. W równej mierze obejmuje także inne przypadki, o których mowa w ww. przepisie. Zdaniem Z. Kmieciaka odmianą bezczynności w rozumieniu przepisów p.p.s.a. jest przewlekłość postępowania, która oznacza dwojakiego rodzaju sytuację. Po pierwsze, organ w sposób nieuzasadniony „przedłuża" termin załatwienia sprawy, powołując się na okoliczności, które uniemożliwiają dotrzymanie wymaganego terminu (np. konieczność wzięcia udziału przez stronę w czynnościach dowodowych). Po drugie, bieg terminu zostaje zatrzymany, np. w przypadku zawieszenia postępowania. Wówczas z punktu widzenia formalnego organ nie jest bezczynny[302] . Przewlekłości, zdaniem autora, nie należy utożsamiać z bezczynnością, która oznacza niepodejmowanie jakichkolwiek działań.

[300] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).
[301] A. Korzeniowska-Polak, *Zażalenie na przewlekłość postępowania administracyjnego* [w:] Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010-2011 pod red. M. Błachuckiego, T. Górzyńskiej, G. Sibigi, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2012, s. 129.
[302] Z. Kmieciak, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 2011, z. 6, s. 33.

Natomiast stan przewlekłości należy rozumieć jako podejmowanie działań przez organy, lecz w sposób opieszały lub pozorny[303]. Kontrowersje w doktrynie wywołuje kwestia tego, czy można organowi postawić zarzut bezprawności w sytuacji, gdy nie przekracza on terminu załatwienia sprawy, ale nie podejmuje jednocześnie żadnych działań lub działa w sposób niezmierzający do rozstrzygnięcia sprawy. Zdaniem Z. Kmieciaka nie dochodzi w tym przypadku do naruszenia prawa[304]. Inaczej na ten problem patrzą m.in. W. Chróścielewski oraz J.P. Tarno[305], według których z bezprawnością zachowania organu będziemy mieli do czynienia, gdy dojdzie do naruszenia art. 35 § 2 i 3 k.p.a.[306]. Chodzi w tym przypadku o sytuację, gdy organ nie załatwia sprawy niezwłocznie, mimo że nie ma konieczności przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego lub gdy sprawa nie zostanie załatwiona w terminie jednego miesiąca, nawet, jeśli nie jest szczególnie skomplikowana.

Pojęcia bezczynności oraz przewlekłości są także przedmiotem analizy orzecznictwa sądowego.

Zdaniem judykatury „*ze stanem bezczynności mamy do czynienia wówczas, gdy dochodzi do przekroczenia terminu załatwienia sprawy (czy to na skutek nie podjęcia żadnych czynności czy też prowadzenia postępowania i nie zakończenia go wydaniem aktu administracyjnego lub podjęciem stosownej czynności), natomiast ze stanem przewlekłości mamy do czynienia wówczas, gdy organ podejmuje czynności w toku postępowania w sposób nieefektywny lub pozorny, nie przekraczając jednocześnie terminu załatwienia sprawy (najczęściej będą to przypadki nieuzasadnionego korzystania z możliwości wyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy)*"[307]. Dopełnieniem tego stanowiska jest pogląd przyjęty w jednym z orzeczeń NSA, w którym uznano, iż „*z bezczynnością organu mamy do czynienia wówczas, gdy organ nie podejmuje czynności, bądź podejmuje je, ale przekracza termin załatwienia sprawy, nie wykonując obowiązku zawiadomienia strony. Przewlekłość*

[303] Z. Kmieciak, *Przewlekłość postępowania administracyjnego w świetle ustaleń europejskiego case law* [w:] Analiza…, op. cit., s. 115.
[304] *Ibidem*, s. 116.
[305] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011, s. 113.
[306] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).
[307] Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 kwietnia 2012 r. (II SAB/Bk 15/12, niepublikowany).

zaś występuje wtedy, kiedy formalnie organ wyznacza nowy termin załatwienia sprawy, jednakże wskazane przyczyny przedłużenia nie są rzeczywiste"[308].

Na czym w praktyce polega bezczynność lub przewlekłość postępowania?

Zdaniem J. Borkowskiego o bezczynności możemy mówić, gdy[309]:

1. organ nie wszczyna postępowania, mimo istnienia wyraźnych przesłanek jego wszczęcia
2. organ nie podejmuje działania o charakterze fakultatywnym (w ramach uznania administracyjnego), mimo iż okoliczności sprawy wskazują na taką potrzebę
3. organ nie kontynuuje wymaganych działań, mimo iż nie ma co do tego przeszkód natury faktycznej lub prawnej
4. organ nie rozstrzyga ostatecznie sprawy, nie podając jednocześnie terminu jej zakończenia
5. organ nie podejmuje działań, które by zmierzały do zrealizowania uprzednio wydanych aktów lub osiągnięcia skutków uprzednich dokonanych czynności

Natomiast przewlekłość postępowania może przejawiać się po pierwsze w tym, iż organ prowadzący postępowanie nie dokonuje czynności, które by przyspieszyły załatwienie sprawy. Przykładem takiej sytuacji jest rezygnacja z przeprowadzenia z rozprawy administracyjnej, mimo iż oczywiste jest, że przyspieszyłaby lub uprościła postępowanie. Po drugie, z przewlekłością mamy do czynienia w razie, gdy sprawa została załatwiona w terminie, ale później niż to powinno w normalnych warunkach nastąpić. Taka sytuacja może się pojawić, gdy niezbędna dla rozpoznania sprawy jest opinia biegłego, natomiast organ celowo zwleka ze zwróceniem się do niego z wnioskiem o jej sporządzenie. Ponadto także przedłużanie terminu załatwienia sprawy z przyczyn nieuzasadnionych może być potraktowane jako przewlekłość[310].

O każdym przypadku niezałatwienia sprawy w terminie, organ musi zawiadomić strony z jednoczesnym podaniem przyczyn zwłoki oraz wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, także, jeśli zwłoka nastąpiła z przyczyn niezależnych od niego. W takim przypadku strona ma zapewnione pewne gwarancje procesowe, które mają za zadanie chronić jej interes prawny. Niestety brak wyraźnego rozgraniczenia, co jest przewlekłością,

[308] Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2012 r. (I OSK 1621/12, niepublikowany).
[309] J. Borkowski, *Bezczynność w administracji publicznej*, „Kontrola Państwowa" 2008, Nr specjalny (2), s. 41.
[310] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2012, s. 156.

a co bezczynnością może naruszać gwarancje procesowe strony. Skoro bowiem nie może ona jednoznacznie określić, z jakim zjawiskiem ma do czynienia, to prawdopodobnie będzie miała też trudności w wyborze odpowiedniego środka dyscyplinowania organu. Niemniej, w razie, gdy sprawa administracyjna nie zostanie załatwiona w terminie ustawowym lub gdy dojdzie do przewlekłości postępowania strona ma możliwość wniesienia zażalenia do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu - wezwania do usunięcia naruszenia prawa. Terminy załatwiania spraw są traktowane jako tzw. terminy maksymalne, przed upływem których organ winien rozpatrzyć sprawę. Niezwłocznie powinny być załatwiane te sprawy, które można rozpatrzyć w oparciu o dowody przedstawione przez stronę lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane organowi prowadzącemu postępowanie z urzędu lub możliwe do ustalenia na podstawie danych, które organ posiada. Ponadto, jeżeli istnieje konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, sprawa winna zostać załatwiona w ciągu miesiąca od dnia wszczęcia postępowania, a gdy jest szczególnie skomplikowana – w ciągu dwóch miesięcy.

Zażalenie oraz wezwanie do usunięcia naruszenia prawa są traktowane jako swoiste środki odwoławcze, gdyż nie mają do nich zastosowania w sposób odpowiedni przepisy dotyczące odwołań od decyzji[311]. Wynika to z faktu, iż przedmiotem zaskarżenia w tym wypadku nie jest działanie organu, lecz zaniechanie. Jeżeli organ wyższego stopnia uzna zażalenie za uzasadnione, wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie winnych takiego stanu rzeczy. Ponadto, jeżeli zachodzi taka potrzeba, organ, zarządza podjęcie środków zapobiegawczych, aby takie sytuacje nie zdarzały się w przyszłości. Zarówno doktryna, jak i orzecznictwo są zgodne, że dodatkowy termin załatwienia sprawy winien zostać wyznaczony w możliwie najkrótszym czasie oraz z poszanowaniem zasady szybkości postępowania administracyjnego[312]. Należy pamiętać, że dopiero wniesienie powyższych środków prawnych determinuje możliwość wniesienia do sądu administracyjnego skargi[313], gdyż zgodnie z art. 2 § 2 pkt 8 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy obejmuje m.in. orzekanie ws. skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach określonych w pkt 1-4a.

[311] P. Przybysz, op. cit., s. 156.
[312] Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 1996 r. (I SAB 28/96, ONSA 1997, Nr 2, poz. 97).
[313] Postanowienie NSA OZ w Gdańsku z dnia 29 kwietnia 1998 r. (I SAB/Gd 8/97, LexPolonica nr 341038).

Oprócz powyższych środków prawnych, które strona ma zagwarantowane na podstawie przepisów ustawowych, może ona powołać się na przepisy Konstytucji RP[314]. Art. 63 wyposaża obywateli w jedno z publicznych praw podmiotowych, jakim jest prawo do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Przedmiotem skargi jako instrumentu kontroli społecznej może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw (art. 227 k.p.a.). Natomiast przedmiot wniosku obejmować może m.in. sprawy ulepszenia organizacji oraz usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom.

Istotnym z punktu widzenia interesów jednostki jest określenie skutków bezczynności lub przewlekłości. Jeżeli okaże się, że doszło do naruszenia art. 35-38 k.p.a., to w razie uznania zażalenia za uzasadnione, organ wyższego stopnia stwierdzi jednocześnie, czy naruszenie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Jeśli tak, w grę wejdzie możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności odszkodowawczej pracownika organu zgodnie z ustawą o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa[315]. W doktrynie podkreśla się, iż nawet, jeśli nie doszło do rażącego naruszenia prawa, to niewykluczona jest możliwość ponoszenia odpowiedzialności porządkowej, dyscyplinarnej lub innej przewidzianej w przepisach przez pracownika[316]. Ponadto zgodnie z art. 417 k.c.[317] „*za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa*". Należy więc uznać, iż „*bezzasadne zwlekanie w załatwieniu sprawy może również uzasadniać odpowiedzialność organu z powodu szkody wyrządzonej stronie*"[318]. Podstawą dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych jest art. 77 Konstytucji, który stanowi, iż „*każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej*". Odpowiedzialność pracownika organu wynika bezpośrednio z art. 38 k.p.a., w którym przyjęto, iż pracownik organu, który

[314] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.).
[315] Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2011 nr 34 poz. 173 ze zm.).
[316] Przybysz, op. cit., s. 161.
[317] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93 ze zm.).
[318] Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 1998 r. (SA/Sz 44/98, niepublikowany).

z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie, nie zawiadomił strony o niewydaniu decyzji lub nie załatwił sprawy w dodatkowym terminie, podlega odpowiedzialności porządkowej, dyscyplinarnej lub innej przewidzianej w innych przepisach.

IX. Mówiąc o skutkach bezczynności oraz przewlekłości nie sposób pominąć zagadnienia zasad ogólnych postępowania administracyjnego, które winny być przestrzegane w każdym przypadku załatwiania sprawy administracyjnej. Wystąpienie sygnalizowanych zjawisk może być rozpatrywane głównie przez pryzmat naruszenia zasady szybkości i prostoty postępowania. Zgodnie z nią, organy mają obowiązek działać w sposób wnikliwy i szybki, posługując się przy tym najprostszymi środkami prowadzącymi do załatwienia sprawy. Generalnie organy administracji zobowiązane są do działania bez zbędnej zwłoki. Sformułowanie to oznacza „*zakaz nieuzasadnionego przetrzymywania spraw bez nadawania im biegu oraz obowiązek prowadzenia postępowania bez niepotrzebnych opóźnień i przewlekłości w postępowaniu*”[319]. Działanie w sposób niezwłoczny nie może jednak pozbawiać jednostki uprawnień procesowych, z których może skorzystać ona w trakcie postępowania. Co istotne, szybkość postępowania nie może być wprowadzona kosztem rzetelności czy wnikliwości, a tym samym przestrzegania wszelkich reguł proceduralnych przez organ prowadzący postępowanie. Zgodzić należy się z J. Borkowskim, iż szybkość i prostota postępowania są ze sobą wzajemnie powiązane. Jego zdaniem czynnikiem, który przyspiesza postępowanie jest bowiem jego uproszczenie, czyli korzystanie przez organ z najprostszych środków, które mają na celu wyjaśnienie sprawy, a tym samym jej rozstrzygnięcie[320]. Jedną z naczelnych zasad polskiego porządku prawnego jest zasada prawa do sprawiedliwego i jawnego, szybkiego procesu. Jej istotą jest to, iż „*każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd*” (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Zdaniem przedstawicieli doktryny reguła ta może zostać odniesiona także do postępowania administracyjnego co do rozpatrzenia sprawy przez organy w sposób jawny, sprawiedliwy i bez zbędnej zwłoki[321]. Prawo do szybkiego załatwienia sprawy w terminie wynika także z uregulowań międzynarodowych, m.in. Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka

[319] R. Orzechowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 1989; aneks – Warszawa 1991, s. 128.
[320] J. Borkowski [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński, op. cit., s. 74.
[321] B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 51.

i Podstawowych Wolności (art. 6 ust. 1) oraz Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji[322] (art. 17 ust. 1).

Drugą dyrektywą, którą narusza zjawisko bezczynności lub przewlekłości jest zasada budzenia zaufania obywateli do organów państwa. Zwłoka organu przy wydaniu decyzji wpływa na spadek nie tylko zaufania, ale także oddziałuje negatywnie na ogólnie pojęty wizerunek administracji publicznej, która często określana jest mianem biurokratycznej, skostniałej, hermetycznej. Istotę tego problemu świetnie scharakteryzował twórca pojęcia zasad ogólnych Stefan Rozmaryn, zdaniem, którego „*jest to zasada najszersza pod względem zakresu, a bardzo doniosła pod względem politycznym. Kodeks wychodzi bowiem z założenia, że o sile państwa i skuteczności jego działania decyduje zaufanie obywateli do władzy państwowej*"[323]. Organy administracji winny więc prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, a więc w sposób przejrzysty, uczciwy i sprawiedliwy. Ponadto naruszenie tej zasady może skutkować pociągnięciem do odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej pracowników administracji[324].

Zdaniem przedstawicieli doktryny opóźnienia wydania decyzji lub wydanie jej w sposób nieefektywny i niecelowy mają także pośredni wpływ na obowiązywanie zasady praworządności. Zgodnie z nią organy administracji działają na podstawie przepisów prawa. Zwłoka nie tylko oddala w czasie moment realizacji rozstrzygnięcia, a wręcz to uniemożliwia w ten sposób, iż „*orzeczenie, które mogło mieć w pewnym momencie realną wartość społeczną lub indywidualną, staje się bezprzedmiotowe w momencie późniejszym.*"[325]. Bezpośredni związek z zasadą praworządności wykazuje z kolei zasada prawdy obiektywnej. Zgodnie z nią organy w toku postępowania z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Zależność między tymi dwoma zasadami przejawia się w tym, iż dopiero prawidłowe ustalenie stanu faktycznego w postępowaniu wyjaśniającym pozwala na prawidłowe zastosowanie normy prawa materialnego[326]. W przeciwnym razie dojdzie do ukształtowania sytuacji prawnej jednostki w sposób nieodzwierciedlający stanu rzeczywistego. Odnosząc powyższe rozważania do problemu bezczynności czy przewlekłości należy stwierdzić,

[322] Europejski Kodeks Dobrej Administracji przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001.
[323] S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1961, z. 12, s. 903).
[324] P. Przybysz, op. cit., s. 57.
[325] E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, wyd. IV, Warszawa 1970, s. 62.
[326] B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 71.

iż nieuzasadnione przedłużenie terminu załatwianej sprawy sprawia, iż następuje dezaktualizacja dowodów, które przestają mieć walor prawotwórczy. Nie mogą więc stanowić podstawy rozstrzygnięcia sprawy.

Warto zastanowić się czy problem bezczynności lub przewlekłości jest w polskim porządku prawnym należycie rozwiązany. Z jednej strony, zażalenie wniesione do organu wyższego stopnia pozwala zwalczyć zjawisko milczenia urzędników administracji, zaś późniejsza skarga do sądu administracyjnego poddaje ich zachowanie kontroli ze strony niezawisłego podmiotu. Sąd nie rozstrzyga jednak sprawy merytorycznie, lecz uwzględniając skargę zobowiązuje organ do wydania aktu lub interpretacji albo dokonania czynności lub stwierdzenia uprawnienia albo obowiązku wynikających z przepisów prawa. Orzeczenie sądu w tym zakresie ma moc wiążącą wobec organu, który będzie nim związany i zobligowany do załatwienia sprawy. W przypadku, gdy organ nie zastosuje się do treści rozstrzygnięcia, sąd może ukarać go grzywną. Ponadto strona, której skargę uwzględniono, może w odrębnym postępowaniu dochodzić od Skarbu Państwa naprawienia szkody wynikłej ze stwierdzonej przewlekłości. Z drugiej strony, wniesienie skargi do sądu administracyjnego w znacznym stopniu przedłuża toczące się postępowanie. Oddalone w czasie rozstrzygnięcie wpływa negatywnie na sytuacje prawną jednostki, która spodziewa się stosunkowo szybkiego załatwienia jej sprawy. Dotyczy to w szczególności przypadków, gdy strona domaga się w postępowaniu przyznania jej określonych uprawnień czy zwolnienia z nałożonych wcześniej obowiązków. Innym problemem jest fakt, iż często zdarza się, że organy, których skarga dotyczy, celowo zwlekają z przekazaniem do sądu skargi, odpowiedzi na skargę oraz akt sprawy. Wówczas takie przeciąganie postępowania generuje także jeszcze większe koszty. Co więcej, strona nie ma możliwości złożenia środka zaskarżenia od orzeczenia sądu nieuwzględniającego skargi na przewlekłość, co oznacza, iż postępowanie przed sądem administracyjnym ostatecznie kończy całe postępowanie w sprawie. Tym samym zamknięta jest już wszelka droga do kwestionowania rozstrzygnięcia sądu.

Zakończenie

Podsumowując powyższe rozważania, nie da się ukryć, iż obecne instrumenty prawne zwalczania bezczynności lub przewlekłości są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym dla w miarę sprawnego funkcjonowania administracji. Pytanie jednak czy nie są potrzebne tutaj pewne modyfikacje, które by ograniczyły do minimum margines popełnianych błędów. Ciekawym rozwiązaniem byłoby np. umożliwienie stronie wniesienia

środka prawnego od rozstrzygnięcia sądu w razie uznania skargi za nieuzasadnioną czy wprowadzenie regulacji, która umożliwiałaby ukaranie grzywną organu przez sąd z urzędu bez konieczności składania w tym przedmiocie wniosku przez stronę. Niemniej, w pierwszym przypadku niewątpliwie wydłużyłoby to okres załatwienia sprawy nie tylko przed sądem, lecz także postępowania głównego. Natomiast druga propozycja także ma swoje wady, gdyż niezależnie od tego, z czyjej inicjatywy zostanie wymierzona organowi kara, to ciężar jego poniesienia obciążałby *de facto* Skarb Państwa, a tym samym członków społeczeństwa, chyba że udałoby się w danym przypadku ustalić konkretną osobę, której można przypisać odpowiedzialność. Problem powyższy z pewnością wymaga dogłębnej analizy z uwagi na fakt, iż przewlekłość oraz bezczynność nie są w dzisiejszych czasach jedynie zjawiskami marginalnymi. Liczba skarg wnoszonych do sądów administracyjnych nadal pozostaje na wysokim poziomie. Ponadto wysokość odszkodowań wypłaconych przez Skarb Państwa w ubiegłym roku także ma swoją wymowę - niemal cztery miliony złotych. To aż o ponad 450% więcej niż w 2008 roku, kiedy suma ta oscylowała wokół „ledwie" 870 tysięcy złotych.

Bibliografia

a) Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.)
2. Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z 2011 nr 34 poz. 173 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.)
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. 1964 nr 16 poz. 93 ze zm.)
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)

b) Orzecznictwo

6. Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2012 r. (I OSK 1621/12, niepublikowany)
7. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 17 kwietnia 2012 r. (II SAB/Bk 15/12, niepublikowany)
8. Postanowienie NSA OZ w Gdańsku z dnia 29 kwietnia 1998 r. (I SAB/Gd 8/97, LexPolonica nr 341038)
9. Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 1998 r. (SA/Sz 44/98, niepublikowany)
10. Wyrok NSA z dnia 21 czerwca 1996 r. (I SAB 28/96, ONSA 1997, Nr 2, poz. 97)

c) Opracowania naukowe

11. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2008
12. Borkowski J., *Bezczynność w administracji publicznej*, „Kontrola Państwowa" 2008, Nr specjalny (2)
13. Borkowski J., Jendrośka J., Orzechowski R., Zieliński A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 1989; aneks – Warszawa 1991
14. Chróścielewski W., Tarno J. P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2011
15. Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, wyd. IV, Warszawa 1970
16. Kmieciak Z., *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 2011, z. 6

17. Kmieciak Z., *Przewlekłość postępowania administracyjnego w świetle ustaleń europejskiego case law* [w:] Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010-2011 pod red. M. Błachuckiego, T. Górzyńskiej, G. Sibigi, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2012
18. Korzeniowska-Polak A., *Zażalenie na przewlekłość postępowania administracyjnego* [w:] Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010-2011 pod red. M. Błachuckiego, T. Górzyńskiej, G. Sibigi, Naczelny Sąd Administracyjny, Warszawa 2012
19. Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2012
20. Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo" 1961

Rozdział XIV

Wspieranie rodzinnych form opieki zastępczej jako wyzwanie dla samorządu terytorialnego

Ewelina Babula[327]

Abstract

The family is the primary social group, which consists of marriage and children, including those adopted, and the total number of relatives of the couple. This article intends to show the role of local government units in support of the forms of family foster care.

Wstęp

Rodzina jest podstawową grupą społeczną, która składa się z małżeństwa i dzieci, także tych adoptowanych, oraz ogółu krewnych małżonków. Spełnia ona wiele ważnych funkcji.[328] Rodzina stanowi naturalne środowisko wychowania dziecka. Zgodnie z zasadami określonymi w podstawowych aktach prawa międzynarodowego pomoc w wychowaniu i opiece nad dzieckiem należy udzielać przede wszystkim jego rodzicom.

Niektóre współczesne rodziny z różnych przyczyn nie wypełniają swych podstawowych funkcji. Konieczna jest więc pomoc oraz wsparcie społeczne, a także zorganizowany system opieki zastępczej. Zadanie to spoczywa zarówno na społeczeństwie jak i na państwie.[329] Zgodnie z przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dziecko pozbawione swojego środowiska rodzinnego ma prawo do opieki i pomocy władz publicznych.[330] Konwencja o Prawach Dziecka nakłada na Państwa-Strony obowiązek zapewnienia specjalnej ochrony i pomocy dzieciom czasowo lub stale pozbawionych środowiska rodzinnego albo nie mogących, ze względu na najlepiej pojęty interes dziecka,

[327] Ewelina Babula – studentka Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu na kierunku Administracja publiczna, studia magisterskie uzupełniające.
[328] Encyclopedia PWN, http://encyklopedia.pwn.pl/haslo.php?id=4011746.
[329] W. T. Danielewicz, J. Izdebska, B. Krzesińska-Żach, *Pomoc dziecku i rodzinie w środowisku lokalnym. Materiały pomocnicze dla studentów studiów pedagogicznych,* Białystok 2001, s. 7.
[330] Artykuł 72 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Dz. U. 1997 Nr 78 poz. 483.

w nim przebywać.[331] Przepisy te podnoszą rangę i znaczenie praw dziecka, w tym szczególnie prawa do pieczy zastępczej.[332]

W Polsce regulacją prawną w zakresie opieki zastępczej jest ustawa z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej[333] (u.w.r.i s.p.z.).[334] Zakres przedmiotowy wspomnianej ustawy obejmuje określenie m.in.: zasad i form wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, zasad i form sprawowania pieczy zastępczej oraz pomocy w usamodzielnianiu jej pełnoletnich wychowanków, zadań administracji publicznej w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.[335]

Piecza zastępcza w Polsce

Kluczowym pojęciem niniejszego opracowania są rodzinne formy opieki zastępczej. Termin „piecza" zastępcza można uznać za podrzędny wobec terminu „opieka".[336] Opieka nad dzieckiem jest to system świadczeń i usług mających na celu ochronę i wspieranie rozwoju dzieci i młodzieży, a w węższym znaczeniu – zaspokojenie rozwojowych i wychowawczych potrzeb dziecka oraz działań podejmowanych przez osoby i instytucje w związku z zagrożeniem dobra dziecka, jeśli przejawia ono brak lub ograniczoną możliwość przezwyciężenia tej sytuacji. Podstawową opiekę wobec dzieci najczęściej sprawują ichbiologiczni rodzice. Jednak gdy występuje dysfunkcjonalność lub brak rodziny biologicznej organizuje się opiekę zastępczą.[337] Piecza zastępcza, zgodnie z u.w.r.i s.p.z. jest sprawowana w przypadku niemożności zapewnienia dziecku opieki i wychowania przez rodziców.[338] Ustanowienie pieczy zastępczej, inaczej niż w wypadku opieki, może wynikać jedynie z dwóch sytuacji:

[331] Artykuł 20 Konwencji o Prawach Dziecka z dnia 20 listopada 1989r. Dz. U. 1991 nr 120 poz. 526.
[332] P. Jaros, *Słowo wstępne,* [w:] M. Racław-Markowska, S. Legata (red.) *Opieka zastępcza nad dzieckiem i młodzieżą – od form instytucjonalnych do rodzinnych,* Warszawa 2004, s. 7.
[333]Ustawa z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej Dz. U. 2011 Nr 149 poz. 887.
[334]M. Andrzejewski, *Ewolucja pieczy zastępczej przez pryzmat nowych regulacji prawnych,* https://repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/5814/1/TiM_11_Andrzejewski_105-125.pdf, s. 108, (15.10.2013).
[335]J. Z. Szwaja, *Formy działania jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do pieczy zastępczej,* http://pis.ka.edu.pl/numery/2012-3-Szwaja.pdf, s. 9 (30.08.2013, 13:45).
[336] U. Bartnikowska, K. Ćwirynkało, *Rodziny adopcyjne i zastępcze dziecka z niepełnosprawnością,* Kraków 2013, s. 37.
[337] *Ibidem*, s. 35-37.
[338] Artykuł 32 u.w.r.i.s.p.z.

1) pozbawienie pieczy rodziców z przyczyn niezwiązanych z niewłaściwą relacją pomiędzy rodzicami a dziećmi,
2) nagannego sposobu sprawowania przez rodziców pieczy nad dzieckiem – dysfunkcja w zakresie zadań opiekuńczo-wychowawczych.

Zgodnie z artykułem 34 u.w.r.i s.p.z. piecza zastępcza sprawowana w dwóch formach: instytucjonalnej i rodzinnej. Formami rodzinnej pieczy zastępczej są:

1) rodzina zastępcza:
2) rodzinny dom dziecka.

W literaturze do rodzinnych form opieki zastępczej zalicza się również rodziny adopcyjne oraz wioski dziecięce. W przypadku każdej z tych form docenia się ich walory. Szczególnie zauważalne są korzyści płynące dla samych wychowanków. Walory te doceniane są zarówno w literaturze, jak i w przepisach prawa, co prowadzi do organizowania różnych projektów i akcji popularyzacyjnych te formy, co ma swoje odzwierciedlenie w danych statystycznych.[339]

Rodzina zastępcza

Rodzina zastępcza to środowisko opiekuńczo-wychowawcze, które ma spełniać zadania środowiska rodzinnego w imię dobra dziecka. Zgodnie z postanowieniami u.w.r.i s.p.z. rodzina zastępcza zapewnia dziecku całodobową opiekę i wychowanie, a w szczególności:

1) traktuje dziecko w sposób sprzyjający poczuciu godności i wartości osobowej,
2) zapewnia kształcenie, wyrównywanie braków rozwojowych i szkolnych,
3) zapewnia rozwój uzdolnień i zainteresowań,
4) zaspokaja jego potrzeby,
5) umożliwia kontakt z rodzicami i innymi osobami bliskimi, chyba że sąd postanowi inaczej.[340]

Rodzina zastępcza jako forma opieki nad dzieckiem ma długą historię. Rozwinęła się pod koniec XVI wieku głównie za sprawą Św. Wincenta a Paulo, francuskiego duchownego. Znaczący rozwój rodziny zastępcze osiągnęły dopiero w okresie międzywojennym, natomiast w pierwszych latach po wyzwoleniu przeżywały bujny

[339] U. Bartnikowska, K. Ćwirynkało, op. cit., s. 41.
[340] Artykuł 40 u.w.r.i s.p.z. dotyczy również rodzinnego domu dziecka.

rozkwit.[341] Najczęściej opieką nad sierotami zajmowały się rodziny spokrewnione lub zaprzyjaźnione z rodzicami osieroconego dziecka.[342] Czołowe postacie w polskiej pedagogice, kształtujące teorię i prowadzące działalność na rzecz sierot to: Korczak, Jeżewski i Babicki.[343]

Na przestrzeni lat w polskim systemie opieki nad dzieckiem osieroconym funkcjonowało kilka klasyfikacji rodzin zastępczych. Według jednej z nich rodziny zastępcze można podzielić na:

- rodziny spokrewnione zobowiązane do dostarczania środków utrzymania,
- rodziny niespokrewnione, które nie mogą być zobowiązane do dostarczania środków utrzymania,
- rodziny niespokrewnione pełniące funkcję pogotowia rodzinnego.[344]

Do końca 2011r. obowiązywała następująca klasyfikacja rodzin zastępczych:

- spokrewnione z dzieckiem,
- niespokrewnione z dzieckiem,
- zawodowe.[345]

Po wprowadzeniu u.w.r.i s.p.z. wyróżnia się następujące kategorie:

- spokrewniona – tworzą małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim, będąca wstępną lub rodzeństwem dziecka,
- niezawodowa
- zawodowa.[346]

Rodzinę zastępczą zawodową lub niezawodową tworzą osoby, które nie są wstępnymi lub rodzeństwem osieroconego dziecka. Wymagania dla osób, które pragną stworzyć rodzinę zastępczą określa u.w.r.i s.p.z.

Rodzinny dom dziecka

[341] S. Badora, *Rodzina zastępcza,* [w:] J. Brągiel, S. Badora (red.) *Formy opieki, wychowania i wsparcia w zreformowanym systemie pomocy społecznej,* Opole 2005, s. 272-275.
[342] L. Winogrodzka, *Rodziny zastępcze i ich dzieci,* Lublin 2007, s. 65.
[343] M. Joachimowska, *Rodzicielstwo zastępcze. Idea. Problemy. Analizy. Kompetencje,* Bydgoszcz 2008, s. 52.
[344]M. Kaczmarek*, Reforma systemu opieki zastępczej. Założenia a rzeczywistość,* [w:] A. Kwak (red.) *Z opieki zastępczej w dorosłe życie. Założenia a rzeczywistość,* Warszawa 2006, s. 22.
[345]D. Wosik-Kawala, E. Czerniak, A. Kołodziej, *Rodzina zastępcza,* [w:] D. Wosik-Kawala(red.) *Rodzinne i instytucjonalne środowiska opiekuńczo-wychowawcze*, Lublin 2011, s. 112.
[346]Artykuł 39 u.w.r.i s.p.z.

Rodzinne domy dziecka to jedna z rodzinnych form opieki nad dzieckiem osieroconym. Źródeł tej formy należy szukać między innymi w XVII i XIX w. w dziełach J. J. Roussea i praktyce J. H. Pestalzziego. W Polsce geneza rodzinnych domów dziecka wiąże się z przemianami potrzeb opiekuńczych, a zwłaszcza krytyką wartości zakładowych form opieki całkowitej. Pierwszy rodzinny dom dziecka powstał w 1958 r. w Szczecinie. Jego twórcami byli Weronika i Grzegorz Dowlazowie. Następny rodzinny dom dziecka powstał w tym samym roku w Świdowie, jego założycielami było małżeństwo M. i S. Zapartowie.[347]

Zadaniem rodzinnego domu dziecka jest zapewnienie dziecku całodobowej, ciągłej lub okresowej opieki i wychowania w warunkach zbliżonych do istniejących w naturalnej rodzinie wielodzietnej oraz zaspokojenie jego potrzeb. Podstawową funkcją jest stworzenie rodzinnej atmosfery życia w domu, zapewnienie dzieciom trwałości więzi emocjonalnych i stabilizacji życia.[348] Pobyt dziecka w tej rodzinnej placówce powinien mieć charakter przejściowy.[349]

Rodziny adopcyjne

Adopcja uważana jest za najbardziej wartościową formę opieki zastępczej dziecka pozbawionego rodziców biologicznych.[350] Adopcja ma długą historię, obecna była w różnych kręgach cywilizacyjnych i kulturowych. Jej historia sięga okresu starożytności.[351]

Termin adopcja pochodzi od łacińskiego *adoptio*, czyli usytuowanie. W literaturze termin ten stosowany jest zamiennie z terminem „przysposobienie" i rozumiany jest jako powstanie stosunku prawnego, takiego jaki istnieje pomiędzy rodzicami a biologicznymi dziećmi. Podmiotami takiego stosunku są przysposabiający-rodzice adopcyjnymi, a przysposabianym-dzieckiem osieroconym. W ramach tego stosunku rodzicielskiego powstają wszelkie obowiązki i prawa dla naturalnego stosunku między rodzicami a dziećmi.[352]

Obecnie polskie prawo przewiduje 3 formy przysposobienia:

[347]S. Badora, *Rodzinny dom dziecka*, [w:] J. Brągiel, S. Badora (red.), *Formy opieki, wychowania i wsparcia w zreformowanym systemie pomocy społecznej,* Opole 2005, s. 309-310.
[348] M. Safjan, *Osamotnione dzieci. Rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka*, Warszawa 1983, s. 62.
[349] A. Parcheta. A. Ogrodnik, D. Wosik-Kawala, *Rodzinne domy dziecka,* [w:] D. Wosik-Kawala(red.) *Rodzinne i instytucjonalne środowiska opiekuńczo-wychowawcze*, Lublin 2011, s. 165-166.
[350] E. Kozdrowicz (red.) Adopcyjne rodzicielstwo. Dylematy, nadzieje, wyzwania, Warszawa 2013, s. 7.
[351] D. Wosik-Kawala, M. Ksiądz, B. Bury, B. Styk, *Rodzina adopcyjna,* [w:] D. Wosik-Kawala(red.) *Rodzinne i instytucjonalne środowiska opiekuńczo-wychowawcze*, Lublin 2011, s. 129.
[352] M. Modlibowska, *Odczarować adopcję. Poradnik rodzica dla rodzica.,* Warszawa 2012, s. 15.

- całkowite, nierozerwalne – między adoptującym a adoptowanym powstają skutki prawno rodzinne jak w rodzinie biologicznej, a zniesione zostają stosunki prawne adoptowanego dziecka z biologiczną rodziną. Wymagana jest zgoda rodziców biologicznych.
- pełne – ma ono te same skutki prawne, co przysposobienie całkowite, z tym, że może być rozwiązane.
- niepełne - w odróżnieniu od omówionych wcześniej, nie rozciąga się na dalszą rodzinę i może ulec zmianie. Dziecko zachowuje więzi z rodziną biologiczną.[353]

Procedura przysposobienia oraz przygotowanie kandydatów do przysposobienia dziecka stanowi, w myśl u.w.r.i s.p.z. wyłączną kompetencję ośrodka adopcyjnego, który jest prowadzony przez samorząd województwa lub przez podmiot, któremu samorząd zlecił wykonanie tego zadania.[354]

Ośrodki adopcyjno-opiekuńcze zajmują się m.in. umieszczaniem dzieci w rodzinach zastępczych i adopcyjnych, roztaczaniem opieki nad środowiskami rodzinnymi oraz szkolenia kandydatów na rodziców adopcyjnych i zastępczych.[355]

Wioski dziecięce SOS

Od 1949r. z inicjatywy Hermana Gmeinera zaczęły powstawać pierwsze wioski dziecięce SOS. Były one tworzony według wzorców opieki prorodzinnej czerpanych z dorobku A.H. Franca, J.H. Pestalozziego, J. H. Wicherna. W Polsce ich odpowiednikiem były wioski kościuszkowskie, nie uzyskały one jednak tak dużej popularności jak wspomniane wcześniej wioski gmeinerowskie.[356] Założenia wychowawcze wiosek dziecięcych według koncepcji pedagogicznej H. Gmeinera wyznaczają cztery podstawowe zasady: matka (opiekunka grupy), rodzeństwo (rodzeństwo naturalne wychowane w jednej rodzinie), dom (każda rodzina zajmuje jeden dom rodzinny), wioska (składa się z około 14 domów rodzinnych, domu dyrektora oraz budynku administracyjno-socjalnego).[357]

---

[353]A. Kalus, *Rodzina adopcyjna*, [w:] J. Brągiel, S. Badora (red.), *Formy opieki, wychowania i wsparcia w zreformowanym systemie pomocy społecznej,* Opole 2005, s. 258-259.
[354]M. Kolankiewicz, A. Zielińska, *Adopcja w perspektywie prawno-pedagogicznej,* [w:] E. Kozdrowicz (red.) *Adopcyjne rodzicielstwo. Dylematy, nadzieje, wyzwania*, Warszawa 2013, s.20-24.
[355]J. J. Błeszyński, *Kluczowe zagadnienia przysposobienia i funkcjonowania rodzin adopcyjnych,* Kraków 2005, s. 77-78.
[356]U. Bartnikowska, K. Ćwirynkało, *Rodziny adopcyjne i zastępcze dziecka z niepełnosprawnością,* Kraków 2013, s. 48.
[357]Z. Węgierski, *Rodzinne formy opieki nad dzieckiem osieroconym w Polsce*, http://www.kpsw.edu.pl/menu/pobierz/NOE6/zbigniew_wegierski.pdf, s.18 (16.10..2013).

Zadania samorządu terytorialnego w zakresie wspierania rodzinnych form opieki zastępczej - rola gminy we wspieraniu rodzinnych form opieki zastępczej

Zgodnie z artykułem 191 u.w.r.i s.p.z.z w przypadku umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej albo w rodzinnym domu dziecka gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej ponosi odpowiednio wydatki w wysokości:

1) 10% wydatków na opiekę i wychowanie dziecka – w pierwszym roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej,
2) 30% wydatków na opiekę i wychowanie dziecka – w drugim roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej,
3) 50% wydatków na opiekę i wychowanie dziecka – w trzecim roku i następnych latach pobytu dziecka w pieczy zastępczej.

W przypadku umieszczenia dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej, regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej lub interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym gmina właściwa ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej ponosi odpowiednio wydatki w wysokości:

1) 10% w pierwszym roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej,
2) 30% w drugim roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej,
3) 50% w trzecim roku i następnych latach pobytu dziecka w pieczy zastępczej.

– średnich miesięcznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka albo środków finansowych na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego oraz środków finansowych na bieżące funkcjonowanie tej placówki.

Rola powiatu we wspieraniu rodzinnych form opieki zastępczej

Do zadań własnych powiatu należy:

1) opracowanie i realizacja 3-letnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej, zawierających między innymi coroczny limit rodzin zastępczych zawodowych;
2) zapewnienie dzieciom pieczy zastępczej w rodzinach zastępczych, rodzinnych domach dziecka oraz w placówkach opiekuńczo-wychowawczych;
3) organizowanie wsparcia osobom usamodzielnianym opuszczającym rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze i regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne, przez wspieranie procesu usamodzielnienia;

4) tworzenie warunków do powstawania i działania rodzin zastępczych, rodzinnych domów dziecka i rodzin pomocowych;
5) prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz placówek wsparcia dziennego o zasięgu ponadgminnym;
6) organizowanie szkoleń dla rodzin zastępczych, prowadzących rodzinne domy dziecka i dyrektorów placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego oraz kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, prowadzenia rodzinnego domu dziecka lub pełnienia funkcji dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego;
7) organizowanie wsparcia dla rodzinnej pieczy zastępczej, w szczególności przez tworzenie warunków do powstawania grup wsparcia oraz specjalistycznego poradnictwa;
8) powoływanie centrów administracyjnych do obsługi placówek opiekuńczo-wychowawczych;
9) kompletowanie we współpracy z właściwym ośrodkiem pomocy społecznej dokumentacji związanej z przygotowaniem dziecka do umieszczenia w rodzinie zastępczej albo rodzinnym domu dziecka;
10) finansowanie:
a) świadczeń pieniężnych dotyczących dzieci z terenu powiatu, umieszczonych w rodzinach zastępczych, rodzinnych domach dziecka, placówkach opiekuńczo-wychowawczych, regionalnych placówkach opiekuńczo-terapeutycznych, interwencyjnych ośrodkach preadopcyjnych lub rodzinach pomocowych, na jego terenie lub na terenie innego powiatu,
b) pomocy przyznawanej osobom usamodzielnianym opuszczającym rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka, placówki opiekuńczo-wychowawcze lub regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne,
c) szkoleń dla kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, prowadzenia rodzinnego domu dziecka lub pełnienia funkcji dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego oraz szkoleń dla rodzin zastępczych, prowadzących rodzinne domy dziecka oraz dyrektorów placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego;
11) sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz przekazywanie ich właściwemu wojewodzie;

Do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiat należy:

1) realizacja zadań wynikających z rządowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;

2) finansowanie pobytu w pieczy zastępczej osób, o których mowa w art. 5 ust. 3.[358]

Jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu realizacji zadań wspierania rodziny oraz systemu pieczy zastępczej**,** przy czym wysokość dotacji nie może przekroczyć 50 proc. wydatków przeznaczonych na realizację zadania**.**

Zadania powiatu w zakresie pieczy zastępczej starosta wykonuje za pośrednictwem powiatowego centrum pomocy rodzinie oraz organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Do zakresu działania PCPR-u należą wszystkie sprawy z zakresu pieczy zastępczej niezastrzeżone na rzecz innych podmiotów.

Rola samorządu wojewódzkiego we wspieraniu rodzinnych form opieki zastępczej

Do zadań własnych samorządu województwa należy:
2) opracowywanie programów dotyczących wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, będących integralną częścią strategii rozwoju województwa;
3) promowanie nowych rozwiązań w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
4) sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz przekazywanie ich właściwemu wojewodzie.
Do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez samorząd województwa należy organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjnych.[359]

Zakończenie

Podsumowując należy stwierdzić, że rodzinne formy opieki zastępczej niosą większe korzyści dla dzieci osieroconych niż formy instytucjonalne. Zadania jednostek samorządu terytorialnego we wspieraniu rodzinnych form opieki zastępczej mają szeroki zakres. Najważniejszą rolę sprawuje powiat, któremu ustawodawca przypisał większość zadań w tym zakresie. Podstawowym zadaniem regionalnej wspólnoty samorządowej zgodnie z ustawą z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej obowiązkiem powiatu jest organizacja i finansowanie rodzin zastępczych zawodowych, niezawodowych i rodzinnych domów dziecka. Wspomnianą ustawą powiaty zostały częściowo odciążone

[358] Artykuł 180 u.w.r.i s.p.z.
[359] Artykuł 183 i 184 u.w.r.i s.p.z.

od finansowania pobytu dziecka w pieczy zastępczej.[360] Odciążenie powiatu stanowi zobligowanie gmin do częściowego finansowania pobytu dziecka w pieczy zastępczej. Ma to spowodować większą odpowiedzialność gmin za rodziny zamieszkujące na ich obszarze a także zmniejszenie liczby dzieci umieszczanych poza rodziną.[361]

[360] Art. 191 ust. 9 u.w.r.i.s.p.z.

[361] B. Matysik, *Zadania powiatu w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/532880,zadania_powiatu_w_ustawie_o_wspieraniu_rodziny_i_systemie_pieczy_zastepczej.html, (data dostępu 31.08.2013 r.).

Bibliografia

a) Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Dz. U. 1997 Nr 78 poz. 483.
2. Konwencja o Prawach Dziecka z dnia 20 listopada 1989r. Dz. U. 1991 nr 120 poz. 526
3. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej Dz. U. 2011 Nr 149 poz. 887.

b) Opracowania naukowe

4. Andrzejewski M., Ewolucja pieczy zastępczej przez pryzmat nowych regulacji prawnych, https://repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/5814/1/TiM_11_Andrzejewski_105-125.pdf, s. 108, (30.08.2013 13:40)
5. Badora S., *Rodzina zastępcza,* [w:] J. Brągiel, S.Badora (red.) *Formy opieki, wychowania i wsparcia w zreformowanym systemie pomocy społecznej,* Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2005,
6. Badora S., *Rodzinny dom dziecka*, [w:] Brągiel J., Badora S., *Formy opieki, wychowania i wsparcia w zreformowanym systemie pomocy społecznej,* Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2005,
7. Bartnikowska U., Ćwirynkało K., *Rodziny adopcyjne i zastępcze dziecka z niepełnosprawnością,* Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2013,
8. Bartnikowska U., Ćwirynkało K., *Rodziny adopcyjne i zastępcze dziecka z niepełnosprawnością,* Oficyna Wydawcza Impuls, Kraków 2013,
9. Błeszyński J.J., *Kluczowe zagadnienia przysposobienia i funkcjonowania rodzin adopcyjnych,* Oficyna Wydawcza Impuls, Kraków 2005,
10. Danielewicz W. T., Izdebska J., Krzesińska-Żach B., *Pomoc dziecku i rodzinie w środowisku lokalnym. Materiały pomocnicze dla studentów studiów pedagogicznych,* Wydawnoctwo Trans-Humana, Białystok 2001,
11. Encyklopedia PWN, http://encyklopedia.pwn.pl/haslo.php?id=4011746
12. Joachimowska M., *Rodzicielstwo zastępcze. Idea. Problemy. Analizy. Kompetencje,* Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2008,
13. Kaczmarek M., *Reforma systemu opieki zastępczej. Założenia a rzeczywistość,* [w:] Kwak A. (red.) *Z opieki zastępczej w dorosłe życie. Założenia a rzeczywistość,* Fundacja Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 2006,

14. Kalus A., *Rodzina adopcyjna*,[w:] J. Brągiel, S. Badora(red.) *Formy opieki, wychowania i wsparcia w zreformowanym systemie pomocy społecznej,* Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2005,
15. Kolankiewicz M., Zielińska A., *Adopcja w perspektywie prawno-pedagogicznej,* [w:] Kozdrowicz E. (red.) Adopcyjne rodzicielstwo. Dylematy, nadzieje, wyzwania, Wydawnictwo Akademickie ŻAK, Warszawa 2013,
16. Matysik B., *Zadania powiatu w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/532880,zadania_powiatu_w_ustawie_o_wspieraniu_rodziny_i_systemie_pieczy_zastepczej.html, data dostępu (31.08.2013r., 15:05)
17. Modlibowska M., *Odczarować adopcję. Poradnik rodzica dla rodzica.,* Co Ja Na To,Warszawa 2012,
18. Parcheta A., Ogrodnik A., Wosik-Kawala D., *Rodzinne domy dziecka,* [w:] Wosik-Kawala D.(red.) *Rodzinne i instytucjonalne środowiska opiekuńczo-wychowawcze,* Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011,
19. Safjan M., *Osamotnione dzieci. Rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1983,
20. Szwaja J.Z., *Formy działania jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do pieczy zastępczej,* http://pis.ka.edu.pl/numery/2012-3-Szwaja.pdf, s. 9 (30.08.2013, 13:45)
21. Węgierski Z., *Rodzinne formy opieki nad dzieckiem osieroconym w Polsce*, http://www.kpsw.edu.pl/menu/pobierz/NOE6/zbigniew_wegierski.pdf, s.18 (01.09.2013, 10:45)
22. Winogrodzka L., *Rodziny zastępcze i ich dzieci,* Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007,
23. Wosik-Kawala D., Czerniak E., Kołodziej A., *Rodzina zastępcza,* [w:] Wosik-Kawala D.(red.) *Rodzinne i instytucjonalne środowiska opiekuńczo-wychowawcze,* Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2011,
24. Wosik-Kawala D., Ksiądz M., Bury B., Styk B., *Rodzina adopcyjna,* [w:] Wosik-Kawala D.(red.) *Rodzinne i instytucjonalne środowiska opiekuńczo-wychowawcze,* Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej Lublin 2011,

Rozdział XV

Prywatyzacja zadań publicznych – szansą czy zagrożeniem dla administracji XXI wieku?

Aneta Brusik[362]

Abstract

This paper is dedicated to the privatization of public tasks that are considered some of the most important issues in the field of administrative law that relate to organizational change public administration. These tasks are very important due to the fact that rely on thesatisfaction of collective needs of the community, or for the general needs of society. The article brought closer definition of public tasks and set goals that prompted the government to privatize these tasks and the form in which it is carried out in Poland.

Wstęp

Niniejszy tekst jest poświęcony prywatyzacji zadań publicznych, które uważane są za jedne z najważniejszych zagadnień w dziedzinie prawa administracyjnego wiążące się ze zmianą organizacyjną administracji publicznej. Zadania te są niezwykle istotne ze względu na to, że polegają na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczności, czyli dotyczących ogółu potrzeb społeczeństwa. W artykule przybliżono definicje zadań publicznych oraz określono cele, jakie skłaniają rządzących do prywatyzacji tych zadań oraz formy, w jakich jest dokonywana w Polsce.

W literaturze prywatyzacja zadań publicznych jest bezpośrednio łączona z decentralizacją wiążącą się ze zmianą organizacyjną administracji publicznej, usamodzielnieniem podmiotów administracyjnych, a przede wszystkim innym rozkładem wykonywania zadań publicznych, a właściwie wzrostem obciążenia samorządów terytorialnych jako znajdujących się bliżej obywatela i lepiej znających i rozumiejących jego potrzeby. Ze względu na ich złożony charakter oraz stały przyrost zadań publicznych

[362] **Aneta Brusik** - tytuł zawodowy licencjat, student studiów II – go stopnia w Wyższej Szkole Handlowej w Radomiu.

nieuchronne wydaje się przekazywanie ich do realizacji podmiotom prywatnym. Zjawisko to określane jest mianem prywatyzacji zadań publicznych.

Pojęcie to jest bardzo szerokie i występujące w niemal każdej sferze działalności administracji publicznej, najogólniej rzecz ujmując są to „wszelkie odstępstwa od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego"[363]. Autor podjął próbę analizy problemu uznając, iż „prywatyzacja zadań publicznych jest jednym z najważniejszych zagadnień w dziedzinie prawa administracyjnego"[364]. Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie procesu prywatyzacji, określenie jego wad i zalet w aspekcie misji administracji publicznej w państwie, jaką jest wykonywanie zadań publicznych w sposób ciągły, powszechny i dostępny dla wszystkich obywateli.

Prywatyzacja zadań publicznych

Prywatyzację postrzegać można, jako pewien etap przekształceń działalności administracji publicznej, a więc jako jeden ze sposobów wykonywania zadań publicznych w państwie. Jest to coraz powszechniej występujący kierunek działania, polegający na odstępowaniu od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działających w formach prawa publicznego. Zjawisko prywatyzacji zadań publicznych występuje ze szczególnym nasileniem w sferze usług komunalnych. Przy czym przejęcie zadań publicznych przez podmioty prywatne zdaniem T. Rabskiej winno zapowiadać zmniejszenie aparatu administracji publicznej[365]. Innymi celami, jakie skłaniają do prywatyzacji zadań publicznych jest zmniejszenie kosztów działania administracji, podział ryzyka oraz profesjonalizacja usług świadczonych na rzecz obywatela – klienta.

Prywatyzacja może polegać na przekazaniu zadań podmiotowi prawa prywatnego bądź też na zmianie charakteru prawnego podmiotu wykonującego zadania. Zmianie ulegają również formy wykonywania zadań - formy prawa publicznego zastępuje się formami prawa prywatnego, zmianie ulega charakter stosunków łączących podmioty wykonujące zadania publiczne z obywatelami[366].

[363] S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa – Kraków 1994, s. 25.
[364] L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 18.
[365] T. Rabska, *Politycy czy profesjonaliści w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 12, s.24.
[366] W. Wytrążek, *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Lublin 2006, s. 77.

Prywatyzację zadań publicznych możemy podzielić na prywatyzację sensu largo i prywatyzację *sensu stricto*. W pierwszym przypadku oznacza to wycofanie się państwa bądź samorządu z wykonywania i ponoszenia odpowiedzialności za wykonanie konkretnych zadań. Drugi przypadek odnosi się do sytuacji, w których państwo nie wykonuje pewnych zadań w sposób bezpośredni przekazując ich wykonanie innym podmiotom, jednakże zadania te nadal należą do kategorii zadań publicznych, a państwo ponosi pełną odpowiedzialność za ich wykonanie[367]. Chodzi tu więc o ustalenie technicznego wykonawcy zadania, czyli fizyczne przeniesienie wykonania zadania, a nie przeniesienie zadania w sensie prawnym. Ten rodzaj prywatyzacji zostanie omówiony w niniejszym referacie.

Pojęcie zadań publicznych należy do kategorii pojęć nieostrych, w literaturze termin ten jest niejednokrotnie używany zamiennie z takimi pojęciami jak „kompetencja" czy „zakres działania"[368]. Obszar zadań publicznych kształtuje się w zależności od warunków ustrojowych, społecznych, gospodarczych, prawnych, ale przede wszystkim politycznych. Stwierdzić jednak należy, że ramy zadań publicznych zostały określone w konstytucji, co oznacza, że konstytucyjne gwarancje pozostają niezmienne. Z kolei Trybunał Konstytucyjny w uchwale dotyczącej pojęcia zadania publicznego określił, iż zadanie publiczne polega na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczności, czyli dotyczących ogółu potrzeb społeczeństwa[369].

Co do zasady zadania publiczne przypisywane są państwu i to ono decyduje, które są wykonywane przez organy administracji, a które powierzone podmiotom prywatnym. Niewątpliwie jest to uzależnione od czynników politycznych[370], choć pojęcie zadania publicznego należałoby raczej łączyć z konstytucyjną zasadą pomocniczości, która postuluje by nie przekazywać jednostce większej tego, co z takim samym skutkiem potrafi wykonać jednostka mniejsza[371]. Zgodzić się więc należy ze stanowiskiem S. Biernata, który uważa że kryterium decydującym o uznaniu danego zadania za publiczne będzie fakt, że państwo bądź samorząd terytorialny ponosi odpowiedzialność za jego realizacje w świetle obowiązującego prawa bez względu na to czy jego wykonanie odbywa się za pomocą organów administracji publicznej czy też podmiotów prywatnych. Jak słusznie bowiem zauważa M. Tabernacka mimo, iż bezpośrednim adresatem działania wynikającego

[367] C. Banasiński, *Prywatyzacja zadań publicznych w sferze gospodarki*, [w:] H. Gronkiewicz – Walc, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2009, s. 292.
[368] J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wyd. Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 32.
[369] Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r.(W 10/93, OTK 1994, cz2, poz. 46).
[370] S. Biernat, op. cit., s. 29.
[371] E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 98.

z realizacji zadania publicznego jest obywatel czyli jednostka to służy ono zaspakajaniu potrzeb zbiorowych społeczności a więc ogółu obywateli[372].

Formy prywatyzacji zadań publicznych

Nowożytna administracja ma coraz szerszy wachlarz zadań. Zadanie staje się zadaniem publicznym mocą decyzji politycznej. Zakres zadań tego typu jest kontrowersyjny i zmienny w czasie, ale jego celem zawsze powinno być rozwiązywanie problemów, z którymi jednostki bądź zbiorowości bez wsparcia państwa sobie nie poradzą. Liczy się tu w szczególności tzw. administracja świadcząca (oczyszczanie miasta, komunikacja miejsca, dostarczanie wody czy energii, wywóz śmieci), pomoc socjalna, oświata, kultura, nauka, opieka zdrowotna. Problem zadań publicznych jest powiązany z doktryną państwa opiekuńczego oraz koncepcją państwa aktywnego w zakresie podnoszenia jakości życia obywateli przez rozliczne programy i solidaryzm społeczny[373].

Realizacja zadań następuje w pewnych prawem dopuszczalnych formach. Formy te powinny być w sposób optymalny dopasowane do zadań. Zadania określają w szczególności normy prawa materialnego i ustrojowego i to one ustalają prawne formy realizacji zadań. Generalnie przyjmuje się, że administracja działa w formach władczych i niewładczych. Do form władczych zaliczyć należy akt administracyjny np. koncesje lub zezwolenia uprawniające ubiegające się osoby do prowadzenia działalności poprzez wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej w całości lub w części[374]. Za przykład mogą tu posłużyć ustawy prywatyzujące zadania policji, gdzie określone uprawnienia i zadania należące wyłącznie do policji zostały nadana detektywom[375], oraz pracownikom zarówno firm ochrony osób i mienia[376] jak i służb porządkowych organizatora imprez masowych[377]. Reglamentowanie usług w ten sposób ma zapewnić ich jakość na odpowiednim poziomie.

---

[372] M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007, s. 81.
[373] J. Jabłońska – Błonca, *Konsekwencje prywatyzacji zadań publicznych na przykładzie sfery bezpieczeństwa publicznego. Zarys problemów*, [w:] E. Jasiuk, G.P.Maj, K. Sikora, S. Wrzosek (red.), *Pomiędzy zarządzaniem publicznym a ogólną teorią administracji*, Radom 2013 r., s. 80 i n.
[374] S. Bieranat, op. cit., s. 90.
[375] Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych, tekst jednolity Dz.U. z 2002 nr 12 poz. 110.
[376] Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, Dz.U. z 2005 nr 145 poz. 1221 z późn. zm.
[377] Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz.U. 2009 Nr 62 poz. 504 z późn. zm.

Do niewładczych form działania zaliczyć można natomiast, porozumienia, ugody czy umowy zarówno cywilnoprawne jak i administracyjnoprawne[378].

Bardzo często stosowaną formą prywatyzacji są umowy cywilnoprawne wykorzystywane jako forma wykonywania zadań zarówno o charakterze gospodarczym jak i niegospodarczym. Umowa cywilnoprawna jako czynność prawna zawarta pomiędzy dwoma stronami poprzez zgodne oświadczenie woli charakteryzuje się równorzędnością stron tej umowy, ponadto wynikłe z niej spory są rozstrzygane przez sąd powszechny[379]. Korzystanie przez administrację z pomocy podmiotów prywatnoprawnych jest uregulowane w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[380]. Podobne zapisy znajdują się zarówno w ustawie o samorządzie powiatu[381] jak i samorządzie województwa[382]. Przykładem tworzenia jednostki organizacyjnej wykonującej zadania z zakresu administracji publicznej jest np. utworzenie jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością czy też fundacji. Podobnie tę problematykę reguluje ustawa z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej[383]. Zgodnie z art. 9 wspomnianej ustawy jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także przystępować do takich spółek.

Współpraca władz samorządowych z sektorem prywatnym jest podejmowana w różnych formach, jedną z nich jest realizowanie inwestycji na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych[384]. Realizacja przedsięwzięcia tą metodą polega na budowie lub przebudowie określonego składnika majątkowego. Wykonawca wyłoniony w przetargu realizuje inwestycje a następnie przekazuje ją podmiotowi publicznemu otrzymując ustalone w specyfikacji zamówienia wynagrodzenie. Wspomniany składnik majątkowy jest eksploatowany przez podmiot publiczny lub zlecana jest jego eksploatacja kolejnemu wykonawcy wyłonionemu w przetargu za ustalonym wynagrodzeniem[385].

---

[378] L. Zacharko, *Przekształcenia prawnych form działania administracji w okresie transformacji*, [w:] *Zbiór publikacji naukowych. Część I. Prawo administracyjne*, z. 7, Bielsko – Biała 2005, s. 81-92.

[379] K. Kłosowska – Lasek, *hasło „akty planowania"*[w:] M. Domagała, A. Hałdyj, S. Wrzosek (red.) Encyklopedia prawa administracyjnego, Warszawa 2010, s. 60.

[380] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95.

[381] Ustawa z dnia 8 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity Dz.U. z 2013 poz. 595.

[382] Ustawa z dnia 8 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jednolity Dz.U. z 2013 poz. 596.

[383] Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, tekst jednolity Dz.U. z 2011 nr 45 poz. 236.

[384] Ustawa z dnia 24 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2010 r., nr113, poz. 759 ze zm.

[385] E. Wansacz, *Partnerstwo publiczno – prywatne w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] E. Jasiuk, G.P. Maj, K. Sikora, S. Wrzosek (red.), *Pomiędzy zarządzaniem publicznym a ogólną teorią administracji*, Radom 2013 r., s. 174.

Nowszym narzędziem służącym prywatyzacji zadań publicznych jest partnerstwo publiczno – prywatne uregulowane w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. (PPP)[386]. Partnerstwo polega na wspólnej realizacji przedsięwzięcia oraz na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym. Jego zadania i ryzyka związane z poszczególnymi etapami są szczegółowo opisane w umowie o partnerstwie publiczno – prywatnym, wynika to z faktu, że ustawa PPP nie precyzuje, ani co to jest ryzyko, ani nie wprowadza kategorii ryzyka[387]. Najczęściej przedmiotem umowy są przedsięwzięcia publiczne realizowane w interesie publicznym, zadania istotne dla użyteczności społecznej, a mianowicie budowa i zarządzanie parkingami, obiektami sportowo rekreacyjnymi, infrastrukturą wodno - ściekową czy też mieszkalnictwem komunalnym.

Coraz częściej zadnia publiczne wykonują również organizacje pozarządowe, zwane inaczej organizacjami non – profit ponieważ działalność ta nie jest nastawiona na zysk, działające na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r.[388] nie mają charakteru zarobkowego, a główny potencjał tych organizacji stanowią ochotnicy, czyli wolontariusze, bądź działające na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. prawo o stowarzyszeniach[389] jest to najliczniejsza grupa organizacji społecznych. Mogą one jednak otrzymywać dotacje na wykonywanie konkretnych zadań publicznych oraz środki od urzędów administracji państwowej na wykonywanie konkretnych zleceń[390].

Kolejnymi instytucjami, które zadania publiczne realizują bądź uczestniczą w ich realizacji są fundacje. Działają one na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984r. o fundacjach[391] zgodnie z którą, nie są organizacją społeczną w prawnym tego słowa znaczeniu, ponieważ nie są związkiem osób, a zespołem celów i środków. W myśl art. 1 ustawy o fundacjach może być ona ustanowiona dla realizacji celów społecznie czy gospodarczo użytecznych i są to: kultura, sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie oraz ochrona środowiska i zabytków.

---

[386] Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno – prywatnym, Dz.U. z 2009 r. nr 19, poz. 100 z późn. zm.
[387] E. Wansacz, *Partnerstwo publiczno ..., op. cit.,* s. 175.
[388] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz.U. z 2010*r.*, nr 234, poz. 1536 z późn. zm.
[389] Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 2001 nr 79 poz. 855 z późn. zm.
[390] H. Lisicka, *Udział społeczeństwa w realizacji usług publicznych w Polsce*, [w:] A. Ferensa, I. Macek (red.), *Administracja i polityka; Administracja publiczna w procesie przemian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002 r., s. 170.
[391] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. 1984 nr 21 poz. 97 z późn. zm.

Podsumowanie

Prywatyzacja zadań publicznych posiada zarówno dobre i złe strony. Wśród zalet można wskazać obniżenie wydatków na dotowanie nierentownych przedsiębiorstw państwowych czy spółek, podmioty prywatne efektywniej dysponują majątkiem własnym niż ma to miejsce przypadku majątku państwowego. Oznacza to możliwość wykonania zadań publicznych, które ze względów finansowych przekraczały możliwość jednostek samorządu terytorialnego. Racjonalne dysponowanie majątkiem nabiera szczególnego znaczenia w obecnej dobie kryzysu gospodarczego. Jednakże prywatyzacja nie powinna służyć jedynie maksymalizacji zysku, ale optymalnemu wykorzystaniu dostępnych środków w celu maksymalizacji usług publicznych. Wśród wad należy wskazać niebezpieczeństwo pogorszenia dostępności usług publicznych dla obywateli. Jest to związane z nieprzewidywalnością zachowań rynkowych prywatnych podmiotów, które nie zawsze kierują się zasadami sprawiedliwości społecznej i dobra wspólnego, stawiając na pierwszym miejscu własny interes, a więc dążenie do osiągnięcia zysku.

Bibliografia

a) Akty prawne

1. Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz.U. 2009 Nr 62 poz. 504 z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno – prywatnym, Dz.U. z 2009 nr 19, poz. 100 z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 24 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2010 r., nr113, poz. 759 ze zm.
4. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 września 1994 r.(W 10/93, OTK 1994, cz2, poz. 46).
5. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz.U. z 2010 *r*., Nr 234, poz. 1536 z późn. zm.
6. Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych, tekst jednolity Dz.U. z 2002 nr 12 poz. 110.
7. Ustawa z dnia 8 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jednolity Dz.U. z 2013 poz. 596.
8. Ustawa z dnia 8 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jednolity Dz.U. z 2013 poz. 595
9. Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, Dz.U. z 2005 nr 145 poz. 1221 z późn. zm.
10. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, tekst jednolity Dz.U. z 2011 nr 45 poz. 236.
11. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95.
12. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. prawo o stowarzyszeniach, Dz.U. z 2001 nr 79 poz. 855 z późn. zm.
13. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, Dz.U. 1984 nr 21 poz. 97 z późn. zm.

b) Opracowania naukowe

14. Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, PWN, Warszawa – Kraków 1994
15. Blicharz J., *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wyd. Kolonia Limited, Wrocław 2005
16. Banasiński C., *Prywatyzacja zadań publicznych w sferze gospodarki*, [w:] H. Gronkiewicz – Walc, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Lexis Nexis, Warszawa 2009

17. Jabłońska – Błonca J., *Konsekwencje prywatyzacji zadań publicznych na przykładzie sfery bezpieczeństwa publicznego. Zarys problemów*, [w:] E. Jasiuk, G.P.Maj, K. Sikora, S. Wrzosek (red.), *Pomiędzy zarządzaniem publicznym a ogólną teorią administracji,* Wyd. Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom 2013
18. Kłosowska – Lasek K., *hasło „akty planowania*"[w:] M. Domagała, A. Hałdyj, S. Wrzosek (red.) Encyklopedia prawa administracyjnego, C.H. Beck, Warszawa 2010
19. Lisicka H., *Udział społeczeństwa w realizacji usług publicznych w Polsce*, [w:] A. Ferensa, I. Macek (red.), *Administracja i polityka; Administracja publiczna w procesie przemian*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002
20. Rabska T., *Politycy czy profesjonaliści w samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 12
21. Tabernacka M., *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wyd. Kolonia Limited, Wrocław 2007
22. Ura E., *Prawo administracyjne*, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2010
23. Wansacz E., *Partnerstwo publiczno – prywatne w jednostkach samorządu terytorialnego*
24. Jasiuk E., G.P. Maj, K. Sikora, S. Wrzosek (red.), *Pomiędzy zarządzaniem publicznym a ogólną teorią administracji*, Wyd. Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom 2013
25. Wytrążek W., *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Wyd. KUL, Lublin 2006
26. Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Wyd. U. Śl., Katowice 2000
27. Zacharko L., *Przekształcenia prawnych form działania administracji w okresie transformacji*, [w:] *Zbiór publikacji naukowych. Część I. Prawo administracyjne* z. 7, WSA, Bielsko – Biała 2005

Rozdział XVI

Podwyższenie jakości usług świadczonych przez administrację - wyzwanie dla polskiej administracji

Monika Jasińska[392]

Abstract

Public administration is a part of society and therefore must be ready and have the ability to face the emerging challenges as well as to try to keep pace with changes in the environment. Globalization , advances in technology and increased public awareness are some challenges for the administration. Polish government faced the necessity of improving the standards of services provided to citizens , which include , inter alia, the right of citizens to good administration , the right to information, transparency and transparency of the administration as well as the challenges associated with participation in the structures of the European Union. The right to good administration is related to the right to a good state, which means that the quality of administration depends on the legislative and the judiciary. Universal access to information resources collected by the administration is a very important element in the functioning of a democratic society . Transparency in public life is a constitutional duty of the authorities and its key element . A Polish participation in the structures of the EU needs to strengthen the administration because of the need to adapt to the procedures and rights of EU.

Wstęp

Administracja publiczna jest to przyjęte przez państwo i realizowane przez jego organy, a tak że przez organy samorządu terytorialnego zaspakajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach[393].

W ujęciu przedmiotowo-podmiotowym pod pojęciem administracji należy rozumieć zespół działań, czynności oraz przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych

[392]**Monika Jasińska**– studentka Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu na kierunku Administracja publiczna, studia magisterskie uzupełniające.
[393] J. Boć, *Prawo administracyjne,* Wrocław 1997, s. 14.

prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych sprawach[394].

Jakość usług świadczonych przez administrację można zdefiniować jako wartość, która przyczynia się do ubogacenia jakości naszego życia oraz naszej kultury. W pewnym sensie jest to również stopień zaspokajania potrzeb zbiorowych oraz indywidualnych. Jakość usług w administracji zależy od wielu czynników np. społecznych(kompetencji, komunikacji, otwartości), ekonomicznych(doskonalenie jakości), organizacyjno-prawnych(obowiązujących przepisów), technicznych- środowiskowych(rozwoju e-usługi)[395].

Administracja jest elementem społeczeństwa dlatego też musi być gotowa oraz mieć umiejętność do stawiania czoła pojawiającym się wyzwaniom jak również postarać się nadążyć za zachodzącymi zmianami w otoczeniu. Globalizacja, postęp techniki oraz wzrost świadomości obywateli to tylko niektóre z wyzwań stawianych przed administracją. Polska administracja stanęła przed szeregiem wyzwań oraz dylematów do rozwiązania, które wynikają z konieczności podwyższenia jakości usług świadczonych dla obywateli, do których należą między innymi prawo obywateli do dobrej administracji, prawo do informacji, jawność oraz przejrzystość działań jak również wyzwania administracji związane z uczestnictwem w strukturach Unii Europejskiej[396].

Prawo do dobrej administracji

Elementy prawa do dobrej administracji pojawiają się już w preambule Konstytucji RP w stwierdzeniu, iż „*pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność*” [397]. Pomijając kontrowersje co do normatywnego charakteru preambuły wymieniona sprawność oraz rzetelność powinny być traktowane jako zasady funkcjonowania instytucji publicznych w Rzeczpospolitej[398]. W polskim porządku prawnym elementy, które składają się na standard prawa do dobrej administracji zostały zawarte również w Kodeksie postępowania administracyjnego[399].

[394] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna- pojęcie i problemy podstawowe,*[w:]*Administracja publiczna- zagadnienia ogólne,* Warszawa 1998, s. 91.
[395] M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej,* Difin, Warszawa 2011, s.26.
[396] P. Dziekański, J. Rogalska, *Wyzwania i dylematy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej w Polsce*,[w:] J. Łukasiewicz, S. Wrzosek(red.), *Dobra administracja-teoria i praktyka*, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom2007, s. 59.
[397] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.
[398] J. Świątkiewicz, *Konstytucyjne prawo do dobrej administracji(Oczekiwania i rzeczywistość), „*Państwo i Prawo”, 2004, nr 4,s. 18.
[399]Kodeks postępowania administracyjnego z 14 czerwca 1960r., Dz. U. 1960, nr 30, poz. 168, z póź. zmianami.

Prawo do dobrej administracji jest zaliczane do podstawowych praw obywatela. Jest związane z prawem do dobrego państwa, co oznacza, iż jakość administracji zależy od legislacji oraz wymiaru sprawiedliwości. Dobra administracja, oparta na zakotwiczonych w konstytucji wartościach, rzetelna, sprawna oraz efektywna, działająca według właściwej podstawy prawnej i w formach prawem przewidzianych, przestrzegająca procedury administracyjnej a równocześnie elastyczna i odbiurokratyzowana to pewien wyobrażalny dla obywateli ideał tej części władzy wykonawczej[400].

Istotnym elementem prawa do dobrej administracji jest prawo każdego obywatela do tego by jego sprawy zostały załatwione przez organy i instytucje administracji publicznej bezstronnie, sprawiedliwie oraz w odpowiednim terminie. Mamy prawo do bycia wysłuchanym zanim zostanie zastosowany wobec nas niekorzystny, indywidualny środek przymusu. Posiadamy również prawo dostępu do akt sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej. Jeżeli w wyniku działań administracji wnoszący sprawę poniósł szkodę, to przysługuje mu roszczenie o odszkodowanie. Można byłoby powiedzieć, że jest to zupełnie oczywiste. Tak, to powinno być oczywiste, ale dopóki pomiędzy powinnością a rzeczywistością zachodzi różnica to niestety jest konieczne stałe przypominanie administracji jej obowiązków oraz uświadamianie obywatelom ich praw[401].

Prawo do dobrej administracji jest zawarte także w rozdziale V Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej[402], która zawiera prawa obywateli. Nie jest ono ujęte jako klasyczne prawo obywatelskie, ponieważ przyznając je każdej osobie niezależnie od jej przynależności państwowej, ukształtowane zostało jako prawo człowieka, a co z kolei jest uzasadnioną potrzebą jednakowego traktowania wszystkich osób, które znalazły się pod władztwem administracyjnym organów Unii Europejskiej[403].

Kolejnym krokiem na polu „dobrej administracji" ma szansę być Kodeks Dobrej Administracji[404] uchwalony przez Parlament Europejski 6 września 2001r. w formie rezolucji. Zadaniem kodeksu jest uszczegółowienie zasady prawa do dobrej administracji poprzez wskazanie wartości mających kształtować stosunki pomiędzy urzędem a obywatelem, takich

[400] Biuletyn nr 4 Rady Europy „Prawo do dobrej administracji" Warszawa 2003 /aneks/ i cytowane tam rekomendacje dotyczące także władz lokalnych. R (80) z 11.03.1980, R (81) 19 z 25.11.1981, R 84/15 18.09.1984, R 91/10 z 9.09.1991.

[401] A.I. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji Jako standard europejski,* Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 54.

[402]Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, O.J.2000, C364, s. 1. Dz. Urz. UE 2007 C 303/01.

[403] A.I. Jackiewicz, *Prawo…*,op. cit., s. 57.

[404] J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji, (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych),*Warszawa 2002.

jak np. równość, proporcjonalność, sprawiedliwość czy bezstronność. Kodeks ma charakter instrukcji wyjaśniającej urzędnikowi, co w praktyce powinien oznaczać standard prawa do dobrej administracji, obligując tym samym urzędnika do określonego postępowania[405].

Prawo do dobrej administracji można uznać za wyraz europeizacji prawa administracyjnego. W związku z postrzeganiem działania administracji przez pryzmat prawa do dobrej administracji zmieniają się relacje pomiędzy obywatelem i państwem. Według D.J. Galligana są one postrzegane na płaszczyźnie praw oraz kompetencji. Kształtowanie systemu administracji w oparciu o zasadę rządów prawa związana jest z uniwersalizacją prawa administracyjnego czyli oparcie go na określonych zasadach, doktrynach oraz instytucjach, które muszą odpowiadać określonym standardom międzynarodowym, by system prawa administracyjnego był akceptowany przez społeczność międzynarodową. Jako standard tego typu należy postrzegać prawo do dobrej administracji, które jako zasada kształtuje podstawowe założenia postępowania administracji wobec jednostki[406].

Jednym z efektów transformacji systemu administracyjnego jest zapewnienie przez administrację poszanowania praw obywatela oraz sprawienie, by były one efektywne. W przypadku prawa do dobrej administracji muszą być realizowane oferowane prawa jednostki oraz konieczne jest egzekwowanie tych przepisów przez odpowiednie instytucje. Muszą być one implementowane przez urzędników posiadających specjalistyczną wiedzę, odpowiednio wyszkolonych oraz korzystających z odpowiednich środków . Od takich czynników zależy jak duża jest przepaść pomiędzy prawem i jego zadaniami. Prawo do dobrej administracji może być pożyteczną oraz potrzebną instytucją ale tylko wtedy gdy zostanie zapewnione skuteczne jego egzekwowanie[407].

Prawo do informacji

Informacja publiczna we współczesnym świecie jest jednym z najważniejszych zasobów decydujących o rozwoju gospodarczym oraz ekonomicznej stabilności państw. Powszechny dostęp do zasobów informacji gromadzonych przez administrację to istotny element funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. Możliwość uczestnictwa jednostek, grup czy nawet całego społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji

[405] *Ibidem*, s. 65.
[406] D. J. Galligan, *Administrative Justice in the New European Democracies: Case Studies of Administrative Law and Process in Bulgaria, Estonia, Hungary, Poland and Ukraine*, D. J. Galligan, R. H. Langan, C.S. Nicandrou, Oxford: Centre for Socio-Legal Studies 1998, s. 24.
[407] A.I. Jackiewicz, *Prawo…*,op. cit., s. 207.

lub kontrolowania poczynań władzy zależy od posiadania informacji. Dostęp do informacji zapewnia warunki porozumienia, dialogu, uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, wspólnego decydowania o wielu sprawach[408].

Prawo do uzyskania informacji Konstytucja RP przyznaje wyłącznie obywatelom polskim. Natomiast zasady udostępniania informacji publicznej , kategorie dostępu oraz ewentualne odstępstwa od prawa uzyskiwania informacji publicznej przez obywateli reguluje ustawa o dostępie do informacji publicznej z 6 września 2001r.[409]. Zgodnie z art.1 wspomnianej ustawy każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną oraz podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Ustawa wychodzi naprzeciw społecznym oczekiwaniom związanym z większą przejrzystością funkcjonowania systemu informacji publicznej w Polsce. Udostępnianie informacji poprzez publikację w Biuletynie Informacji Publicznej przyczynia się do lepszego informowania społeczeństwa o postępowaniu instytucji publicznych[410].

Jawność to kluczowy elementem życia publicznego dlatego, iż z jednej strony wymusza oraz stymuluje poprawę jakości pracy administracji, wytwarza poczucie odpowiedzialności w ramach pełnionej służby, a z drugiej podnosi świadomość obywatelską, skłania do czynnego udziału w sprawach mających znaczenie dla ogółu oraz ułatwia jednostkom samorealizację. W ten sposób wpływa na „otwieranie się" władzy oraz ułatwia jej współpracę z organizacjami oraz podmiotami działającymi poza systemem organów władzy publicznej[411].

Podstawową sprawą przy realizacji zasady jawności jest więc to, aby decyzje o udostępnianiu informacji podejmować rozsądnie, oczywiście na podstawie i w granicach prawa, ale bez kreowania dodatkowych barier oraz nadmiernych trudności. Różne formy aktywności administracji publicznej, podobnie jak wszelkie przejawy zaniechania podmiotów publicznych powinny być obserwowane, a w przypadku kiedy istnieje taka potrzeba, poddawane krytyce na forum publicznym[412].

---

[408]E. Bojanowski, Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi,* Warszawa 2000, s. 37.

[409]Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r., Dz. U. 2001 nr 112 poz. 1198.

[410]M. Kowalczyk, *e-urząd w komunikacji z obywatelem,* Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne Spółka z o. o., Warszawa 2009, s. 171.

[411]E. Jarzęcka –Siwik, *Jawność warunkiem skutecznego i etycznego działania administracji*, http://www.nik.gov.pl/plik/id,1553.pdf, [Data dostępu:08.11.2013].

[412]E. Jarzęcka –Siwik, *Dostęp do informacji publicznej(uwagi krytyczne),*Kontrola Państwowa z 2002r.,Nr 1,s. 22.

W państwie demokratycznym władze działają jawnie niczego nie ukrywając przed obywatelami. Jawność pozwala budować więzi zaufania do państwa nawet jeśli niektóre jego instytucje nie cieszą się wysokim zaufaniem czy prestiżem. Pozwala na stwierdzenie czy pewne okoliczności, zdarzenia czy rozstrzygnięcia miały miejsce, o tyle przejrzystość pozwala stwierdzić jak do tego doszło, pozwala na poznanie mechanizmów, które przyczyniły się do zaistnienia związku przyczynowo -skutkowego[413].

Stojące przed administracją wyzwania, dotyczące zwiększenia przejrzystość działania, a także przejrzystość struktur i podziału kompetencji urzędniczych, dążenie do większej efektywności, gospodarności, zaradności oraz uczciwości urzędników państwowych wymusza nie tylko głębokie zmiany strukturalno-prawne takie jak wprowadzanie do administracji państwowej wzorców zarządzania charakterystycznych dla sektora prywatnego, które polegają na przekazywaniu większych kompetencji oraz większej odpowiedzialności na niższe szczeble urzędnicze, ale także zmianę filozofii pracy urzędnika, zmianę stosunku do wykonywanej pracy, przewartościowanie postaw jak również uświadomienie sobie, iż urzędnik w znacznie większym stopniu niż zwykły obywatel, powinien dbać o dobro społeczne. Reformy strukturalno-prawne i zmiany etyczne oraz dążenie do większej przejrzystości odgrywają istotną rolę. Przejrzystość, oprócz tego, że posiada wartość samą w sobie, jest swoistym katalizatorem nowych reform i udoskonaleń (m.in. prywatyzacji administracji, likwidowania potencjalnych przyczyn konfliktów)[414].

Podsumowanie

Warunkiem skutecznego działania administracji jest jawność oraz przejrzystość. Bez tych elementów nie może być dobrej administracji. Przepływ informacji jest stymulatorem procesów decyzyjnych oraz decyduje o ich rzetelności oraz sprawności. Sprawny obieg informacji publicznej jest podstawowym warunkiem sprawowania władzy publicznej na zasadach partnerstwa ze społeczeństwem. Bardzo istotna jest w tym przypadku świadomość społeczeństwa. Nawet najlepsze regulacje nie będą skutecznym lekiem na wadliwe funkcjonowanie administracji, jeżeli ona sama nie będzie się angażować

[413]M. Bartkowski, *Problem przejrzystości w administracji publicznej na tle konfliktu ról społecznych,* „Rubikon", Nr 1/1998, http://maciejbartkowski.com/wp-content/uploads/2013/10/Transparency-in-Public-Administration-Maciej-Bartkowski.pd, [Data dostępu: 08.11.2013].
[414] *Ibidem.*

w procesy przemian. Podstawową sprawą jest gromadzenie oraz udostępnianie informacji jak również prawo obywatela do dobrej , skutecznej i efektywnej administracji[415].

Dla dobra państwa jego skuteczności oraz efektywności działania powinna być ustanowiona oraz respektowana prosta zasada, iż władza zobowiązana jest do informowania obywateli o swoich działaniach, z własnej woli a nie na żądanie. Stosowanie tej zasady zapewniałoby podwyższenie jakości usług świadczonych przez administrację.

[415] P. Dziekański, J. Rogalska, *Wyzwania…,*op. cit. ,s.70.

Bibliografia

a) Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r., Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483
2. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, O.J.2000, C364, Dz. Urz. UE 2007 C 303/01
3. Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r., Dz. U. 2001 nr 112 poz. 1198
4. Kodeks postępowania administracyjnego z 14 czerwca 1960r., Dz. U. 1960, nr 30, poz. 168, z póź. zmianami.

b) Opracowania naukowe

5. Biuletyn nr 4 Rady Europy „Prawo do dobrej administracji" Warszawa 2003 /aneks/ i cytowane tam rekomendacje dotyczące także władz lokalnych. R (80) z 11.03.1980, R (81) 19 z 25.11.1981, R 84/15 z 18.09.1984, R 91/10 z 9.09.1991
6. Bartkowski M., *Problem przejrzystości w administracji publicznej na tle konfliktu ról społecznych,* „Rubikon", Nr 1/1998, http://maciejbartkowski.com/wp-content/uploads/2013/10/Transparency-in-Public-Administration-Maciej-Bartkowski.pd, [Data dostępu: 08.11.2013]
7. Boć J., *Prawo administracyjne,* Wydawnictwo Kolonia, Wrocław 1997
8. Bojanowski E., Z. Cieślak, J. Lang, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi,* Warszawa 2000
9. Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej,* Difin, Warszawa 2011
10. Dziekański P., J. Rogalska, *Wyzwania i dylematy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej w Polsce,*[w:] J. Łukasiewicz, S. Wrzosek(red.), *Dobra administracja-teoria i praktyka,* Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom2007
11. Galligan D.J., *Administrative Justice in the New European Democracies: Case Studies of Administrative Law and Process in Bulgaria, Estonia, Hungary, Poland and Ukraine,* D. J. Galligan, R. H. Langan, C.S. Nicandrou, Oxford: Centre for Socio-Legal Studies 1998
12. Izdebski H., M. Kulesza, *Administracja publiczna- pojęcie i problemy podstawowe,*[w:]*Administracja publiczna- zagadnienia ogólne, Wydawnictwo* Liber, Warszawa 1998

13. Jackiewicz A.I., *Prawo do dobrej administracji Jako standard europejski,* Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008
14. Jarzęcka –Siwik E., *Dostęp do informacji publicznej(uwagi krytyczne),*Kontrola Państwowa z 2002r.,Nr 1,s. 22
15. Jarzęcka –Siwik E., *Jawność warunkiem skutecznego i etycznego działania administracji,* http://www.nik.gov.pl/plik/id,1553.pdf, [Data dostępu:08.11.2013]
16. Kowalczyk M., *e-urząd w komunikacji z obywatelem,* Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne Spółka z o. o., Warszawa 2009
17. Świątkiewicz J., *Konstytucyjne prawo do dobrej administracji(Oczekiwania i rzeczywistość), „*Państwo i Prawo", 2004, nr 4,s. 18
18. Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji, (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych),* Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002

Rozdział XVII

Instytucje skarg i wniosków obywateli, a ich wpływ na działalność administracji publicznej

Małgorzata Kanios[416]

Wstęp

Punktem wyjścia dla mojej pracy będzie analiza dwóch podstawowych regulacji dotyczących skargi i wniosku, a mianowicie art. 62 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej gwarantującego możliwość ich wnoszenia oraz powiązanych artykułów 221kpa i 241kpa. Oczywiście chodzi tu o dział VII Kodeksu postępowania administracyjnego „Skargi i wnioski". Na bazie powyższych unormowań określę co może być przedmiotem skargi i wniosku. Wskaże jaki jest ich tryb wnoszenia, przyjmowania i załatwiania. Postaram się także przybliżyć czy omawiane instytucje mogą mieć realny wpływ na działalność administracji publicznej i w jakim zakresie. W tym celu przeanalizuje problematykę i sposób rozpatrywania skarg i wniosków kierowanych przez obywateli. Odwołam się także do poglądów prezentowanych w doktrynie i orzecznictwie.

Instytucja skargi i wniosku

Zgodnie z art.2 kpa „*Kodeks postępowania administracyjnego normuje(..) postępowanie w sprawie skarg i wniosków* (Dział VIII) *przed organami państwowymi, organami jednostek samorządu terytorialnego oraz przed organami organizacji społecznych*". [417] Wynika z tego, że postępowanie w sprawach skarg i wniosków jest szczególnym rodzajem kontroli społecznej nad podmiotami władzy publicznej.

Niewątpliwie stanowi to wyraz realizacji konstytucyjnego prawa do składania petycji , skargi i wniosków.[418] Zgodnie bowiem z art. 62 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „*Każdy ma prawo składać petycję, wnioski i skargi w interesie publicznym , własnym i innej*

[416] **Małgorzata Kanios**- doktorantka Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
[417] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r.-Kodeks postępowania administracyjnego(tekst jedn. DzU z 2007 r. nr 111, poz. 765 ze zm.).
[418] P. Kledzik , *Postępowanie administracyjne w sprawach skarg i wniosków*. Wrocław 2012, str. 64.

osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz organizacji i instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania skarg określa ustawa".[419] Zatem Konstytucja wyznacza prawo do występowania z określonymi wnioskami i skargami do władz publicznych, organizacji i instytucji. Zaś skarga i wniosek są konstytucyjnymi środkami realizacji praw podmiotowych obywateli Rzeczypospolitej.[420]

Skarga i wniosek stanowią powszechną formę działania prawnego przejawiającą się w :

1) Żądaniu rozpatrzenia i
2) załatwienie przez właściwe organy, [421]

Wg J. Starościaka skarga winna spełniać dwie cechy: po pierwsze nie zawierać elementów środka prawnego uregulowanego w kpa lub innych procedurach. Po drugie z jej treści musi wynikać wadliwość działania organu lub jego pracownika,[422]

Podstawową funkcją skargi i wniosku jest ochrona praw i interesów jednostki, grupy bądź ogółu obywateli. Kolejną funkcję jaką pełnią jest kontrola społeczna działalności organów administracji publicznej i wpływ na ukształtowanie woli tych organów. Jako następną przywołać należy nadawanie kształtu zmian działalności organów administracji publicznej, bądź zmian ich stanu prawnego. Do ich funkcji należy także zaliczyć urzeczywistnianie kontroli społecznej (obywateli, obywatelskiej) nad działalnością organów administracji publicznej. Niewątpliwie także uosabiają środki ochrony prawnej.[423]

Stosownie do art. 222kpa o tym czy pismo jest wnioskiem czy skargą , decyduje jego treść, a nie forma zewnętrzna. Obywatel wnoszący pismo nie ma obowiązku jego odpowiedniego tytułowania, powoływania podstawy prawnej. To do obowiązku organu należy sprawdzenie i ustalenie czy dane pismo jest skargą czy wnioskiem.

Przedmiot skargi i wniosku

Przedmiotem skargi zgodnie z art. 227 kpa może być:

1. Zaniedbanie lub nienależyte wykonanie zadań,
2. Naruszenie praworządności przez pracowników danego organu,
3. Przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw,

[419] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (DzU nr 78, poz. 483 ze zm).
[420] W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Praktyczne komentarze*, Warszawa 2007, str. 61.
[421] B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami* ,Warszawa 1997, str. 21.
[422] J. Starościak [w] E.Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego .Komentarz,* Warszawa 1970. str. 305.

4. Naruszenie praworządności lub interesów skarżących,[424]

Powyższy katalog stanowi tylko przykładowe wyliczenie zarzutów, które mogą być podnoszone w skardze. Bowiem zgodnie z poglądem wyrażonym w doktrynie przedmiotem skargi może być wszelka działalność, zarówno czynności faktyczne, prawne albo brak czynności właściwych organów.[425]

J. Starościak stwierdził," że istota wniosku jest ulepszenie istniejącego stanu rzeczy. Wnioski może składać każdy obywatel, każda jednostka organizacyjna państwowa, społeczna lub prywatna, w każdej sprawie dotyczącej życia zbiorowego".[426] Zaś J. Lang podkreśla, że przedmiot wniosku mogą być" wszystkie w jakikolwiek sposób zindywidualizowane okoliczności, sytuacje lub wydarzenia, które stanowią obiekt zainteresowań organów państwowych ze względu na wyznaczone im zadania". [427] Cechą charakterystyczną wniosku jest dążenie do zmian w organizacji lub w stanie prawnym.[428]

Art. 241 kpa zawiera przykładowy katalog spraw , których może dotyczyć wniosek m.in.

1. ulepszenia organizacji,
2. wzmocnienie praworządności,
3. usprawnienie pracy,
4. zapobieganie nadużyciom,
5. ochrona własności,
6. lepszego zaspokajania potrzeb.[429]

Rozważając przedmiot wniosku i skargi w oparciu o kryterium czasowe :wniosek dotyczy przyszłych, niepodjętych działań administracji publicznej.[430] A skarga odnosi się do już podjętej działalności, skutków tej działalności, bądź jej braku, skarga skierowana jest wobec przeszłości zaś wniosek ku przyszłości. [431]

[424] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r.-Kodeks postępowania administracyjnego(tekst jedn. DzU z 2007 r. nr 111, poz. 765 ze zm.).
[425]J. Lang, *Współdziałanie administracji ze społeczeństwem*, Warszawa 1985, str. 79. Z. Janowicz. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Warszawa 1999. Str. 33.
[426] J. Starościak [w] E.Iserzon, J. Starościak, *dz. cyt.*, str. 314.

[428] J. Lang *Wnioski obywatelskie w administracji państwowej* , Warszawa 1976, str. 136, 132.
[429] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r.-Kodeks postępowania administracyjnego(tekst jedn. DzU z 2007 r. nr 111, poz. 765 ze zm.).
[430] J. Borkowski[w:] Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Warszawa 2005, str. 830, 692.

Właściwość organów

Organem właściwym do rozpatrzenia wniosków zgodnie z art. 242§ 1, §2 kpa jest organ właściwy ze względu na przedmiot wniosku.[432] „*Właściwość organu należy ocenić według zindywidualizowanego przedmiotu wniosku*" [433] W oparciu o materię sprawy, której wniosek dotyczy. Niewątpliwie określenie właściwości organów w przypadku wniosku niesie większe trudności niż ma to miejsce w przypadku skargi.[434]

Bowiem wedle art. 228 kpa skargę składa się do organów właściwych do ich rozpatrzenia. Przepis ten wyznacza dwie zasady postępowania skargowego:

1. Wniesienie skargi powoduje wszczęcie postępowania skargowego, niemożliwe jest wszczęcie tego postępowania z urzędu.[435]
2. Skargę wnosi się bezpośrednio do organu właściwego do jej rozpoznania bez pośrednictwa organu, jednostki której skarga dotyczy(bez podmiotu pośredniego).[436]

Zgodnie z art. 229 kpa jeżeli *przepisy szczególne nie określają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności:*

1) rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa - wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa,

2) organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej - wojewoda,

3) wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada gminy,

4) zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada powiatu,

5) zarządu i marszałka województwa, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - sejmik województwa,

6) wojewody w sprawach podlegających rozpatrzeniu według kodeksu - właściwy minister, a w innych sprawach - Prezes Rady Ministrów,

[432] P. Kledzik , *dz. cyt.*, str. 111.

[434]P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa 2009, Str. 423.
[435] J. Lang. *Instytucja skarg i wniosków w kodeksie postępowania administracyjnego*. Organizacja-Metody-Technika 1980, nr 6 , str. 18.
[436] P. Przybysz, dz. cyt., str. 413 , P. Kledzik , *dz. cyt*, str. 46.

7) innego organu administracji rządowej, organu przedsiębiorstwa państwowego lub innej państwowej jednostki organizacyjnej - organ wyższego stopnia lub sprawujący bezpośredni nadzór,

8)ministra -Prezes Rady Ministrów,

9) organu centralnego i jego kierownika - organ, któremu podlega.[437]

Należy mieć na uwadze, że w pierwszej kolejności ustawodawca odwołuje się do przepisu szczególnego wg Z. Janowicza przepisu rangi ustawowej, a w razie jego braku określa metodę ustalenia organu właściwego.[438] Zaś katalog organów przywołanych w art. 229 kpa uzależnia właściwość organów do rozpatrzenia skargi od charakteru, rodzaju spraw bądź rodzaju wykonywanych przez organ zadań, którego działalność jest przedmiotem skargi. [439]

Złożenie skargi czy też wniosku do właściwego organu zobowiązuje go do ich rozpatrzenia, a następnie ich załatwienia. Wniesienie wniosku, skargi do organu niewłaściwego powoduje konieczność ustalenia właściwości organu, a następnie przekazanie temu organowi danej sprawy. Obowiązek ten kreuje art. 231 kpa –dotyczący skarg i art. 243 kpa –wniosków. Jeżeli organ który otrzymał wniosek nie jest właściwy do jego rozpatrzenia jest zobowiązany w ciągu 7 dni przekazać go właściwym organom. Jednocześnie zawiadamiając o tym wnioskodawcę. Ustawodawca zdecydował się w obu przypadkach zastosować analogiczne rozwiązania.[440]

Z tym, że art. 231 kpa daje możliwość wyboru działania przez organ właściwy do rozpoznania skargi poprzez :

- ✓ wskazanie skarżącemu właściwego organu

  Albo

- ✓ Przekazanie skargi właściwemu organowi z zawiadomieniem o tym skarżącego,

Zaś w przypadku wniosku i stwierdzenia swej niewłaściwości organ tylko i wyłącznie przekazuję wniosek organowi właściwemu, zawiadamiając jednocześnie o tym wnioskodawcę. [441]Przekazanie i zawiadomienie ma odbyć się w jednym czasie(równocześnie)

---

[437] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r.-Kodeks postępowania administracyjnego(tekst jedn. DzU z 2007 r. nr 111, poz. 765 ze zm.).

[438] Z. Janowicz ,*Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.* Warszawa Poznań str. 564. P. Kledzik , *dz. cyt.*, str. 47, J. P. Tarno [w] W. Chrościelewski , J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi* , Warszawa 2011, str. 273.

[439] J. Borkowski[w:] Adamiak B., Borkowski J.,*dz. cyt.*,str. 677.

[440] P. Kledzik , *dz. cyt.*, str. 111.

Tryb załatwiania wniosków i skarg

Zagadnieniem wymagającym sygnalizacji jest stosowanie art. 233- 236 kpa w których ustawodawca przyjął, pierwszeństwo postępowania jurysdykcyjnego przed postępowaniem skargowy. Wyłączeniu z trybu skargowego podlegają:

-Pismo , które należy uznać za wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego,

-wnoszone w toku postępowania,

-kierowane po zakończeniu postępowania, lecz dotyczą jego trybu, zasadności orzeczenia lub innych okoliczności związanych z postępowaniem.

Potwierdza to wyrok z dnia 5 marca 2009 r., I SA/Ld 1265/08 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi który stwierdził, iż art. 233 Kpa wyraźnie wyłącza załatwianie pism obywateli w ramach instytucji skarg i wniosków, jeśli dotyczą one spraw indywidualnych i pochodzą od strony.[442]

Konieczne jest dodanie, iż zgodnie z ugruntowaną linią orzecznictwa sądów administracyjnych tryb „ogólnoskargowy", o którym mowa w art. 221 i następnych Kpa, jest „(…) *jednoinstancyjnym postępowaniem o charakterze uproszczonym, którego zakończenie (zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi) nie daje podstaw do uruchomienia dalszego trybu instancyjnego, tj. postępowania odwoławczego lub postępowania sądowoadministracyjnego* " [443].

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w postanowieniu z dnia 27 kwietnia 2010r., sygn. akt III SA/Łd 176/10, potwierdza cytowane wyżej stanowisko WSA w Rzeszowie stwierdzając, iż „*skarga, która została w tym trybie wniesiona, uruchamia jednoinstancyjne postępowanie administracyjne uproszczone, które kończy się nie decyzją administracyjną w sposób władczy kształtującą sytuację prawną adresata, lecz czynnością materialno-techniczną, tj. zawiadomieniem o sposobie załatwienia sprawy*";[444]

Przyjmowania, rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków odbywa się w oparciu o zasady określone:

[442] Wyrok Wojewódzkiego Sąd Administracyjnego w Łodzi z dnia 5 marca 2009 r., sygn.. akt. I SA/Ld 1265/08,CBOSA.

[443] Postanowienie Wojewódzkiego Sąd Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 25 lipca 2005 r., sygn. Akt I SA/Rz 117/05, OwSS 2006/1/26.

[444] Postanowienie Wojewódzkiego Sąd Administracyjnego w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt III SA/Łd 176/10, Wspólnota 2010/20/26.

1) Przepisach Działu VIII „ Skargi i Wnioski" Kodeksu postępowania administracyjnego,[445]
2) Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpoznawania skarg i wniosków,[446]
3) Odpowiednich zarządzeniach właściwych dla danej jednostki, organu.

W doktrynie podkreśla się iż termin załatwienie nie oznacza załatwienia sprawy będąc przedmiotem wniosku/skargi[447]. Uchwała Rady Ministrów z 1980 r. w sprawie organizacji , przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków w 15 ustawy stanowi że" *załatwienie skargi lub wniosku(..) polega na rozstrzygnięciu, wydaniu poleceń lub podjęciu innych stosownych środków, usunięciu stwierdzonych uchybień i w miarę możliwości przyczyn ich powstania oraz zawiadomieniu w sposób wyczerpujący skarżącego (zgłaszającego wniosek) o wynikach rozpatrzenia dokonywanych rozstrzygnięć, wydawanych poleceniach lub podjętych stosownych środkach i działaniach*". [448] Organ załatwiając skargę lub wniosek może je:

- Zwrócić
- Odrzucić
- Oddalić
- Albo określić merytoryczny sposób ich załatwienia.

Załatwienie kończy się wraz z wysłaniem zawiadomienia. Zawiadomienie stanowi czynność materialno- techniczną, stwierdzający przeprowadzenie postępowania w sprawie skarg lub wniosku określając ustalony stan faktyczny i prawny oraz podający wydane rozstrzygnięcie. [449]

Wedle art. 238 kpa obowiązkowo zawiadomienie zawiera:

- Oznaczenie organu , od którego pochodzi,
- Wskazanie w jaki sposób skarga została załatwiona,
- Podpis z podaniem imienia i nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi
- A w przypadku odmowy załatwienia skargi winno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne.

[445] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r.-Kodeks postępowania administracyjnego(tekst jedn. DzU z 2007 r. nr 111, poz. 765 ze zm.).
[446] Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpoznawania skarg i wniosków, Dz. U. Nr 5 poz. 46.
[447] .J. Lang ,*Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym,* Wrocław 1972, str. 164- 165.
[448] Uchwała nr 132 Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1980 r. w sprawie organizacji , przyjmowania załatwiania skarg i wniosków ,(M.P. nr 29. Poz. 162 ze zm., nieobowiązująca).

Wyjątek stanowi skarga o znamionach pieniackich. Zgodnie z art. 239 kpa w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia uznana została za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności organ właściwy do jej rozpatrzenia może w odpowiedzi na skargę podtrzymać swoje poprzednie stanowisko . [450]

Skargi i wnioski powinny być załatwione bez zbędnej zwłoki . Termin dla załatwienia skargi i wniosku liczy się od ich daty otrzymani. Ich rozpoznanie następuje nie później niż w ciągu miesiąca. W razie gdy skarga/wniosek wniesiony zostanie przez posła na Sejm, senatora i radnego, którzy wnoszą je we własnym imieniu albo przekazali do załatwienia skargę/ wniosek innej osoby, powinni być zawiadomieni o sposobie załatwienia skargi/wniosku, a gdy jej załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień - także o stanie rozpatrzenia skargi, najpóźniej w terminie czternastu dni od dnia jej wniesienia albo przekazania [451]

Przekroczenie powyższych terminów w przypadku skargi powoduje zastosowanie przepisów o niezałatwieniu sprawy w terminie (art. 36-38kpa) . Zaś w przypadku wniosku konieczność zawiadomienia wnioskodawcy, wskazania czynności podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie jego załatwienia.[452]

Analiza

Ze względu na rozległość tematu w omawianym opracowaniu skupie się na skargach i wnioskach kierowanych przez obywateli do organów administracji publicznej. Analiza ta będzie stanowić ilustrację wpływu, problematyki i sposobu rozpatrywania skarg i wniosków kierowanych przez obywateli. Przykładem dla takiego zestawienia posłuży gmina miejska Łódź .Statystyka ta będzie stanowić ilustrację wpływu, problematyki i sposobu rozpatrywania skarg i wniosków kierowanych przez obywateli. Analiza przyjmowanych i rozpatrywanych skarg i wniosków przez Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi dotyczy roku 2011. [453]

W 2011 roku w rejestrze skarg i wniosków zarejestrowano 662skargi z czego 34 zostało zakwalifikowane jako wnioski, zawierających uwagi i propozycje ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom,

[450] B. Banaszak, *dz. cyt.*, str. 40,41 J. Borkowski[w:] Adamiak B., Borkowski J., *dz. cyt.*, str. 689, 693.694.685.
[451] J. Borkowski[w:] Adamiak B., Borkowski J., *dz.cyt.*str. 685.

[453] http://www.lodz.uw.gov.pl/data/other/analiza_2011.pdf.

czy lepszego zaspokajania potrzeb ludności. W odniesieniu do skarg załatwianych bezpośrednio jeden razy przekroczony został 7 dniowy termin do załatwienia skargi. Termin ten nie został zachowany także w przypadku 5 z 14 skarg które wymagały przekazaniu właściwemu organowi. [454]

Siedmiodniowy termin zakreślony w art. 231 kpa jest terminem instrukcyjnym. Określenie prawidłowo właściwości organu do rozpatrzenia skargi jest kwestią priorytetową. Niewątpliwe nieterminowość wynika także z wadliwego sposobu formułowania zarzutów i konieczności zbadania czy skarga podlega rozpoznaniu w postępowaniu administracyjnym. Tym samym termin siedmiodniowy bywa czasem niewystarczający.

Najczęstszym przedmiotem skarg była działalność:

- organów wykonawczych j.s.t. w zakresie gospodarki komunalnej i mieszkaniowej oraz infrastruktury technicznej:
- jednostek organizacyjnych zajmujących się pomocą społeczną:
- organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.[455]

Skargi i wnioski kierowane do Wojewody cechowała wielość poruszanych zagadnień. Około 72% skarg zostało przekazanych wg właściwości organów lub informowano wnoszących o organach właściwych do rozpatrzenia podnoszonych w skargach zarzutów. Tylko 11% skarg zostało rozpatrzone bezpośrednio przez komórki Urzędu. Powyższe zestawienie dotyczy wyłącznie skarg i wniosków zgłaszanych pisemnie

Większość skarg podlegających załatwieniu przez Wojewodę była bezzasadna(Około 80%). Co do pozostałych(zasadnych) skarg podjęte zostały działania nadzorcze mające na celu zapobieganiu uchybieniom w procedurze postępowania organów samorządu terytorialnego w sprawach skarg i wniosków. Czego skutkiem była działalność kontrolna, a w wyniku ujawnienia nieprawidłowości skierowane zostały zalecenia i monitorowano proces ich wdrażania. Mając to na względzie przeprowadzone zostały 22 kontrole..[456]

Efektem czego była poprawa jakości działania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie przestrzegania przepisów dotyczących postępowania w sprawach skarg i wniosków. Polepszeniu uległ sposób załatwiania skarg i wniosków oraz terminowość ich załatwiania. Doszło także do usprawnienia procedury poprzez zmiany regulaminów na podstawie zaleceń pokontrolnych.[457]Ponadto zostały zorganizowane 2 szkolenia dotyczące rozpatrywania skarg i wniosków adresowane do pracowników ŁUW oraz jednostek

[456] http://www.lodz.uw.gov.pl/data/other/analiza_2011.pdf.
[457] B. Banaszak, *dz. cyt.* str.43.

samorządu terytorialnego. W związku pozytywnym odbiorem działania te będą kontynuowane. Niewątpliwie powyższe inicjatywy przyczyniły się do polepszenia jakości świadczonych przez organy administracji publicznej usług.

Zakończenie

Zatem do obowiązku organów sprawujących bieżący nadzór i kontrolę nad przyjmowaniem, załatwianiem skarg i wniosków jest dążenie do usunięcia przyczyn skarg oraz do pełnego wykorzystania postulatów zawartych we wnioskach czyli polepszenia działalności organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych. [458]Koresponduje to z wyrokiem NSA z dnia 7 października 1999 r. (sygn. akt IV SA 1575/95): „*Zarówno skargi określone w art. 221, jak i wnioski, o których mowa w art. 241 k.p.a. nie mogą mieć bezpośredniej skuteczności procesowej w odniesieniu do decyzji administracyjnych. Mogą najwyżej stanowić dla organów uprawnionych do działania w trybie nadzorczym sygnalizację o ewentualnych nieprawidłowościach, popełnionych przez organy orzekające w sprawach indywidualnych*”.[459]

Ilość przedłożonych skarg i wniosków świadczy o przekonaniu obywateli o niegraniczonej kompetencji i możliwości interwencji wojewody w sprawy poszczególnych mieszkańców. Ugruntowanym poglądzie obywateli , że nadzór wojewody obejmuje wszelkie sfery działalności nad jednostkami samorządu terytorialnego i administracji zespolonej. Niewątpliwie ilość bezzasadnych skarg świadczy o nadużywaniu tego prawa przez obywateli. Przejawia się to w wielokrotnym kierowaniu do samego organu w tej samej sprawie skarg, które z braku ustawowych kompetencji do ich rozpoznania nie mogą być załatwione, czyli traktowanie skargi jako środek quasi –odwoławczy. [460]Statystyka ilości skarg i wniosków rozpatrzonych w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim oraz jednostkach podporządkowanych wskazuje na ich znaczny wzrost, co świadczy o niesłabnącej popularności tego rodzaju postępowania. Z całą pewnością skutkiem takiej ilości skarg jest niemożność ich załatwienia w ustawowym terminie, powierzchowność ich załatwienia, brak wnikliwości w ich załatwianiu w związku z narastająca ich liczbą czy też konieczność ich rozpatrzenia

[458] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 1999 r. , sygn. akt IV SA 1575/95, CBOSA.

i skupienie się działań danej jednostki organu wyłącznie w kręgu tej skargi. [461]Omawiany stan podsumowuje opinia wyrażona na łamach czasopisma „Samorządu Terytorialnego" T. Sierzputowski: „W obecnych uwarunkowaniach prawnych skuteczność tego środka [skargi w rozumieniu art. 227 k.p.a. jest znikoma, bowiem rozpatrzenie skargi oraz przygotowanie projektu odpowiedzi na nią w większości przypadków powierzane jest merytorycznemu pracownikowi, który z racji swojej pozycji służbowej, a czasami też podległości, nie zawsze podejmuje nawet próbę dokonania obiektywnej oceny przedstawionego stanu faktycznego i prawnego".[462]

Skarga i wniosek w ostatnich latach straciła nieco na znaczeniu, głownie na rzecz sadowych środków ochrony obywateli. Praktyka jednak świadczy o tym, że skargi i wnioski są nadal popularnym w społeczeństwie środkiem prawnym, szczególnie ze względu na to, że są proste, tanie i skuteczne. Instytucje te zmierzają do weryfikacji działalności organów administracji publicznej oraz podległych im pracowników i jednostek, która nie podlegają zaskarżeniu w ramach odrębnych procedur. [463]Co w konsekwencji prowadzi do wskazania zaniedbań administracji publicznej czy też nieprawidłowości w wykonywaniu zadań przez właściwe jednostki organizacyjne albo przez ich pracowników, skutkiem czego może być polepszenie działalność administracji publicznej.[464]

[461] J. Korczak *, Problemy prawne skarg na działalność organów samorządu terytorialnego i jednostek samorządu terytorialnego.* Dz. cyt., Str. 211.
[462] *T. Sierzputowski ,* Ograniczenia dotyczące funkcjonariuszy gminnych *przy* wykonywaniu zadań *publicznych,* Samorząd Terytorialny 2000, nr 4 ,str.23.
[463] P. Kledzik, dz. cyt., str. 9.
[464] S. Judycki, *Skargi obywateli mogą polepszać działanie administracji* http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/387154,skargi_obywateli_moga_polepszac_dzialanie_administracji.html.

Bibliografia

a) Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (DzU nr 78, poz. 483 ze zm)
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r.-Kodeks postępowania administracyjnego(tekst jedn. DzU z 2007 r. nr 111, poz. 765 ze zm.)
3. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpoznawania skarg i wniosków, Dz. U. Nr 5 poz. 46
4. Uchwała nr 132 Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1980 r. w sprawie organizacji , przyjmowania załatwiania skarg i wniosków ,(M.P. nr 29. Poz. 162 ze zm., nieobowiązująca)

b) Orzecznictwo

5. Wyrok Wojewódzkiego Sąd Administracyjnego w Łodzi z dnia 5 marca 2009 r., sygn.. akt. I SA/Łd 1265/08,CBOSA
6. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 1999 r. , sygn. akt IV SA 1575/95, CBOSA
7. Postanowienie Wojewódzkiego Sąd Administracyjnego w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt III SA/Łd 176/10, Wspólnota 2010/20/26
8. Postanowienie Wojewódzkiego Sąd Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 25 lipca 2005 r., sygn. akt I SA/Rz 117/05, OwSS 2006/1/26.

c) Opracowania naukowe

9. Banaszak B., *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami* ,Warszawa 1997
10. Borkowski J. [w:] Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Warszawa 2005
11. Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Warszawa 1999
12. Kledzik P., *Postępowanie administracyjne w sprawach skarg i wniosków*. Wrocław 2012
13. Korczak J.*, Problemy prawne skarg na działalność organów samorządu terytorialnego i jednostek samorządu terytorialnego.* [w;] Administracja i prawo administracyjne u progu trzeciego tysiąclecia . *Materiały konferencji naukowej katedr prawa i postępowania administracyjnego*. Łódź 2000
14. Lang J. , *Instytucja skarg i wniosków w kodeksie postępowania administracyjnego.* Organizacja-Metody- Technika 1980, nr 6
15. *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym,* Wrocław 1972

16. *Wnioski obywatelskie w administracji państwowej* , Warszawa 1976
17. *Współdziałanie administracji ze społeczeństwem*, Warszawa 1985
18. Sierzputowski T., Ograniczenia dotyczące funkcjonariuszy gminnych *przy* wykonywaniu zadań *publicznych*, Samorząd Terytorialny 2000, nr 4
19. Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Praktyczne komentarze*, Warszawa2007
20. Starościak J., [w:] Iserzon E., Starościak J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1970
21. Parno J. P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi* , Warszawa 2011
22. Judycki S., *Skargi obywateli mogą polepszać działanie administracji* http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/387154,skargi_obywateli_moga_polepszac_dzialanie_administracji.html
23. *Analiza przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w 2011 roku przez Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi z dnia 17 lutego 2012r.*
24. http://www.lodz.uw.gov.pl/data/other/analiza_2011.pdf

Rozdział XVIII

Obywatelskie prawo dostępu do informacji publicznej a transparentność działania administracji

Michał Sopiński[465]

Abstract

The guaranteed access to public information is one of the key elements determining modern democracies. This right might be legally stipulated in acts of international law and constitutional law often using identical words: The right to access public information is the right of every person to know.

The access to public information enhances the administration effectiveness and improves the quality of decisions made by public officials. Therefore, the enforcement of precise provisions concerning the access to information is essential as it allows the implementation of a civil rights and constitutional principle of a democratic state founded on the rule of law, as well as evokes the consciousness raising and civic attitude in society. Knowledge on access to public information should be widely expanded in society and citizens should benefit from having access to that expanded knowledge.

Wstęp

Zapewnienie obywatelom dostępu do informacji i prawnych gwarancji ich optymalnego wykorzystania to warunek *sine qua non* współczesnej demokracji. Jego spełnienie świadczy o istnieniu odpowiedzialności rządzących wobec społeczeństwa. Dlatego, aby sprostać wyzwaniom współczesności, administracja publiczna powinna położyć nacisk na komunikację ze społeczeństwem, gdyż *informacja* stanowi obecnie jeden z podstawowych determinantów ustroju społeczno – gospodarczego[466].

[465] Michał Sopiński - Uniwersytet Warszawski.

[466] W ekonomicznym aspekcie definicji społeczeństwa informacyjnego, kluczowe znaczenie dla jego dalszego rozwoju ma wiedza oraz informacja. Samo pojęcie społeczeństwa informacyjnego w odniesieniu do współczesności po raz pierwszy zostało użyte już w 1963 roku przez japońskiego badacza Tadao Umesao w artykule poświęconym ewolucyjnej teorii społeczeństwa opartego na przetwarzaniu informacji, natomiast

Nałożony na organy administracji publicznej przez ustawę z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej[467] obowiązek udostępniania wszystkich informacji o sprawach publicznych, za wyjątkiem informacji niejawnych, dał obywatelom skuteczne narzędzie, pozwalające na skuteczne monitorowanie działań administracji. Niestety, w Polsce, urzędy – pomimo kilkunastu lat obowiązywania ustawy - wciąż niechętnie udostępniają obywatelom posiadane przez siebie informacje; zwłaszcza wtedy, jeżeli są to faktury, bądź dane o liczbie zatrudnionych, premiach i nagrodach pracowników czy innych wartościach statystycznych. Za taki stan rzeczy odpowiedzialni są jednak także obywatele, albowiem nie wykorzystują oni w pełni przynależnego im prawa dostępu do informacji publicznej.

Prawo dostępu do informacji publicznej jako prawo podmiotowe

W świetle prawa międzynarodowego prawo dostępu do informacji publicznej należy do katalogu praw człowieka. Uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dziesiątego grudnia 1948 roku w Paryżu Powszechna Deklaracja Praw Człowieka stwierdza jednoznacznie w art.19, iż: *Każdy człowiek ma prawo do wolności opinii i do jej wyrażania; prawo to obejmuje swobodę posiadania niezależnej opinii, poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów wszelkimi środkami, bez względu na granice.*[468]

Podobne brzmienie uzyskały także późniejsze akty, jak podpisana 4 listopada 1950 roku w Rzymie, Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, gdzie w art. 10 ust. 1 określa się prawo do otrzymywania informacji oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966. Następnie – jak pisze S. Osowski - prawo do informacji publicznej zostało *wyraźnie ukształtowane w ramach systemu prawa UE, co znalazło swoje odzwierciedlenie w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej*[469].

Wskazanie na opisane już wyżej normy wynikające z prawa międzynarodowego stanowi klucz do dalszych rozważań, gdyż usytuowało ono prawo dostępu do informacji publicznej w ramach prawa do wolności posiadania i wyrażania opinii. Ponadto zaakceptowanie stanowiska, iż prawo międzynarodowe jest wiążące w wewnętrznym

---

do Europy wprowadzono je w latach 70. Więcej [w:] E. Bendyk, *Ideologia społeczeństwa informacyjnego*, http://www.calculemus.org/lect/mes99-00/spin/1bendyk.html, 11.11.2013.

[467] Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej; Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.

[468] Tekst Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf , 11.11.2013.

[469] S. Osowski, *Prawo dostępu do informacji publicznej jako bierny i czynny obowiązek informowania –wprowadzenie*, s.2. http://siecobywatelska.pl/files/szymon_osowski___czynny_i_bierny_obowiazek_dip_czynny_i_bierny_obowiazek_i1e6.pdf, 11.11.2013.

porządku prawnym Polski, dało gwarancję na bezpośrednie stosowanie zapisów dotyczących jawności działania władzy.

Należy tu też wspomnieć o praktyce orzeczniczej organów odpowiedzialnych za kontrolę nad przestrzeganiem umów międzynarodowych. ETPC, w wyroku z dnia 14 kwietnia 2009 r. w sprawie TASZ przeciwko Węgrom, uznał zasadność skargi o naruszenie prawa do otrzymywania informacji o sprawach publicznych[470] na podstawie przytoczonego już art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Z uwagi na niechlubne doświadczenia PRL, do polskiego porządku prawnego regulacje dotyczące dostępu do informacji publicznej wprowadzono dopiero w art. 61 Konstytucji RP[471] z 1997 roku w rozdziale II Wolności, Prawa i Obowiązki Człowieka i Obywatela. Dlatego też dopiero od tego momentu możemy mówić o faktycznym funkcjonowaniu prawa dostępu do informacji publicznej w Polsce[472].

Jawność i inne zasady ustawy o dostępie do informacji publicznej

W zamyśle twórców, ustawa o dostępie do informacji publicznej miała regulować w sposób jednoznaczny i kompleksowy kwestie związane z dostępem do informacji[473], stanowiąc tym samym rozwinięcie normy wynikającej z art. 61 Konstytucji RP. Jednakże

[470]*The court unanimously holds that there has been a violation of Article 10 of the Convention* (…) Pełne brzmienie wyroku ETPC w języku angielskim [w:] CASE OF TASZ v. HUNGARY http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-92171#{"itemid":["001-92171"]}, 11.11.2013 Zobacz też: A. Wilk, *Dostęp do informacji publicznej a wolność słowa (wyrok ETPC z dnia 14 kwietnia 2009r. w sprawie Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) przeciwko Węgrom, skarga nr 37374/05)*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa administracyjnego nr 3 (24)/2009.

[471] Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

[472]S. Osowski słusznie jednak zauważa, że, pomiędzy rokiem 1997 a wejściem w życie ustawy o dostępie do informacji publicznej *poza przepisem w konstytucji nie obowiązywały inne regulacje wyraźnie określające uprawnienia obywateli i obowiązki władz publicznych związane z wykonywaniem prawa dostępu do informacji publicznej oraz trybu uzyskiwania informacji publicznej*. Powoduje to, że *zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji, jej przepisy stosuje się bezpośrednio, w związku, z czym prawo dostępu do informacji publicznej określone w art. 61 stało się podstawą do żądania informacji przez obywateli.* Na takie ujęcie wskazuje także orzecznictwo NSA, podkreślające, iż prawo dostępu do informacji publicznej wynika bezpośrednio z Konstytucji. S. Osowski, *op.cit*, s. 3.

[473]O niedoskonałościach polskich regulacji prawnych pisze chociażby A. Krajewska: *Jak wynika z badań przeprowadzonych w 89 krajach przez Acces Info Europe i Center for Law and Democracy, Polska wypada bardzo słabo w międzynarodowym rankingu ocen regulacji dotyczących prawa do informacji. Nasz kraj okazał się najsłabszy pod tym względem spośród państw Europy Środkowo-Wschodniej; na 150 możliwych do zdobycia punktów Polska uzyskała 62.* A. Krajewska, *Problemy z dostępem do informacji publicznej: Polska na tle innych państw*, http://decydujmyrazem.pl/prawo/monitoring_prawa/problemy_z_dostepem_do_informacji_publicznej__pols.html, 11.11.2013 Zobacz też pełne wyniki rankingu wraz metodologią: http://www.rti-rating.org/**,** 11.11.2013.

praktyka pokazała, że ogromny wpływ na ostateczny kształt ustawy miało dopiero orzecznictwo NSA i WSA, które uregulowało wiele kwestii spornych[474].

Niemniej można jednak spróbować wyprowadzić z treści ustawy o dostępie do informacji publicznej pewne ogólne zasady[475], co, do których istoty, nie ma wątpliwości. Najważniejszą z nich jest *zasada pełnej jawności*, która została uregulowana w postaci prawa do informacji publicznej. Ustanawia ono niemal nieograniczoną jawność działania władzy, albowiem wszystko, co dotyczy funkcjonowania państwa jest informacją publiczną i powinno być udostępniane.

Z punktu widzenia administracji zasada pełnej jawności stwarza obowiązek udzielania obywatelom informacji, poprzez realizację zarówno biernego, jak i również czynnego obowiązku informowania[476]. Przy czym - posługując się wykładnią celowościową - należy stwierdzić, że pierwotnym źródłem udostępniania informacji publicznej powinny być Biuletyny Informacji Publicznej. Dopiero wówczas, gdy informacja publiczna nie została udostępniona w Biuletynie, jej udostępnienie następuje na wniosek obywatela. Ponadto zasada jawności sprawia, iż skorzystanie przez obywatela z przysługującego mu prawa do informacji nie jest – w świetle art. 2 ust. 1 ustawy[477] – zależne od wykazania interesu prawnego bądź faktycznego

Kolejną zasadą, która odnosi się bezpośrednio do transparentności działania administracji publicznej, jest – *a contrario* względem zasady jawności – *zasada wyjątkowej tajności*[478]. Zgodnie z brzmieniem art. 61 ust. 3 Konstytucji RP[479] *ograniczenie prawa* [dostępu do informacji publicznej] *może nastąpić wyłącznie ze względu na określoną*

[474] Sędzia NSA – M. Jaśkowska wyraziła nawet opinię, że *orzeczenia sądowe wypełniły ustawę treścią, mimo że przyjęte w nich praktyki są nieraz odwrotne od tych zapisanych w ustawie*. M. Jendra, *Dostęp do informacji w świetle orzecznictwa sądowego*, http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/387588,dostep_do_informacji_w_swietle_orzecznictwa_sadowego.html#ixzz2jQZxB31n 11.11.2013.

[475] Więcej [w:] P. Szustakiewicz, *Zasady ustawy o dostępie do informacji publicznej*; "Jurysta" 2002, nr 1, s. 5,6

[476] Bierny obowiązek informowania dotyczy udzielenia informacji publicznej na wniosek obywatela, natomiast czynny obowiązek dotyczy powszechnego i ogólnie dostępnego przekazywania przez władzę, np: w formie prowadzenia strony BIP, informacji publicznych, z którymi każdy obywatel może się w dowolnym czasie zapoznać, Zobacz też S. Osowski, *op. cit*,.s.4.

[477] Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej; Dz.U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.

[478] S. Osowski, *op. cit.* s. 6 Zobacz też: stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie zawarte w wyroku z dnia 25 maja 2005 r., sygn. akt II SAB/Wa 58/04 – *Choć prawo do informacji jest zasadą, to jednak wyjątki od niej powinny być ściśle interpretowane. Nie tylko powołana wyżej ustawa zawiera ograniczenia w jej stosowaniu, ale również nie uchybia w tym względzie przepisom innych ustaw odmiennie regulujących te kwestie.*

[479] Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. [480]

Z kolei ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 5. ust. 1 i 2 oraz w art. 22 określa jednoznacznie, że zasada jawności podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy oraz ze względu na wyłączenie jej jawności z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnice inne niż państwowa, służbowa, skarbowa, czy statystyczna.

Z uwagi na to, iż omówione wyżej przepisy ograniczają jawność informacji publicznej, mogą one być stosowane jedynie w zgodzie z zapisaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą proporcjonalności ograniczeń, która wyraźnie stwierdza, iż: *Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie (...) Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.*[481]

Zatem – podsumowując ten fragment rozważań – należy uznać, że zasada pełnej jawności w kwestii dostępu do informacji publicznej (z opisanymi już wyjątkami) była zarówno intencją ustawodawcy, jak również została potwierdzona w orzecznictwie[482]. Ponadto postulat transparentności w ramach udostępniania informacji publicznej pojawia się także w doktrynie.[483]

Transparentność działania administracji publicznej

Na transparentność, czyli inaczej przejrzystość funkcjonowania władz, wpływa wiele różnych czynników, z których jednym z najważniejszych jest kwestia dostępu obywateli do dokumentów, a przynajmniej dostępu do informacji, czyli do wiedzy o tym, kto podejmuje decyzje i jak poszczególne decyzje są podejmowane[484].

---

[480] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 sygn. K 17/05; [w:] OTK ZU-A 2006, nr 3, poz. 30.

[481] Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

[482] *Wartość, jaką przedstawia publiczne ujawnienie informacji związanych z pełnieniem funkcji publicznych, równoważy ograniczenie prawa do prywatności osób pełniących funkcje publiczne. Kwestionowany przepis [art. 5. ustawy o dostępie do informacji publicznej] służy wzmocnieniu prawa do informacji publicznej oraz zasady jawności działania organów władzy publicznej, a tym samym ułatwia realizację społecznej kontroli władzy i zapobiega jej nadużyciom*; *ibidem*

[483] Więcej [w:] T. R. Aleksandrowicz, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2006.

[484] J. Supernat, *Transparentność w funkcjonowaniu instytucji Unii Europejskiej* [w:] D. Kijowski, P. Suwaj (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 646.

Potrzebę zwiększenia transparentności poczynań władzy widział Trybunał Konstytucyjny[485], konstatując, iż aktualne tendencje europejskie zmierzają do poszerzenia zakresu jawności. Ponadto, zawarte w art. 1 Konstytucji RP pojęcie Rzeczypospolitej jako dobra wspólnego tworzy – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – *niewątpliwie istotne aksjologiczne uzasadnienie wprowadzenia gwarancji związanych z dostępem do informacji o działalności organów władzy publicznej, ponieważ to dobro wspólne jest zaangażowane w prawidłowym funkcjonowaniu instytucji życia publicznego, którego podstawowym warunkiem pozostaje transparentność działań podejmowanych w przestrzeni publicznej*[486].

Jednakże – jak słusznie zauważa konstytucjonalista M. Bernaczyk – w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie doszło do wyodrębnienia zasady jawności jako składnika zasady demokratycznego państwa prawnego[487]. K. Tarnacka pisze, że *ani Trybunał, ani sądy nie zajęły się w swoim orzecznictwie szczegółową analizą tego terminu, ograniczając się w większości przypadków do stwierdzenia, że rozwinięciem konstytucyjnej zasady jawności są przede wszystkim uprawnienia obywateli do uzyskiwania informacji*[488]. Taka praktyka rozumienia jawności prowadzi do konkluzji, iż droga do transparentności administracji prowadzi przez zapewnienie obywatelom prawa dostępu do informacji publicznej.

Równocześnie – jak twierdzi E. Jarzęcka - Siwik – efektem transparentności państwa jest nie tylko sam dostęp do informacji, ale też jej wyższa wartość merytoryczna, albowiem transparentne podejmowanie decyzji przez administrację oznacza zwiększenie ich jakości. Z kolei kontrola poczynań organów władzy publicznej ze strony obywateli wzmacnia poczucie odpowiedzialności wśród urzędników za wydawane przez nich decyzje[489]. Być może, dlatego, wspominany już M. Bernaczyk, pisząc o zasadzie jawności w działaniu administracji i innych władz publicznych, stawia tezę, należałoby pójść dalej w stronę idei: *otwartego rządu*, czyli transparentności w ujęciu maksymalistycznym.

Podsumowując, zapewnienie transparentności podczas realizacji zadań publicznych przez administrację oznaczałoby umożliwienie obywatelom sprawowania kontroli, poprzez chociażby monitorowanie przebiegu załatwiania spraw przez urzędników. Przyczyniłoby się to nie tylko do przejrzystości funkcjonowania administracji, ale też zapobiegłoby wielu

[485] M. in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 sygn. K 17/05 *op.cit.*
[486] *Ibidem.*
[487] B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu„ otwartego rządu”*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 4 (43)/2012, s.21.
[488] K. Tarnacka, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009, s. 74.
[489] E. Jarzęcka- Siwik, *Jawność warunkiem skutecznego i etycznego działania administracji*, Kontrola Państwowa 2005, nr 1., s.114.

nadużyciom, gdyż jawność jest mechanizmem zarówno kontroli, jak również prewencji. Ponadto administracja mogłaby stać się wówczas daleko bardziej przyjazną obywatelowi.

Wpływ działalności organizacji pozarządowych na rzecz dostępu do informacji publicznej

W toku powyższych rozważań teoretycznych należy podkreślić ogromne zasługi organizacji pozarządowych, których działania na rzecz upowszechnienia dostępu do informacji publicznej, bezpośrednio wpływają na zwiększenie transparentności działania administracji publicznej. Organizacje pozarządowe stanowią pomost pomiędzy organami państwa a zwykłymi obywatelami; to dzięki ich działalności możliwe jest prowadzenie konstruktywnego dialogu, gdyż z jednej strony aktywizują one potencjalnych liderów lokalnych do działalności *pro bono*, zaś z drugiej strony pełnią funkcje strażnicze (zajmują się monitorowaniem i upublicznianiem działań podejmowanych przez instytucje publiczne, w celu wykrycia nieprawidłowości w ich działaniach).

Szczególne zasługi na rzecz transparentności działań administracji ma Stowarzyszenie – Sieć Obywatelska Watchdog Polska, które realizuje program Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej. Jest on nastawiony na edukację obywatelską w zakresie korzystania z prawa dostępu do informacji publicznych oraz zwiększenia roli jawności i otwartości w działaniach władzy publicznej. Eksperci związani z Watchdog Polska mieli także bezpośredni wpływ na kształt planowanej nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej, zaś prowadzona przez Stowarzyszenie strona internetowa: http://informacjapubliczna.org.pl/ stanowi największe kompendium wiedzy w zakresie informacji publicznej.

Jest to niezwykle istotne, gdyż we współczesnej Polsce ciągle brakuje najważniejszego czynnika, który cechuje dojrzałe demokracje - powszechnego zaangażowania obywateli w sprawy publiczne. Dlatego też rolą organizacji pozarządowych, które skupiają najaktywniejszych na tym polu obywateli, jest włączenie możliwie jak największej grupy w działanie na rzecz transparentności[490].

[490] Warto tu wspomnieć o realizowanym przez Stowarzyszenie „Miasta w Internecie" projekcie: *Obywatelski monitoring realizacji prawa do informacji publicznej*, którego celem jest m. in opracowanie rankingu przejrzystości wybranych instytucji publicznych. Więcej nt. programu: http://mwi.pl/badania-i-innowacje/projekty/obywatelski-monitoring.html oraz na http://www.prawodoinformacji.pl/ 11.11.2013.

Wnioski

Celem niniejszego referatu było opisanie relacji łączących obywatelskie prawo dostępu do informacji z transparentnością działania administracji.

Obywatel ma prawo wiedzieć, w jaki sposób podejmowane są decyzje, które dotyczą bezpośrednio jego, bądź państwa, w którym żyje. Zapewnia mu to choćby prawo międzynarodowe czy Konstytucja RP. Dlatego - współcześnie – nie można wyobrazić sobie społeczeństwa w pełni demokratycznego, w którym obywatele byliby pozbawieni skutecznego prawa do informacji publicznej.

Zapewnienie transparentności działań administracji, zarówno na szczeblu lokalnym, jak również centralnym to wyzwanie, z którym musi zmierzyć się współczesna administracja. Jak już zostało powiedziane, udostępnianie informacji publicznych przez administrację pozwala zwiększyć aktywność obywateli, zmobilizować ich do działania, a nawet zmienić ich nastawienie. Pozwala ono również uniknąć wielu konfliktów społecznych czy protestów, albowiem stwarza możliwość dialogu pomiędzy stronami, który prowadzi do zrozumienia wzajemnych racji i współdecydowania o sprawach publicznych.

Konkludując, rzeczywiste i rzetelne przestrzeganie obywatelskiego prawa dostępu do informacji publicznej poprzez udostępnianie danych to pierwszy krok w stronę transparentności działań administracji. Zrobienie go wymaga jedynie dobrej woli.

Bibliografia

a) Akty prawne

1. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 roku, http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf
2. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
3. Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej; Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.
4. Wyrok ETPC z dnia 14 kwietnia 2009 r. w sprawie TASZ przeciwko Węgrom, skarga nr 37374/05, http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-92171#{"itemid":["001-92171"]}
5. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2006 sygn. K 17/05; [w:] OTK ZU-A 2006, nr 3, poz. 30
6. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 maja 2005 r., sygn. akt II SAB/Wa 58/04 [w:] CBOSA

b) Opracowania naukowe

7. Aleksandrowicz T. R., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2006
8. Banaszak B., Bernaczyk M., *Konsultacje społeczne i prawo do informacji o procesie prawotwórczym na tle Konstytucji RP oraz postulatu„ otwartego rządu”*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 4 (43)/2012,
9. Bendyk E., *Ideologia społeczeństwa informacyjnego*, http://www.calculemus.org/lect/mes99-00/spin/1bendyk.html
10. Jarzęcka-Siwik E., *Jawność warunkiem skutecznego i etycznego działania administracji*, Kontrola Państwowa, 2005 nr 1
11. Jendra M., *Dostęp do informacji w świetle orzecznictwa sądowego*, http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/387588,dostep_do_informacji_w_swietle_orzecznictwa_sadowego.html#ixzz2jQZxB31n
12. Krajewska A., *Problemy z dostępem do informacji publicznej: Polska na tle innych państw*, http://decydujmyrazem.pl/prawo/monitoring_prawa/problemy_z_dostepem_do_informacji_publicznej__pols.html,

13. Osowski S., *Prawo dostępu do informacji publicznej jako bierny i czynny obowiązek informowania –wprowadzenie*, http://siecobywatelska.pl/files/szymon_osowski___czynny_i_bierny_obowiazek_dip_czynny_i_bierny_obowiazek_i1e6.pdf,
14. Supernat J., *Transparentność w funkcjonowaniu instytucji Unii Europejskiej* [w:] Kijowski D. , Suwaj P. , (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Warszawa 2009
15. Szustakiewicz P., *Zasady ustawy o dostępie do informacji publicznej*; "Jurysta" 2002, nr 1
16. Tarnacka K., *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009
17. Wilk A., *Dostęp do informacji publicznej a wolność słowa (wyrok ETPC z dnia 14 kwietnia 2009 r. w sprawie TASZ przeciwko Węgrom, skarga nr 37374/05)*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 3 (24)/2009

Rozdział XIX

Dotychczasowa ewolucja i przyszłość sołectwa jako jednostki pomocniczej gminy

Adrian Misiejko[491]

Abstract

Self-goverment forms of rural area in Poland had a long tradition. Now they are expressed in sołectwo institution. That is the topic that article was devoted. In first part was explained history of sołectwo and some historical institutions connected with self-goverment and located in rural areas before gmina self-goverment act of 1990. There were described few actual regulations of solectwo as gmina's assist unit. In third part author analysed three projects of change of sołectwo law. There are: deputies bill of change sołecki fund act, deputies bill of change gmina self-goverment act and presidential bill of cooperation in local self-goverment to local development. Raising some doubst about some solutions, author agreed with destination of proposed changes. In summary were presented author de lege ferenda (and others) propositions.

Wstęp

Istnienie jednostek pomocniczych gminy na wsi ma swoje korzenie w wielowiekowych tradycjach wiejskiego samorządu. Obecnie następuje jego ponowne krzepnięcie, związane z przywróceniem samorządu terytorialnego po okresie likwidacji w PRL. Konieczne jest, by stale obserwować aktualność przyjętych w prawie rozwiązań i aktualizować je, dopasowując do zmieniającej się rzeczywistości i nowych możliwości terenów wiejskich.

Historyczny rozwój sołectwa i wybranych instytucji samorządu wiejskiego

Samo pojęcie sołectwa i sołtysa obecne było w polskim przynajmniej od czasu kolonizacji na prawie niemieckim i przejmowaniem zachodnich wzorców organizacji

[491]**Adrian Misiejko** – student IV roku prawa na wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II.

lokowanych wsi[492]. Sołtys był tu urzędnikiem, posiadającym uprawnienia w sferze sądownictwa, a niekiedy także swego rodzaju przywileje gospodarcze. Sołectwo natomiast było dziedziczną własnością ziemską sołtysa[493].

Hubert Izdebski twierdzi, że „obecne rozwiązania z jego zakresu mają rodowód nie starszy niż XIX-wieczny"[494]. W okresie zaborów istniały dwa odrębne wobec siebie modele gminy wiejskiej – jednowioskowej oraz zbiorowej. Właśnie wewnątrz tej drugiej istniała gromady, czyli instytucje mających pewne cechy obecnych jednostek pomocniczych gminy[495]. Po odzyskaniu niepodległości, przez pewien czas utrzymywał się stan zróżnicowania samorządu terytorialnego według modelów państw zaborczych. Zmieniło się to wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego[496]. W zakresie niniejszego tematu wprowadziła ona obligatoryjny podział na gromady dla gmin zbiorowych[497]. Były to niesamodzielne jednostki w ramach gmin, posiadające jednak podmiotowość wobec jej własnego mienia[498]. Gromady posiadały także własne organy – zgromadzenie gromadzkie (organ uchwalający) oraz sołtysa i podsołtysa (organ wykonawczy). Miały one pewne cechy upodabniające je do gmin[499].

Wspólną cechą zmian powojennych było odejście od systemu samorządu terytorialnego oraz wprowadzenie w jego miejsce organów władzy państwowej. Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych doprowadziła do likwidacji gmin, zastępując je jednostkami administracyjnymi nazwanymi gromadami[500]. Nie miały jednak one znaczenia tożsamego z przedwojennym[501]. Choć zagwarantowano nienaruszalność praw majątkowych mieszkańców, nowa gromada przestała być podmiotem dawnego mienia gromadzkiego, zniknął też urząd sołtysa[502]. Powrócił on wraz z ustawą z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach

492 J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak , *Historia ustroju i prawa polskiego*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 65.
493Tamże, s 66.
494H. Izdebski, *Jednostki pomocnicze gminy - pomiędzy organami gminy a obywatelami jako podmiotem władzy lokalnej,* Samorząd Terytorialny 2/2011, s. 95.
495Tamże, s. 96.
496Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego (Dz. U. z dnia 13 maja 1933 r.).
497C. Burek, *Status prawny wójta w samorządzie gminy wiejskiej II RP*, Samorząd Terytorialny 3/2008, s. 59.
498Tamże, s. 56 [za: B. Dolnicki: *Samorząd terytorialny*, Zakamycze, Kraków 2001, s. 43]; zob. też: H. Izdebski, *Jednostki pomocnicze gminy...,* Samorząd Terytorialny 2/2011, s. 96.
499Tamże, s. 59; tamże;
500Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz. U. z dnia 29 września 1954 r.).
501H. Izdebski, *Jednostki pomocnicze gminy...,* Samorząd Terytorialny 2/2011, s. 97.
502Tamże.

narodowych, która tworzyła także instytucję zebrania wiejskiego[503]. Według Huberta Izdebskiego te rozwiązanie było zdecydowanie bliższe współczesnemu pojęciu jednostki pomocniczej[504]. Od dzisiejszego rozwiązania odróżniało ją jednak to, iż to sołtys i zebranie wiejskie stanowiły razem rodzaj jednostki pomocniczej – zamiast, jak dzisiaj, być jedynie organami sołectwa.

Kolejna reforma została przeprowadzona ustawą z dnia 29 listopada 1972r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych[505]. Przywracała ona instytucję gminy, a także wprowadzała do polskiego systemu prawnego sołectwo. Ustawa ta nakazywała podział obszaru gminy na sołectwa Tworzyła dwa organy sołectwa – sołtysa (wraz z podsołtysem jako rodzajem zastępcy) oraz zebranie wiejskie.

Obecny stan prawny

Za aksjologiczną podstawę istnienia j.p.g. można uznać zasadę pomocniczości, przyjętą w różnym znaczeniu w katolickiej nauce społecznej, przyjętą także w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego[506] oraz jedno z założeń funkcjonowania Unii Europejskiej[507]. W skrócie zasada pomocniczości głosi pogląd, że właściwe jest pozostawienie w gestii małej społeczności zadań, które może wypełnić sama – nie powinny przejmować ich społeczności większe[508].

Sołectwo jako nazwana jednostka pomocnicza gminy jest instytucją uregulowaną w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[509]. Najdonioślejsze treści zawarte są w art. 5, art. 35, 36, 37 oraz art. 48 niniejszej ustawy. Gminie została przyznana swoboda w tworzeniu jednostek pomocniczych, co wyraźne różni się zarówno regulacji przedwojennych odnośnie obligatoryjnego podziału na gromady, jak i sołectwa. Rozwiązanie to szanuje samodzielność gminy w ustalaniu jej ustroju. Z drugiej strony jednak, obligatoryjność tworzenia sołectw na określonych terenach mogłaby wpłynąć pozytywnie na stabilność ich funkcjonowania, zarówno wobec mieszkańców, jak i w relacji z organami

503Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz.U.1963.29.172 t.j.).
504H. Izdebski, *Jednostki pomocnicze gminy...*, Samorząd Terytorialny 2/2011, s. 97.
505Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. z dnia 1 grudnia 1972 r.).
506Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.).
507np. art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z dnia 30 kwietnia 2004 r.).
508Zob. D. Fleszer, *Tworzenie jednostek pomocniczych gminy jako forma realizacji zasady pomocniczości*, Samorząd Terytorialny 4/2011.
509Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2013.594 j.t.).

gminy. Faktem jest, że sołectwa są powoływane dość powszechnie – zgodnie z danymi GUS z Banku Danych Lokalnych, w 2012 r. na 2479 gmin istniało 40571 sołectw[510], co oznacza średnio ponad 16 sołectw na gminę. Nie jest możliwe nadanie poprzez uchwałę rady gminy herbu lub flagi sołectwu, gdyż nie mieści się to w ustawowym zakresie kompetencji gminy, ani nie ma podstawy w przepisach[511]. Zasadne wydaje się wprowadzenie zmian, które wyraźnie dawałyby gminom takie możliwości. Mogłoby to pozytywnie wpłynąć na poziom identyfikacji mieszkańców z sołectwem, a także wpłynąć na promocje – zarówno samego terenu sołectwa, jak i obecnych w nim przedsiębiorców. Sołectwo posiada ustawowo zdefiniowany układ organów – zebranie wiejskie, sołtysa oraz radę sołecką. Gmina nie ma możliwości ingerowania w ten układ, np. poprzez zmianę nazwy, usunięcie czy dodanie organu.

Po utworzeniu sołectwa, rada gminy musi przeprowadzić z mieszkańcami w sprawie uchwalenia statutu, w którym określa m.in. nazwę, obszar sołectwa i zakres i sposób realizacji przekazywanych sołectwu zadań. Doktryna prawa administracyjnego jest zgodna, że sołectwo nie posiada ani osobowości, ani zdolności prawnej[512]. Wydaje się, że nie ma możliwości występowania przez sołectwo ani przed sądami cywilnymi, ani administracyjnymi[513], nawet pomimo wątpliwości powodowanych uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 1991[514]. Sołectwo w swoim imieniu nie może uczestniczyć w postępowaniu administracyjnym na prawach strony[515]. Zgodnie z art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień gminy sołtys może być zdolny do załatwiana spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, o ile takie upoważnienie otrzyma od rady gminy[516].

Ważnym momentem w rozwoju instytucji sołectwa było wejście w życie ustawy z dnia 20 lutego 2009 roku o funduszu sołeckim[517]. Nałożyła ona na gminę obowiązek rozstrzygnięcia o wyodrębnieniu lub nie funduszu sołeckiego w ramach jej budżetu[518].

510Dane statystyczne za: Bank Danych Lokalnych, stat.gov.pl.
511Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 maja 2010 r., IV SA/Gl 185/10, CBOSA; ustawa z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz. U. z dnia 30 grudnia 1978 r.).
512Wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 października 2010 r., CBOSA wraz z przywołanymi tam opiniami doktryny.
513M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Oficyna 2010, Lex/dostęp elektroniczny; P. Chmielnicki, Zdolność sądowa jednostek samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny" nr 6/1999, s. 28; inaczej natomiast: A. Szewc, *Komentarz do art.5 ustawy o samorządzie gminnym*, [w:] G. Jyż, Z. Pławecki, A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Lex 2012, Lex/dostęp elektroniczny.
514Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 16 kwietnia 1991 r., III CZP 23/91, OSNC 1992/2/20, Lex nr 3684.
515Wyrok NSA z 29 kwietnia 2003 r., IV SA 2841/01, CBOSA.
516Cz. Martysz, *Komentarz do art.39 ustawy o samorządzie gminnym* [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, ABC 2010, Lex/dostęp elektroniczny.
517Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z dnia 31 marca 2009 r.).
518Paczocha M., *Fundusz sołecki jako narzędzie realizacji zadań gminy przez sołectwa*, Finanse Komunalne, 7-8/2009, s. 16.

Wykorzystanie tych środków pieniężnych zależne jest od inicjatywy mieszkańców sołectwa. Wielkość funduszu obliczana jest według ustawowego algorytmu. Określone w ustawie – np. sołtys lub rada sołecka – w odpowiednim terminie wniosek na realizację określonego przedsięwzięcia, które ma być finansowane z tych środków. Jak mówi ustawa, przedsięwzięcie te musi się mieścić w zakresie zadań własnych gminy, służyć poprawie warunków życia mieszkańców i być zgodnych ze strategią rozwoju gminy. Aby zachęcić gminy do wyodrębnienia funduszu, ustawodawca przewidział zwrot z budżetu państwa od 10 do 30% wykonanych w ramach funduszu sołeckiego środków.

Kierunki zmian

Najwyższej Izby Kontroli w lutym 2013 roku opublikowała wyniki kontroli funkcjonowania funduszu sołeckiego, określone jako „pozytywne", wskazując jednak na pewne uchybienia[519]. Opierając się na danych Ministerstwa Finansów, NIK podaje, że w 2011 roku już 1103 gminy zdecydowały o utworzeniu funduszu sołeckiego, przeznaczając na nań ponad 200 mln zł. W związku z tym raportem powstał projekt zmiany ustawy o funduszu sołeckim[520]. Proponuje możliwość zmiany treści wniosku z ustawy o funduszu sołeckim już w roku budżetowym i poprawienia wniosku pod względem formalnym. Nowym rozwiązaniem jest możliwość tworzenia „porozumień" między sołectwami w sprawie złożenia wspólnego wniosku o wykorzystanie środków z funduszu sołeckiego. Rozwiązanie to może przynieść wzrost integracji lokalnych środowisk. Chcąc bowiem wystosować wspólny wniosek, konieczna będzie współpraca organów zainteresowanych, potwierdzona ostatecznie przez mieszkańców sołectw. Oznacza to także wypracowywanie przez lokalne społeczności gotowości poświęcania partykularnego interesu, gdy np. inwestycja pozytywnie skutkująca dla kilku sołectw, będzie zlokalizowana na terenie jednego z nich. Ustawa milczy jednak o tym, który z sołtysów będzie kompetentne do złożenia wniosku, a następnie do usunięcia ewentualnych braków formalnych lub jego zmiany. Ewentualnym rozwiązaniem, wypełniającym lukę, wydaje się konieczność wspólnego wniesienia wniosku przez wszystkich zainteresowanych sołtysów oraz ich współdziałanie przy ewentualnym uzupełnianiu braków formalnych czy odwoływaniu się do gminy.

519Informacja o wynikach kontroli *Funkcjonowanie funduszy sołeckich*, www.nik.gov.pl, nr ewid. 4/2013/P/12/134/LGD. Zob. też: E. Pełnia, *Pod lupą NIK*, Gazeta Sołecka, nr 7 (247), s. 17.
520Sejm.gov.pl, Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim, druk nr 1755.

Innym projektem, który znajduje się obecnie w Sejmie jest projekt zmiany ustawy o samorządzie gminnym[521]. Wraz z autopoprawką ma on na celu zapewnienie stałych diet dla sołtysa i przewodniczących zarządu dzielnicy i osiedla. Ich koszt miałby być zwracany z budżetu państwa na wniosek gmin. Należy w pełni zgodzić się z uzasadnieniem wnioskodawców, że takie rozwiązanie jest uzasadnione wzrostem aktywności sołtysów w ostatnim czasie (np. możliwości zdobycia środków finansowych w związku z członkostwem Polski w UE[522]) oraz zapewni sprawiedliwe wynagrodzenie dla ich pracy. Zdaje się to potwierdzać wspomniana wcześniej kontrola NIK[523]. Fakt, że ustawa nie wyszła poza prace komisji sejmowej być może związane jest z przewidzianymi kosztami – a te oszacowano na ponad 100 mln zł.

Dużym projektem nowelizacji jest prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego[524]. W zakresie sołectwa, daje on jednostkom pomocniczym prawo inicjatywy uchwałodawczej do własnej rady gminy, wraz z obowiązkiem rozpatrzenia odpowiednio wniesionej propozycji na najbliższym posiedzeniu rady.

Daleko idącą propozycją jest też umożliwienie przyznania m. in. sołtysowi statusu organu pierwszego stopnia w rozumieniu k.p.a. dla rozpatrywanych przez niego indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej. Rodzi to pewne wyzwania i konieczność posiadania pewnej znajomości przepisów dla sołtysów, ale może też zwiększyć znaczenie tego organu oraz wymusić większe zainteresowanie wyborem odpowiednich kandydatów na to stanowisko.

Nie pomniejszając kontrowersji wokół niektórych proponowanych rozwiązań we wszystkich trzech projektach, należy uznać je za korzystne. Rozwiązania te, przy zachowaniu podstawowej staranności, nie rodziłyby także znaczących kosztów po stronie gminy.

Podsumowanie

Mając na uwadze dotychczasowe projekty ustaw oraz tezy Huberta Izdebskiego, można pokusić się także o inne propozycje zmian. Racjonalne wydają się dwa kierunki. Pierwszym z nich jest zachowania obecnego statusu niemal całkowitej zależności od gminy

521Sejm.gov.pl, Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, druk nr 563.
522G. Kaniewska, *Fundusz sołecki i odnowa wsi*, ABC funduszu sołeckiego, Gazeta Sołecka nr 4 (244); G. Kaniewska, *LGD – instytucja rozwoju*, ABC funduszu sołeckiego, Gazeta Sołecka, nr. 5(245).
523Informacja o wynikach kontroli *Funkcjonowanie funduszy sołeckich...*, s. 32. Zob. też: E. Pełnia, *Pod lupą NIK*, Gazeta Sołecka, nr 7 (247), s. 17.
524Sejm.gov.pl, Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o funduszu sołeckim, druk nr 1699.

i dopracowanie przepisów w ten sposób, by umożliwić swobodny rozwój aktywności obywatelskiej mieszkańców wsi. Drugą propozycją jest natomiast rozważenie pewnej podmiotowości sołectwa, jednakże nie naruszając konstytucyjnych założeń trójstopniowego podziału samorządu terytorialnego. Sołectwo nadal pozostałoby jednostką pomocniczą gminy, choć o pewnej samodzielności.

Można też zaproponować konkretne zmiany obecnej sytuacji. Stabilizacji i wzrostowi znaczeniu sołectw wobec gminy mógłby służyć ustawowy obowiązek tworzenia tych jednostek pomocniczych dla wsi o pewnej liczby ludności (lub dla kilku wsi, jeżeli są one mało ludne, a byłaby możliwość sprawnego funkcjonowania w nich wspólnych organów sołectwa). Z pewnością byłaby to ingerencja w swobodę gminy do ustalenia jej ustroju wewnętrznego, jednak mogłaby być ona uzasadniona przyjęciem założeń zasady pomocniczości. Nie ryzykując natomiast ingerencji w samodzielność gminy, korzystne byłoby wprowadzenie stałych diet dla sołtysów i możliwości wnoszenia projektów uchwały do rady gminy przez zgromadzenie wiejskie. Nie ma też większych przeszkód, by dać gminie możliwość nadawania sołectwom ich własnych symboli. Właściwe byłoby przeprowadzenie badań na temat gotowości przejęcia pewnych obowiązków gminy przez wiejskie społeczności (np. możliwość uznania sołtysa za organ pierwszego stopnia w rozumieniu k.p.a.). Powinny one uwzględniać zmiany strukturalne polskiej wsi, w tym proces przenoszenia się na wieś osób nie związanych z pracą na roli. Same zaś projekty rozwiązań powinny być przeprowadzane przy konsultacjach zarówno przedstawicieli gmin (np. Związku Gmin Wiejskich), jak i działaczy wiejskich (Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów). Dopiero wtedy można zastanowić się nad dalej idącymi rozwiązaniami, na przykład w zakresie pewnej podmiotowości sołectw odnośnie mienia.

Bibliografia

a) Akty prawne

1.) Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z dnia 30 kwietnia 2004 r.)

2.) Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.)

3.) Ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z dnia 31 marca 2009 r.).

4.) Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2013.594 j.t.)

5.) Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. (Dz. U. z dnia 22 maja 1990)

6.) Ustawa z dnia 21 grudnia 1978 r. o odznakach i mundurach (Dz. U. z dnia 30 grudnia 1978 r.)

7.) Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. z dnia 1 grudnia 1972 r.)

8.) Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz.U.1963.29.172 t.j.)

9.) Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz. U. z dnia 29 września 1954 r.).

10.) Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego (Dz.U. z dnia 13 maja 1933 r.)

b) Orzecznictwo

11.)Uchwała SN z dnia 16 kwietnia 1991 r., III CZP 23/91, OSNC 1992/2/20, Lex nr 3684

12.)Wyrok NSA z 29 kwietnia 2003 r., IV SA 2841/01, CBOSA

13.)Wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 października 2010 r., IV SA/Gl 185/10, CBOSA

14.)Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 maja 2010 r., IV SA/Gl 185/10, CBOSA

c) Opracowania naukowe

15.)Augustyniak M., *Jednostki pomocnicze gminy*, Oficyna 2010

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

17.)Burek C., *Status prawny wójta w samorządzie gminy wiejskiej II RP*, Samorząd Terytorialny 3/2008

18.)Chmielnicki P., Zdolność sądowa jednostek samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny" nr 6/1999

19.)Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, ABC 2010

20.)Fleszer D., *Tworzenie jednostek pomocniczych gminy jako forma realizacji zasady pomocniczości*, Samorząd Terytorialny 4/2011

21.)Izdebski H., *Jednostki pomocnicze gminy - pomiędzy organami gminy a obywatelami jako podmiotem władzy lokalnej,* Samorząd Terytorialny 2/2011

21.)Jyż G., Pławecki Z., Szewc A., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz,* Lex 2012, Lex/dostęp elektroniczny

22.)Paczocha M., *Fundusz sołecki jako narzędzie realizacji zadań gminy przez sołectwa*, Finanse Komunalne, 7-8/2009

23.)Kaniewska G., *Fundusz sołecki i odnowa wsi*, ABC funduszu sołeckiego, Gazeta Sołecka nr 4 (244)

24.)Kaniewska G., *LGD – instytucja rozwoju*, ABC funduszu sołeckiego, Gazeta Sołecka, nr. 5(245)

25.)Pełnia E., *Pod lupą NIK*, Gazeta Sołecka, nr 7 (247)

26.)Informacja o wynikach kontroli *Funkcjonowanie funduszy sołeckich*, www.nik.gov.pl, nr ewid. 4/2013/P/12/134/LGD

Rozdział XX

Świadczenia wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako instrument ochrony matki dziecka w razie macierzyństwa na tle wyzwań związanych z polityką demograficzną

mgr Łukasz Jurek[525]

Abstract

This article aims to show the role played by social security benefits paid to the creation of demographic policy in Poland. Will be discussed in more types of services, detailing the nodal issues of recognition by the courts. It should be noted that the protection of the mother is to serve not only the demographic policy-making, but also provide the means of subsistence, both for the mother and also for her family.

Wprowadzenie

Polska wyróżnia się na tle innych krajów kontynentu jednym z najniższych wskaźników przyrostu naturalnego. Na jedną kobietę przypada średnio 1,27 dziecka, co powoduje, że kolejne pokolenie będzie nawet o około 40% mniej liczne. Ponadto należy zauważyć, że 6,1 milionów rodzin w naszym kraju wychowuje 10,8 milionów dzieci w wieku do lat 24, zatem dzieci stanowią 28 % ogółu ludności naszego kraju. Spośród polskich rodzin aż 17% to rodziny wielodzietne, a zatem takie, które wychowują troje i więcej dzieci[526]. Analiza danych statystycznych dowodzi, że potrzeba kreowania polityki prorodzinnej jest bezdyskusyjna. Pomimo że nastąpiło przełamanie spadkowego trendu liczby urodzeń, należy podkreślić, że stało się tak w dużej mierze dzięki wielkiemu wyżowi demograficznemu z lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Sytuacja jednak ponownie rokrocznie się pogarsza, kolejne wskaźniki wyglądają niepokojąco, z uwagi na fakt, że życie rodzinne jest obecnie organizowane przez osoby spoza roczników wyżu demograficznego. W Polsce ponad dwadzieścia lat temu średnio rodziło się nie mniej niż 700 tysięcy dzieci, obecnie zaś tylko

[525]**mgr Łukasz Jurek** – doktorant w Katedrze Nauki Administracji KUL, specjalista w Departamencie Legislacyjno – Prawnym Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie. Poprzednio zawodowo związany z III Oddziałem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie oraz z Krajową Radą Radiofonii i Telewizji w Warszawie. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji UJ na kierunku administracja stacjonarna oraz Wydziału Prawa i Administracji UKSW na kierunku prawo stacjonarne.

[526] Na podstawie materiałów własnych stowarzyszenia Związek Dużych Rodzin „Trzy Plus".

około 400 tysięcy. Liczba urodzeń zmniejszyła się niemal o połowę i będzie mieć to w przyszłości negatywne konsekwencje chociażby w zakresie finansowania ubezpieczeń społecznych w naszym kraju. Te wskaźniki są też groźne chociażby dla gospodarki, która aby się rozwijać potrzebuje wykwalifikowanej kadry, tymczasem jedynym wyjściem może okazać szerokie otwarcie na imigrantów. Należy podkreślić, że obecnie więcej dzieci rodzi się w rodzinach wiejskich, do połowy lat siedemdziesiątych sytuacja była odmienna i dominowały rodziny miejskie[527]. Świadczy to zarówno o zahamowaniu przenosin polskich rodzin do miast, a także o powstaniu odwrotnego procesu, jak i też o tym, że mieszkające w miastach, aktywne zawodowo Polki odkładają decyzję o macierzyństwie. Ten proces nie dotyczy jednak już tylko miasta, ponieważ zarówno w nim jak i na wsi wzrasta wiek, w którym kobiety decydują się na macierzyństwo z 29,13 i 28,49 do odpowiednio 30,97 i 30,53 roku życia matki[528]. W 2035 roku wedle prognoz te proporcje będą wyglądały następująco, w miastach urodzi się 160 tysięcy dzieci, natomiast na wsi 115 tysięcy[529], zatem obecny trend uległyby odwróceniu.

Jak się wydaje wpłynąć na poprawę sytuacji i korektę tych wskaźników, choćby częściowo, mogą nowe regulacje w sprawie zasiłków związanych z rodzicielstwem wprowadzone w 2013 roku. Zasiłki wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych są jednym z instrumentów, które mają chronić i zabezpieczyć matkę od strony materialnej, a także samo dziecko. Oczywiście nie mogą być jednym argumentem za decyzją o posiadaniu potomstwa, jednakże stanowią w istocie poważne zabezpieczenie dla rodziny. Należy zauważyć, że ustawodawca w szczególny sposób traktuje matkę dziecka na tle innych ubezpieczonych. Celem niniejszego artykułu jest omówienie zmian w zakresie zasiłku macierzyńskiego oraz ukazanie roli jaką odgrywają świadczenia wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w razie macierzyństwa matce w kreowaniu polityki demograficznej.

Zasiłek macierzyński

Wbrew obiegowym opiniom zasiłek macierzyński nie jest związany tylko z przebywaniem na urlopie macierzyńskim w czasie trwania stosunku pracy. Zasiłek

[527] J. Jóźwiak, I. Kotowska, A. Matysiak, *Czy liczba urodzeń w Polsce musi spadać?,* Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010, s.3-4, dostęp: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ_GUS__sem_31-03-_2010.pdf.
[528] *Ibidem.*
[529] *Ibidem.*

macierzyński przysługuje także ubezpieczonym świadczącym pracę na podstawie innych rodzajów umów[530], z zastrzeżeniem że podlegają oni do ubezpieczenia chorobowego. Podleganie do ubezpieczenia chorobowego jest istotne, ponieważ stanowi warunek do skorzystania z prawa do zasiłku macierzyńskiego[531]. Należy przy tym podkreślić, że świadomie w niniejszym artykule, tam gdzie konieczne, nie mówi się o ubezpieczonej, ponieważ każdorazowo uprawnienia nabyte przez matkę mogą być następnie przejęte przez ojca. Uprawnienia ojca dziecka mają zatem charakter pochodny w stosunku do uprawnień matki dziecka. Należy jednocześnie zauważyć, że w przypadku zasiłku macierzyńskiego nie stosuje się przepisów o okresie wyczekiwania[532], czyli o okresie, w którym należy podlegać do ubezpieczenia chorobowego, aby móc skorzystać ze świadczenia.

Przepisy o okresie wyczekiwania dotyczą co do zasady wszystkich ubezpieczonych, okres ten jest dłuższy w przypadku osób podlegających do ubezpieczenia chorobowego dobrowolnie, czyli w szczególności w przypadku osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Można sobie zatem wyobrazić sytuację, że osoba dobrowolnie podlegająca do ubezpieczenia chorobowego z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej zgłosi się do ubezpieczenia chorobowego na kilka dni przed planowaną datą porodu albo też na kilka dni przed tą datą podejmie działalność gospodarczą. W takich sytuacjach często ubezpieczeni licząc na wysokie świadczenia z ubezpieczeń społecznych deklarują opłacanie składek na ubezpieczenie chorobowe od najwyższej możliwej podstawy wymiaru, tj. od 250% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim kwartale, w związku z brzmieniem art. 20 ust. 1 i 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych[533] i opłacają składkę przez bardzo krótki okres. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, Zakład Ubezpieczeń Społecznych w takich sytuacjach jest bezradny, chyba że spełnione zostaną przesłanki do wyłączenia z ubezpieczeń społecznych. Podstawą wymiaru składek za osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą stanowi kwota nie mniejsza niż 60% przeciętnego prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia zamieszczanego corocznie w projekcie budżetu państwa, stosownie do art. 18 ust. 8 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Ustawodawca wprowadził również maksymalną podstawę wymiaru składek w stosunku do osób podlegających dobrowolnie ubezpieczeniu chorobowemu, czyli 250% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poprzednim

[530] A. Martusiewicz, K. Piecyk, *Urlopy pracownicze i inne zwolnienia od pracy,* Warszawa 2008, s. 152.
[531] K. Tymorek, *Zasiłek macierzyński*, Służba Pracown. nr 1996/7/8, s. 14-17.
[532] B. Staroń, H. Piętka, *Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego,* Sł. Prac. nr 2001/8, s. 10.
[533] Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.).

kwartale, w związku z brzmieniem art. 20 ust. 1 i 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, o której mowa wyżej. Osoba prowadząca pozarolniczą działalność gospodarczą musi się zmieścić w tych widełkach i nie można jej czynić zarzutu – zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego – że ze swych uprawnień korzysta. Natomiast zawieranie przez płatnika składek umowy o pracę z kobietą w okresie ciąży, przy pełnej świadomości ze strony płatnika składek co do tego faktu, nie tylko nie jest niezgodne z prawem, ale też jak wskazuje orzecznictwo Sądu Najwyższego zasługuje na pełną aprobatę. Nie jest jedynie dopuszczalna taka sytuacja, w której strony zawarły umowę rodzącą skutki w zakresie podlegania do ubezpieczeń społecznych, z pełną świadomością, że ta nie będzie realizowana, celem wyłudzenia świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy, objęcie ubezpieczeniem społecznym z tytułu świadczenia umowy o pracę nie jest dopuszczalne w sytuacji, gdy zgłoszona do ubezpieczeń społecznych osoba faktycznie nie była pracownikiem, a jej zgłoszenie nastąpiło jedynie pod pozorem zatrudnienia[534]. Należy podkreślić, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych ma znacznie szersze możliwości w przypadku pracowników, ponieważ istnieje możliwość weryfikacji wysokości wynagrodzenia pod kątem skutków dla ubezpieczeń społecznych i oceny czy nie jest ono rażąco wyższe od innych pracowników zatrudnionych na tym samym stanowisku. W takiej sytuacji jak wywodzi Sąd Najwyższy mamy do czynienia z naruszaniem zasad współżycia społecznego w wyniku osiągania nieuzasadnionych korzyści z systemu ubezpieczeń społecznych kosztem innych ubezpieczonych[535]. Decydującą przesłanką odnośnie nie objęcia ubezpieczeniem nie jest nieważność tejże umowy, ale faktyczne nie pozostawanie w stosunku pracy, stosownie do art. 22 § 1 Kodeksu pracy.

Warto podkreślić, że osoba ubezpieczona przebywająca na urlopie wychowawczym podlega do ubezpieczenia emerytalnego, rentowego oraz do ubezpieczenia zdrowotnego. Nie podlega zatem do ubezpieczenia chorobowego i byłaby wyłączona z prawa do skorzystania z zasiłku macierzyńskiego[536], jednakże wolą ustawodawcy dodatkowo przyznano prawo do zasiłku macierzyńskiego ubezpieczonym przebywającym na urlopie wychowawczym, czyli zatrudnionym na podstawie umowy o pracę. Takiej możliwości nie mają zatem ubezpieczeni zatrudnieni na podstawie innego rodzaju umów, rodzących skutek dla ubezpieczeń społecznych[537]. W tym miejscu należy zauważyć, że należy odróżnić

[534] Zob. w szczególności wyrok SN z dnia 10 lutego 2006 r., I UK 186/05, niepublikowany.
[535] Zob. wyrok SN z dnia 6 lutego 2006 r., III UK 156/05, niepublikowany.
[536] Zob. orzeczenia SN, a w szczególności uchwałę SN z 12.06. 2002r. (III UZP 4/02, OSNAPiUS 2002, Nr 24, poz. 601).
[537] M. Gersdorf, B. Gudowska, *Społeczne ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe*, Warszawa 2011, s. 564-565.

pojęcia prawa do urlopu macierzyńskiego oraz prawa do zasiłku macierzyńskiego. Źródła prawa do urlopu macierzyńskiego należy wywodzić wprost z przepisów Kodeksu pracy, natomiast prawo do zasiłku macierzyńskiego jest wywodzone z ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa[538]. Podleganie do ubezpieczeń społecznych jest natomiast uregulowane w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych. W tym miejscu jedynie na marginesie należy wskazać, że okres urlopu macierzyńskiego należy wywodzić z art. 180 § 1 ustawy Kodeksu pracy urlop i wynosi on odpowiednio 20 tygodni w przypadku urodzenia jednego dziecka przy jednym porodzie, 31 tygodni w przypadku urodzenia dwojga dzieci przy jednym porodzie, 33 tygodni w przypadku urodzenia trojga dzieci przy jednym porodzie, 35 tygodni w przypadku urodzenia czworga dzieci przy jednym porodzie oraz 37 tygodni w przypadku urodzenia pięciorga i więcej dzieci przy jednym porodzie[539]. Podkreślenia wymaga fakt, że w artykule pomija się kwestię przyjęcia na wychowanie dziecka, stąd to zagadnienie nie jest analizowane. Należy zauważyć, że obok urlopu macierzyńskiego zasiłek macierzyński przysługuje także za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego, jednakże w tym zakresie istotne zmiany wprowadziła ustawa z dnia 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, która obowiązuje od dnia 17 czerwca 2013 roku[540], o czym szerzej w kolejnym rozdziale.

Nowe regulacje w zakresie świadczeń związanych z rodzicielstwem

Omawiając nowe regulacje w zakresie świadczeń związanych z macierzyństwem należy zauważyć, że od dnia 17 czerwca 2013 r. zmianie uległ wymiar dodatkowego urlopu macierzyńskiego, a zatem ulega zmianie także okres wypłaty zasiłku macierzyńskiego z tego tytułu. Zgodnie z powołaną wyżej nowelą ustawy będzie on wynosił odpowiednio do 6 tygodni, jeżeli urodziło się jedno dziecko, do 8 tygodni, jeżeli urodziło się więcej niż jedno dziecko oraz w okresie do 3 tygodni, w przypadku korzystania z uprawnień do minimalnego wymiaru urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego. Należy zauważyć, że do tej pory dodatkowy urlop macierzyński był udzielany na pisemny wniosek pracownicy albo pracownika, z zastrzeżeniem, że musiał być on złożony nie później niż w ciągu 7 dni przed planowanym terminem skorzystania z tego urlopu, nowela ustawy wydłuża

[538] Dz. U. z 2010 r. Nr 77, poz. 512, z późn. zm.
[539] A. Rzetecka- Gil, *Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia chorobowego w razie choroby i macierzyństwa.*, Warszawa 2009, s. 114.
[540] Dz. U. poz. 675.

ten okres do 14 dni. Wskazana ustawa rozszerza również uprawnienia ojca dziecka do korzystania z dodatkowego urlopu macierzyńskiego. Będzie mógł on skorzystać z niego w każdym przypadku, gdy z uprawnień do dodatkowego urlopu macierzyńskiego nie korzysta matka dziecka. Ustawodawca dopuścił również dzielenie urlopu pomiędzy rodziców, jednakże łączny ich wymiar nie może byc dłuższy od wymiaru dodatkowego urlopu macierzyńskiego. W przeciwieństwie do urlopu macierzyńskiego nie będzie nadal możliwe łączenie pracy zawodowej z pobieraniem zasiłku macierzyńskiego, w związku z przebywaniem na urlopie macierzyńskim. Należy zauważyć, że chociaż okres urlopu macierzyńskiego służy opiece nad dzieckiem to jest dopuszczalne, aby matka dziecka albo ojciec dziecka w tym okresie świadczyli pracę, także dla własnego pracodawcy, w szczególności na podstawie umowy zlecenia. Nadal zasiłek macierzyński w przypadku dodatkowego urlopu macierzyńskiego będzie ulegał pomniejszeniu, proporcjonalnie do wymiaru podjętej pracy. Stosowny wniosek powinien być do złożony do pracodawcy co najmniej na 14 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia świadczenia pracy, dotychczas ten okres wynosił 7 dni. Obecny stan prawny obliguje pracodawcę do uwzględnienia takiego wniosku, chyba że udzielenie takiej zgody nie będzie możliwe z uwagi na organizację pracy w danym zakładzie albo też rodzaj wykonywanej pracy.

Istotną zmianą związaną z wejściem w życie powołanej wyżej noweli jest wprowadzenie nowego rodzaju urlopu, za który przysługuje urlop macierzyński to jest urlopu rodzicielskiego. W przeciwieństwie od pozostałych urlopów, za które przysługuje zasiłek macierzyński, w przypadku urlopu rodzicielskiego wymiar tego urlopu jest niezależny od liczby urodzonych dzieci. Przysługuje on w wymiarze do 26 tygodni, bezpośrednio po wykorzystaniu dodatkowego urlopu macierzyńskiego. Urlop rodzicielski nie ma charakteru samoistnego, lecz stanowi pochodną prawa do urlopu macierzyńskiego oraz do dodatkowego urlopu macierzyńskiego, zatem warunkiem nabycia prawa do zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu rodzicielskiego jest wykorzystanie zasiłku macierzyńskiego za okres dodatkowego urlopu macierzyńskiego w pełnym wymiarze obowiązującym od 17 czerwca 2013 r. Warunkiem udzielenia urlopu rodzicielskiego jest złożenie pisemnego wniosku przez pracownika, nie później jednak niż na 14 dni przed rozpoczęciem korzystania z tego urlopu. Wymagane jest także, aby drugi z rodziców dołączył pisemne oświadczenie drugiego z rodziców o braku zamiaru korzystania z urlopu albo informację o okresie, w którym zamierza z tego urlopu skorzystać. Urlop rodzicielski jest udzielany jednorazowo albo w co najwyżej w trzech częściach, przy czym każda z nich nie może być krótsza niż 8 tygodni. Istotną nowością jest możliwość dzielenia się przez rodziców uprawnieniami

do urlopu rodzicielskiego oraz do zasiłku macierzyńskiego przysługującego za okres tego urlopu. Z urlopu rodzicielskiego i zasiłku macierzyńskiego mogą nawet korzystać jednocześnie oboje rodzice dziecka, jednakże łączny wymiar tych urlopów nie może w takim przypadku przekraczać maksymalnego wymiaru urlopu rodzicielskiego, tj. 26 tygodni. Urlop rodzicielski i zasiłek macierzyński może być wykorzystany maksymalnie w trzech częściach udzielonego rodzicom urlopu rodzicielskiego. Istnieje możliwość w czasie przebywania na urlopie rodzicielskim, podobnie jak w omawianym wyżej przypadku urlopu macierzyńskiego, łączenia opieki nad dzieckiem z pracą w nie większym wymiarze niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy. W takim przypadku zasiłek macierzyński jest pomniejszany proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy podjętej w czasie urlopu rodzicielskiego. Pracownica chcąc zmniejszyć liczbę formalności i ułatwić sobie całą procedurę może zgodnie z art. 179^1 Kodeksu pracy, nie później jednak niż w ciągu 14 dni po porodzie, złożyć pisemny wniosek o udzielenie jej, bezpośrednio po urlopie macierzyńskim, dodatkowego urlopu macierzyńskiego w pełnym wymiarze, a bezpośrednio po dodatkowym urlopie macierzyńskim - urlopu rodzicielskiego w pełnym wymiarze. Należy podkreślić, że termin 14 dni powinien być liczony od następnego dnia po porodzie. Jeżeli ostatni dzień terminu przypada na sobotę lub w dzień ustawowo wolny od pracy termin upływa w pierwszym dniu roboczym[541].

Omawiając powyższą możliwość należy jednak wyraźnie podkreślić, że nie dla każdego z ubezpieczonych taka decyzja będzie korzystna. Należy podkreślić, zgodnie ze stanowiskiem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, że przepisy ustawy w przypadku złożenia w terminie, co najmniej 14 dni przed przewidywaną datą porodu pisemnego wniosku o udzielenie, bezpośrednio po urlopie macierzyńskim, dodatkowego urlopu macierzyńskiego w pełnym wymiarze, a bezpośrednio po takim urlopie urlopu rodzicielskiego w pełnym wymiarze, przewidują że miesięczny zasiłek macierzyński wynosi 80% podstawy wymiaru zasiłku za cały okres odpowiadający okresowi tych urlopów. Jeżeli natomiast pracownica nie złoży takiego wniosku to zasiłek będzie wynosił 100% podstawy wymiaru zasiłku za okres odpowiadający okresowi urlopu macierzyńskiego oraz dodatkowego urlopu macierzyńskiego oraz 60% podstawy wymiaru zasiłku za okres odpowiadający okresowi urlopu rodzicielskiego. Jak podkreślał Zakład Ubezpieczeń Społecznych w stanowisku do projektu omawianej ustawy, możliwość złożenia wniosku z art. 179^1 Kodeksu pracy będzie neutralna dla pracownicy w przypadku urodzenia jednego dziecka przy jednym porodzie. Natomiast

[541] www.zus.pl.

w przypadku ciąży mnogiej takie rozwiązanie nie będzie już korzystne, ponieważ ustawodawca w tym przypadku przewidział dłuższy okres urlopu macierzyńskiego i dodatkowego urlopu macierzyńskiego, za który wypłacany jest zasiłek macierzyński. Podobne konsekwencje będzie miała rezygnacja z urlopu macierzyńskiego[542].

Należy podkreślić, że omówione zasady dotyczące zasiłku macierzyńskiego za okres urlopu macierzyńskiego, dodatkowego urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego i urlopu rodzicielskiego, należy stosować odpowiednio w odniesieniu do osób, które nie mają prawa do tych urlopów, ale mają prawo do zasiłku macierzyńskiego za okresy określone przepisami Kodeksu pracy jako okresy tych urlopów. Ta regulacja ma szczególne znaczenie dla osób, które podlegają do ubezpieczenia chorobowego z innego tytułu niż stosunek pracy, tj. do osób prowadzących działalność pozarolniczą i osób z nimi współpracujących, osób wykonujących umowy zlecenia i osób z nimi współpracujących oraz w odniesieniu do osób uprawnionych do zasiłku macierzyńskiego z tytułu urodzenia dziecka w czasie urlopu wychowawczego a także w stosunku do osób uprawnionych do zasiłku macierzyńskiego z tytułu urodzenia dziecka po ustaniu zatrudnienia[543].

Inne świadczenia związane z rodzicielstwem

Kobieta w okresie ciąży może liczyć także na inne szczególne regulacje. Zarówno wynagrodzenie za czas choroby, a także po jego wykorzystaniu zasiłek chorobowy wypłacany jest ubezpieczonym według podstawy wymiaru zasiłku wynoszącej 80%. Jeżeli natomiast lekarz posiadający przyznane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych prawo do wystawiania zaświadczeń lekarskich wystawi zaświadczenie lekarskie ZUS ZLA z kodem „B", ubezpieczona otrzyma zasiłek chorobowy wypłacany według podstawy wymiaru wynoszącej 100%. Kod „B" wpisany na zaświadczeniu oznacza, że kobieta na rzecz której został wystawiony znajduje się w okresie ciąży. Podobna regulacja jest przewidziana w przypadku świadczenia rehabilitacyjnego. Świadczenie to wypłacane jest w wysokości 90% wynagrodzenia albo przychodu, które stanowiło podstawę wymiaru zasiłku chorobowego za okres pierwszych 90 dni pobierania świadczenia. Po wykorzystaniu przez ubezpieczonego tego okresu jest ono wypłacane nadal, ale podstawa wymiaru jest już niższa i wynosi 75%. Natomiast jeżeli niezdolność do pracy przypada na okres ciąży, świadczenie przysługuje w wysokości 100% przez cały okres korzystania z tego świadczenia.

[542] *Ibidem.*
[543] *Ibidem.*

W tym przypadku świadczenie nie jest zatem obniżane po wykorzystaniu okresu 90 dni pobierania świadczenia. To, że świadczenia wypłacane jest według 100 % podstawy wymiaru oznacza, że świadczenie, czy też wynagrodzenie za czas choroby albo też zasiłek chorobowy będzie wyższy niż otrzymywane wynagrodzenie, ponieważ do podstawy wymiaru zasiłku wchodzą w szczególności premie, nagrody, czy też w przypadku pracowników jednostek budżetowych tzw. „trzynastka". Należy podkreślić, że dla celów obliczenia świadczenia rehabilitacyjnego podstawa wymiaru zasiłku chorobowego przyjęta do obliczenia tego świadczenia podlega waloryzacji od pierwszego dnia okresu, na który świadczenie zostało przyznane[544].

Omawiając problematykę świadczeń związanych z macierzyństwem nie można nie odnieść się również do urlopu wychowawczego. Okres przebywania na tym urlopie wynosi do 36 miesięcy, z tym, że co najmniej miesiąc tego urlopu musi być wykorzystany przez ojca dziecka. Za okres przebywania na urlopie wychowawczym przysługują składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe oraz na ubezpieczenie zdrowotne. Za okres przebywania na urlopie wychowawczym nie przysługuje zasiłek macierzyński. Istnieje natomiast możliwość otrzymania dodatku z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego. Dodatek ten w okresie korzystania z urlopu wychowawczego przysługuje w wysokości 400 złotych miesięcznie. O dodatek będą mogły się starać tylko te rodziny, w których dochód na jedną osobę nie przekroczył 539 zł. Dodatek przysługuje matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka, jeżeli dziecko pozostaje pod jego faktyczną opieką, uprawnionemu do urlopu wychowawczego, nie dłużej jednak niż przez okres 24 miesięcy kalendarzowych albo 36 miesięcy kalendarzowych, jeżeli sprawuje opiekę nad więcej niż jednym dzieckiem urodzonym podczas jednego porodu, albo 72 miesięcy kalendarzowych, jeżeli sprawuje opiekę nad dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności albo o znacznym stopniu niepełnosprawności. Dodatek przysługujący za niepełne miesiące kalendarzowe wypłaca się w wysokości 1/30 dodatku miesięcznego za każdy dzień. Kwotę dodatku przysługującą za niepełny miesiąc zaokrągla się do 10 groszy w górę. Należy zauważyć, że w przypadku równoczesnego korzystania z urlopu wychowawczego przez oboje rodziców lub opiekunów prawnych dziecka przysługuje jeden dodatek. Dodatek nie przysługuje natomiast jeżeli osoba uprawniona bezpośrednio przed uzyskaniem prawa do urlopu wychowawczego pozostawała w zatrudnieniu przez okres krótszy niż 6 miesięcy, podjęła

[544] *Ibidem.*

lub kontynuuje zatrudnienie lub inną pracę zarobkową w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, dziecko zostało umieszczone w placówce zapewniającej całodobową opiekę, w tym w specjalnym ośrodku szkolno-wychowawczym i korzysta w niej z całodobowej opieki przez więcej niż 5 dni w tygodniu, z wyjątkiem dziecka przebywającego w zakładzie opieki zdrowotnej oraz w innych przypadkach zaprzestania sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem oraz jeżeli wnioskodawca w okresie urlopu wychowawczego korzysta z zasiłku macierzyńskiego[545].

Podsumowanie

Niewątpliwie omawiane zmiany nie staną się wyłącznym przyczynkiem do podjęcia decyzji o powiększeniu rodziny, jednakże stanowią istotny sygnał, że ustawodawca dostrzega wagę problemów demograficznych i podejmuje kroki, które w istotny sposób poprawiają sytuacje ubezpieczonych. Okres przez który wypłacany jest zasiłek macierzyński został wydłużony dwukrotnie. Uelastyczniono również formy korzystania z urlopów, umożliwiono przerywanie części z nich, wzajemne wymienianie się przez matkę i ojca dziecka do prawa do skorzystania z nich. Należy podkreślić, że te decyzje wiążą się z znacznymi wydatkami z budżetu państwa, dlatego też tym bardziej należy docenić decyzję podjętą przez ustawodawcę. Może nie rozwiązuje ona wszystkich problemów, jednakże na pewno stanowi poważną pomoc materialną dla rodzin. Wydaje się, że zmianami w zakresie świadczeń związanych z macierzyństwem powinny pójść także zmiany w zakresie infrastruktury w postaci żłobków, przedszkoli, czy tez świetlic szkolnych, szczególnie w kontekście decyzji o obniżeniu wieku, w którym ustawodawca przewidział obowiązek szkolny.

[545] *Ibidem.*

Bibliografia

a) Akty prawne

1. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585, z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa Dz. U. z 2010 r. Nr 77, poz. 512, z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 28 maja 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw(Dz. U. poz. 675

b) Orzecznictwo

4. Wyrok SN z dnia 10 lutego 2006 r., I UK 186/05, niepublikowany
5. Wyrok SN z dnia 6 lutego 2006 r., III UK 156/05, niepublikowany
6. Uchwała SN z 12.06. 2002r. III UZP 4/02, OSNAPiUS 2002, Nr 24, poz. 601

c) Opracowania naukowe

7. Materiały własne stowarzyszenia Związek Dużych Rodzin „Trzy Plus"www.zus.pl
8. Gersdorf M., Gudowska B., „*Społeczne ubezpieczenia wypadkowe i chorobowe"*, Warszawa 2011
9. Jóźwiak J., Kotowska I., Matysiak A., „*Czy liczba urodzeń w Polsce musi spadać?"*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010, s.3-4, dostęp: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ_GUS__sem_31-03-_2010.pdf
10. Martusiewicz A., Piecyk K., „*Urlopy pracownicze i inne zwolnienia od pracy"*
11. Rzetecka- Gil A., „*Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia chorobowego w razie choroby i macierzyństwa"*, Warszawa 2009.
12. Staroń B., Piętka H., „*Świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego"*, Sł. Prac. Nr 2001/8.
13. Tymorek K., *Zasiłek macierzyński*, Służba Pracown. nr 1996/7/8

Rozdział XXI

Mazowiecka Sieć Ośrodków Doradczo - Informacyjnych w zakresie innowacji jako przykład dobrej praktyki Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego

Marcin Kwiecień[546]

Abstract

Importance of Regional Innovation Strategies in the development of Mazowieckie Province is extremely important. MSODI gives you the opportunity to work Marshal's Office, centers of research - development, universities and businesses. The project was supported by a significant increase in the intensity of the cooperation by creating a database necessary for this cooperation Regional Innovation Strategies in the Cohesion Policy for the period 2014-2020 will be focused on the implementation of smart specialization.

Wstęp

Kreowanie warunków pozwalających na zwiększenie konkurencyjności gospodarki w oparciu o rozwój innowacyjności oraz wiedzy jest istotnym zadaniem i wyzwaniem dla krajów Unii Europejskiej. W Polsce regionem o kluczowym znaczeniu dla gospodarki kraju jest Mazowsze.

Mazowiecka Sieć Ośrodków Doradczo- Informacyjnych w zakresie innowacji (MSODI)[547] jest jednym z priorytetowych projektów Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego w ramach tworzenia systemu wspierania i promowania postaw proinnowacyjnych i przedsiębiorczych w regionie oraz pomocy przedsiębiorcom w zakresie innowacji i transferu technologii.

Uruchomienie MSODI jest istotnym aspektem wdrażania Regionalnej Strategii Innowacji dla Województwa Mazowieckiego na lata 2007- 2015[548]. Regionalna Strategia

[546] **Marcin Kwiecień** - Student ekonomii II stopnia na Uniwersytecie Technologiczno- Humanistycznym w Radomiu.

[547]Wszelkie informacje na temat projektu dostępne są pod adresem http://www.msodi.mazovia.pl/, dostęp 30.10.2013.

[548] Uchwała Nr 72/08 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 21 kwietnia 2008, *Regionalna Strategia Innowacji dla Mazowsza 2007*-2015, UM Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2013.

Innowacji to kompleksowa wizja celów oparta na ocenach dostępnych środków i możliwości ich wykorzystywania oraz proponowany sposób i sekwencja działań dla wzrostu poziomu innowacyjności i rozwiązania dzięki nim kluczowych problemów danego regionu[549]. Dzięki funkcjonowaniu Sieci możliwa będzie realizacja spójnej polityki proinnowacyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem przedsiębiorstw. Realizowany projekt stanowi rolę dopełnienia w stosunku do dwóch projektów systemowych: „Budowa systemu monitoringu i podstaw ewaluacji wdrażania Regionalnej Strategii Innowacji dla Mazowsza" oraz „Podniesienie kompetencji kadr Urzędu Marszałkowskiego odpowiedzialnych za proces implementacji RSI - budowa profesjonalnych kadr regionu Mazowsza". Mazowsze dzięki wdrażaniu powyższych projektów kreuje kompleksowy system umożliwiający prawidłowe wdrożenie i monitorowanie Regionalnej Strategii Innowacji.

ISTOTA I POJĘCIE INNOWACJI

Pierwsze teoretyczne założenia zagadnienia innowacji pojawiły się w XIX wieku. Problematykę społeczno - ekonomicznych aspektów innowacji poruszali m.in. J.S. Mill w *Zasadach ekonomii politycznej*[550] oraz K. Marks w *Kapitale*[551]. Kamieniem milowym na drodze rozwoju teorii innowacji była koncepcja J. Szumpetera[552]. Uważał on, że rozwój gospodarczy dokonuje się dzięki przedsiębiorcom, których nazywał innowatorami, a wprowadzone przez nich innowacje określał jako siłę napędową rozwoju gospodarczego[553].

W drugiej połowie XX wieku, po zakończeniu dominacji teorii Keynesa miały miejsce powtórne analizy w obszarze teorii innowacji. J. Smookler twierdził, że ogromne środki wydawane przez przedsiębiorstwa na badania i rozwój kreują innowacje, które zmieniają przedsiębiorstwo, jego klientów oraz całą gospodarkę. Problematykę innowacji

[549] S. Łobejko (red.), *Strategiczne podejście do innowacyjności w regionie*, UM Województwa Mazowieckiego w Warszawie, Warszawa 2012, s.75.
[550] J.S. Mill, *Principles of Political Economy*, Longmans, Green, Read and Dyer, Londyn 1871, s.66.
[551] F. Engels, K. Marks, *Das Kapital - a Critigue of Political Economy*, Regnery Gateway, Waszyngton 1996, s.235.
[552] Według Szumpetera innowacja to:
a) wprowadzenie nowego towaru, z jakim konsumenci nie mieli jeszcze do czynienia;
b) wprowadzenie nowej metody produkcji, jeszcze nie wykorzystywanej w tej dziedzinie przemysłu;
c) otwarcie nowego rynku, czyli takiego ,na którym dany rodzaj krajowego przemysłu wcześniej nie działał;
d) zdobycie nowego źródła surowców lub półfabrykatów;
e) wprowadzenie nowej organizacji jakiegoś przemysłu.
[553] S. Łobejko (red.), *Strategiczne podejście do innowacyjności*…op.cit.,s.7.

podejmowali również przedstawiciele nurtu ekonomii instytucjonalnej drugiej generacji, m.in. G.Rosi, R. Rothwell, N. Rosenberg, G. Silverberg, L. Soete, B. Verspagen[554].

Poglądy J. Szumpetera oraz jego następców stały się podstawą teorii ekonomii innowacji (innovation economist), która jest – obok doktryny neoklasycznej i Keynesa- jedną z najważniejszych teorii ekonomicznych XX i XXI wieku. Założenia koncepcji ekonomii innowacji bazują na: wiedzy, innowacji, technologii i przedsiębiorczości. Bazując na dorobku teoretycznym ekonomii, innowację *(z łac. innovatio - odnawiać)* w najprostszy sposób można określić jako wprowadzenie nowych pomysłów w życie. Dla P. Druckera innowacja jest specyficznym narzędziem przedsiębiorczości. Zasób nie istnieje do czasu, gdy człowiek znajdzie zastosowanie dla czegoś, co występuje w przyrodzie.

Na gruncie polskim Z. Pietrasiński definiuje innowację jako celowo wprowadzoną zmianę, która polega na zastępowaniu dotychczasowego stanu rzeczy innym, ocenianym pozytywnie w świetle określonych kryteriów postępu[555]. Jeszcze inną definicję innowacji prezentuje S. Gomułka. Przez innowacje rozumie zarówno akt jakościowej zmiany w gospodarce, kiedy zaczyna się produkcja, jak i sam ten produkt[556]. W podręczniku Oslo Manual definiuje się innowacje, jako szereg działań o charakterze naukowym, technicznym, finansowym, organizacyjnym i handlowym, których celem jest opracowanie i wdrożenie nowych lub istotnie ulepszonych wyrobów i procesów, przy czym te wyroby i procesy są nowe przynajmniej z punktu widzenia wprowadzającego je przedsiębiorstwa[557].

Innowacje można podzielić ze względu na[558]**:**

a) obszar, jakiego dotyczą:

– innowacje produktowe - wprowadzenie na rynek nowego produktu, np. nowego smartfonu ;
– innowacje organizacyjne - wprowadzenie nowego procesu, np. nowy sposób podejmowania decyzji;
– innowacje społeczne - wdrożenie rozwiązań wychodzących naprzeciw oczekiwaniom społecznym(często tego typu innowacje wprowadzają instytucje państwowe, fundacje), np. system bezpłatnego szkolnictwa publicznego;

[554] Istotą tego podejścia była próba zrozumienia źródeł i determinant zmian w technologii, a nie tylko bazowanie na tradycyjnym podejściu i rozważaniu wpływu techniki i technologii na poszczególne elementy gospodarki.
[555] Z. Pietrasiński, *Ogólne i psychologiczne zagadnienia innowacji*, PWN, Warszawa 1971, s.9.
[556] S. Gomułka, *Teoria innowacji i wzrostu gospodarczego*, CASE, Warszawa 1998, s.17-20.
[557] *Oslo Manual – The Measurment of Scientific and technological Activities*, OECD, Paryż 2005, s.31.
[558] M. Karlik, *Zarządzanie innowacjami w przedsiębiorstwie. Poszukiwanie i realizacja nowatorskich projektów*, POLTEXT, Warszawa 2012, s.18-19.

– innowacje mające na celu wprowadzenie istniejącego produktu na nowy rynek, np. wykorzystanie dowodów osobistych z chipem jako dowodu zakupu biletu miesięcznego komunikacji miejskiej w Talinie;
– innowacje mające na celu zmianę prowadzenia działalności gospodarczej, np. rozwój fotografii cyfrowej spowodował zmniejszenie zapotrzebowania na wywoływanie kliszy fotograficznej;

b) kryterium nowości[559]:

– innowacja w skali światowej;
– innowacja w skali danego kraju/regionu/ miasta,
– innowacja w skali danego przedsiębiorstwa;

c) zakres zmian, jakie wywołują[560]:

– radykalne - występują sporadycznie, np. samochód, radio;
– rekombinacyjne- polegają na wykorzystaniu istniejących rozwiązań technologicznych, produkcyjnych i organizacyjnych w procesie powstania nowego produktu;
– modyfikacyjne - polegają na ulepszeniu istniejącego produktu;

d) zakres zmian jakie wywołują w danej branży:

– przełomowe - działające na branże destrukcyjnie lub tworzące nowy rynek;
– kontynuacyjne - kontynuujące rozwój technologiczny danej branży;

e) genezę innowacji [561]:

– zamknięte - powstałe w macierzystym przedsiębiorstwie;
– otwarte - powstałe w wyniku interakcji z zewnętrznymi podmiotami.

Innowacje to nie tylko wielkie , przełomowe wynalazki i idee, ale przede wszystkim szereg drobnych pomysłów, wdrożenie których generuje przychody dla przedsiębiorstwa, a w konsekwencji wpływa na poprawę jakości życia dla klientów[562].

CELE, MISJA ORAZ ZADANIA MSODI

Celem strategicznym projektu jest podniesienie wiedzy i świadomości na temat znaczenia innowacji dla rozwoju gospodarczego województwa[563]. Grupę docelową projektu

[559] J. Dąbrowski, I. Koładkiewicz, *Praktyki innowacyjne polskich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 1998 ,s. 138.
[560] J. Dąbrowski, I. Koładkiewicz, *Praktyki innowacyjne polskich*… op. cit., s.138.
[561] *Open Innovation In Global Networks*, OECD, Paryż 2008 , s. 37.
[562] M. Karlik, *Zarządzanie innowacjami w przedsiębiorstwie*... op. cit., s.19.

MSODI stanowią trzy grupy odbiorców: przedsiębiorcy prywatni, władze samorządowe oraz inne podmioty wspierające rozwój innowacyjności.

Misją MSODI jest promowanie i podejmowanie wszystkich możliwych, różnorodnych działań skierowanych na wzrost zainteresowania gospodarką innowacyjną, stymulowanie popytu na innowacje we wszystkich aspektach życia społecznego. Jednym z ważniejszych zadań Mazowieckiej Sieci Ośrodków Doradczo - Informacyjnych w zakresie innowacji jest budowa regionalnego partnerstwa wokół innowacji, w tym nawiązanie współpracy z uczelniami wyższymi, instytucjami otoczenia biznesu, firmami, izbami handlowymi oraz jednostkami samorządu terytorialnego w celu stworzenia jak najkorzystniejszych warunków do wzrostu innowacyjności przedsiębiorstw Mazowsza[564].

Wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu wskazują, że przedsiębiorcy mikro i mali nie są świadomi innowacyjności, nie posiadają wiedzy na czym może ona polegać, boją się wprowadzania rozwiązań proinnowacyjnych[565]. Przedsiębiorstwa średnie cechują się znacznie wyższą świadomością i aktywnością innowacyjną. Drugą istotną cechą grupy docelowej Sieci są przedsiębiorstwa nowo powstałe, oparte na wprowadzaniu wszelkich rozwiązań pozwalających na ukształtowanie przedsiębiorstwa i podniesienia jego konkurencyjności na rynku. Badania i analizy wskazują, że przedsiębiorstwa zakorzenione na rynku charakteryzuje rutyna zarządcza, która umożliwia przedsiębiorstwu stały rozwój lub wystarczającą właścicielom stagnację, więc opór wobec „nowego" jest znacznie większy[566]. Po trzecie należy objąć szczególnym zainteresowaniem przedsiębiorstwa , które są obecnie w fazie wzrostu, w której przechodzą one od zainteresowania inwestowaniem w podstawowe zasoby do zainteresowania w stymulatory intensywnego wzrostu.

Celem głównym działalności utworzonej Sieci MSODI jest umożliwienie wzrostu innowacyjności przedsiębiorstw Mazowsza poprzez kształtowanie i promowanie postaw proinnowacyjnych w regionie. Dla tak określonego celu głównego wypracowano cele operacyjne, którymi są:

a) umożliwienie podmiotom z sektora prywatnego lepszego dostępu do informacji na temat innowacyjności oraz wdrażania nowoczesnych technologii regionie;

---

[563]S. Łobejko (red.), *Praktyka wdrażania innowacji w firmach sukcesu Mazowsza*, UM Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2013, s.60.

[564] http://www.msodi.mazovia.pl/o-projekcie ,dostęp 30.10.2013.

[565]S. Łobejko(red.), *Dobre praktyki innowacyjne. Podręcznik przedsiębiorcy*, UM Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2010,s.73-76 oraz inne badania przeprowadzone w ramach projektu znajdujące się na stronie http://www.msodi.mazovia.pl/baza-wiedzy , dostęp 30.10.2013.

[566]S. Łobejko (red.), *Praktyka wdrażania innowacji w firmach sukcesu Mazowsza*, UM Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2013, s.62.

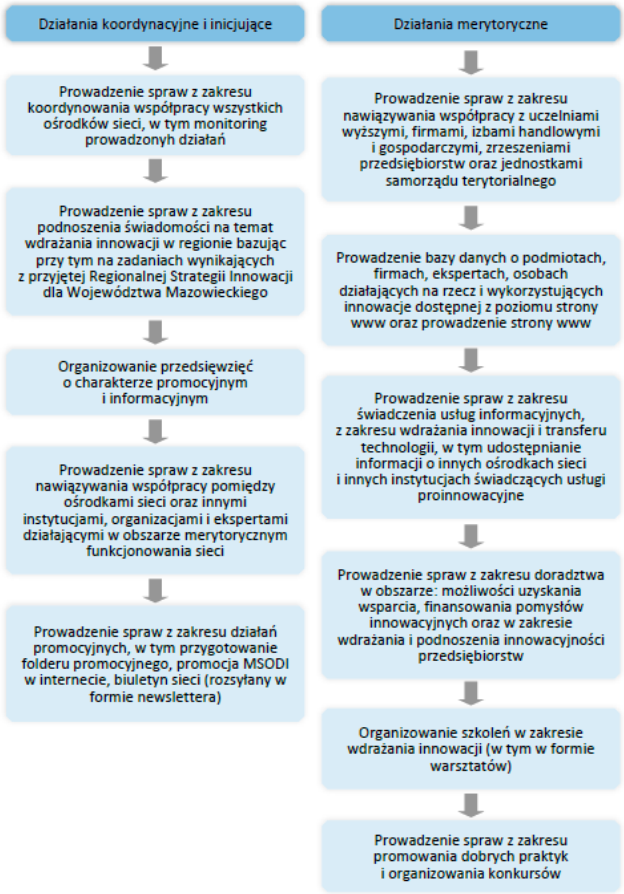
b) podniesienie świadomości w zakresie wprowadzania rozwiązań innowacyjnych u przedstawicieli sektora małych i średnich przedsiębiorstw i innych podmiotów uczestniczących w projekcie;

c) wsparcie w ramach MSODI obiegu doświadczeń przedstawicieli biznesu , ośrodków badawczo - rozwojowych oraz samorządu terytorialnego.

Na strukturę Mazowieckiej Sieci Ośrodków Doradczo - Informacyjnych w zakresie innowacji składają się:

a) Centralny Ośrodek Doradczo - Informacyjny w zakresie innowacji zlokalizowany w Departamencie Strategii i Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego w Warszawie. Zakres zadań tego ośrodka zostanie zaprezentowany na rysunku 1

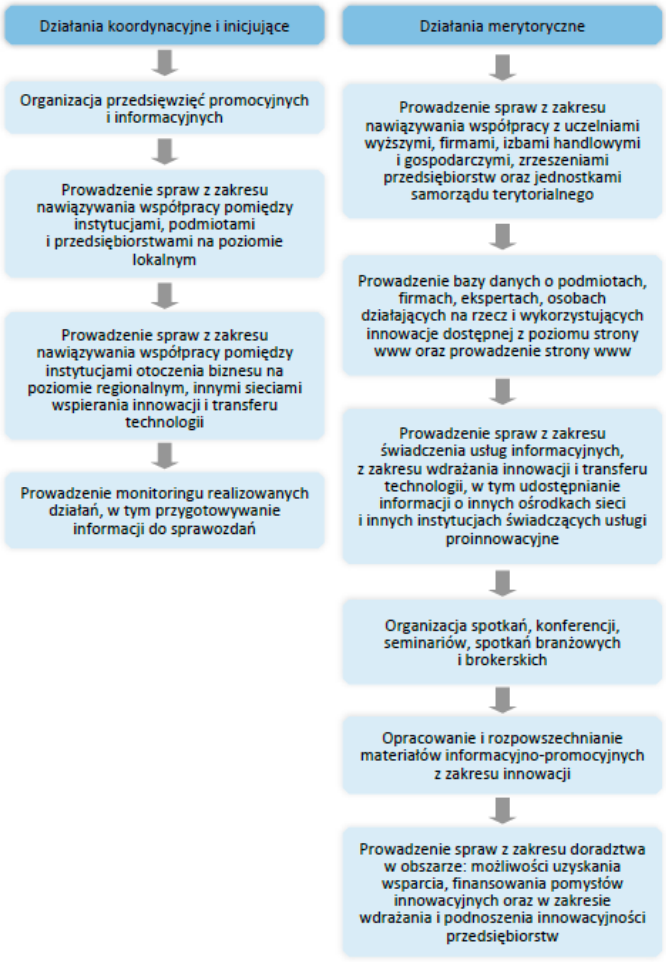
Rysunek 1. Zakres zadań centralnego ośrodka sieci



Źródło: S. Łobejko, A. Sosnowska (red.), *Komercjalizacja wyników badań naukowych. Praktyczny poradnik dla naukowców*, UM Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2013, s.116.

b) pięciu regionalnych Ośrodków Doradczo - Informacyjnych w zakresie innowacji działających w Delegaturach Urzędu Marszałkowskiego w następujących miastach: Ciechanów, Ostrołęka, Płock, Radom, Siedlce. Zakres zadań regionalnego ośrodka sieci obrazuje rysunek 2.

Rysunek 2. Zakres zadań regionalnego ośrodka sieci



Źródło: S. Łobejko, A. Sosnowska (red.), *Komercjalizacja wyników badań naukowych. Praktyczny poradnik dla naukowców*, UM Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2013, s.117.

RSI W POLITYCE SPÓJNOŚCI NA LATA 2014-2020

Rozwój gospodarczy Unii Europejskiej jest uzależniony od pokonania obecnych trudności i szybkiego wyjścia z obecnego kryzysu gospodarczego. Do realizacji tego celu niezbędna jest kompleksowa europejska strategia innowacyjności zgodna z założeniami

dokumentu noszącego nazwę *Unia innowacji* [567] opublikowanego w roku 2010, ukierunkowanego na inwestowanie w badania, innowacje i przedsiębiorczość w każdym państwie członkowskim i regionie UE w celu pełnego wykorzystania potencjału Europy.

W założeniach nowej Polityki Spójności UE na lata 2014-2020 przyjęto, że strategie innowacji krajowych/regionalnych na rzecz inteligentnej specjalizacji, to zintegrowane, lokalne programy transformacji gospodarczej, które umożliwiają realizację pięciu ważnych założeń[568]:

- ukierunkowanie wsparcia w ramach polityki i inwestycji na krajowe/regionalne, wyzwania i potrzeby w celu zapewnienia rozwoju opartego na wiedzy;
- wykorzystania mocnych stron, przewagi konkurencyjnej i potencjału doskonałości każdego kraju/regionu;
- wspieranie innowacji technologicznej i praktycznej oraz dążenie do stymulowania inwestycji w sektorze prywatnym;
- pełne zaangażowanie partnerów oraz zachęcanie do innowacji i eksperymentów;
- strategie są oparte na faktach i obejmują odpowiednie systemy monitorowania i oceny.

Tworzenie RSI w związku ze swoim wielowymiarowym charakterem oraz perspektywie czasowej wymaga ciągłego monitorowania.

WNIOSKI

Badania dotyczące analizy potrzeb doradczo - informacyjnych wśród przedsiębiorców oraz ośrodków wspierających rozwój innowacyjności Mazowsza wskazują, że najbardziej pożądaną formą wsparcia jest informacja, rozumiana jako platforma wiedzy o innowacyjności dająca dostęp do innych przedsiębiorstw, jednostek badawczo rozwojowych, jednostek samorządu terytorialnego oraz umożliwiająca bezpłatne wykorzystanie tych danych.

Mazowiecka Sieć Ośrodków Doradczo - Informacyjnych w zakresie innowacji jest biblioteką danych na temat gospodarki innowacyjnej w województwie mazowieckim. Wcześniej takie dane były rozproszone w publikacjach GUS jak i PARP[569].

[567] http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm , dostęp 30.10.2013.
[568] *Strategie badawcze i innowacyjne na rzecz inteligentnej specjalizacji*, Komisja Europejska, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialisation_pl.pdf , dostęp 30.10.2013.
[569] PARP- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, http://parp.gov.pl/index/main/ , dostęp 30.10.2013.

Od roku 2011 organizowane są infoseminaria z zakresu tematyki:

1. Innowacje w biznesie – przegląd dobrych praktyk;
2. Sukces budowany na innowacji – spotkanie dla studentów kierunków strategicznych;
3. Mazowiecki przedsiębiorca na rynkach międzynarodowych;
4. Innowacyjny biznes szansą regionu;
5. Open Innovation – jak skutecznie wykorzystywać zewnętrzne źródła innowacji;
6. User-driven-innovation – rynek źródłem innowacji;
7. Jak pozyskać kapitał na innowację? - przegląd dobrych praktyk i najskuteczniejszych narzędzi;
8. Eko – Innowacje w sektorze energetycznym;
9. Rozwój przez design ;
10. Partnerstwo w konkurencji – rozwój klastrów w regionie;
11. W poszukiwaniu innowacji – analiza potrzeb, a rozwój innowacyjny przedsiębiorstwa;
12. Budowanie potencjału innowacyjnego przedsiębiorstwa.

W dniach 15-16 października 2013 roku w Hotel Lord w Warszawie odbyła się międzynarodowa konferencja – spotkanie ze znanymi naukowcami – „Praktyczny wymiar nauki”[570] organizowana przez Samorząd Województwa Mazowieckiego, której celem było utworzenie platformy wymiany doświadczeń i wiedzy dotyczącej procesów komercjalizacji wyników badań naukowych, transferu technologii i wspierania innowacji.

Wydarzenie to okazało się dużym sukcesem, dzięki któremu utworzona została platforma współpracy pomiędzy innowacyjnymi przedsiębiorcami, pracownikami naukowymi oraz przedstawicielami administracji z województwa mazowieckiego. Platforma ta obejmuje przede wszystkim:

- bazę działań i inicjatyw podejmowanych przez podmioty zorientowane na gospodarkę innowacyjną ;
- bazę danych zasobów innnowacyjnych z różnych branż;
- informację na temat możliwości uzyskania dofinansowania na realizacje własnego projektu.

Realizacja projektu MSODI przez Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego umożliwi rozwój ośrodków wsparcia innowacyjności oraz wpłynie na wzrost potencjału innowacyjnego subregionów województwa mazowieckiego.

[570] http://www.msodi.mazovia.pl/wydarzenia/spotkania-ze-znanymi-naukowcami , dostęp 30.10.2013.

Bibliografia

a) Akty prawne

1. Uchwała Nr 72/08 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 21 kwietnia 2008. Publikacje Naukowe

b) Opracowania naukowe

2. Dąbrowski J., Koładkiewicz I., *„Praktyki innowacyjne polskich przedsiębiorstw”*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 1998
3. Engels F., Marks K., *“Das Kapital- a Critigue of Political Economy”*, Regnery Gateway, Waszyngton 1996
4. Gomułka S., *„Teoria innowacji i wzrostu gospodarczego”*, CASE, Warszawa 1998
5. Mill J.S., *“Principles of Political Economy”*, Longmans, Green, Read and Dyer, Londyn 1871
6. Karlik M., *„Zarządzanie innowacjami w przedsiębiorstwie. Poszukiwanie i realizacja nowatorskich projektów”*, Poltext, Warszawa 2013
7. *“Open Innovation In Global Network”s*, OECD, Paryż 2008
8. *“Oslo Manual – The Measurment of Scientific and technological Activities”*, OECD, Paryż 2005,
9. *„Regionalna Strategia Innowacji dla Mazowsza 2007*-2015”, UM Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2013
10. Łobejko S. (red.), *„Dobre praktyki innowacyjne. Podręcznik przedsiębiorcy”*, UM Województwa Mazowieckiego, Warszawa 201*0*
11. Łobejko S. (red.), *„Praktyka wdrażania innowacji w firmach sukcesu Mazowsza”*, UM Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2013
12. Łobejko S., Sosnowska A. (red.), *„Komercjalizacja wyników badań naukowych. Praktyczny poradnik dla naukowców”*, UM Województwa Mazowieckiego, Warszawa
13. Łobejko S. (red.), *„Strategiczne podejście do innowacyjności w regionie”*, UM Województwa Mazowieckiego w Warszawie, Warszawa 2012
14. Pietrasiński Z., *„Ogólne i psychologiczne zagadnienia innowacji”*, PWN, Warszawa 1971

***c)* Netografia**

15. MSODI, http://www.msodi.mazovia.pl/, dostęp 30.10.2013
16. PARP, http://parp.gov.pl/index/main/, dostęp 30.10.2013

17. *„Strategie badawcze i innowacyjne na rzecz inteligentnej specjalizacji”*, Komisja Europejska,http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialisation_pl.pdf, dostęp 30.10.2013.

Rozdział XXII

Zarządzanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego na tle wyzwań administracji

Ewelina Tomaszewska[571]

Abstract

This article defines strategic planning, examines circumstances of its effective use in state and local governments, and describes the planning process in detail. Strategic planning is an organization's process of defining its strategy, or direction, and making decisions on allocating its resources to pursue this strategy.

Wstęp

Ostatnie lata przyniosły szereg znaczących zmian w podejściu do zarządzania w administracji publicznej. W celu efektywniejszego osiągania i zaspokajania potrzeb społeczeństwa wprowadzono różnorodne narzędzia usprawniające jej funkcjonowanie. W procesie formowania rozwoju regionalnego, samorządy terytorialne korzystają z dokonań nauk o zarządzaniu. Droga dojścia do wysokiej jakości i wydajności świadczonych usług sprowadza do optymalizacji modelu zarządzania w oparciu o zasady zarządzania strategicznego. Niniejszy artykuł zawiera analizę zarządzania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego. Mając na względzie rozmiary redakcyjne tego artykułu poświęcę swoją uwagę tylko na wybranych kwestiach.

Zarządzanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego

Umiejętne zarządzanie strategiczne jest obecnie niezbędne dla poprawnego kierowania jednostką samorządu terytorialnego, dla skutecznej realizacji zadań publicznych zarówno na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym jak i europejskim. Wydajne i efektywne zarządzanie wymaga zarządzania strategicznego, zmierzającego do wielopłaszczyznowego

[571]**Ewelina Tomaszewska**- absolwentka Administracji na Uniwersytecie Technologiczno-Humanistycznym w Radomiu, od 2011 roku członek Studenckiego Koła Administratywistów „SKAUTH" od 2013 roku II- vice prezes. Autorka publikacji, uczestniczka licznych konferencji naukowych o zasięgu ogólnopolskim i międzynarodowym.

rozwoju bazującego na wypracowanej strategii. Strategia rozwoju dla jednostek samorządu terytorialnego odgrywa kluczową rolę, ma wiodące znaczenie w kreowaniu fundamentów rozwoju, jak również realizacji założonych misji i wizji oraz zdobywania nowych obszarów aktywności. Prowadzi do idei poprawy, za pomocą analiz, budowy strategii rozwoju regionalnego, aż do wdrożenia i realizacji przyjętych w niej założeń.

Przez zarządzanie strategiczne rozumie się procesy zarządzania nastawione na formułowanie i wdrażanie strategii, które zapewniają doskonałe dostosowanie organizacji do otoczenia i osiąganie jej strategicznych celów[572]. Zarządzanie strategiczne można przedstawić, jako proces złożony z trzech etapów: analizy, planowania i zarządzania, rozumianego jako etap realizacji opracowanej strategii[573]. W najprostszych słowach, zarządzanie strategiczne można określić, jako sposób przewidywania przyszłości oraz zaplanowanie i realizacja działań, które umożliwiają sprawne funkcjonowanie organizacji.

Skuteczne planowanie i wdrażanie długofalowej strategii rozwoju stanowi kluczowy element sukcesu oraz ma istotny wpływ na jakość i atrakcyjność oferowanych usług. Dla jednostek samorządu terytorialnego, kwestia zarządzania strategicznego i planowania działań jest bardzo istotna. Jest to organizacja, która stale funkcjonuje, wymagająca ciągłej poprawy jakości rządzenia, dostosowanej do obecnych możliwości i w znacznym stopniu zmierzająca do rozwoju regionów jak i całego kraju. Konkludując zarządzanie strategiczne w jednostce samorządu terytorialnego określa się, jako kompleksowy proces zarządzania nastawiony na formułowanie i wprowadzanie w życie skutecznych strategii oraz sposób podejścia do gospodarczych szans i wyzwań[574]. Na zarządzanie strategiczne składają się następujące elementy: planowanie, finansowanie, monitoring, wdrażanie i ewaluacja[575].

Planowanie strategiczne jest fundamentalnym etapem zarządzania strategicznego, niezbędnym instrumentem nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi. Planowanie rozwoju jest podstawową działalnością każdej władzy. Zasadniczym zadaniem samorządu terytorialnego jest określenie strategii rozwoju oraz opracowanie planów i programów zadań publicznych o charakterze gospodarczym, przestrzennym i finansowym. Podstawowe znaczenie przy tworzeniu tychże dokumentów odgrywa właściwa identyfikacja najważniejszych problemów gospodarczych i społecznych danej jednostki samorządu terytorialnego i na ich podstawie zbudowanie wizji dalszego jej rozwoju, przełożenie tej wizji

[572] B. Gliński, B. R. Kuc, P. Szczepanowski, *Zarządzanie strategiczne: geneza, rozwój, priorytety*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1996, str. 99.
[573] G. Gierszewska, M. Romanowska: *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa,* PWE Warszawa 2002, s. 17.
[574] R. W. Gryffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wyd. PWN, Warszawa 2005, s. 244.
[575] W. Dziemianowicz W.,K. Szmigiel-Rawska, P. Nowicka, A. Dąbrowska, *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej,* Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 16.

na konkretne działania ujęte w strategicznych i operacyjnych planach. Strategia jest zawsze funkcją władzy. Nie można jej powierzyć nikomu i nie można zdjąć z siebie odpowiedzialności za jej skutki lub ich brak[576]. Władze samorządowe, rozważając plany perspektywiczne analizują własne mocne i słabe strony, tak by uniknąć mogących wystąpić trudności. Z tego punktu widzenia planowanie strategiczne to świadomy, systematyczny i ukierunkowany na przyszłość proces, który pomaga władzom samorządowym przedstawić w uporządkowany sposób możliwości i zagrożenia, jakie pojawią się w przyszłości, co może sprzyjać - lub utrudniać - realizację misji przyjętej przez samorząd. Cechą racjonalnego działania i decyzji podejmowanych przez podmioty gospodarcze jest wydłużenie horyzontu planistycznego. Jednym z instrumentów nowoczesnego sposobu planowania strategicznego są wieloletnie plany finansowe. Planowanie wieloletnie jest zazwyczaj kojarzone z poziomem budżetu państwa, jako jeden z istotniejszych mechanizmów racjonalizowania wyborów w polityce finansowej państwa. Istotny postęp w wydłużeniu horyzontu planowania budżetowego wniosła ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240), w której pojawiła się po raz pierwszy idea „Wieloletniego planu finansowego państwa". Przez przedsięwzięcia wieloletnie określone w przytoczonej ustawie należy rozumieć:

a) programy, projekty lub zadania, w tym związane z;
    - programami finansowanymi z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), jak również innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi,
    - umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym;
b) umowy, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy;
c) gwarancje i poręczenia udzielane przez jednostki samorządu terytorialnego[577].

Wieloletni plan finansowy państwa ma charakter narzędzia strategicznego, co potwierdzają jego związki ze średniookresową strategią rozwoju zawartą w ustawie

[576] E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne mogą wpływać na przedsiębiorczość*, Polska Fundacja Pomocy i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998, s. 111.
[577] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

o zasadach prowadzenia polityki rozwoju kraju[578]. Charakterystyka istoty Wieloletniego planu finansowego państwa oraz przewidzianych zasad jego funkcjonowania, zwłaszcza relacji z roczną ustawą budżetową, prowadzi do wniosku, że planowanie finansowe (budżetowe) w gruncie rzeczy jest odmianą tzw. planowania kroczącego, czyli takiego, w którym dokonuje się urealnienia planowanych wielkości finansowych i ogólnie makroekonomicznych w zależności od rozwoju sytuacji gospodarczej i społecznej kraju.

„Wieloletni plan finansowy państwa" określa:

- podstawowe wielkości makroekonomiczne
- kierunki polityki fiskalnej
- prognozę dochodów i wydatków budżetowych
- kwotę deficytu budżetowego
- potrzeb pożyczkowych budżetu

Wieloletni plan finansowy państwa jest zaprojektowany zgodnie z ustawą o finansach publicznych. Sformułowane w nim zostały cele polityki społeczno-gospodarczej państwa z wyeksponowaniem nowego modelu zarządzania rozwojem kraju. Wskazano tzw. filary rozwoju, obszary strategiczne oraz priorytety. Idea nowego modelu zarządzania rozwojem opiera się na wydłużeniu horyzontu czasowego planowania.

W metodzie budowy WPFP zwraca uwagę podejście zadaniowe, które wyraża się w zadaniowym sformułowaniu trzech następujących filarów:

- innowacyjności (modernizacji),
- terytorialnie zrównoważonym rozwoju,
- efektywności[579].

Wieloletni Plan Finansowy Państwa jest dokumentem pełniącym rolę przewodnika w dążeniu do celu. W jednostce samorządu terytorialnego podstawowym instrumentem zarządzania strategicznego jest strategia rozwoju. Można zdefiniować ją jako długookresowy program, zawierający zbiór celów rozwoju (strategicznych i operacyjnych) oraz określający sposoby postępowania zapewniające ich realizację w warunkach racjonalnego wykorzystania istniejących zasobów. Utworzenie strategii jest procesem ciągłym, który nie ogranicza się tylko do fazy stworzenia dokumentu. Planowanie operacyjne powinno wynikać ze strategii rozwoju, a nie odwrotnie. Istotą jest budowanie spójnych, powiązanych z dokumentem strategii, planów operacyjnych oraz stały monitoring osiągania postępów prac i efektów

[578] Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. nr 227, poz. 1658 z późn. zm.
[579] S. Owsiak, *Wieloletnie planowanie finansowe a funkcjonowanie budżetu zadaniowego*, „*Studia BAS. Budżet zadaniowy*", 2013, 1 (33), s. 45.

bezpośrednich, a także okresowa ewaluacja efektów odroczonych i ewentualna nowelizacja założeń strategii.

Proces budowy strategii obejmuje następujące etapy:

- opracowywanie diagnozy stanu faktycznego, w którym uwzględnia się dane zawierające informacje o aktualnej sytuacji demograficznej, społeczno-gospodarczej, oraz stanu infrastruktury technicznej i społecznej oraz potencjał finansowy;
- analiza SWOT, która pozwala ocenić obecną i przyszłą sytuację jednostek samorządu terytorialnego. Analiza ta ma na celu określenie silnych i słabych stron, a także wykrycie szans i potencjalnych zagrożeń (zidentyfikowanie problemów stanowi podstawę do określania przyszłych celów);
- stworzenie wizji, przedstawiającej oczekiwany w przyszłości obraz jednostki samorządu terytorialnego oraz warunków życia mieszkańców;
- utworzenie planu rozwoju społeczno-gospodarczego, opracowanie misji i celów strategicznych rozwoju. Efektem sformułowania misji będzie wypracowanie jednoznacznych celów, wyróżniających daną jednostkę na tle innych jednostek. Deklaracja misji powinna być czytelna i zrozumiała, ważne jest także, by była trwała;
- zdefiniowanie celów operacyjnych i zadań realizacyjnych, oraz wybór zadań, których wykonanie należy podjąć w szczególności;
- wyznaczenie warunków finansowych i możliwości realizacji strategii, definiując ją jako realny program społeczno- gospodarczy, a nie niemożliwe do spełnienia pragnienia.

Następny etap w zarządzaniu strategicznym stanowią czynności związane z wdrażaniem strategii w życie. Wdrażanie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego jest zespołem czynności służących:

- osiągnięciu postawionych w tej strategii celów, w tym szczególnie przez realizację zawartych w niej przedsięwzięć inwestycyjnych, usługowych, administracyjnych, organizacyjnych i prawotwórczych,
- koordynacji w czasie i przestrzeni realizacji ww. przedsięwzięć,
- monitorowaniu realizacji ww. przedsięwzięć i weryfikacji stopnia osiągnięcia celów postawionych w strategii,
- monitorowaniu i korygowaniu czynności służących organizacji wdrażania strategii,

- monitorowaniu aktualności treści strategii i korygowaniu jej w odpowiednich momentach[580].

W etapie tym zostały wyznaczone trzy procesy zarządzania: zarządzanie zasobami ludzkimi, zarządzanie informacją i zarządzanie finansami. Wdrażanie strategii wymaga uruchomienia szeregu czynności związanych z pełnym wykorzystaniem zasobów

Zarządzanie zasobami ludzkimi ma przyczynić się do kreowania rzeczywistości przez wspomaganie organizacji publicznej w procesach adaptacyjnych, związanych z dostosowaniem się do zmian w otoczeniu. Otwartość organizacji publicznych na wpływ otoczenia jest pożądany ze względu na fakt, że sprzyja dostosowaniu ich działalności do potrzeb publicznych.

Posiadanie odpowiednich kompetencji przez pracowników, efektywne rozwijanie i umiejętne wykorzystywanie pomaga w realizacje strategii organizacji[581]. Postawa pracownika urzędu ma ogromne znaczenie dla charakteru, sposobu funkcjonowania i wizerunku całej organizacji. Instrumentami posługującymi się do zarządzania personelem urzędu są: rekrutacja, motywacja i wynagrodzenie, ocena pracowników, szkolenia kadr. Istotnym elementem zmian w organizacjach publicznych jest dostosowywanie systemu zarządzania zasobami ludzkimi do zmian zachodzących w otoczeniu. O wzroście znaczenia czynnika ludzkiego w organizacji zadecydowały m.in. rosnące koszty pracy w nowoczesnej organizacji, dostrzeżenie motywacyjnej roli stosunków interpersonalnych, wrażliwość personelu na nieodpowiednie traktowanie, zwiększenie innowacyjności i kreatywności pracowników[582].

W organizacjach publicznych można zaobserwować małą rolę systemów wynagradzania opartych o wyniki, czy innych, wykorzystujących motywację ekonomiczną technik. Ponadto istnienie małej zależności pomiędzy wynikami pracy a otrzymywanym wynagrodzeniem nie sprzyja zaangażowaniu w działania organizacyjne. Problem administracji samorządowej jest związany z pełnym wykorzystaniem zasobów będących w dyspozycji samorządów. Można zauważyć duże braki w odpowiednich systemach motywacyjnych, szkoleniowych czy kształtowania ścieżki rozwoju zawodowego pracowników samorządowych. Pomimo obowiązku prowadzenia otwartego naboru pracowników

[580] A. Sztando, *Wdrażanie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego* [w:] S. Korenik, A. Dybała (red.): *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 189.
[581] A. Noworól, Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regio-nalnej i lokalnej, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 102.
[582] W. Karna, *Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011, s. 69.

samorządowych czy dokonywania okresowych ocen pracowniczych efekty tych prac są daleko niezadowalające. Brak procedur awansu poziomego i pionowego w ramach organizacji, brak uzależnienia premii uznaniowej od faktycznego zaangażowania czy efektów pracy, czy rozproszenie odpowiedzialności za popełniane błędy nie nastrajają pozytywnie do uznania doskonałości wykorzystania zasobów pracowniczych.

Wreszcie niezwykle istotnym czynnikiem zmian wpływających na organizację publiczną jest postępująca w szybkim tempie informatyzacja gospodarki i społeczeństwa. Współczesny świat zmusza organizacje publiczne do ciągłego pozyskiwania nowych informacji. Problemy, które obecnie pojawiają się w zarządzaniu organizacją publiczną wymagają znacznie większej ilości informacji niż parę lat temu.

Należy więc wyraźnie podkreślić, że złożoność i różnorodność warunków, które wpływają na zmiany w zarządzaniu we współczesnych organizacjach publicznych sprawiają, że muszą one nieustannie analizować swoją sytuację i otoczenie, w którym funkcjonują. Organizacje publiczne nie mogą ignorować sygnałów płynących z otoczenia. Muszą podejmować wszelkiego typu działania, które pozwolą na dalsze funkcjonowanie i rozwój organizacji publicznej w tym otoczeniu.

Ostatni z niezbędnych elementów procedury wdrożeniowej to źródła finansowania. Integralną częścią procedury wdrożeniowej staje się wieloletni plan inwestycyjny lub wieloletni plan finansowy. W przypadku wielu planów strategicznych wskazuje się wszelkie istniejące źródła finansowania realizacji wszystkich możliwych działań samorządów terytorialnych. Argumentuje się to dążeniem do tego, aby w strategii znalazły się wszystkie pożądane zadania, na które można pozyskać środki pozabudżetowe, z jednoczesną akceptacją, że spośród nich zrealizowane zostaną głównie te, na które uda się owe środki pozyskać. Wobec częstego uzależnienia możliwości uzyskania zewnętrznego wsparcia finansowego danego przedsięwzięcia (ze środków unijnych) od uwzględnienia go w strategii, podejście takie nie wydaje się pozbawione logiki. Podsumowując informacje zawarte, należy stwierdzić, że nawet jeśli części diagnostyczna i planistyczna strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego pozbawione są wad, system wdrażania pozostaje składnikiem przesądzającym o jej sukcesie. Niezbędne są zatem dwa procesy łączące teorię planowania strategicznego z realnymi procesami samorządowymi. Pierwszym z nich jest rozwój koncepcji systemów wdrażania strategii dostosowanych do rodzaju jednostki, natomiast drugim ich ciągła weryfikacja praktyczna i doskonalenie. Ich efektem powinno być upowszechnienie i wzrost jakości zarządzania

strategicznego w samorządach wszystkich szczebli, co z pewnością objawi się wzrostem tempa i efektywności rozwoju społeczno-gospodarczego całego kraju[583].

Wdrażanie strategii wymaga stworzenia odpowiedniego zaplecza organizacyjnego. Muszą się na nie składać wystarczające zasoby materialne i niematerialne. Kluczowym z tego punktu widzenia wyzwaniem jest stworzenie sprawnego systemu dostarczania informacji i zarządzania wiedzą. Pozwala on na sterowanie organizacją przy zmieniających się warunkach wewnętrznych i zewnętrznych oraz kontrolę dokonywanych postępów. W przypadku administracji publicznej konieczną składową tego systemu jest ewaluacja organizacji jako praktyka dostarczająca informacji o unikalnym charakterze oraz posiadająca duży potencjał praktycznego wykorzystania.

Trzeci etap w koncepcji zarządzania strategicznego jednostką samorządu terytorialnego dotyczy kontroli i ewaluacji. Ocena procedur postępowania wymaga prowadzenia stałego monitoringu realizowanej strategii. Dotyczy to zarówno etapu planistycznego jak i wdrożeniowego. Monitoring jest narzędziem sprawdzającym poprawność przebiegu całokształtu działań. Jego zadaniem jest sprawdzanie poprawności wdrażania interwencji i korygowanie, jeśli proces odbiega od założonego planu. Rozróżniamy monitoring finansowy i monitoring rzeczowy. Ten pierwszy weryfikuje płynność wydatkowania funduszy (tzw. poziom absorpcji środków publicznych), ten drugi – postępy rzeczowe zgodne z założonymi wyjściowymi wskaźnikami działań, produktów, a czasami również rezultatów. Ewaluacja jest natomiast narzędziem weryfikacji efektów działania i wyjaśnieniem mechanizmu stojącego za sukcesem lub niepowodzeniem. Zadaniem ewaluacji jest ocena wartości i jakości interwencji publicznej i zweryfikowanie trafności założeń, na których się ona opierała. Ich przedmiotem mogą być również tematyczne aspekty programów. Są to tak zwane ewaluacje horyzontalne (np. ewaluacja zastosowania zasady partnerstwa w różnych programach rozwoju regionalnego)[584].

Zarządzanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego stanowi wiele wyzwań oraz zawiera wiele pułapek. Ewaluacja może służyć jako istotne wsparcie procesu strategicznego, jednakże nigdy nie zastąpi doświadczenia wykwalifikowanych i obytych z tym narzędziem osób. Nie wyręczy ich w podejmowaniu kluczowych decyzji stanowiących o wyborze kierunków rozwoju jednostek samorządu terytorialnego ani w określaniu hierarchii

[583] A. Sztando, *Wdrażanie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego* [w:] S. Korenik, A. Dybała (red.): *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 194 i n.

[584] K. Olejniczak, ***Monitoring i ewaluacja*** [w:] Górniak Jarosław, Mazur Stanisław (red.): *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 245 i n.

jej celów. Ewaluacja może bez wątpienia służyć jako swoisty rodzaj systemu nawigacyjnego informujący o zmianach w otoczeniu, ale nigdy nie może pełnić roli „automatycznego pilota" kierującego poczynaniami decydentów[585].

Podsumowanie

Zarządzanie strategiczne w jednostkach samorządowych, aby było efektywne musi mieć na stałe wbudowane narzędzia kontrolne, monitoring i ewaluację, jako gwarant realizacji celów strategicznych oraz wyegzekwowania misji organizacji. Zarządzanie strategiczne wymaga udziału członków korpusu służby cywilnej, w tym władz jednostek w podejmowaniu decyzji strategicznych oraz zaangażowania jej interesariuszy.

Obowiązkiem jednostek samorządu terytorialnego jest ciągły rozwój, świadczy o tym wdrażanie coraz to nowszych metod poprawy jakości zarządzania (systemy ISO czy metoda CAF). Wiedza i świadomość społeczeństwa o przydatności wdrażanych metod jest wciąż niewystarczająca. Obecnie ich wdrożenie wiąże się z przejawem zwiększenia prestiżu jednostek, a nie z racjonalną chęcią zoptymalizowania wydatków publicznych. Każdy z etapów zarządzania strategicznego jest ze sobą ściśle powiązany, świadczą o tym działania, które w późniejszych etapach podlegają ocenie i nieustannemu monitoringowi. Zarządzanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego jest niezbędne z racji zaspokojenia zmiennych w czasie potrzeb wspólnoty i stanowi poważne wyzwanie dla administracji publicznej. Konieczne jest aby podporządkować podejście do osiągania celów z bieżącego na przyszłościowy, opracowanie wydajnych metod kreujących ciągły postęp, dający możliwość efektywnego zaspokojenia potrzeb. W większości samorządów systematyczne planowanie wieloletnie oraz tworzenie strategii rozwojowych jest już standardem, również wysokim poziomem działania cechuje się poczucie własnej skuteczności. Obowiązek stosowania instrumentów zarządzania strategicznego jest zatem opłacalnym czynnikiem w drodze ku usprawnieniu i zwiększeniu skuteczności i efektywności w działaniach jednostek samorządu terytorialnego.

[585] A. Haber, M. Szałaj, *Ewaluacja organizacji a zarządzanie strategiczne* [w:] A. Haber, M. Szałaj (red.): *Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym,* Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010, s. 72.

Bibliografia:

a) Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. z 2009, Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
2. Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658, z późn. zm.

b) Opracowania naukowe

3. Bończak-Kucharczyk E., Herbst K, Chmura K, „*Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość”*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Polska Fundacja Promocji Małych I Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998.
4. Dziemianowicz W., K. Szmigiel-Rawska, P. Nowicka, A. Dąbrowska, „*Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej”*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012
5. Gierszewska G., Romanowska M., „*Analiza strategiczna przedsiębiorstwa”*, PWE Warszawa 2002
6. Gliński B., Kuc B. R., Szczepanowski P., *„Zarządzanie strategiczne: geneza, rozwój, priorytety”*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1996
7. Gryffin R. W., „*Podstawy zarządzania organizacjami”*, Wyd. PWN, Warszawa 2005
8. Haber A., Szałaj M., „*Ewaluacja organizacji a zarządzanie strategiczne”* [w:] A. Haber, M. Szałaj (red.): „*Ewaluacja w strategicznym zarządzaniu publicznym”,* Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010
9. Karna W., „*Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej”*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011
10. Noworól A., „*Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej”*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007
11. Olejniczak K., ***Monitoring i ewaluacja*** [w:] J. Górniak, S. Mazur (red.): „*Zarządzanie strategiczne rozwojem”*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012
12. Owsiak S., „*Wieloletnie planowanie finansowe a funkcjonowanie budżetu zadaniowego”*, „*Studia BAS. Budżet zadaniowy*”, 1 (33), Warszawa 2013
13. Sztando A.., „*Wdrażanie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*” [w:] S. Korenik, A. Dybała (red.): „*Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego*

na początku XXI wieku”, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010

Rozdział XXIII

Logistyka w zarządzaniu kryzysowym w samorządzie

Dorota Stanik,[586]

Abstract

Emergency logistics theoretical solutions gives you the ability to, which are forming, leading and controlling the supply processes and service processes in logistics chains, which are formed in order to help injured people in emergencies. Her goal is to reach all those affected, life-saving for the sick and the wounded, taking care of the safe delivery of supplies and logistics services and medical products to all who need it as soon as possible. It should be noted here that provide procurement and logistics services, and medical devices shall be deemed effective when they reach all audiences at the right time, a place, in the right form or in a proper State, reasonable, and so necessary for survival. As we all know good people is the most important thing, so all these criteria to meet in order to be considered a supply for fully effective. For providing the Group correspond to the ZZK, which operate by crisis management teams. In the event of danger, when the population does not have its own means of nutrition, government entities are required to provide them in quantities that are accurately presented in the instructions on evacuation of people, animals and Shimmers in the event of a mass emergency, developed by the Office of the head of civil defense.

Wstęp

Logistyka w zarządzaniu kryzysowym w poniższym artykule postrzegana jest jako działania logistyczne, wykonywane na rzecz ratowania ludzi, mienia jak i zwierząt w sytuacjach kryzysowych, w wyniku zagrożeń o charakterze niemilitarnym. Składają się na nią dwa elementy: teoria, którą zajmuje się logistyka sytuacji kryzysowych oraz praktyka, czyli zabezpieczenie logistyczne ludności poszkodowanej.

W tym momencie należy zwrócić uwagę co jest misją a co celem działań logistycznych w sytuacjach kryzysowych. Do misji należy zaliczyć niewątpliwie ratowanie życia i zdrowia

[586] Dorota Stanik – studentka I roku II stopnia Administracji, stypendystka Stypendium Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na rok 2012/2013, członek Studenckiego Koła Administratywistów „SKAUTH".

rannym i chorym jak i zagwarantowanie wszystkim ludziom potrzebującym warunków koniecznych do przeżycia w tych sytuacjach.[587]

Natomiast jeśli chodzi o cel działań logistycznych należy tutaj niewątpliwie wskazać organizację niezbędnych środków zaopatrzenia, a także usług logistycznych oraz medycznych jak również, co najważniejsze dotarcie z tym wszystkim do jak największej liczby osób potrzebujących w jak najkrótszym czasie, oczywiście w miarę możliwości.

Nawiązując do logistyki w sytuacjach kryzysowych należy zwrócić uwagę iż, nie jest to tylko zagadnienie zajmujące się zaopatrzenia i świadczenia usług specjalistycznych i gospodarczo – bytowych na rzecz ludności poszkodowanej, ale także zabezpieczeniem logistycznym podmiotów np. ekip czy instytucji, które zarządzają działania ratownicze i prewencyjne.[588]

Mówiąc o zagrożeniach mających charakter niemilitarnych, należy do nich zaliczyć katastrofy naturalne, awarie techniczne, działania terrorystyczne czy niepokoje społeczne.

Definicja i istota logistyki

Ogólny termin „logistyka" pochodzi ze starożytnej Grecji. Posiadała wiele znaczeń oraz form. Do najczęściej używanych było *logistike* - sztuka kalkulowania, *logos* - liczenie, słowo, rozum, myśl oraz *logikos* – nauka o regułach poprawnego myślenia.[589] Mając powyższe na uwadze można uznać, że logika to nic innego jak nauka polegająca na sztuce właściwego kalkulowania, myślenia i planowania w sposób racjonalny do konkretnej sytuacji. Ponadto logistyka jest odpowiedzialna za organizację przepływów oraz za połączenie funkcji zarządzania. Można ją definiować jako:

- ogół działań dotyczących obiegu materiałów i wyrobów łącznie z systemami informacyjnymi a także z systemami sterowania[590]
- proces planowania, kontroli a także realizacji zdolności ekonomicznej, wydajność przepływu surowców, produkcji niezakończonej i wyrobów gotowych oraz związanych z tym informacji od miejsca pochodzenia o miejsc konsumpcji, co prowadzi do zaspokojenia wymagań klienta[591]

[587] W. Nowak, E. Nowak., *Podstawy logistyki w sytuacjach kryzysowych z elementami zarządzanie logistycznego*, wyd. AON, Łódź – Warszawa 2009, s. 7.
[588] *Ibidem.*
[589] E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2009, s. 12.
[590] J. Penc, *Leksykon biznesu*, wyd. Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1997, s. 20.
[591] S. Krawczyk, *Zarządzanie procesami logistycznymi*, wyd. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001, s. 32.

Logistykę można również traktować jako *„obszar wspomagania procesów zarządzania w okresie życia produktu lub system efektywnego wykorzystania zasobów zapewniający uwzględnienie elementów logistycznych podczas wszystkich faz cyklu produktu rak, aby regulacja tego systemu w odpowiednich odstępstwach czasowych prowadziła do efektywnego wykorzystania zasobów”*.[592]

Biorąc od uwagę logistykę w sytuacjach kryzysowych należy zwrócić uwagę, że jest ona nową dyscypliną naukową, która powstała na przełomie XIX i XX wieku. Wywodzi się od logistyki wojskowej, której korzenie można znaleźć w Marynarce Wojennej Stanów Zjednoczonych Ameryki na przełomie XIX i XX wieku a także od logistyki cywilnej, której początki datuje się na 50. i 60. Lata XX wieku. Najważniejsze różnice jakie można dostrzec między logistyką sytuacji kryzysowych a logistyka wojskową i cywilną to:

- podmiotem obsługi w sytuacji kryzysowych są ludzie poszkodowani zaś w logistyce wojennej to wojsko zarówno szkolące jak i walczące, a w logistyce cywilnej są to różni klienci działający na konkurencyjnym rynku
- środowiskiem działania są obszary reagowania kryzysowego, zaś w logistyce wojskowej to pole walki, natomiast w logistyce cywilnej jest nim wolny rynek formujący popyt i podaż
- nadrzędny cel funkcjonowania zakłada zagwarantowanie warunków umożliwiających przetrwanie wszystkim osobom poszkodowanym, w logistyce wojskowej jest nim gwarancja wysokiej skuteczności zabezpieczenia logistycznego wojsk, logistyka cywilna ma na celu maksymalizacje zysków przedsiębiorstwa.[593]

Wszystkie te różnice obrazuje tabela 1.

Tabela 1. Różnice zachodzące między logistyką w sytuacjach kryzysowych a logistyką wojskową i logistyką cywilną.

RODZAJE	LOGISTYKA W SYTUACJACH KRYZYSOWYCH	LOGISTYKA WOJSKOWA	LOGISTYKA CYWILNA
PODMIOT	LUDNOŚĆ	WOJSKA	KLIENCI DZIAŁAJĄCYM NA KONKURENCYJNYM

[592] D. Kisperska – Moroń, *Wpływ tendencji integracyjnych na rozwój zarządzania logistycznego*, wyd. Akademia Ekonomiczna, Katowice 1999, s.12.
[593] E. Nowak, *Logistyka…*, op. cit., s. 18.

	POSZKODOWANA		RYNKU
ŚRODOWISKO	REJONY REAGOWANIA KRYZYSOWEGO	POLE BITWY	WOLNY RYNEK
CEL	ZAPEWNIENIE WARUNKÓW OSOBOM POSZKODOWANYM	ZABEZPIECZNIE LOGISTYCZNE WOJSK	MAKSYMALIZACJA ZYSKÓW PRZEDSIĘBIORSTWA

Źródło: Opracowanie własne na podstawie E. Nowak, *Logistyka w sytuacjach kryzysowych*, wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2009, s. 18.

Znaczenie logistyki w zarządzaniu kryzysowym

Na początku wyjaśnijmy podstawowe pojęcia związane z tą tematyką. Pierwsze z nich to zarządzanie logistyczne. Jest ono niewątpliwie jednym z najważniejszych obszarów empirycznych oraz teoretycznych w logistyce. Zarządzanie logistyczne można definiować jako proces decyzyjny, obejmujący ciąg czynności, które składają się na proces tworzenia określonej w planie logistycznym kompleksowej koncepcji działań logistycznych w przedsiębiorstwie, jak również proces jej realizacji we właściwie ukształtowanych formach organizacyjnych oraz przy zastosowaniu odpowiednich systemów prowadzenia kontroli.[594]

Innym ważnym pojęciem jest zarządzanie kryzysowe. Jego definicja znajduje się w ustawie z 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym, która brzmi następująco: „*zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej*”.[595] W tym miejscu należy mieć na względzie, że każde wyzwanie może być ewentualnym zagrożeniem. W przypadku, gdy nie zostanie ono w odpowiedniej chwili dostrzeżone i rozwiązane, może dojść do już wcześniej wspomnianego zagrożenia czy stanu kryzysowego. Zatem bardzo ważne jest zarządzanie kryzysowe we właściwych sytuacjach. Mowa tutaj

[594] M. Sołtysik, *Zarządzanie logistyczne*, wyd. Akademii Ekonomicznej, Katowice 1996, s. 5.
[595] Ustawa z 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr. 131, poz. 1076).

o sytuacji kryzysowej, której definicja jest następująca : „*Sytuacja kryzysowa to sytuacja wpływająca negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołująca znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków*."[596]

Skoro mamy już wyjaśnione podstawowe pojęcia, należy zauważyć, że logistyka w zarządzaniu kryzysowym zajmuje się odpowiednim, efektywnym, skutecznym oraz pewnym zarządzaniu posiadanymi zasobami. Rozumie się przez to zasoby techniczne, technologiczne, informacyjne czy personalne w celu zapobiegania zagrożeniom oraz w trakcie likwidacji ich skutków.

Proces zarządzania kryzysowego to cykl decyzyjny, na który składają się fazy decyzyjne, etapy i czynności. Ich celem jest uzyskanie, przetwarzanie oraz wykorzystywanie informacji, dzięki czemu w późniejszych działaniach zostaje podjęta określona decyzja, sporządzony plan reagowania kryzysowego czy opracowanie zadań dla jednostek wykonawczych organu administracji publicznej.[597] Proces decyzyjny odbywa się w oparciu o cztery zasadnicze, wzajemnie się przenikające i łączące fazy decyzyjne: ustalenia położenia, planowania, stawiania zadań oraz kontroli.

Pierwsza z nich jest procesem stałego pozyskiwania, skomasowania, uporządkowania a także przetwarzania wszystkich informacji w zakresie stanu posiadania środków i sił, źródeł oraz rodzaju określonego zagrożenia a także warunków w jakich realizowane są działania zapobiegawcze, ratownicze i odbudowy. Wszystko to ma na celu by wojewoda miał już przedstawioną jasno i klarownie sytuację, a po jego ocenie powziąć dalsze, odpowiednie kroki, np. przygotowanie wariantów działania.

Druga faza decyzyjna planowania obejmuje cztery, wynikające jedno po drugim etapy, a mianowicie: ocena sytuacji kryzysowej, podjęcie decyzji i ścisłe określenie zamiaru, przygotowanie planu reagowania kryzysowego a także dokumentów dyrektywnych, np. rozporządzeń dla podległych i podporządkowanych jednostek.[598]

Faza decyzyjna stawiania zadań czuwa nad tym, by do właściwego wykonawcy doszło zadanie z podjętego toku działania. Zazwyczaj odbywa się to przez osobiste przekazanie przełożonym podległych służb, straży lub inspekcji przez wojewodę.

---

[596] *Ibidem.*
[597] E. Nowak, *Logistyka i zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Przedsiębiorczość i Zarządzanie - Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – aktualne wyzwania. Zarządzanie społeczeństwem w sektorze publicznym*, Tom X Zeszyt 8, (red.) M. Włodarczyk, A. Marjański, wyd. Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, Łódź 2009, s. 15.
[598] *Ibidem.*

Ostatnia faza decyzyjna czyli kontrola zajmuje się sprawdzaniem efektów faz planowania i stawiania zadań oraz w jaki sposób wprowadza się je w życie. Wnioski z tego wyciągnięte pozwalają na podjęcie określonych działań, mających na celu usunięcie różnic między stanem rzeczywistym a stanem postulowanym.

Zarządzanie logistyczne można przyjąć jaką cześć składową zarządzania kryzysowego, na który składa się :

- kształtowanie strategii działania
- planowanie, inicjowanie oraz sterowanie
- kontrola procesu zadań logistycznych[599]

W ten sposób można określić logistyczne aspekty zarządzania kryzysowego, które opierają się na takich działaniach jak:

Przygotowanie – Reagowanie – Usuwanie

W pierwszej kolejności należy przygotować się przed pojawieniem potencjalnego zagrożenia, następnie należy w jak najkrótszym czasie przy doborze odpowiednich środków zareagować na dane zagrożenie, ostatnim etapem jest usunięcie samego zagrożenia jak i skutków wywołanych jego wystąpieniem.

Najważniejsze jest również by opracować strategie logistyczną w przypadku realizacji różnych dostaw środków zaopatrzenia i świadczenia usług logistycznych w celu pomocy ludności poszkodowanej w sytuacjach kryzysowych. Opiera się ona na misji i celu działania. Jako misję należy tutaj przyjąć dotarcie do jak największej liczby osób z usługami logistycznymi przy jak możliwie najkrótszym czasie, zaś celem jest zagwarantowanie wszystkim tym osobom warunków przetrwania.

Mając powyższe na uwadze należy zatem stwierdzić, że funkcją logistyki w tej sytuacji jest koordynacja przepływów koniecznego zaopatrzenia, usług logistycznych czy medycznych, która niestety przebiega pod presją czasu. Celem działań realizowanych w kwestii zarządzania kryzysowego jak i bezpieczeństwa publicznego jest przygotowanie przepływów posiadanych zasobów w jak najkrótszym czasie, w skutek zminimalizowania ewentualnego pojawienia się zagrożenia oraz jego skutków.[600] Logistyka udziela tutaj teoretycznych rozwiązań, w skutek czego kształtuje łańcuchy logistyczne wartości dla społeczeństwa.

Zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych jest jednym z zasadniczym problemów zarządzania kryzysowego. Powołane grupy ZZK, czyli zabezpieczenia

[599] http://zarzadzaniekryzysowe.blog.pl/2013/04/08/logistyka-w-zarzadzaniu-kryzysowym/ (dostęp:11.11.2013r.).

[600] F. Kryjonewski, K. Sienkiewicz – Małyjurek , *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej,* wyd. Difin, Warszawa 2010, s. 89.

logistycznego, opieki zdrowotnej a także pomocy socjalno – bytowej, które funkcjonują przy zespołach zarządzania kryzysowego, mają na celu zapewnienie sprawnej organizacji zasadniczych środków zaopatrzenia, usług medycznych i logistycznych oraz dostarczenie im jak największej liczbie osób w jak najkrótszym czasie. Zatem czas jak i sprawne działanie odgrywają tutaj kluczowe role.

Zarządzanie logistyczne przygotowywane jest we wszystkich czterech fazach zarządzania kryzysowego, co przedstawia się następująco : fazie zapobiegania, przygotowania, reagowania oraz odbudowy.[601] Treści zarządzania logistycznego obrazuje tabela 2.

Tabela 2. Treści zarządzania logistycznego w sytuacjach kryzysowych.

Faza zarządzania kryzysowego	Treść zarządzania logistycznego
Faza zapobiegania	- prognozowanie sytuacji logistycznej, w tym medycznej - określenie źródeł zaopatrzenia oraz potencjału usługowego - bilansowanie zasobów logistycznych - planowanie realizacji zadań logistycznych w razie wystąpienia sytuacji kryzysowej
Faza przygotowania	- weryfikacja i planowanie działań logistycznych, np. tworzenie warunków technicznych i organizacyjnych do sprawnego zarządzania logistycznego - tworzenie warunków to realizacji zadań logistycznych - tworzenie warunków organizacyjnych i technicznych do zarządzania logistycznego - szkolenie i doskonalenie organów i jednostek wykonawczych przewidzianych do realizacji zadań logistycznych
Faza reagowania	- organizacja pomocy medycznej dla osób poszkodowanych - organizacja dostaw zaopatrzenia dla ludności poszkodowanej - ewakuacja ludzi i mienia ze stref zagrożonych - organizacja usług gospodarczo – bytowych i specjalistycznych dla poszkodowanej ludności - organizacja tymczasowych miejsc zakwaterowania - organizacja przedsięwzięć sanitarnohigienicznych i przeciwepidemicznych w strefach zagrożenia i tymczasowych miejsc zakwaterowania - organizacja opieki psychologicznej

[601] E. Nowak, *Logistyka i…*, op. cit., s. 19.

	- organizacja ratowania i ewakuacji zwierząt ze stref zagrożonych - organizacja opieki oraz pomocy weterynaryjnej dla zwierząt
Faza odbudowy	- udział specjalistów w szacowaniu szkód i strat - uruchamianie programów pomocy indywidualnej i zbiorowej dla osób poszkodowanych - udział w odtwarzaniu usług publicznych, w tym zaopatrzenia w media komunalne - organizacja odtworzenia zasobów logistycznych

Źródło: E. Nowak, *Współczesne poglądy na zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych,* [w:] *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – aktualne wyzwania,* (red.) M. Włodarczyk, A. Marjański, SWSPiZ, Łódź 2009, s. 44-46.

Jak można zauważyć, znaczenie logistyki jest bardzo mocno zaakcentowane we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego. Odzwierciedla się to w koordynacji sił, działań i środków organów administracji publicznej, organizacji społecznych czy humanitarnych, przedsiębiorców jak i samych obywateli.

Za zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych odpowiedzialne są bezpośrednio:

- w gminie, powiecie i województwie – kierownicy grup zabezpieczenia logistycznego oraz grup opieki zdrowotnej i socjalno – bytowej,
- na szczeblu centralnym (w państwie) – kierownik grupy planowania wsparcia i analizy zasobów oraz kierownik grupy koordynacji pomocy humanitarnej.[602]

Zasoby i zabezpieczenie w sytuacji zagrożeń

Wykonanie zadań w kwestii zarządzania logistycznego, jest realne w zarządzaniu kryzysowym ze względu na posiadane zasoby. Zasoby te należy dostosować do ewentualnych zagrożeń, a także powinny być zależne od:

- sił i środków tworzących możliwość wykonania zadań powiązanych z wykonaniem dostaw zaopatrzenia i świadczenia usług logistycznych
- specjalnych okoliczności zabezpieczenia logistycznego osób poszkodowanych w sytuacjach zagrożenia
- zadań, czynności oraz planów, które należy wykonać podczas sytuacji kryzysowych[603]

[602] E. Nowak, *Współczesne poglądy na zarządzanie logistyczne w sytuacjach kryzysowych,* [w:] *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – aktualne wyzwania,* (red.) M. Włodarczyk, A. Marjański, SWSPiZ, Łódź 2009, s.46.
[603] P. Górski, *Potencjał logistyczny państwa wykorzystany w sytuacjach kryzysowych,* [w:] A. Barcik, R. Barcik, *Rozwój lokalny i regionalny w dobie globalizacji,* wyd. ATH, Bielsko – Biała 2007, s. 291.

Zasoby te można również podzielić na cztery zasadnicze grupy:

- zasoby ludzkie – zalicza się do nich m.in. wyspecjalizowane jednostki czy społeczność lokalna
- zasoby materialne – w ich skład wchodzą m.in. środki i przedmioty pracy, środki transportu czy sprzęt informatyczny
- zasoby finansowe – są niezbędne do realizowania i podtrzymania infrastruktury krytycznej czy zakupu sprzętu ratowniczego oraz logistycznego
- zasoby informacyjne – zalicza się do nich m.in. systemy informatyczne czy bazy danych[604]

Dostawy zaopatrzenia a także usługi logistyczne i medyczne nazywane, jakie są wykonywane wobec ludności poszkodowanej w sytuacjach kryzysowych, noszą miano zabezpieczenia logistycznego. Za dostawy zaopatrzenia dla ludności poszkodowanej w sytuacjach kryzysowych obejmuje zaopatrzenie w :

- wodę pitną,
- żywność, np. białka, tłuszcze, węglowodany
- artykuły pierwszego użytku, np. odzież, środki higieny osobistej, świece, pościel
- nośnik energii, np. opał, paliwa płynne, gaz

Biorąc pod uwagę usługi logistyczne, składają się na nie usługi specjalistyczne, czyli usługi transportowe i usługi przeładunkowe, oraz usługi gospodarczo – bytowe do których zalicza się usługi gastronomiczne czy usługi kwaterunkowe.

Natomiast usługi medyczne obejmują pierwszą pomoc, kwalifikowana pierwsza pomoc, pomoc lekarska oraz medyczne czynności ratunkowe.[605]

Zadania zabezpieczania logistycznego obejmuje wykreowanie warunków pozwalających:

- udzielić pierwszej pomocy jak największej liczbie osób w jak najkrótszym czasie
- w całości zastosować możliwości posiadanych struktur organizacyjnych, obiektów, sprzętów środków finansowych
- nie pozwolić na przemieszczenie efektów zdarzenia w jedno miejsce
- zagwarantowanie transportu ogólnego i specjalistycznego, bezpieczeństwa ofiarom oraz ratownikom i personelowi medycznemu czy zakwaterowanie.[606]

Elementy zabezpieczenia logistycznego przedstawia tabela 3.

[604] K. Sienkiewicz – Małyjurek, F. Kryjonewski, *Zarządzanie…,* op. cit., s. 92.
[605] E. Nowak, *Logistyka w …,* op. cit., s. 36.
[606] I. Hejduk, J. Korczak (red.), *Gospodarka oparta na wiedzy*, wyd. Uczelniane Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 2006, s. 542.

Tabela 3. Elementy zabezpieczenia logistycznego.

Zabezpieczenie	Podstawowe elementy zabezpieczenia
Transportowe	Związane z ewakuacją, dostawami zaopatrzenia i przeładunkom. Obejmuje planowanie liczby środków transportowych z uwzględnieniem środków społeczności lokalnej, transportu kolejowego, samochodowego i pieszego.
Techniczne	Pomoc logistyczna która obejmuje m.in. : - sprzęt i nośniki energii - paliwa płynne do pojazdów mechanicznych - sprzęt przeciwpożarowy - środki do gromadzenia i wywozy śmieci (odpadów)
Porządkowo - techniczne	- zabezpieczenie terenów zagrożonych - zlokalizowanie zagrożonych osób - zabezpieczenie łączności komunikacyjnej - zabezpieczenie dostępu do terenów niebezpiecznych po wystąpieniu zagrożenia czy - zbiórka i przewóz osób zmarłych
Medyczno - sanitarne	- pierwsza pomoc - kwalifikowana pierwsza pomoc - medyczne działania ratownicze - pomoc lekarska czy - pomoc psychologiczna
Socjalno - bytowe	- zakwaterowanie może mieć miejsce np. w ośrodkach wczasowych, hotelach, szkołach lub być prowadzone w formie dokwaterowania do ludności miejscowej - zaopatrzenie obejmuje konieczne artykuły konsumpcyjne – żywność, wodę, odzież, środki higieny osobistej, środki czystości oraz zastępcze źródła światła
Łączności	- łączność radiowa - łączność telefoniczna - łączność radiotelefoniczna - łączność przewodowa - poczta elektroniczna - faks

Źródło: K. Sienkiewicz – Małyjurek, F. Kryjonewski, *Zarządzanie…,* op. cit., s. 93 – 94.

W wyliczeniach dotyczących zapotrzebowania na wodę pitną oraz artykuły żywnościowe na rzecz osób poszkodowanych w sytuacjach kryzysowych, powinno opierać się na warunkach klimatycznych, względy sanitarno – higieniczne i epidemiologiczne a także skalę wysiłku fizycznego. W tej sytuacji należałoby wziąć pod uwagę trzy wielkości:
- normę normalną – odpowiadająca potrzebom fizjologicznym
- normę zmniejszoną – uwarunkowane 50 % potrzeb normalnych
- normę krytyczną – gwarantującą minimum potrzeb będące następstwem aspektów życiowych[607].

W przypadku, gdy zapasy żywności ludności zostaną na wyczerpaniu, obowiązek dostarczenia jej dla osób ewakuowanych spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem poniższych przesłanek:
- 2100 kcal/ osoba/ dzień
- białka jako źródło 10 – 12% całkowitej energii
- tłuszcze jako źródło 17% całkowitej energii[608]

Posiłki może przygotowywać zarówno sama ludność poszkodowana jak i w specjalnie do tego wyznaczone punkty żywienia zbiorowego.

Zakończenie

Logistyka odgrywa kluczową rolę w zarządzaniu kryzysowym. Jest ona jednym z ważniejszych elementów w walce z potencjalnym zagrożeniem. Ogólnym celem logistyki jest optymalizacja przepływów w istniejących procesach, w ten sposób, aby zwiększyć efekty jak i wartości. Właściwe przygotowane oraz zrealizowane działania logistyczne mają na celu zwiększenie efektywności walki z kryzysem. Jednak ich misją jest dotarcie z pomocą do jak największej liczby osób poszkodowanych w jak najkrótszym czasie.

Czas, bardzo często w artykule wymieniany, ma tutaj zasadnicze znaczenie. Każde opóźnienie, może spowodować niewyobrażalne straty. Nawiązując do pomocy, rozumie się przez to różne środki, czy to żywności czy także środki higieniczne. Nad dostarczeniem dostaw zaopatrzenia dla ludności poszkodowanej czuwają grupy ZZK, które funkcjonują przy zespołach zarządzania kryzysowego. Należy pamiętać, że bez logistyki wszystkie te działania

[607] E. Nowak, *Logistyka w…*, op. cit., s. 54.
[608] *Instrukcja w sprawie zasad ewakuacji ludności, zwierząt i mienia na wypadek masowego zagrożenia,* Biuro Szefa Obrony Cywilnej Kraju, Warszawa 2008.

byłyby nie możliwe bo jak brzmi motto logistyki: „Logistyka nie jest wszystkim, lecz wszystko bez logistyki jest niczym”.

Bibliografia:

a) Akty prawne

1. Ustawa z 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. Nr 131, poz. 1076)

b) Opracowania naukowe

2. A. Barcik, R. Barcik, „*Rozwój lokalny i regionalny w dobie globalizacji”*, wyd. ATH, Bielsko – Biała 2007
3. Hejduk I., Korczak J. (red.), „*Gospodarka oparta na wiedzy”*, wyd. Uczelniane Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 2006
4. Kisperska – Moroń D., „*Wpływ tendencji integracyjnych na rozwój zarządzania logistycznego”*, wyd. Akademia Ekonomiczna, Katowice 1999
5. Krawczyk S., „*Zarządzanie procesami logistycznymi”*, wyd. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001
6. Marjański A., Włodarczyk M., „*Przedsiębiorczość i Zarządzanie - Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – aktualne wyzwania. Zarządzanie społeczeństwem w sektorze publicznym”*, Tom X Zeszyt 8, wyd. Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, Łódź 2009
7. Nowak E., *„Logistyka w sytuacjach kryzysowych”*, wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2009
8. Nowak E., Nowak W., „*Podstawy logistyki w sytuacjach kryzysowych z elementami zarządzanie logistycznego”*, wyd. AON, Łódź – Warszawa 2009
9. Penc J., „*Leksykon biznesu”*, wyd. Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 199
10. Sołtysik M., „*Zarządzanie logistyczne”*, wyd. Akademii Ekonomicznej, Katowice 1996

Rozdział XXIV

Komunikacja z mediami w zarządzaniu kryzysowym w samorządzie

Katarzyna Prusińska,[609]

Abstract

Communication with the media has a very important role both in society and allthe political people. Contact with the media is very important in the first day after the event, as his lack of entail consequences in the form of allegations and conjectures. One of the basic elements in contact with the media is holding a press conference, which will be presided over by a member of the senior management of the institution. Together with the Organization of the Conference is important to ensure that the press centre, suitably equipped where for example. can be a conference room, as well as to inform the media about the time that Conference. A large role here also appropriate preparation of a person designated to come into contact with the media. Another element of communication with the media is an Interview. The person designated to provide intelligence, and at the same time the most important in the institution must also be adequately prepared and trained. Phone calls as the next part of the communication with the media in crisis management involves providing information to people who want to. Learn about the health of loved ones, which is affected by a tragedy. To carry out such phone calls you need the right people, with the room. The person receiving the phones must have the ability to talk and in particular with the families of those affected. In emergencies a large role for communications and statements. Must be in possession of the relevant information and should not be made at the last minute.Also the websites of institutions containing complete information about the institution, the company locate in time of crisis.

Wstęp

Zdobycie informacji oraz jej przekaz w dzisiejszych czasach to jedna z kluczowych dziedzin życia. Każdy dziennikarz a w szczególności ten piszący dąży do umieszczenia swojego artykułu na pierwszej stronie gazety. Starają się oni być na miejscu każdego

[609] **Katarzyna Prusińska** - studentka I roku II stopnia Administracji, stypendystka Stypendium Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na rok 2012/2013, członek Studenckiego Koła Administratywistów „SKAUTH".

zdarzenia jak również twierdzą, iż ludzie mają prawo do informacji. Utrwalając w postaci filmu czy zdjęć ludzkie nieszczęście zapominają o najważniejszym, czyli o pomocy osobie poszkodowanej, wykonują tylko swą pracę.

Ogrom informacji, do których ludzie mają prawo powoduje w pewnym stopniu obojętność na ludzką krzywdę. Prasa, programy informacyjne radiowe czy telewizyjne w pierwszej kolejności w większości przypadków podają informacje negatywne, a w szczególności te dotyczące życia politycznego. Środowiska dziennikarzy nie należy jednak stawiać tylko w złym świetle. Należy pamiętać, że media mając olbrzymie możliwości przekazują nam informacje o tragedii, ale także potrafią pokierować jak można pomóc czego przykładem jest przekazanie przez telewizję i radio numerów kont bankowych organizacji charytatywnych realizujących zbiórki pieniędzy i darów w formie materialnej czy też podanie numerów telefonów, pod którymi były przekazywane informacje np. o stanie zdrowia osób poszkodowanych w wypadku lotniczym[610].

Prawdą jest, iż media, które przekazują sprawdzone informacje są na co dzień ludziom potrzebne.

Media w sytuacjach kryzysowych

W pierwszych dwudziestu czterech godzinach po zdarzeniu, które są najważniejsze w zarządzaniu kryzysowym bez względu na to, iż nie posiadamy konkretnych informacji z miejsca zdarzenia trzeba spotkać się z mediami. Brak kontaktu będzie równoznaczny z pojawieniem się domniemań, niejasności jak również rozpowszechnienie ich a w wyniku nie znajdą one odzwierciedlenia w rzeczywistości[611].

Brak informacji należy czymś zastąpić, przykładem może tu być pełna informacja o firmie, która daje nam „chwilę" na zebranie i sprawdzenie informacji o zdarzeniu. Piszący dziennikarze nie wiedzący zazwyczaj zbyt wiele na temat tej konkretnej firmy, jej zasobów itd. muszą przygotować materiały, które pomogą im w przygotowaniu artykułu czy też materiału radiowo-telewizyjnego.

Przygotowane materiały muszą być cały czas dostępne oraz powinny zawierać:

- krótką informację, charakterystykę instytucji,
- zbiór fotografii o instytucji,

[610] K. Sienkiewicz-Małyjurek, F. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010, s. 167.
[611] Ibidem, s. 169.

- dane dotyczące pracowników, ich liczba,
- czasokres funkcjonowania w branży,
- nazwiska członków zarządu oraz ważniejszych współpracowników,
- obowiązujące zasady bezpieczeństwa i procedury wewnętrzne obowiązujące w instytucji,
- numer telefonu biura prasowego instytucji do kontaktu z mediami[612].

Informacje te muszą być dostępne w głównej siedzibie instytucji oraz na miejscu zdarzenia, gdzie zapewne również dotrą media w przypadku otwartego terenu.

Centrum prasowe i konferencja prasowa

Powołanie centrum prasowego nie zawsze jest łatwe. Niekiedy sytuacja pozwala na wykorzystanie budynków biurowych a czasami sali konferencyjnej lub szkoleniowej znajdującej się w pobliżu tragedii. Działaniem ostatecznym będzie przygotowanie namiotu bądź zadaszenia, lecz wiąże się to z dodatkowymi kosztami. W miejscach takich jak hotel czy restauracja znacznie łatwiej zabezpieczyć jest dostęp do jedzenia, napojów a także energii elektrycznej.

Zapewnione centrum prasowe pozwala na zorganizowanie konferencji prasowej. Media muszą zostać poinformowane o wyznaczonym czasie w jakim ma odbyć się konferencja prasowa. Do spotkania z mediami wymagane jest idealne przygotowanie, osoby do tego wyznaczone powinny być przeszkolone w tym zakresie. Przeprowadzenie konferencji wymaga dodatkowego wyposażenia centrum informacji prasowych w m.in.:

- dwa wejścia do pomieszczenia, w którym odbywa się konferencja,
- zewnętrzne linie telefoniczne przewodowe,
- pakiety informacyjne o firmie,
- materiały pokazujące miejsce tragedii w formie filmu,
- odpowiednia ilość napojów zimnych i gorących,
- dostęp do toalet,
- odpowiednie środki kontroli i sprawdzania osób[613].

Ważne jest również aby określić czas trwania konferencji nie przekraczający zazwyczaj 30 minut. Powinien być przygotowany plan, w którym uwzględnione

[612] W. Lidwa, W.Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2010, s. 65.
[613] K. Sienkiewicz-Małyjurek, F. Krynojewski, *Zarządzanie…,* op. cit., s. 174.

są wystąpienia poszczególnych osób a także czas dla dziennikarzy na pytania. Jeżeli jest to możliwe przewodniczącym spotkania powinien być członek kierownictwa instytucji. Osoba, która przewodniczy musi umieć komunikować się z ludźmi. Konferencja powinna być podsumowana oświadczeniem prasowym. Ważne jest także dobre ustawienie kamer a mianowicie w końcu sali, tak by nie onieśmielały kierownictwa. Zakończeniem konferencji jest przypomnienie czasu i miejsca następnego spotkania.

Konferencje prasowe nie zawsze będą dobrze wypadać w telewizji, gdyż niekiedy mogą być widoczne elementy złej organizacji. Dlatego też dobrym rozwiązaniem jest organizowanie indywidualnie konferencji z zaznaczeniem, iż nagrany materiał powinien być dostępny dla innych stacji radiowych i telewizyjnych.

Wywiad telewizyjny

Bez względu na to kto będzie udzielał wywiadu telewizyjnego, osoby do tego wyznaczone powinny przejść odpowiednie szkolenie. Szczególnie ważne jest tu zwrócenie uwagi na scenariusze kryzysowe. Takiemu szkoleniu podlegają najważniejsze osoby w instytucji.

Przygotowanie wywiadu telewizyjnego:

- początkowo najważniejsze są trzy informacje odnoszące się do ludzi, szkód w mieniu i środowisku oraz kosztów finansowania neutralizacji zdarzenia,
- trzeba próbować przewidzieć trudne pytania i strać się na nie odpowiedzieć,
- ważne jest zachowanie ostrożności oraz pohamowanie się w spekulowaniu o przyczynach tragedii jak również wskazywanie osób winnych zaistniałego zdarzenia,
- kontakt wzrokowy z osobą prowadzącą wywiad,
- podkreślenie pozytywnej roli jaką pełnią w zdarzeniu służby ratunkowe,
- natychmiastowa reakcja i poprawa informacji nieprawdziwych[614].

Rozmowy telefoniczne

W Polsce funkcjonuje bardzo duża ilość infolinii. Niestety zbyt mała liczba osób odbierających połączenia od nas, zatrudnionych na stanowisku konsultanta telefonicznego

[614] A. Kurkiewicz , *Zarządzanie Kryzysowe w samorządzie*, MUNICIPIUM, Warszawa 2007, s 92.

powoduje, iż zanim się dodzwonimy jesteśmy podenerwowani, gdyż musimy przebrnąć przez kilkunastominutowe słuchanie sekretarek. Tak nie powinno być w momencie, gdy ktoś chce np. uzyskać informacje o osobie z rodziny uczestniczącej w tragedii. Jednak na taką ewentualność każdy musi być przygotowany.

Dobrym wyjściem z takiej sytuacji jest posiłkowanie się przez firmy i instytucje swoimi pracownikami z innych działów szkoląc ich w zakresie udzielania informacji co pomaga w poradzeniu sobie w ogromem ludzi, którzy czekają i chcą się czegokolwiek dowiedzieć. Utworzenie grup ludzi oraz zorganizowanie pomieszczenia wyposażonego we własny kryzysowy numer telefoniczny byłoby najlepszym z rozwiązań. Pomieszczenie takie powinno być wyposażone w m.in. taki sprzęt jak:

- każdy telefonista musi mieć słuchawkę z mikrofonem,
- ponumerowane dzienniki, które rejestrują rozmowy przychodzące
- dla każdego członka grupy osobne stoliki i krzesła,
- osobne dzienniki korespondencji do umieszczania najważniejszych informacji,
- informacje dotyczące instytucji,
- ksero, faks, dostęp do poczty elektronicznej,
- napoje[615].

Jednym z najtrudniejszych zadań dla telefonistów jest rozmowa z rodzinami osób uczestniczących w tragedii. Przeprowadzenie takiej rozmowy z osobą, która chciałaby uzyskać pozytywną informację a niestety ta, którą odbierający ma do przekazania jest negatywna jest bardzo ciężkie. Trzeba zachować delikatność w stosunku do dzwoniących mimo, iż większości przypadków z przyczyn niezależnych od siebie są oni najczęściej niedelikatni. Wymagana jest wyrozumiałość oraz współczucie dla takich ludzi.

Niekiedy zdarzają się sytuacji, w których informacja nie powinna zostać udzielona. Przykładem może być tu rozmowa z osobą z rodziny pracownika, który zginął w katastrofie. Pod żadnym pozorem nie można tej wiadomości przekazać telefonicznie. Czynność ta należy do kierownictwa i to najlepiej w obecności policji[616].

Przygotowywanie zespołu do rozmów powinno odbywać się z podziałem na dwie grupy. Pierwsza z nich powinna być szkolona w zakresie kontaktu z mediami i podawać aktualne informacje na bieżąco. Druga zaś powinna być przygotowywana w zakresie kontaktu

[615] A. Kurkiewicz , *Zarządzanie…,*op. cit., s. 94.

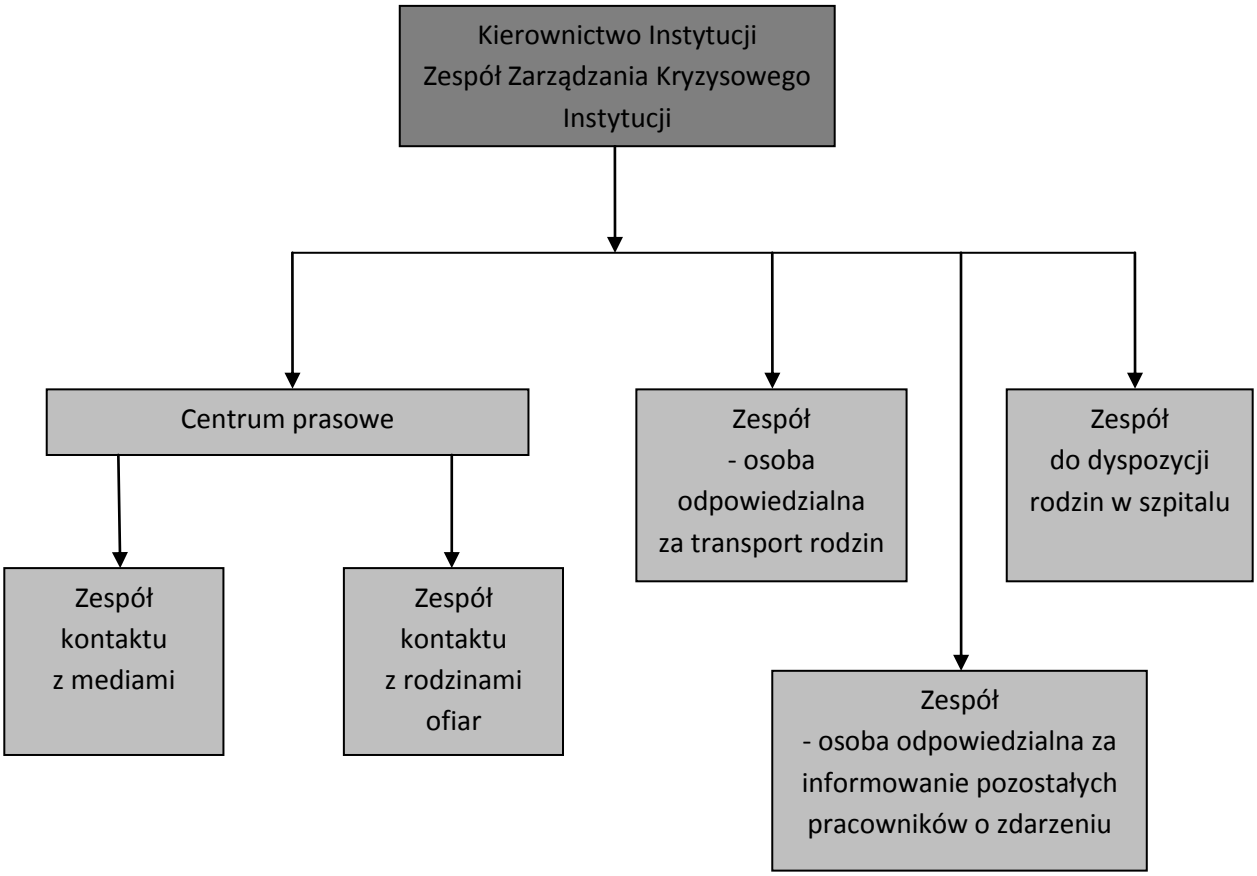
[616] T. Goban-Klas, *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji, Internetu,* Wydawnictwo PWN, Warszawa 2009, s. 122.

z rodzinami i pozyskiwać jak najpełniejsze informacje od dzwoniących. W grupie tej trzeba uwzględnić także podział na:

- osoby, które będą odpowiedzialne a odbieranie rozmów wchodzących, ustalanie danych osobowych dzwoniącego oraz osoby, o którą pyta,
- osoby odpowiedzialne za ustalanie stanu osoby, o która ktoś pyta.

Sposób funkcjonowania Kryzysowego Centrum Informacji Publicznej przedstawia poniższy rysunek.

Rysunek 1.



Źródło: K. Sienkiewicz-Małyjurek, F. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2010, s. 207.

Oświadczenia i komunikaty

W czasie sytuacji kryzysowej podstawowymi narzędziami jakimi należy się posługiwać jest oświadczenie bądź komunikat prasowy[617]. W momencie dużego kryzysu trzeba trzymać się zasady, iż każdy komunikat misi mieć swój numer oraz czas, w którym został opracowany. Komunikaty czy oświadczenia nie powinny być przygotowywane w chwili wystąpienia tragedii. Powinny być one przygotowywane dużo wcześniej oraz posegregowane by później móc odpowiadać możliwościom wystąpienia kryzysu. W komunikacie powinny znaleźć się następujące informacje:

- opis zdarzenia,
- miejsce zdarzenia,
- efekt zdarzenia w postaci podania tylko liczby ofiar śmiertelnych oraz liczby rannych i poszkodowanych,
- szczegóły dotyczące zniszczeń w instytucji i obszarze,
- wpływ zdarzenia na środowisko naturalne,
- wpływ zdarzenia na relacje z klientami i instytucjami, z którymi współpracujemy,
- przekazanie od kierownictwa instytucji wyrazów współczucia dla rodzin osób, które ucierpiały w wyniku zaistniałej sytuacji jak również przekazanie podziękowania dla wszystkich tych, którzy uczestniczyli w neutralizacji zdarzenia,
- przekazanie informacji związanych z przyczynami zdarzenia na obecnym etapie prowadzonego śledztwa,
- przypomnienie obwiązujących na terenie katastrofy zasad bezpieczeństwa[618].

Strona internetowa

W obecnych czasach ciężko o szanującą się instytucję, która nie posiadałaby własnej strony internetowej służącej jako darmowej reklamy oraz będącej środkiem szybkiego i skutecznego przepływu informacji. Strony internetowe instytucji zawierające pełne informacje o instytucji, firmie wykorzystywane mogą być w sytuacjach kryzysowych. Do stron instytucji powinny być dołączone pakiety informacji związane z kryzysem i aktywowane dopiero w momencie jego wystąpienia. Zawarte w nich winny być komunikaty oraz oświadczenia, numery telefonów do instytucji. To Internet jako najszybsze źródło informacji powinien być najbardziej wykorzystywany w sytuacji kryzysowej. Jednak

[617] R. Grocki, *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*, Difin, Warszawa 2012, s. 78.
[618] J. Rogozińska-Mitrut, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010, s. 63.

informacje powinny być wprowadzane do sieci z ostrożnością. Powinniśmy być świadomi tego, że po ukazaniu się informacji w mediach będzie ona dostępna dla wszystkich na całym świecie[619].

Zakończenie

Kontakt z mediami w dobie kryzysu jest nieunikniony. Dzięki mediom, które na co dzień są nam potrzebne i przekazują nam najświeższe informacje, wiemy co tak naprawdę wokół nas się dzieje, jak wygląda nasze życie społeczne oraz polityczne. Dostarczają nam informacje zarówno z tych ważnych i ciekawych momentów oraz wydarzeń jak i z życia codziennego.

W chwili kiedy przychodzą sytuacje kryzysowe, napotykają naszych bliskich, znajomych tragedie i niestety nie możemy i nie mamy możliwości bycia na miejscu zdarzenia to właśnie media udostępniają nam informacje na temat tragedii, stanu zdrowia osób poszkodowanych itp.

Komunikacja z mediami w zarządzaniu kryzysowym ma kluczowe znaczenie nie tylko dla nas samych ale dla całego świata. Ogromne znaczenie ma przekaz, napływ informacji, na które niekiedy wszyscy długo i niecierpliwie wyczekują, w szczególności w sytuacjach kryzysowych.

[619] M. Koziński, *Zarządzanie kryzysowe a media i granice państw w erze globalizacji,* Słupsk 2010, s. 52.

Bibliografia:

a) Opracowania naukowe

1. Goban-Klas T., :*Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji, Internetu:*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2009
2. Grocki R., :*Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki"*, Difin, Warszawa 2012
3. Koziński M., „*Zarządzanie kryzysowe a media i granice państw w erze globalizacji"*, Słupsk 2010
4. Kurkiewicz A., „*Zarządzanie Kryzysowe w samorządzie"*, MUNICIPIUM, Warszawa 2007
5. Lidwa W., Krzeszowski W., Więcek W., „*Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych"*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2010
6. Rogozińska-Mitrut J., „*Podstawy zarządzania kryzysowego"*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010
7. Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F., „*Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej"*, Difin, Warszawa 2010

Rozdział XXV

Problem korupcji jako wyzwanie współczesnej administracji

Emilia Wójcik,[620]

Abstract

In the article the author presents the essence and the concept of corruption, as well as its forms. Corruption is one of the major problems of modern administration, threatening the functioning of the State and public life. This phenomenon is unfortunately common and affects not only government officials, therefore in the article were also presented some of the ways to counter corruption.

Wstęp

Obserwacja życia pozwala stwierdzić, że czasy współczesne charakteryzuje nasilenie problemu uczciwości, etyki i prawości zwłaszcza w polityce i administracji publicznej. Normy etyczne są wyznacznikiem stanu postulowanego a ich naruszenie przybiera charakter różnych patologii, z których znaczącą stanowi zjawisko korupcji[621]. Na pewno korupcja jest jednym z najbardziej demoralizujących społeczeństwa przestępstw, ponieważ przejawia się w braku poczucia legalności działania organów w państwie i bezpieczeństwa obywateli. Współczesna korupcja posiada charakterystyczną cechę jaką jest to, że często staje się ona akceptowaną normą ludzkich zachowań. Przyczyną aprobowania tego zjawiska jest chociażby fakt, że oskarżenia o korupcję nieczęsto kończą się ukaraniem osób w niej uczestniczących. Zwiększa to pogląd społeczeństwa na temat nieuchronności korupcji, przyczyniając się do jej akceptacji[622]. Walka z korupcją jest jednym z największych wyzwań, jakie stoją przed współczesną administracją. Jak stwierdzają m. in. eksperci Banku Światowego: *"całkowite wyeliminowanie tego zjawiska jest niemożliwe, gdyż stanowi*

[620]**Emilia Wójcik** - studentka I roku II stopnia na kierunku Administracja Uniwersytetu Technologiczno–Humanistycznego w Radomiu, członkini Studenckiego Koła Administratywistów Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego w Radomiu (SKAUTH). Zainteresowania naukowe to : prawo administracyjne, w szczególności postępowanie administracyjne ogólne, postępowanie egzekucyjne w administracji oraz kontrola administracji publicznej.

[621] M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka Służby Publicznej,*(zaczerpnięte z) Lex 2010.

[622] www.pis-monki.pl.

ono swoisty fenomen głęboko zakorzeniony kulturowo, społecznie i politycznie"[623]. Jednocześnie zwracają uwagę na sposobność utrzymania kontroli nad korupcją i towarzyszącymi jej zjawiskami tak by nie stanowiły one niebezpieczeństwa dla najistotniejszych fundamentów życia publicznego.

Poniższy artykuł prezentuje przede wszystkim pojęcie korupcji, ze wskazaniem jej czynników, uwarunkowań i form, następnie przedstawione są niektóre ekonomiczne i społeczne skutki istnienia zjawiska korupcji oraz sposoby przeciwdziałania temu zjawisku.

Pojęcie, czynniki, uwarunkowania korupcji

Pojęcie korupcji wywodzi się z języka łacińskiego (*Corruptio)* oznacza zepsucie, przekupstwo, sprzedajność[624]. Słowa tego nie można zdefiniować uniwersalnie, ponieważ jego rozumienie zależy od punktu widzenia instytucji lub państw je stosujących. Inaczej zagadnienie to rozumiane będzie przez dziedzinę psychologii, socjologii, etyki, historii czy prawa. Również odmiennie pojęcie to będzie prezentować się w ujęciu prawno-karnym, administracyjnym czy gospodarczym[625] .

Według Słownika Wyrazów Obcych korupcją jest *" przyjmowanie przez osoby pracujące w instytucjach państwowych albo społecznych pieniędzy albo innych korzyści osobistych"*[626]. Definicje korupcji zawiera Ustawia z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Zgodnie z art. 1 ust. 3a pkt 1tej ustawy, korupcją jest: „*obiecywanie, proponowanie lub wręczanie przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną dla niej samej lub dla jakiejkolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jej funkcji"*[627]. Dalsze punkty wyżej wskazanego art. rozwijają definicję korupcji. Natomiast w polskim Kodeksie karnym korupcja została określona w art. 228 i art. 229 jako łapownictwo bierne i czynne. Kodeks karny określa również w art. 230 k.k. płatną protekcje a w art. 231k.k. nadużycie władzy. Jednak nie są to pojęcia o identycznym charakterze, gdyż przepisy Kodeksu karnego wspominają tylko o korzyściach

[623] www.antykorupcja.edu.pl.
[624] M. Tytuła, J. Okarmus, *Słownik wyrazów obcych*, wyd. PWN, Warszawa - Bielsko-Biała 2010, s.131.
[625] R. Gałęski, *Wpływ zachowań korupcyjnych na prawidłowość aktu administracyjnego*, Samorząd Terytorialny 2000, nr 7-8, s. 79 zaczerpnięte z M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka Służby Publicznej*.
[626] M. Tytuła, J. Okarmus, *Słownik wyrazów obcych*, wyd. PWN, Warszawa - Bielsko-Biała 2010, s.131.
[627] Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, (Dz. U. Nr 104, poz. 708 z późn. zm).

majątkowych i osobistych a ustawa o CBA rozszerza ten zakres np. o korzyści polityczne[628]. Również w przepisach prawa międzynarodowego możemy znaleźć zdefiniowanie pojęcia korupcji. Według art. 2 sporządzonej w Strasburgu 4 listopada 1999 r., ratyfikowanej przez Prezydenta RP 20 czerwca 2002 r. cywilnoprawnej Konwencji o korupcji oznacza ona*: żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie bezpośrednio lub pośrednio łapówki lub jakiejkolwiek innej nienależnej korzyści lub obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub obietnicę"*[629]. Z kolei art. 2 i 3 sporządzonej w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999r. Prawnokarnej konwencji Rady Europy zawiera definicję przekupstwa czynnego i biernego[630].

Korupcja jest działaniem pomiędzy dwiema lub większą ilością osób. Jedną stroną są tzw. korumpujący, czyli osoby dostrzegające interes i korzyści w pozyskiwaniu dobra drogą poza etyką i prawem. Drugą stronę stanowią skorumpowani, czyli osoby akceptujące proponowany przez korumpującego tzw. układ. Do tej grupy w szczególności zaliczamy osoby sprawującej ważne funkcje społeczno-polityczne lub gospodarcze. Przytoczone już normy etyczne zostają tu naruszone przez obie strony transakcji korupcyjnej, przy czym osoby wpływowe nadużywają swej władzy oraz społecznego zaufania[631]. Przesłanką istotną, zdaniem A. Kojdera, do powstania takiej interakcji jest jej utajnienie na skutek braku formalność umowy. Ważnym elementem jest także zmierzanie do zminimalizowania zagrożenia, na jakie strony narażają się w sytuacji wykrycia zawartego porozumienia, przy zmaksymalizowaniu korzyści będących rezultatem transakcji. Zazwyczaj częstotliwość korupcyjnych interakcji wzrasta w przypadku, gdy oczekiwana korzyść przewyższa jej spodziewane koszty. W przypadku korumpującego kosztem jest zagrożenie związane z wykryciem nielegalnego działania, zatem zmierzając do maksymalizacji korzyści zwykle zwiększa on ryzyko[632].

Wyróżnia się charakter okazjonalny zwany inaczej sporadycznym oraz ciągły zwany sekwencyjnym transakcji korupcyjnych. W pierwszym przypadku dobra, do których dążą partnerzy owej interakcji, zostają osiągnięte za pomocą jednorazowej transakcji zaspokajającej ich potrzeby na dłuższy czas. Natomiast w drugim następuje to poprzez

[628] S. Płażek, *Przegląd antykorupcyjnych rozwiązań w obowiązującym ustawodawstwie,* [w:] *Unormowania antykorupcyjne w administracji publiczne*, red. M. Stec, K. Bandarzewski, wyd. Oficyna, Warszawa 2009r, s.25.
[629] Cywilnoprawna Konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu 4 listopada 1999 r.,(Dz. U. z 2004r. Nr 244, poz. 2443).
[630] Prawnokarna Konwencja Rady Europy sporządzona w Strasburgu 27 stycznia 1999r., (Dz. U. z 2005r. Nr. 29, poz. 249).
[631] www.pis-monki.pl.
[632] A. Kojder *Godność...*, s. 320, zaczerpnięte z M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka Służby Publicznej,* Lex 2010.

dokonanie większej liczby transakcji w celu uzyskania pożądanego dobra. Tworzy się przy tym zależność, według której im silniejsze są połączenia między korumpującym a skorumpowanym, tym wzrasta średnia częstotliwość interakcji między nimi. Następnie wiąże się to z nasileniem odwzajemniania wymiany dóbr, które mają w posiadaniu. Zależności te instytucjonalizują się, gdy pomiędzy korumpującymi i skorumpowanymi zawiera się stała, partnerska współpraca. W przekonaniu A. Kojdera korupcja ma skłonność do upowszechniania się i odnoszenia do coraz szerszego grona osób, instytucji i dziedzin życia społecznego. Potwierdzeniem tego jest następujący cytat *"Jeśli urzędnik jest przekonany, bo tego uczy go codzienne doświadczenie, że jego koledzy - urzędnicy nagminnie biorą łapówki i że ich przyjmowanie nie jest moralnie degradujące, to niechybnie sam będzie je przyjmował w umiarkowanej wysokości, aby petenci nie zwracali się do "konkurencji" zajmującej się podobnym procederem"*[633].

Według m.in. A. Brzostek [634], rozróżnia się dwie sfery korupcji: jedna to „przechwytywanie państwa przez grupy interesów", a druga to korupcja administracyjna. Przechwytywanie państwa przez grupy interesów definiuje jako: *"nielegalny i ukryty wpływ na samo formułowanie polityki państwa, w tym zwłaszcza na ustawodawstwa"*. Natomiast korupcja administracyjna według niej obejmuje wręczanie łapówek urzędnikom i innym osobom, mającym za zadanie stosowanie prawa. Z kolei Kulesza i Niziołek rozpatrują zagadnienie korupcji w dwóch płaszczyznach:

- etycznej, która wskazuje na demoralizację władzy publicznej,
- prawnej, której istotą są działania naruszające prawo,[635].

Istotną kwestią pozwalającą bliżej zrozumieć zjawisko korupcji jest ukazanie jej przyczynowych uwarunkowań. Zazwyczaj wymieniane są dwie przyczyny współczesnej korupcji. Pierwszą stanowi ludzka skłonność do posiadania tego, co inni posiadają. Okoliczność ta przedstawia się w możliwości szybkiej realizacji marzeń o dobrobycie, co oddziałuje na zwiększenie aspiracji jednostek i grup społecznych. Kolejną przyczynę korupcji są zmienne czynniki organizacji życia społecznego. W tej postaci korupcyjnych uwarunkowań wyodrębnia się przyczyny kulturowe i zwyczajowe, do których możemy zaliczyć nepotyzm[636].

---

[633] A. Kojder *Godność...*, s. 320, zaczerpnięte z M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka Służby Publicznej*, Lex 2010.
[634] A. Brzostek, S. Bułajewski, M. Giżyńska "*Uzyskiwanie prywatnych korzyści przez funkcjonariuszy publicznych –ocena działania administracji publicznej na przykładzie wyników badania sondażowego przeprowadzonego w województwach: mazowieckim, podlaskim oraz warmińsko-mazurskim*". [w]: *Patologie w Administracji Publiczne*,. red. P. Suwa, D. Kijowski, wyd. Oficyna, Warszawa 2009, s. 793.
[635] M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka Służby Publicznej,* Lex 2010.
[636] www.pis-monki.pl.

Innymi przyczynami korupcji są m. in.:

- źle opłacani urzędnicy państwowi
- niejasne kryteria awansowania i nagradzania kadry urzędniczej,
- brak jasnych zapisów prawnych i duża uznaniowość decyzji,
- zbyt duża władza w rękach urzędników; brak lub niewielka odpowiedzialność karna za podejmowane przez nich decyzje,
- mały nacisk na zachowanie przez urzędników państwowych procedur prawnych,
- słabość kontroli wewnętrznej, przejawiająca się m. in. w braku zachowania prawem przewidzianych procedur, chaotycznym prowadzeniu jej,
- nieprawidłowe, czyli niestaranne prowadzenie dokumentacji[637].

Do najbardziej typowych dziedzin zagrożonych korupcją można zaliczyć:

- przetargi publiczne,
- uznaniowe decyzje administracyjne,
- sytuacje, w których w wyniku wydania decyzji administracyjnej podmiot prawny lub osoba fizyczna może odnieść bezpośredni lub pośredni rezultat np. na skutek wydania pozwolenia, uchwalenia przepisu korzystnego dla danego podmiotu, uzyskania koncesji, itp.
- sytuacje związane z uzyskaniem informacji niedostępnych dla większej liczby obywateli, co daje prawdopodobnie możliwość otrzymania prywatnego zysku ekonomicznego np. plany zagospodarowania przestrzennego,
- sytuacje, w których na skutek decyzji osoba fizyczna lub prawna może utracić uprawnienia np. prawo jazdy lub podlegać karze np. związanej z zanieczyszczeniem środowiska[638].

Formy korupcji

Najwyższej Izby Kontroli w swych opracowaniach wyodrębnia: korupcję w urzędzie, korupcję polityczną oraz korupcję gospodarczą[639]. Zjawisko korupcji uznawane jest za istotny problem społeczny, polityczny i ekonomiczny, ponieważ wiąże się z zanikaniem zaufania

[637] J. Itrich - Drabarek, *Przeciwdziałanie korupcji w ustawie o służbie cywilnej z dnia 21 listopada 2008r*, [w:] *Unormowania antykorupcyjne w administracji publiczne*, red. M. Stec, K. Bandarzewski, wyd. Oficyna, Warszawa 2009r, s. 244 - 246.
[638] www.antykorupcja.edu.pl.
[639] A. Wierzbicka, *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, wyd. Oficyna, Warszawa 2008, s.11.

społecznego, poczucia istnienia ustroju demokratycznego oraz przyczynia do strat w gospodarce.

Za korupcję urzędniczą uważa się korupcję istniejąca w strukturach administracji publicznej, która dotyczy przeważnie świadomego omijania lub naruszania obowiązującego prawa dla zdobycia nielegalnych korzyści przez szeroko rozumianą grupę osób nazywanych funkcjonariuszami publicznymi. Korupcja gospodarcza, polega na przekupstwie i sprzedajności związanej z zamiarem uzyskania korzyści w sprawach o charakterze gospodarczym, omijając tym samym reguły uczciwej konkurencji. Ostatnią formą korupcji, jest korupcja polityczna, która przejawiała się w uzyskaniu wpływów i korzyści przez osobę piastującą stanowisko publiczne np. poprzez finansowanie partii oraz praktykę uprzywilejowanego traktowania niektórych podmiotów gospodarczych w celu zapewnienia sobie w nich intratnego stanowiska po upływie kadencji[640].

Istniej ścisłe powiązanie między systemami gospodarki, administracji i polityki a rozpowszechnianie się powyższych rodzajów korupcji prowadzi do łączenia funkcji pomiędzy nimi, co rodzi kolizję interesów.

Niektóre ekonomiczne i społeczne skutki zachowań korupcyjnych

- Wpływ poziomu niepewności w otoczeniu biznesu na stopę inwestycji w danym kraju.

Istnienie zjawiska korupcji wpływa na efektywność inwestycji. Poziom inwestycji krajowych brutto, w krajach o wysokim poziomie korupcji, jest niższy niż w krajach, gdzie stwierdzono niski poziom korupcji.

- Poziom ubóstwa

Wysoki poziom korupcji jest związany z niższym tempem wzrostu ekonomicznego a to powoduje osłabienie czynnika pozwalającego wyciągnąć ludzi z ubóstwa. Po za tym występowanie zjawiska korupcji wpływa na warunki życiowe osób żyjących na skraju ubóstwa. Świadczy o tym fakt, że wysoki poziom korupcji znacznie utrudnia dostęp m.in. do systemu pomocy socjalnej dla osób żyjących w biedzie.

[640] B. Dolnicki, *Prawna regulacja dostępu do informacji i zasady jawności w działaniach organów samorządu terytorialnego w zakresie zapobiegania zjawisku korupcji,* [w:] *Unormowania antykorupcyjne w administracji publiczne,* red. M. Stec, K. Bandarzewski, wyd. Oficyna, Warszawa 2009r, s.58.

Skuteczne przeprowadzenie reformy strukturalnej jest ważnym czynnikiem zmniejszającym poziom korupcji[641].

Przeciwdziałanie korupcji

Uświadomienie istnienia korupcji domaga się poszukiwania form przeciwdziałania i naprawiania zaistniałych skutków tego problemu. W literaturze poświęconej działaniom antykorupcyjnym wskazuje się na cztery aspekty od których uzależniona jest skuteczność przeciwdziałania zjawisku korupcji. Pierwszy z nich to przeciwdziałanie korupcji przez tworzenie stosownych norm prawnych i rozwiązań instytucjonalnych, drugi - kontrola osób publicznych, trzeci - wykrywanie korupcji i karanie, a czwarty - edukowanie społeczeństwa[642].

Przeciwdziałanie korupcji przez tworzenie stosownych norm prawnych i rozwiązań instytucjonalnych

Podstawowym środkiem zaradczym jest budowanie silnych instytucji politycznych i administracyjnych oraz mocne zrygoryzowanie przedsięwzięć w dziedzinach, w których korupcja szczególnie mocno się osadza: jak np. w sferze prywatyzacji gospodarki, zamówień publicznych. Stanowi to szczególną rolę i zadanie dla władzy oraz systemu administracyjnego, w tym urzędów kontroli. Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej od 2000r. pracuje nad strategią antykorupcyjną. Efektem tej pracy są podstawowe założenia tego programu przewidujące wprowadzenie przejrzystych procedur w administracji publicznej. Strategia obejmuje m.in.: administrację centralną i samorządową, wymiar sprawiedliwości, służbę cywilną i funkcjonariuszy mundurowych. Realizacja tej strategii ma umożliwić osiągnięcie 3 głównych celów:

- skuteczności wykrywania przestępstw korupcyjnych,
- wdrożenie efektywnych mechanizmów walki z korupcją w administracji publicznej,
- zwiększenie świadomości publicznej i promocję etycznych wzorców postępowania.

[641] M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka Służby Publicznej,* Lex 2010.
[642] A. Wierzbicka, *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, wyd. Oficyna, Warszawa 2008, s.13.

Głównymi założeniami programu jest uporządkowanie w sposób jednolity i spójny przepisów prawnych oraz wprowadzenie zmian organizacyjnych. Pierwsze założenie związane jest z gwarancją stabilności prawnej dla podmiotów życia publicznego, będącą warunkiem rozwoju ekonomicznego społeczeństwa i państwa. Drugie zaś z usprawnieniem administracji. Strategia antykorupcyjna podkreśla z jednej strony konieczność współdziałania polityków, urzędników i obywateli z drugiej struktur państwowych, organizacji pozarządowych i społecznych oraz mediów[643].

Kontrola osób publicznych

Istotą tego aspektu jest m. in.:

- zwiększenie i wprowadzanie kontroli pracowników i instytucji publicznych,
- przywracanie na stanowiska osób zwolnionych przez podmiot oskarżony o przestępstwo korupcyjne i tym samym usuwanie osób, które zostały powołane przez ten podmiot,
- zwiększenie uprawnień władczych organom kontrolnym zmierzających do większej skuteczności[644].

Wykrywanie korupcji i karanie

Z wykonywaniem poszczególnych zawodów łączy się wypełnianie określonych obowiązków. Pracownicy administracji publicznej jak inni pracownicy za naruszenie obowiązków pracowniczych ponoszą odpowiedzialność. Jest to odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna a w przypadku kiedy nieprzestrzeganie tych obowiązków naruszać będzie przepisy prawa karnego podlegać będą odpowiedzialności karnej. Z karaniem korupcji wiąże się głównie odpowiedzialność karna, ale i również dyscyplinarna. Przepisy m. in. Kodeksu karnego zawierają regulacje dotycząca odpowiedzialności za poszczególne czyny związane z zachowaniami korupcyjnymi.

[643] www.antykorupcja.edu.pl.
[644] M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka Służby Publiczne,* Lex 2010.

Edukowanie społeczeństwa

Nieuleganie tzw. korupcyjnym pokusą jest postawą antykorupcyjną sprawujących władze i urzędników. Według Dmochowskiego i Dębickiej czynnikiem, który może przynieść rezultaty, będącym narzędziem a nie środkiem wspierającym zasadniczy program walki ważne jest aby do procesu kształcenia kadr administracji publicznej wprowadzić szkolenia i kursy z zakresu tworzenia i realizacji strategii antykorupcyjnych w sektorze publicznym[645]. Uważa on, że kursy i szkolenia pozwolą wyczulić przyszłych urzędników na występowanie problemu korupcji, jak też przyczyni się do wzmocnienia ich systemu warności. Funkcjonariusz publiczny rozpoczynając pracę będzie już miał jakiś podstawowy zasób wiedzy na temat korupcji. Dmochowski i Dębicka uzasadniają wyżej wskazaną tezę tym, że: *"jest duże prawdopodobieństwo iż, jeśli urzędnicy zastaną w swoim przyszłym miejscu pracy zjawiska korupcyjne, to nawet jeśli nie podejmą starań, aby je zwalczać na pewno nie przyłączą się do powszechnie stosowanych praktyk, gdyż po prostu będą je uważać za niewłaściwe"*[646]. Natomiast późniejsze kursy i szkolenia prowadzone jako element procesu podnoszenia kwalifikacji zawodowych kadr administracji publicznej, stanowiłby przypomnienie wiedzy i większym stopniu uczulały na zjawisko korupcyjne z punktu widzenia specyfiki urzędu, w którym pracownik jest zatrudniony. Bez wątpienia, istnieje wiele innych regulacji, nakierowanych na utrudnienie zachowań korupcyjnych.

Zakończenie

Można powiedzieć, że w Polsce zostały wdrożone podstawowe mechanizmy mające za zadanie zapobiegać nadużyciu norm etycznych przez pracowników administracji publicznej.

Istnieją regulacje ustawowe, zawarte przede wszystkim w:

- prawie karnym,
- ustawach tworzących ustrój samorządu terytorialnego np. w ustawie o pracownikach samorządowych,
- ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby

[645] www.antykorupcja.edu.pl.
[646] *Ibidem.*

pełniące funkcje publiczne[647],

- ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji[648].

Pomimo powyższych uregulowań świadomość zjawiska korupcji w administracji publicznej nadal nie jest wystarczająca. Problem stanowi z jednej strony za duże przyzwolenie dla zachowań nieetycznych, z drugiej zaś brak wiedzy, dotyczącej granic etycznego zachowania urzędnika. Walka z korupcją jest zatem nie tylko realizacja zadań organizacyjnych i legislacyjnych, lecz też ukazywaniem społeczeństwu problemu, jego edukowanie w celu zmiany podejścia przeciętnego obywatela do tego problemu[649].

[647] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, (Dz. U. Nr. 106, poz. 679 z późn. zm.).
[648] Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nie uczciwej konkurencji (Dz. U. Nr.47, poz. 211 z późn. zm.).
[649] *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, red. A. Górski, A. Sakowicz, wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 107.

Bibliografia:

a) Akty prawne

1. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym Dz. U. Nr 104, poz. 708 z późn. zm.
2. Cywilnoprawna Konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu 4 listopada 1999 r. Dz. U. z 2004r. Nr 244, poz. 2443
3. Prawno karna konwencja Rady Europy sporządzona w Strasburgu 27 stycznia 1999r. Dz. U. z 2005r. Nr. 29, poz. 249
4. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne Dz. U. Nr. 106, poz. 679 z późn. zm.
5. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nie uczciwej konkurencji Dz. U. Nr.47, poz. 211 z późn. zm.

b) Opracowania naukowe

6. Bandarzewski K., Stec M. (red.), *Unormowania antykorupcyjne w administracji publiczne”*, wyd. Oficyna, Warszawa 2009
7. Górski A., Sakowicz A.(red.),”*Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych”*, wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2006
8. Kijowski D., Suwa P.(red.), „*Patologie w Administracji Publiczne”*, wyd. Oficyna, Warszawa 2009
9. Kulesza M., Niziołek M., „*Etyka Służby Publiczne”*, Lex 2010
10. Okarmus J., Tytuła M., „*Słownik wyrazów obcych”*, wyd. PWN, Warszawa - Bielsko-Biała 2010
11. Wierzbicka A., „*Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym”*, wyd. Oficyna, Warszawa 2008

c) Netografia

12. www.antykorupcja.edu.pl
13. www.pis-monki.pl

Rozdział XXVI

Strategia rozwoju zasobów ludzkich w administracji

Urszula Król[650]

Abstract

The following article discusses strategies to develop human resources in the administration. Starting from the presentation of the definition of human resources, as well as their nature and relevance to the organization. Was briefly shown the development of personnel management in organizations over the years. Subsequently discussed boards and levels of human resource management in government. Ultimately presented models of human resource management strategies, such as the model of Michigan, Harvard model, the model screen, the human capital model and a mixed model of personnel policy.

Wstęp

Administracja zarówno w Polsce jak i w innych krajach, bezustannie dąży do sprawniejszego zaspokajania potrzeb zbiorowych, a także do szerszej demokratyzacji sektora publicznego. Obydwa te element opierają się jednak w dużej mierze na odpowiednim zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji, które z kolei jest uzależnione od szeregu czynników powiązanych z ich funkcjonowaniem oraz zmianami zewnętrznymi. Istnieje przekonanie, iż zasoby ludzkie odgrywają w ówczesnym świecie jedne z najistotniejszych zadań, gdyż od skuteczności działania ludzi jest uzależnione optymalne wykorzystanie pozostałych zasobów i wykonywanie zadań publicznych przypisanych administracji. Dlatego tak istotne jest odpowiednie gospodarowanie zasobami ludzkimi w administracji.

Definicja, istota i znaczenie zarządzania zasobami ludzkimi

Przez zasoby ludzkie administracji należy rozumieć osoby fizyczne będące jej pracownikami oraz ich zespoły. W administracji publicznej, która jest organizacją złożoną,

[650]**Urszula Król** - studentka studiów magisterskich na kierunku Administracja na Uniwersytecie Technologiczno-Humanistycznym im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Prezes SKN Administratywistów „SKAUTH".

jakość i ilość zasobów ludzkich wpływa bezpośrednio na sprawność urzędu, który nimi dysponuje, a pośrednio na sprawność szerszych podsystemów administracji, których jest on częścią bądź z którymi współdziała, a także na efektywność systemu administracji publicznej jako całości. Należy zaznaczyć, iż przynależność osób fizycznych do organizacji w niczym nie przesądza ich przydatności jako zespołu organizacji. Dzieje się tak dlatego, że o ich przydatności decyduje potencjał ich wiedzy i umiejętności, ich system wartości i motywacje, a także sposób w jaki są one wykorzystywane dla zapewnienia realizacji celów organizacji.[651]

Zarządzanie zasobami ludzkimi w znacznej mierze opiera się na sposobie myślenia i wykorzystywania zasobów, które znajdują się w dyspozycji administracji w celu uzyskania wyznaczonych zadań. Funkcja personalna odgrywa niezwykle istotną rolę organizacji. Aktualnie jest ona utożsamiana z pojęciem zarządzania zasobami ludzkimi. Umiejętne i przemyślane zarządzanie pracownikami wpływa na funkcjonowanie i osiąganie wyników przez daną organizacje. Pod koniec XIX wieku a na początku XX wieku po raz pierwszy zauważono rolę funkcji personalnej w organizacji. Rozwój gospodarki kapitalistycznej, spowodowany głównie następstwem rewolucji przemysłowej, w znacznej mierze przyczynił się do polepszenia organizacji pracy i wyposażenia pracowników w lepsze urządzenia, co doprowadziło do bardziej efektywnej pracy zarówno zespołowej jak i samodzielnej. Działania powiązane z funkcją zasobów ludzkich poszerzono wraz z wprowadzeniem przepisów prawnych, które regulowały stosunek pracy oraz regulacji dotyczących ubezpieczeń społecznych.[652]

W okresie szkoły naukowego zarządzania dominowało dążenie do ścisłego określania hierarchii funkcji i stanowisk, a także zależności pomiędzy ludźmi. Miało to wpływ na rozgraniczenie określonych kompetencji niezbędnych do pełnienie określonych funkcji w pracy biurowej oraz ujednolicenie zasad. Rozwiązania z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi koncentrowały się głównie na zmianie podejścia do doboru pracowników, ich motywowaniu, a także wprowadzaniu elementu odpowiednio dobranych szkoleń. Ich celem było przyczynienie się do wzrostu wydajności pracy.[653] Kierunek psychologiczny z kolei koncentrował swoje zainteresowania głównie na potrzebach człowieka

[651]W. Mikułowski, *Koncepcja strategii rozwoju zasobów ludzkich administracji*, [w:] *Wyzwania rozwoju zasobów ludzkich administracji publicznej w dobie kryzysu ekonomicznego – jak działać lepiej mając mniej?,* red. W. Mikułowski, A. Jazierska, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2009, s. 11-12.
[652] W. Karna, *Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2011, s. 8.
[653] J. Moczydowska , *Zarządzanie kompetencjami zawodowymi a motywowanie pracowników*, Difin Sp. z. o.o., Warszawa 2008, s. 15.

w organizacjach oraz potrzeby organizacji wobec człowieka w procesie pracy. Zmierzało to do działań ukierunkowanych na satysfakcje z pracy i wzajemnych relacjach pracowników. Przedstawiciele tego kierunku wraz z upływem czasu przekserowali swoją uwagę na kreowanie osobowości i ludzi w procesie pracy, dając tym samym początek poswatania szkoły behawioralnej. Zajmowano się w niej przede wszystkim tworzeniem modelowych rozwiązań strukturalnych, które pozwoliłyby na dopasowanie jednostkowych celów pracowników do zamierzeń organizacji, prowadząc jednocześnie do funkcjonowania organizacji mającej jednocześnie wydajny i humanistyczny charakter.[654] Dopiero po II wojnie światowej zaczęto rozszerzać zakres badań na zagadnienia powiązane z ochroną pracy, partycypacja pracowników w procesie zarządzania, humanizacja pracy, a także rozwojem pracowników. Przemiany, które dokonały się w podejściu do zarządzania zasobami ludzkimi były rezultatem zmian w postrzeganiu człowieka i jego zadań do spełnienia w procesach pracy. Zaczął kształtować się pogląd upodmiotowienia pracownika. Zaczęto utożsamiać ludzi pracujących w organizacji z indywiduum dysponującym określonym potencjałem i predyspozycjami do jego rozwoju. To właśnie działania, które były związane z dobrem, ocenianiem, wynagradzaniem oraz szkoleniem pracowników zaczęto rozpatrywać w powiązaniu ze zmianami zachodzącymi w obszarze technicznym, ekonomicznym, prawnym i społeczno kulturowym. To wszystko doprowadziło w połowie lat osiemdziesiątych do sformułowania terminu ‘zarządzanie zasobami ludzkimi’ (*human resources management*).[655]

Organ administracji, by móc funkcjonować jako organizacja prawidłowo realizująca swoje zadania, obok odpowiedniej struktury organizacyjnej musi posiadać również właściwy rozkład stanowisk pracy w poszczególnych komórkach organizacyjnych. Istotne znaczenie ma również odpowiedni dobór kadr. „Wyniki osiągane przez organizację publiczne zależą przede wszystkim od kwalifikacji i umiejętności oraz motywacji i wysiłku zatrudnionych w nich pracowników, a także od właściwego ukształtowania struktur organizacyjnych umożliwiających dobre wykonywanie pracy. Zarządzanie personelem jest elementem systemu zarządzania organizacja publiczna, toteż musi być podporządkowane organizacji tego systemu i regułom jego funkcjonowania.”[656]

[654]A. Pocztowski, *„Zarządzanie zasobami ludzkimi. Zarys problematyki i metod”*, Antykwa, Kraków – Kluczbork 1998, s. 14.
[655]T. Stalewski, E. Chlebicka (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1997, s. 10.
[656]A. Zalewski, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2005, s. 49.

Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji – jego dziedziny i poziomy

Zarządzanie zasobami ludzkimi administracji obejmuje przede wszystkim pozyskiwanie i gospodarowanie tymi zasobami, a także kształtowanie ich kapitału ludzkiego i społecznego oraz zapewnienie ich rozwoju w celu możliwie najsprawniejszej realizacji celów i zadań administracji. Mówimy o kapitale ludzkim organizacji, mając na myśli potencjał wiedzy, doświadczenia, umiejętności (w tym umiejętności współdziałania uczenia się, kierowania innymi, przedsiębiorczości i kreatywności), motywacje, stan zdrowia i zdolności fizyczne członków organizacji. Pojęcie kapitału społecznego odnosi się do systemu wartości, norm i modeli zachowań indywidualnych i zbiorowych, kodów komunikacji i relacji społecznych wewnątrz organizacji, oraz w jej relacjach z otoczeniem, a także do poziomu zaufania do administracji(w ogóle lub jej określonych elementów) jej wewnętrznych i zewnętrznych interesariuszy.[657]

Funkcje zarządzania zasobami ludzkimi posiadają trzy formy i wymiary:

1. Zarządzanie bieżące – ma charakter reaktywny i rutynowy. Odbywa się w bieżących strukturach administracji i ramach prawnych, które określają rolę, zadania i sposoby funkcjonowania, status prawny personelu , struktury zatrudnienia, system wynagradzania i promocji. Zaliczamy do niego następujące funkcje:

- Stałą ewidencję i kontrolę stany ilościowego i jakościowego posiadanych zasobów ludzkich, ustalenie i zaspokajanie bieżących ilościowych i jakościowych potrzeb w tym zakresie (rekrutacja, selekcja i obsadzanie stanowisk pracy, programowanie i organizowanie szkoleń i doskonalenia kadr, w świetle stwierdzonych niedostatków i potrzeb);
- definiowanie i wartościowanie stanowisk pracy, klasyfikacja i promocje pracowników w siatce stanowisk i wynagrodzeń, wynagradzanie, administrowanie karier, oceny okresowe, itp.
- racjonalną gospodarkę tymi zasobami, to znaczy właściwą alokację zasobów ludzkich, którymi administracja dysponuje, dbałość o zdrowie, warunki socjalne i stosunki między ludzkie, właściwe (ergonomiczne) warunki pracy, czuwanie nad dyscypliną pracy, itp.

2. Zarządzanie perspektywiczne (prospektywne) zasobami ludzkimi – dotyczy stabilnej administracji nie podlegającej głębszym zmianom i nie zamierzającej podejmować

[657] W. Mikułowski, *Koncepcja strategii rozwoju zasobów… op. cit.,* s. 11 – 14.

w średnioterminowej perspektywie radykalnych reform zakresu jej zadań, ról, struktur, pełnionych funkcji oraz metod działania. Zajmuje się:

- Planowaniem zadań, które maja na celu zaspokojenie przyszłych przewidywanych potrzeb administracji zarówno ilościowych jak i jakościowych w oparciu o krytyczną analizę i ocenę ilościową i jakościową posiadanych zasobów ludzkich, a także przewidywaniem ich naturalnego rozwoju i dynamiki wydatków na ich utrzymanie;
- planowaniem działań zmierzających do stopniowego wzrostu kapitału ludzkiego i społecznego administracji, zarówno aktualnie posiadanych zasobów ludzkich, jak i ich przewidywanego i planowanego rozwoju;
- optymalizacją alokacji posiadanych zasobów w poszczególnych strukturach;

3. Zarządzanie strategiczne – ma ono charakter dynamiczny i odnosi się do zarządzania zasobami ludzkimi w sytuacji istotnych i trwałych zmian dotyczących misji, roli, zakresu, struktur, form i metod działania administracji. Przedmiotem tego rodzaju zarządzania zasobami ludzkimi jest głównie ich rozwój. Osiągnięcie celów strategicznych tego rozwoju zależy w dużym stopniu od sprawności systemu zarządzania zasobami ludzkimi. Do funkcji strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi administracji należy:

- planowanie perspektywiczne zasobów ludzkich, stanowisk pracy i kompetencji;
- ustanawianie zasad i procedur naboru do służby cywilnej oraz promocji i obsadzania wyższych stanowisk w administracji;
- ewaluacja potrzeb szkoleniowych i innych form doskonalenia kadr administracji;
- współpraca z systemem edukacji w opracowywaniu programów i metod nauczania oraz z ośrodkami naukowo-badawczymi w formułowaniu i realizowaniu programów badawczych odpowiadających obecnym i przyszłym potrzebom administracji, a także w dziedzinie doradztwa w opracowywaniu strategii rozwoju służby cywilnej oraz opracowania i realizacji programów jej wdrażania;
- aktywne uczestnictwo w koncepcji i wdrażaniu reform dotyczących organizacji i zarządzania służbą cywilną, a także reformami dotyczącymi zakresu zadań, organizacji struktur oraz metod funkcjonowania administracji publicznej;
- koncepcja i wdrażanie działań zmierzających do promowania wizerunku służby cywilnej oraz do budowania etosu służby publicznej, etyki urzędniczej i kultury organizacyjnej opartej na interesie publicznym, jakości relacji z otoczeniem oraz partycypacji oraz na równym i godnym traktowaniu wszystkich pracowników administracji;

- stałe monitorowanie, korygowanie, modernizacja i doskonalenie organizacji i funkcjonowania systemu zarządzania zasobami ludzkimi i kapitału społecznego administracji rządowej;
- współdziałanie w doskonaleniu systemu zarządzania zasobami ludzkimi administracji publicznej innych instytucji systemu rządzenia państwem, w szczególności jeśli chodzi o wspólne standardy i zasady ogólne oraz kompatybilność różnych autonomicznych systemów zarządzania zasobami ludzkimi administracji publicznej pozwalające na większą mobilność kadr pomiędzy tymi systemami.[658]

Modele strategii zarządzania zasobami ludzkimi

Istotnym elementem zarządzania zasobami ludzkimi jest strategia personalna, która zawiera ogólne cele w obszarze zasobów ludzkich, a także zadania, metody i środki do ich realizacji. Należy zaznaczyć, iż typ strategii personalnej uwarunkowany jest typem strategii ogólnej organizacji. Możemy dokonać różnego rodzaju jej klasyfikacje. Przykładowo możemy wymienić strategię:

- ofensywną – czyli taką, której działania ukierunkowane są głównie na rekrutację i wynagrodzenie pracowników. Do głównych kryteriów branych w jej przypadku pod uwagę należą kreatywność, innowacyjność oraz nastawienie na wyniki;
- defensywną – czyli taką, która w głównej mierze skupia się na rozwoju pracowników już zatrudnionych. W tym przypadku bardziej ceniony będzie staż pracy i lojalność niż wydajność w pracy.[659]

Możemy wyróżnić również podział na strategię ilościową i jakościową:

- ilościowa - (obejmuje działania w zakresie obsady stanowisk do potrzeb personalnych organizacji i rynku, z punktu widzenia ponoszonych kosztów;
- jakościowa - koncentruje się głównie na oddziaływaniu motywacyjnym na pracownika w celu optymalizacji jego wyników.[660]

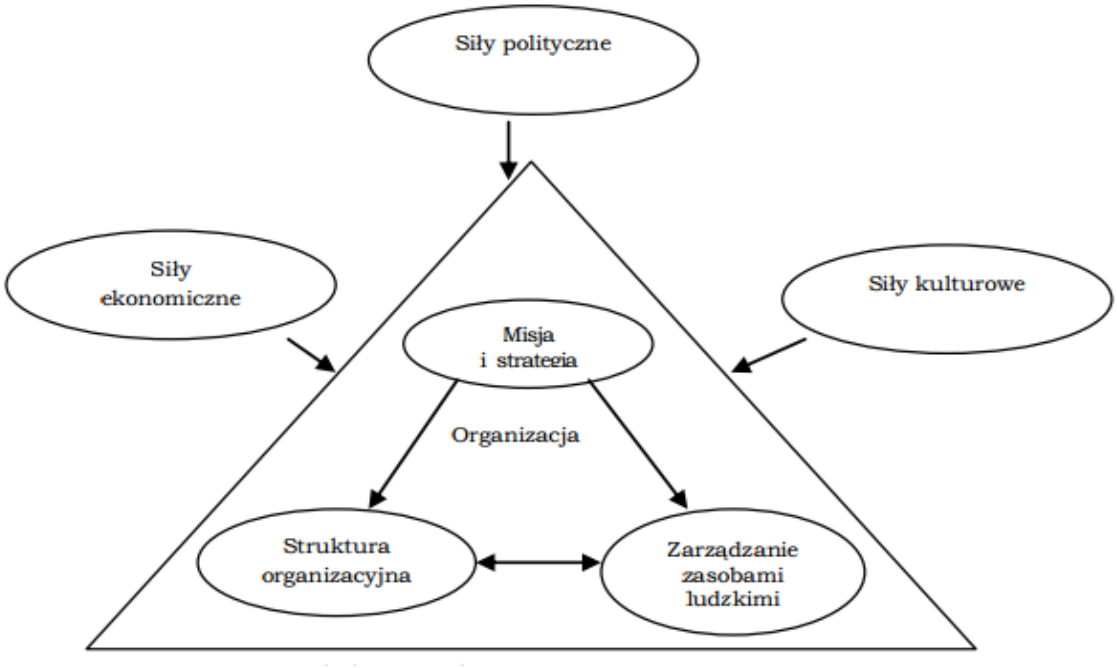
Istnieje o wiele więcej strategii personalnych tu zostały przytoczone tylko dwie najczęściej spotykane. Należy jednak zaznaczyć, iż koncepcja strategicznego ujęcia zarządzania zasobami ludzkimi znalazła wyraz w modelach funkcji personalnej

[658] *Ibidem*, s. 14 – 16.
[659] M. Juchnowicz (red.), *„Narzędzia i praktyka zarządzania zasobami”,* Poltext, Warszawa 2003, s. 13 – 14.
[660] W. Karna, *Zmiany w zarządzaniu zasobami… op. cit.*, s. 13.

i ich strukturach. Podstawowe znaczenie mają jednak dwa modele, czyli model Michigan i model harwardzki.[661]

Model Michigan zakłada, że na każdą organizacje maja wpływ trzy siły zewnętrzne, mianowicie siły polityczne, ekonomiczne i kulturowe. Misja i strategia organizacji natomiast decydują o strukturze organizacyjnej i o kształcie zarządzania zasobami ludzkimi w danej organizacji. W modeli Michigan możemy wyodrębnić cztery obszary działań, mianowicie dobór pracowników, ocenianie efektów pracy, nagradzanie i rozwój pracowników. Niezwykle istotne przy omawianiu tego modelu jest również to, iż na efekty pracy wpływ ma odpowiedni dobór pracowników. Wynik zawsze powiązany jest z oceną, która łączy się z równocześnie z nagradzaniem i rozwojem pracowników. Te z kolei, są powiązane sprzężeniem zwrotnym z efektami pracy. Wzajemne połączenie tych funkcji tworzy cykl zasobów ludzkich. Istotne jest również to, iż model Michigan zakład, że właściwe ukształtowanie poszczególnych elementów cyklu, pozwoli skutecznie oddziaływać na zachowania pracowników, tak aby osiągnąć cele organizacji odnoszące się do wzrostu efektywności. Należy zaznaczyć również, że zauważono, iż mają one niezwykle istotne znaczenie na każdym poziomie zarządzania, a priorytet stanowi poziom strategiczny.[662]

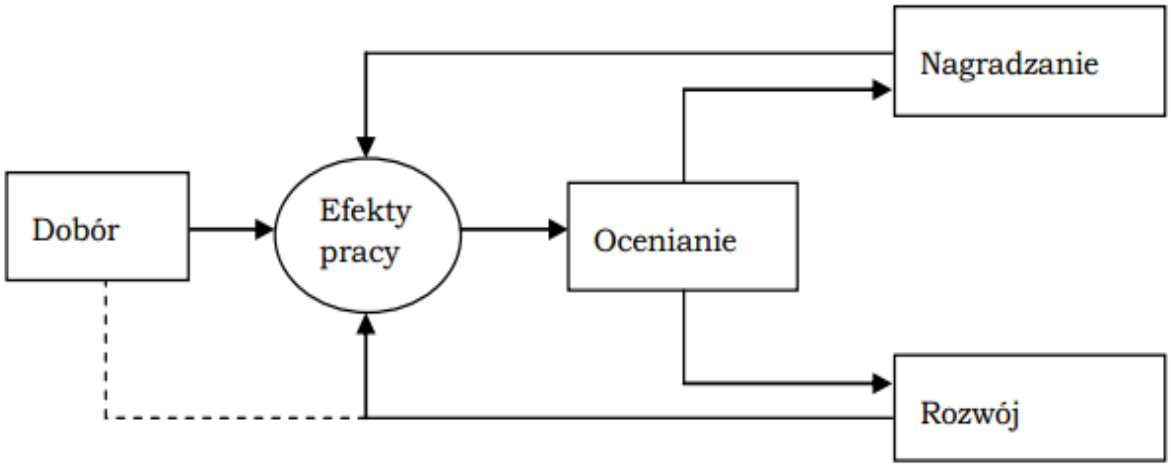
Rysunek 1. Istota modelu Michigan.



Źródło: Golnau M., *„Zarządzanie zasobami ludzkimi”,* Wyd. CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2004, s. 51.

[661] *Loc cit.*
[662] *Ibidem,* s. 13 -15.

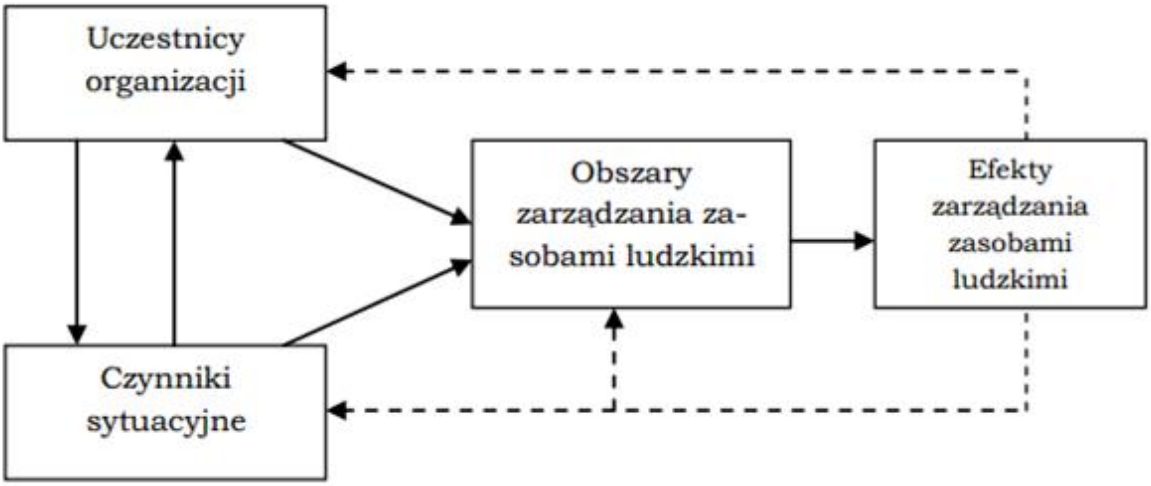
Rysunek 2. Cykl zarządzania zasobami ludzkimi w modelu Michigan.



Źródło: Lundy O., Cowling A., *„Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi”*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2000, s. 78.

Harwardzki model zarządzania zasobami ludzkimi zakłada, że ludzie mogą wpływać na wynik przyjętej strategii organizacji, poprzez włączenie ich w proces decyzyjny, właściwe motywowanie oraz tworzenie poczucia wspólnoty i wzajemnego zaangażowania. Możemy w nim wyróżnić cztery główne obszary zarządzania zasobami ludzkimi: partycypację pracowników, ruchliwość (przepływ) pracowników, system wynagradzania oraz system organizacji pracy. W modelu harwardzkim przyjmuje się, że na wymienione obszary zarządzania zasobami ludzkimi wpływ mają interesariusze zewnętrzni (typu akcjonariusze, klienci, dostawcy, rząd i samorząd) i wewnętrzni (pracownicy, kadra menedżerska, związki zawodowe) oraz czynniki sytuacyjne, takie jak: strategia, typ zadań, technologia, system wartości, sytuacja na rynku pracy.

Rysunek 3. Harwardzki model zarządzania zasobami ludzkimi.



Źródło: Pocztowski A., *„Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie – procesy – metody”,* Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003, s. 26.

Omawiając model sita należy zaznaczyć, iż zakłada on, że przydatność ludzi do pracy mierzona jest posiadanymi przez nich kwalifikacjami oraz odpowiednim wykształceniem oraz na wzajemnej rywalizacji i konkurencji pomiędzy pracownikami. Istnieje pogląd zgodnie z którym, dorosły człowiek jest juz w pełni ukształtowany i nie można go już zmienić, a rywalizacja między pracownikami mobilizuje do bardziej wydajnej pracy. Organizacje stosujące politykę personalną zgodną z modelem sita, już w trakcie rekrutacji pracowników wybiera ludzi najbardziej przydatnych do pracy. Model ten stosowany jest również w pozostałych działaniach zarządzania zasobami ludzkimi. Istotne w nim jest również to, że tylko pracownicy najbardziej efektywni mogą uzyskać awans co już samo w sobie pełni funkcję motywującą.[663]

Model kapitału ludzkiego z kolei zakłada, że każdy człowiek jest z natury zdolny i skłonny do rozwoju oraz uczy się przez całe życie. Oznacza to, że jeżeli organizacja zastosuje ten model polityki personalnej, to będzie przyjmować do pracy ludzi gotowych do współpracy i ciągłego doskonalenia się. W tym przypadku należy zaznaczyć, iż pracodawca przede wszystkim koncentruje się na długoterminowym zatrudnieniu pracownika, wysyła zatrudnionego pracownika na szkolenia, umożliwiając mu tym samym dalszą edukację oraz rozwój zdolności, możliwości i zainteresowań itp.[664]

[663] M. Kostera, *Zarządzanie personelem*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006, s. 25-26.
[664] H. Król, A. Ludwiczyński (red.), *Zarządzanie zasobami ludzki mi, tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN S.A., Warszawa 2007, s. 80 -81.

Wyżej wymienione modele nie są jednak modelami najczęściej spotykanymi w polskich organizacjach, dzieje się tak dlatego, że znacząca większość polskich organizacji zazwyczaj stosuje model mieszany polityki personalnej. Polega on w głównej mierze na korzystaniu z założeń modelu sita w okresie rekrutacji i selekcji, a także z koncepcji kapitału ludzkiego już po zatrudnieniu odpowiednich pracowników. Niezwykle istotne jest to, aby zatrudniać kandydatów z najlepszymi kwalifikacjami a ponadto organizacja musi cały czas zapewniać danemu pracownikowi możliwość rozwoju zawodowego.[665]

[665] Z. Ściborek, *„Zarządzanie zasobami ludzkimi”,* Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010, s. 56 – 59.

Bibliografia

a) Opracowania naukowe

1. Golnau M., *„Zarządzanie zasobami ludzkimi”,* Wyd. CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2004
2. Juchnowicz M. (red.), *„Narzędzia i praktyka zarządzania zasobami”,* Poltext, Warszawa 2003
3. Karna W., „*Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej”*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2011
4. Kostera M., „*Zarządzanie personelem”*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006
5. Król H., Ludwiczyński A. (red.), „*Zarządzanie zasobami ludzki mi, tworzenie kapitału ludzkiego organizacji”*, Wydawnictwo Naukowe PWN S.A., Warszawa 2007
6. Lundy O., Cowling A., *„Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi”*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2000
7. Mikułowski W., *„Koncepcja strategii rozwoju zasobów ludzkich administracji”*, [w:] *„Wyzwania rozwoju zasobów ludzkich administracji publicznej w dobie kryzysu ekonomicznego – jak działać lepiej mając mniej?”,* red. Mikułowski W., Jazierska A., Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2009
8. Moczydowska J., *Zarządzanie kompetencjami zawodowymi a motywowanie pracowników*, Difin Sp. z. o.o., Warszawa 2008
9. Pocztowski A., „*Zarządzanie zasobami ludzkimi. Zarys problematyki i metod”*, Antykwa, Kraków – Kluczbork 1998
10. Pocztowski A., *„Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie – procesy – metody”,* Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003
11. Stalewski T., Chlebicka E. (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 1997
12. Ściborek Z., *„Zarządzanie zasobami ludzkimi”,* Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010
13. Zalewski A., *„Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym”* Warszawa 2005

Rozdział XXVII

Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej jako nowoczesne narzędzie komunikacji państwa z obywatelem

Małgorzata Kucharska[666]

Abstract

The purpose of this article is to present a system of Electronic Platform of Public Administration (ePUAP) as a modern communication tool with citizens. In the introduction, there is a general characteristic of the traditional forms of doing things in the office, with a focus on its main drawbacks. Afterwards was explained e-government as an alternative. The categories of services that are provided as part of e-government, and the stages of its development. Chapter one explained the legal basis for computerization in Poland, the normative acts, which introduce the concept of e-government. Next in the second chapter of this article was explained the issue of the information society, with a focus on the origin and definition of the term. The third chapter longer applies to the very essence of the Electronic Platform of Public Administration Services and presents the key features such as: Profile Trusted, Catalog of Services, Electronic Inbox and the Central Repository of Specimen Documents. Summary and conclusions can be found in the end of this article.

WSTĘP

W Polsce żeby załatwić sprawy urzędowe najczęściej trzeba stawić się osobiście w odpowiednim urzędzie. Ponadto już na samą myśl potrzeby udania się do urzędu mamy negatywne skojarzenia, takie jak długie kolejki, sterty papierów, wnioski do wypełnienia czy niezbyt mili urzędnicy. Chociaż tradycyjny system administracji z biegiem czasu staje się sprawniejszy to jednak nadal można wskazać jego wady. Podstawowym problemem tradycyjnej administracji jest zawiłość procedur, której skutkiem jest niezrozumiałość oraz czasochłonność. Przejawia się to tym, że obywatele muszą poświęcić dużo czasu, aby wypełnić formularz, a następnie złożyć go w urzędzie. Ponadto pracownicy administracji marnują czas na przyjmowanie oraz porządkowanie dokumentów. Dlatego też w dzisiejszych

[666] **Małgorzata Kucharska** - Uniwersytet Technologiczno – Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

czasach powszechnej informatyzacji uzasadnione jest zwracanie się w kierunku załatwiania spraw urzędowych w trybie online za pomocą tak zwanej e-administracji, która jest alternatywą dla tradycyjnych procedur, a także sposobem usprawnienia tradycyjnej administracji.

Kluczem do zrozumienia, na czym polega prawdziwa transformacja tradycyjnej administracji w elektroniczną administrację, jest uświadomienie sobie skutków dematerializacji informacji, czyli zmiany jej postaci z papierowej na elektroniczną, dla organizacji administracji i sposobu jej funkcjonowania. Kiedy mówimy o informacji, mamy de facto na myśli dwie rzeczy: nośnik i treść. W epoce papieru kluczowy dla działania administracji "dokument" był nierozerwalną zbitką papieru jako nośnika informacji i treści informacyjnej zapisanej na nim, włącznie z fizycznym podpisem jako formą autentykacji. Wyrażenie ustne pewnej informacji, na przykład zeznania świadka, lub oświadczenie, stawało się dokumentem dopiero po zaprotokołowaniu na papierze i podpisaniu. W epoce elektronicznej dokumentem jest ciąg bitów niosący pewną treść informacyjną. Ta treść może być dokładnie taka sama, jak na papierze, prawne znaczenie podpisu elektronicznego, jako środka autentykacji, jest dokładnie takie samo jak podpisu fizycznego, natomiast sam nośnik elektroniczny dokumentu – ciąg bitów – charakteryzuje się zupełnie innymi cechami funkcjonalnymi. Te nowe cechy funkcjonalne dają zupełnie nowe możliwości organizacji i funkcjonowania administracji. Istota transformacji tradycyjnej administracji w elektroniczną administrację polega na takim przeorganizowaniu administracji i takiej zmianie procedur jej działania, aby w pełni wykorzystać te nowe cechy funkcjonalne elektronicznej informacji. Celem tej reorganizacji jest poprawa skuteczności i efektywności administracji (krótszy czas podejmowania decyzji, większa liczba decyzji zgodnych z prawem – niezakwestionowanych przez sądy, wyższy poziom integracji, bardziej kompleksowa obsługa interesantów
– obywateli i przedsiębiorstw itp.) przy jednoczesnym obniżeniu kosztów działania administracji elektroniczna administracja (e-government) ma na celu udostępnienie obywatelom oraz przedsiębiorstwom szerokiej oferty usług publicznych za pośrednictwem internetu. Praktyki takie są coraz częściej stosowane w wielu krajach Unii Europejskiej. W unijnych planach e-administracja jest elementem szerszej koncepcji – rozwoju społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy – wpisującej się w postulaty Strategii Lizbońskiej. Głównym zadaniem, elektronicznej administracji jest świadczenie usług publicznych drogą elektroniczną. Przykładem takich usług może być złożenie deklaracji podatkowych przez osoby fizyczne i prawne czy też umówienie wizyty u lekarza

i to wszystko za pośrednictwem internetu. Ma to służyć usprawnieniu kontaktów obywateli z władzami wszystkich szczebli, a także przyspieszyć procedury załatwiania spraw urzędowych[667].

Podstawowe usługi publiczne w ramach e-administracji zostały podzielone na 20 kategorii, a wśród nich 12 skierowanych jest do obywateli, a 8 do przedsiębiorców.

Tabela 4. Usługi publiczne świadczone w ramach e-administracji.

USŁUGI PUBLICZNE DLA OBYWATELI	USŁUGI PUBLICZNE DLA FIRM
1. Podatek dochodowy.	1. Składki na ubezpieczenie społeczne na pracowników.
2. Zatrudnianie za pośrednictwem Urzędu Pracy.	2. Podatek dochodowy.
3. Ubezpieczenia społeczne.	3. Podatek VAT.
4. Wydawanie dokumentów tożsamości.	4. Rejestracja działalności gospodarczej.
5. Rejestracja pojazdów.	5. Zasoby danych statystycznych.
6. Wydawanie pozwoleń na budowę.	6. Deklaracje celne.
7. Dokonywanie zgłoszeń na Policji a. (np. kradzież)	7. Zamówienia publiczne.
8. Dostęp do zasobów bibliotek publicznych.	8. Pozwolenia.
9. Wydawanie aktów urodzeń oraz małżeństwa.	
10. Zgłaszanie kandydatów na studia.	
11. Zmiana miejsca zamieszkania	
12. Służba zdrowia.	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie European Interoperability Framework for Pan-European e-Government Services, European Communities 2004, http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Docd552.pdf?id=19529 [dostęp 7-11-2013].

[667] W. Cellary, *Zarządzanie informacją zamiast zarządzania dokumentami drogą do transformacji administracji publiczne*, 2008, http://www.e-administracja.org.pl/dwumiesiecznik/artykul.php?art=92 [dostęp 8-11-2013].

W zależności od stopnia rozwoju e-administracji usługi te mogą być świadczone na czterech różnych poziomach:

1. stopień pierwszy (tzw. informacja online) – możliwość wyszukania informacji o danym urzędzie oraz świadczonych tam usługach na jego stronie internetowej;
2. stopień drugi (tzw. interakcja jednokierunkowa) – możliwość wyszukania informacji oraz pobrania oficjalnych formularzy ze strony internetowej urzędu;
3. stopień trzeci (tzw. interakcja dwukierunkowa) – możliwość wyszukania informacji, pobrania oraz odesłania wypełnionych formularzy za pomocą internetu;
4. stopień czwarty (tzw. transakcja) – pełna obsługa procesu, czyli możliwość dokonania wszystkich czynności niezbędnych do załatwiania danej sprawy urzędowej drogą elektroniczną – od uzyskania informacji, poprzez pobranie odpowiednich formularzy, ich odesłanie po wypełnieniu i złożeniu podpisu elektronicznego, aż do uiszczenia wymaganych opłat oraz otrzymania oficjalnego pozwolenia, zaświadczenia lub innego dokumentu, o który dana osoba/firma występuje.

Umownie przyjmuje się, że wymienionym etapom rozwoju e-administracji odpowiadają wartości na skali procentowej (odpowiednio: pełna realizacja A=25%, B=50%, C=75% i D=100%). Stosowanie tych wartości pozwala na ocenę ogólnego stopnia zaawansowania rozwoju publicznych serwisów internetowych[668].

PRAWNE PODSTAWY INFORMATYZACJI W POLSCE

Jednym z pierwszym aktów prawnych, w którym znalazły się przepisy wprowadzające ideę elektronicznej administracji do polskiego prawa, była ustawa z 6 września 2001 roku. o dostępie do informacji publicznej, gdzie wprowadzono obowiązek wydawania, w formie publikatora teleinformatycznego, Biuletynu Informacji Publicznej. W myśl art. 8 tej ustawy tworzy się urzędowy publikator teleinformatyczny – Biuletyn Informacji Publicznej – w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej. Dostęp do informacji publicznych zawartych w Biuletynie jest możliwy przez stronę główną Biuletynu – www.bip.gov.pl . Ponadto podmiot udostępniający informację publiczną jest obowiązany zapewnić możliwość: kopiowania informacji

[668] P. Lipiński, *E-administracja sposobem na usprawnienie funkcjonowania organów administracji publicznej w Polsce,* Warszawa 2010, s. 1.

publicznej bądź jej wydruk lub przesłania informacji publicznej albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji[669].

Prawo do informacji jest jednym z konstytucyjnych praw podmiotowych. Art. 61 Konstytucji RP stanowi, że „obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.

Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu"[670]. Ustęp 3 tego artykułu określa przesłanki ograniczenia tego prawa, do których należy określona w ustawach ochrona wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochrona porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Natomiast ust. 4 odnosi się do trybu udzielania informacji.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 7 określa sposoby udostępniania informacji publicznych oraz w ust. 2 tego artykułu stanowi, że „dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny[671]" Wyjątek stanowi informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, a która jest udostępniana na wniosek, w sytuacji kiedy podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, pomiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom.

W momencie wejścia w życie Ustawy z 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym pojawiły się podstawy prawne do stosowania na szerszą skalę komunikacji elektronicznej w załatwianiu spraw urzędowych. W ustawie tej możemy znaleźć m.in. definicje takich pojęć jak podpis elektroniczny[672], bezpieczny podpis elektroniczny[673], a także osoba składająca podpis elektroniczny[674].

---

[669] E. Ferenc – Szydełko, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 47.
[670] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. Dz. U. z 1997r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.
[671] Ustawa z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej Dz. U. z 2011r. Nr 204, poz. 1195, z późn. zm.
[672] Podpis elektroniczny- według ustawy o podpisie elektronicznym są to dane w postaci elektronicznej, które wraz z innymi danymi, do których zostały dołączone lub z którymi są logicznie powiązane, służą do identyfikacji osoby składającej podpis elektroniczny.
[673] Bezpieczny podpis elektroniczny – według ustawy o podpisie elektronicznym to podpis elektroniczny, który:
a) jest przyporządkowany wyłącznie do osoby składającej ten podpis,

„Przepisy ustawy stosuje się do podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne, mających siedzibę lub świadczących usługi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”[675]. Ze względu na postęp techniczny i upowszechnienie jego osiągnięć obecnie coraz więcej czynności przenoszonych jest ze świata realnego do świata wirtualnego, w tym coraz więcej spraw jest załatwianych w środowisku sieciowym, ponadto wszelkiego rodzaju nadużycia, w tym fałszerstwa dokumentów, stają się coraz łatwiejsze i coraz trudniej je wychwycić. Dlatego zaistniała potrzeba prawnego wprowadzenia narzędzi technicznych i procedur organizacyjnych, dających w obrocie prawnym gwarancję, że dokument pochodzi od określonej osoby i nie został sfałszowany[676].

Ramy dla funkcjonowania e-administracji wyznaczyła ustawa z 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Ustawa określa zasady ustanawiania Planu Informatyzacji Państwa oraz projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu[677] Jej przepisy określają m.in. zasady ustalania minimalnych, gwarantujących otwartość, standardów informatycznych, wymagań dla systemów teleinformatycznych oraz rejestrów publicznych i wymiany informacji w formie elektronicznej z podmiotami publicznymi. Ustawa o informatyzacji jest odpowiedzią na szanse i trudności informatyzacji, a zarazem przykładem trudności w doborze prawnych instrumentów usprawniania administracji. Informatyzacja administracji wiąże się ze stosowaniem instrumentów prywatnoprawnych (z zakresu prawa: cywilnego, handlowego, autorskiego, własności przemysłowej, zwalczania nieuczciwej konkurencji) i publicznoprawnych (z zakresu prawa: karnego, finansowego, publicznego gospodarczego, administracyjnego). Instrumenty administracyjnoprawne odgrywają wśród nich większą lub mniejszą, ale zawsze istotną rolę. W procesie stanowienia i stosowania prawa zauważalna jest niepewność w wyborze i ocenie prawnych instrumentów realizacji zadań publicznych[678].

---

b) 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,

c) jest powiązany z danymi, do których został dołączony, w taki sposób, że jakakolwiek późniejsza zmiana tych danych jest rozpoznawalna.

[674] Osoba składająca podpis elektroniczny – według ustawy o podpisie elektronicznym jest to osoba fizyczna posiadającą urządzenie służące do składania podpisu elektronicznego, która działa w imieniu własnym albo w imieniu innej osoby fizycznej, prawnej albo jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.

[675] Ustawa z dnia 18 września 2001r. o podpisie elektronicznym Dz. U. 2001, Nr 130, poz. 1450 z późn. zm.

[676] J. Janowski, *Podpis elektroniczny w obrocie prawnym*, Warszawa 2007, s. 44.

[677] Ustawa z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne Dz. U. z 2005 r. Nr 64, poz. 565, z późn. zm.

[678] C. Martysz, G. Szpor, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz,* Warszawa 2007.

SPOŁECZEŃSTWO INFORMACYJNE

Koncepcja społeczeństwa informacyjnego w Polsce została zapoczątkowana Uchwałą Sejmu z 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce. W uchwale tej „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza, że obowiązujący system prawny i polityka rządu nie tworzą dostatecznych warunków, by w pełni wykorzystać możliwości rozwoju społeczeństwa informacyjnego"[679] Poruszała ona zagadnienia takie jak powszechny dostęp i wykorzystywanie Internetu, stworzenie planu rozwoju edukacji informatycznej, planów i priorytetów rozwoju systemów teleinformatycznych w administracji, rozwoju systemów teleinformatycznych, które uwzględniałyby wymogi obronności i bezpieczeństwa państwa, systemów bezpieczeństwa w sieci, udziału przedstawicieli Polski w międzynarodowych działaniach standaryzujących zasady gospodarki elektronicznej.

We współczesnej literaturze możemy znaleźć wiele definicji społeczeństwa informacyjnego. Jedna z nich mówi, że „społeczeństwo informacyjne to społeczeństwo, które nie tylko posiada rozwinięte środki przetwarzania informacji i komunikowania, lecz środki te są podstawą tworzenia dochodu narodowego i dostarczają źródła utrzymania większości społeczeństwa" (Goban – Klas / Sienkiewicz 1999). Społeczeństwo informacyjne powinny charakteryzować następujące cechy:

- wysoko rozwinięty sektor usług, przede wszystkim sektor usług nowoczesnych (bankowość, finanse, telekomunikacja, informatyka, badania i rozwój oraz zarządzanie),
- gospodarka oparta na wiedzy,
- wysoki poziom skolaryzacji społeczeństwa,
- rosnące znaczenie specjalistów i naukowców w strukturze zawodowej,
- ogromny rozmiar przepływów informacji,
- postępujący proces decentralizacji państwa,
- renesans społeczności lokalnej[680].

Po raz pierwszy terminu społeczeństwa informacyjnego użył w 1963 r. Japończyk Tadao Umesao w artykule poświęconym ewolucji teorii społeczeństwa opartego na przetwarzaniu informacji. Do Europy hasło to wprowadzili francuscy socjologowie Alain

[679] Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce M. P. 2000r., Nr 22, poz. 448.

[680] Definicja Społeczeństwa Informacyjnego, http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/www/serce.nsf/0/6A1F328341480FEAC1256F6A0038762F?Open [dostęp 8-11-2013].

Minc i Simon Nora, którzy użyli tego sformułowania w raporcie przedstawionym w 1978r. francuskiemu premierowi.

Za faktyczny początek budowy społeczeństwa informacyjnego uznaje się rok 1994, kiedy to Martin Bangemann - były unijny komisarz odpowiedzialny za rozwój telekomunikacji i technologii informacyjnych, opublikował dokument "Europa i społeczeństwo globalnej informacji. Zalecenia dla Rady Europejskiej" (*Europe and the Global Information Society. Recommendations to the European Council*) zwany Raportem Bangemanna, w którym zostały zawarte spostrzeżenia dotyczące zmian zachodzących pod wpływem nowoczesnych technologii teleinformatycznych.

Manifestem wspólnej polityki budowania nowoczesnej i silnej gospodarki krajów członkowskich, stała się ogłoszona na szczycie w Helsinkach w grudniu 1999 r. Inicjatywa "eEuropa - Społeczeństwo informacyjne dla wszystkich" (eEurope - An Information Society for All). Określono w niej cel budowy nowego typu społeczeństwa, wykorzystującego możliwości nowej gospodarki oraz wskazano priorytetowe obszary jego rozwoju, takie jak: edukacja, transport, sektor zdrowia i aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych.

Ważnym krokiem w budowie społeczeństwa informacyjnego było przyjęcie w marcu 2005 r. na szczycie Rady Europejskiej dokumentu "Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek Strategii Lizbońskiej", określanego jako odnowiona Strategia Lizbońska. Zapisy Strategii Lizbońskiej postanowiono zrewidować po tym, jak okazało się, że nie da się osiągnąć celów w niej zakładanych do 2010r. Odnowiona Strategia Lizbońska kładzie większy nacisk na innowacyjność i budowę gospodarki opartej na wiedzy oraz poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Strategia wśród priorytetów wymienia:

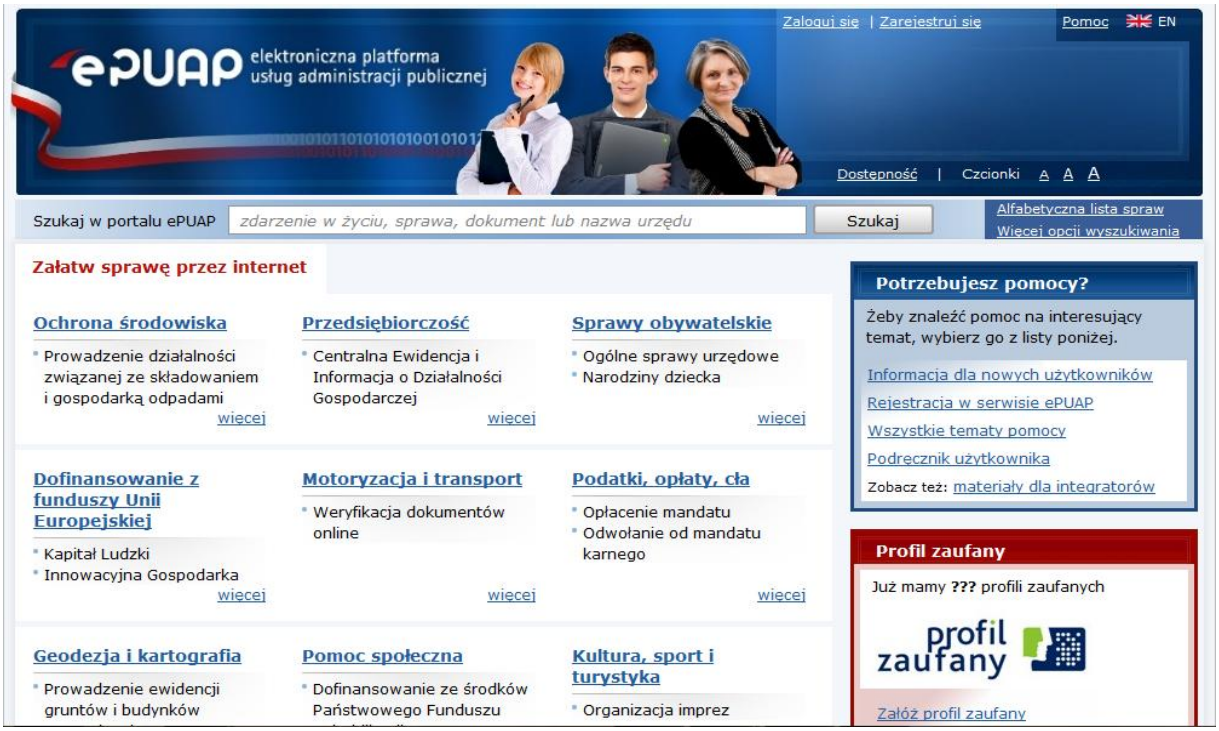
- uczynienie z wiedzy i innowacji technologicznych prawdziwego napędu trwałego wzrostu w Europie,
- podniesienie atrakcyjności Europy w dziedzinie inwestycji i zatrudnienia,
- podporządkowanie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia spójności społecznej, zachowując całkowitą synergię pomiędzy wymiarem ekonomicznym, społecznym i ekologicznym.

Priorytety te zostały przeniesione do Strategicznych Wytycznych Wspólnoty (SWW) na lata 2007–2013.

Pierwszą inicjatywą podjętą w ramach nowej Strategii Lizbońskiej jest Inicjatywa i2010 –

Europejskie Społeczeństwo Informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia, która została przyjęta przez Komisję Europejską w czerwcu 2005 roku.[681]

ISTOTA ELEKTRONICZNEJ PLATFORMY USŁUG ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ I JEJ KLUCZOWE FUNKCJONALNOŚCI



Rysunek 4. Zrzut strony głównej ePUAP.

Źródło: Zob. [w:] www.epuap.gov.pl [dostęp 7-11-2013].

Na powszechnej dostępności i szerokim wykorzystaniu internetu opiera się program działań zmierzających do uzyskania pełnej funkcjonalności elektronicznej przez administrację publiczna w Polsce, zwany Elektroniczną Platformą Usług Administracji Publicznej[682].

E-PUAP jest jednym z narzędzi elektronicznej administracji. Jest to system informatyczny, który umożliwia obywatelom załatwienie spraw urzędowych za pomocą Internetu, natomiast podmioty publiczne za pośrednictwem swoich przedstawicieli mogą bezpłatnie udostępniać swoje usługi drogą elektroniczną. Dzięki korzystaniu z tej platformy nie muszą oni budować własnych systemów, po to aby umożliwić obywatelom kontakt z instytucją i załatwienie spraw urzędowych. System ten zapewnia sprawną komunikację

[681] Rozwój Społeczeństwa Informacyjnego w UE, http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/www/serce.nsf/0/158BA3649A27C993C1256F6A0038135E?Open [dostęp 8-11-2013]
[682] J. Janowski, *Elektroniczny obrót prawny,* Warszawa 2008, s. 118.

pomiędzy administracją, a obywatelem czy przedsiębiorcą jak również usprawnia komunikację pomiędzy samymi jednostkami administracji publicznej.

E-administracja to wykorzystywanie przez administrację publiczną możliwości jakie niosą za sobą technologie informatyczne i komunikacyjne w celu udoskonalenia i poprawienia jej działań. Dynamiczne wdrażanie innowacyjnych technologii informatycznych w administracji publicznej niesie za sobą konieczność modyfikacji jej budowy i reorganizacji funkcjonowania[683].

Jurydyzacja zagadnień informacyjnych jest istotnym elementem unormowania i uporządkowania relacji społecznych związanych z rozpowszechnianiem, przekazywaniem i przetwarzaniem informacji oraz adaptacją do nowych warunków rzeczywistości[684].

Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej to projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej. Ze względu na finansowanie ePUAP realizowany jest etapami. Projekt „Budowa elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej-ePUAP" był realizowany w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego-Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw w latach 2006-2008. Obecnie Centrum Projektów Informatycznych realizuje projekt ePUAP2, który ma na celu rozbudowę funkcjonalności platformy ePUAP oraz zwiększenie wachlarza usług świadczonych elektronicznie. Projekt w 85% współfinansowany jest ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013, priorytet 7 – społeczeństwo informacyjne-budowa elektronicznej administracji[685].

Obywatele za pomocą takiej funkcjonalności jak profil zaufany mogą załatwiać sprawy administracyjne bezpłatnie przez 24 godziny na dobę. Ten profil jest metodą uwierzytelniania obywateli w e-administracji np. w systemach ePUAP czy CEIDG, jak również umożliwia składanie oświadczeń woli. Stanowi on zestaw danych identyfikujących obywatela w systemie elektronicznej administracji.

Obywatele, którzy poszukują usługi, którą chcieliby zrealizować za pośrednictwem portalu ePUAP, korzystają z Katalogu Usług, który jest narzędziem standaryzującym sposób prezentowania oraz opisywania usług administracji publicznej. Jego celem jest utrzymywanie spójnej listy usług publicznych, które są świadczone drogą elektroniczną, a także ich efektywne wyszukiwanie, nawigowanie, wertowanie i filtrowanie.

[683] A. Monarcha – Matlak, *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Warszawa 2008.
[684] C. Martysz, G. Szpor, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa 2007.
[685] *Ibidem.*

Dzięki takiemu środkowi komunikacji jak Elektroniczna Skrzynka Podawcza (ESP) instytucje publiczne mogą wywiązać się z obowiązku, który wynika z ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, przyjmowania dokumentów w postaci elektronicznej (wnoszenia podań i wniosków oraz innych czynności w postaci elektronicznej). ESP umożliwia wymianę dokumentów między obywatelem a urzędem, a także między samymi urzędami. Sprawy kierowane do ESP mają taką samą moc prawną jak podania (żądania, wyjaśnienia, odwołania, zażalenia) złożone do urzędu w postaci papierowej. Osoba wysyłająca po przesłaniu dostaje wiadomość elektroniczną, która stanowi prawny dowód dostarczenia oraz odebrania dokumentu przez urząd.

Na Elektronicznej Platformie Usług Administracji Publicznej uruchomiony jest mechanizm wystawiania Urzędowego Poświadczenia Odbioru (UPO), które dzieli się na:

1. Urzędowe Poświadczenia Przedłożenia (UPP), gdy obywatel lub przedsiębiorca wysyła pismo do urzędu.
2. Urzędowe Poświadczenie Doręczenia (UPD), które wystawiane jest przy przekazywaniu odpowiedzi z urzędu do obywatela czy przedsiębiorcy.

W celu uporządkowania wzorów oraz formularzy dokumentów elektronicznych, stworzono Centralne Repozytorium Wzorów Dokumentów (CRD), czyli bazę skupiającą w jednym miejscu obowiązujące w administracji wzory i formularze[686]. Repozytorium pozwala na wielokrotne korzystanie z poszczególnych wzorów przy tworzeniu usług i formularzy przez różne urzędy, tak aby nie było potrzebne ich każdorazowe definiowanie. Dostęp do CRD jest bezpłatny i umożliwia pobranie dowolnego opublikowanego tam wzoru dokumentu elektronicznego. Wzór do repozytorium zgłasza organ administracji publicznej właściwy do jego określenia. Jeżeli natomiast taki organ nie został określony w przepisach prawa, to wtedy może to zrobić inny podmiot administracji, który na jego podstawie chce stworzyć formularz oraz rozpocząć udostępnianie usługi. Taka funkcjonalność ja Środowisko Budowy Aplikacji (ŚBA) umożliwia tworzenie nowych formularzy i usług elektronicznych na ePUAP przy wykorzystaniu istniejących wzorów dokumentów elektronicznych[687].

ZAKOŃCZENIE

Sposób funkcjonowania administracji w znaczący sposób wpływa na efektywność gospodarki i jakość życia obywateli. Wysiłek modernizacyjny koncentruje

[686]Katalog ePUAP2, http://www.cpi.gov.pl/katalog,268.html [dostęp 8-11-2013].
[687]*Ibidem.*

się też na informatyzacji administracji państwowej i samorządów, zarówno w kontekście swoich obowiązków publicznych jak i szerszych problemów związanych z demokracją[688]. W warunkach społeczeństwa informacyjnego i elektronicznej gospodarki administracja nie może pozostawać w tyle i musi transformować się do administracji elektronicznej. Transformacja musi być głęboka, musi obejmować struktury organizacyjne administracji, które powinny być przeprojektowane tak, aby w pełni wykorzystać możliwości technologii informacyjno – komunikacyjnych. Dopiero wówczas będzie można doprowadzić do efektywnej, całościowej, elektronicznej obsługi procesów obywateli i przedsiębiorców, co leży w ich interesie i w interesie całej gospodarki. To jest także droga do wewnętrznej integracji różnych fragmentów administracji publicznej na szczeblu rządowymi i samorządowym, a szerzej – integracji całego sektora publicznego. To jest także droga do budowy paneuropejskiej administracji obsługującej obywateli i przedsiębiorstwa Unii Europejskiej niezależnie od kraju ich pochodzenia i działania [689].

Poprzez wprowadzenie ePUAP dąży się do opracowania i wprowadzenia zupełnej oraz całkowicie bezpiecznej elektronicznej platformy umożliwiającej rozpowszechnianie usług publicznych przez administrację publiczną dla społeczeństwa[690].

Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej powstała w celu ułatwienia pracy urzędnikom jak i obywatelom. Wykorzystanie nowoczesnej technologii w świadczeniu usług przez podmioty publiczne oraz obywateli niesie ze sobą bardzo wiele korzyści. Przede wszystkim jeżeli chodzi o urząd to zmniejszą się koszty zakupu materiałów biurowych (np. papier, tonery czy opłaty pocztowe), wirtualna infrastruktura nie tylko ułatwia współpracę między urzędami, ale również zwiększa wachlarz świadczonych usług.

Warto również zwrócić uwagę, że obieg dokumentów w sieci jest znacznie szybszy niż tradycyjny. Zarówno przedsiębiorcy jak i obywatele dzięki ePUAP zyskują cenny czas i pieniądze, ponieważ sprawy administracyjne mogą załatwić bez wychodzenia z domu nie ponosząc przy tym dodatkowych kosztów związanych z dojazdem do urzędu, zakupem znaczków czy kopert. Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej jest rozwiązaniem, które zwiększa wiarygodność informacji przetwarzanej przez urzędy, ponadto jest szybkim i intuicyjnym portalem, dzięki któremu można uzyskać wpis do centralnej ewidencji i informacji o działalności gospodarczej, sprawdzić składki ZUS, uzyskać

[688]L. Zacher, *Modernizacja techniczna indukowana dwudziestoleciu Rzeczypospolitej Polskiej* ,[w:] W. Morawski (red.), *Powiązanie zewnętrzne. Modernizacja Polski*, Warszawa 2012, s. 542.
[689] European Interoperability Framework for Pan-European e-Government Services, European Communities, 2004 (http://europa.eu.int/idabc) [dostęp 7-11-2013].
[690]K. Kardasz, K. Zapolska, *Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej,* www.law.muni.cz/sborniky/cofola2011/files/IT/eGovernment/Zapolska_Karolina_6365.pdf [dostęp 7-11-2013].

informacje o niezaleganiu ze składkami, uzyskać pozwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych i wiele innych. Zarówno obywatel jak i urzędnik znajdzie w niej informacje, których potrzebuje.

BIBLIOGRAFIA:

a) Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. Dz. U. z 1997r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.
2. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lipca 2000r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce M. P. 2000r. Nr 22, poz. 448.
3. Ustawa z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej Dz. U. z 2011r. Nr 204, poz. 1195, z późn. zm.
4. Ustawa z dnia 18 września 2001r. o podpisie elektronicznym Dz. U. 2001, Nr 130, poz. 1450 z późn. zm.
5. Ustawa z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne Dz. U. z 2005r. Nr 64, poz. 565 z późn. Zm

b) Opracowania naukowe

6. Ferenc – Szydełko E., „*Prawo prasowe. Komentarz”*, Warszawa 2008r.
7. Janowski J., „*Elektroniczny obrót prawny”*, Warszawa 2008
8. Janowski J., „*Podpis elektroniczny w obrocie prawnym”*, Warszawa 2007
9. Lipiński P., „*E-administracja sposobem na usprawnienie funkcjonowania organów administracji publicznej w Polsce”,* Warszawa 2010
10. Martysz C., Szpor G., Wojsyk K., „*Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz”,* Warszawa 2007
11. Monarcha – Matlak A., „*Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej”*, Warszawa 2008
12. Morawski W. (red.), „*Powiązanie zewnętrzne. Modernizacja Polski”,* Warszawa 2012

c) Netografia

13. Cellary W., „*Zarządzanie informacją zamiast zarządzania dokumentami drogą do transformacji administracji publiczne”,* http://www.e-administracja.org.pl/dwumiesiecznik/artykul.php?art=92
14. Definicja Społeczeństwa Informacyjnego, http://archiwumukie.polskawue.gov.pl/www/serce.nsf/0/6A1F328341480FEAC1256F6A0038762F?Open
15. European Interoperability Framework for Pan-European e-Government Services, European Communities, 2004 (http://europa.eu.int/idabc)

16. Katalog ePUAP2, http://www.cpi.gov.pl/katalog,268.html
17. Kardasz K., Zapolska K., *Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej,* www.law.muni.cz/sborniky/cofola2011/files/IT/eGovernment/Zapolska_Karolina_6365.pdf
18. Rozwój Społeczeństwa Informacyjnego w UE, http://archiwumukie.polskawue.gov.pl/www/serce.nsf/0/158BA3649A27C993C1256F6A0038135E?Open

Rozdział XXVIII

Administracja publiczna wobec problematyki partnerstwa publiczno-prywatnego

Izabela Leśniak[691], Agnieszka Minda[692]

Abstract

The subject of this article contains the analysis of the concept of Public-private partnership (PPP) with its regards to the administrative law. Several years after Act of Public-private partnership was enacted, we should try to analyze the current legal situation. We ought to pay attention to the fact that public-private partnership is frequently applied by local self-government bodies. It makes PPP the practical in case of public institutions interest. As a preliminary, this article will present and explain definitional framework, arising from the provisions of Act of Public-private partnership. The next part of this paper will discuss on the SWOT analysis of this regulation and proposals for the future amendments to the legislation, either.

Jednym z przejawów korzystnego współdziałania na styku sektora publicznego i prywatnego jest formuła kooperacji w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (dalej PPP)[693]. Do najczęściej wykorzystujących tę metodę zaliczyć można przede wszystkim kraje Europy Zachodniej, tak jak Hiszpanię czy Portugalię. W czołówce plasuje się Wielka Brytania, gdzie dzięki zastosowaniu PPP znacząco ogranicza się wydatki publiczne, a jednocześnie dąży się do podniesienia standardów świadczonych usług. Do wskazanej grupy pionierów można zaliczyć także Niemcy, które poprzez wykorzystanie PPP starają się obniżyć wysokość długu publicznego. Oprócz państw europejskich, PPP na szeroką skalę stosowane jest w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie oraz w Australii[694].

---

[691] Izabela Leśniak – magister, doktorantka w Zakładzie Praw Człowieka na Wydziale Politologii UMCS W Lublinie, aplikant adwokacki w Okręgowej Radzie Adwokackiej w Lublinie, członek honorowy Studenckiego Koła Naukowego Prawników UMCS oraz Politologicznego Koła Naukowego UMCS.

[692] Agnieszka Minda – studentka III roku prawa i II roku I st. bezpieczeństwa wewnętrznego na Wydziale Prawa i Administracji UMCS w Lublinie, członek zarządu Studenckiego Koła Naukowego Prawników UMCS.

[693] Por. B. P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2006, s. 84 i n.

[694] Por. A. Miruć, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych* [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 478; K. Płonka-Bielenin, T. Moll,

Stworzenie jednoznacznej definicji partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest możliwe, ze względu na różnorodność przedmiotu umów między stronami. Precyzując pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego należy odnieść się do definicji legalnej, ujętej w art.1 ust.2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r., zgodnie z którą „przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym". W znaczeniu potocznym, pojęcie „partnerstwa" jest szersze, niż w rozumieniu ustawy i dotyczy większego spektrum dziedzin i zadań przedmiotowych z udziałem partnerów prywatnych. Definicja legalna jest trójelementowa:

- element podmiotowy – podmiot publiczny i partner prywatny,
- element wspólnej współpracy i podziału zadań między podmiotami,
- element podziału ryzyk[695].

Wojciech Gonet twierdzi, że partnerstwo publiczno-prywatne jest formą współpracy podmiotów publicznych z podmiotami sektora prywatnego, których celem działania jest realizacja zadań publicznych[696]. Należy także zwrócić uwagę na definicję negatywną partnerstwa publiczno-prywatnego, która nie zalicza do powyższej kategorii takich form współpracy jak : umowa- zlecenie czy umowa o dzieło[697].

Pierwsza ustawa dotyczącą partnerstwa publiczno-prywatnego została uchwalona dnia 28 lipca 2005 roku. Jednostki sektora publicznego nie wykorzystywały efektywnie instrumentów prawnych ustawy, a znacznie częściej decydowano się na realizację zadań zapomocą takich mechanizmów jak: koncesja na roboty budowlane czy forma spółki komunalnej z udziałem kapitału prywatnego. Obecnie problematyka partnerstwa publiczno-prywatnego regulowana jest ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r., która weszła w życie 27 lutego 2009 r. Między obiema ustawami da się zauważyć wyraźne zmiany nowelizacyjne:

- Wprowadzenie definicji „przedsięwzięcia",
- Brak narzuconego przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego,
- Brak szczegółowych wymogów co do zakresu i treści umowy między stronami,

---

Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, Warszawa 2012, s. 15.

[695] Art. 1 ust 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r .o partnerstwie publiczno-prywatnym., Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100. ; T. Skoczyński, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 6.

[696] Por. W. Gonet, *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Wzory umów i pism*, Warszawa 2009, s. 9.

[697] Por. I. Skubiszak-Kalinowska, E. Wiktorowska, *Krótki przewodnik po partnerstwie publiczno-prywatnym*, Wrocław 2012, s. 9.

- Brak konieczności przeprowadzania, bądź zlecania wykonania analiz przedkontraktowych,
- Uzyskanie uprawnień kontrolnych przez podmiot publiczny,
- Rozszerzenie katalogu podmiotów publicznych,
- Zdefiniowanie skutku nienależytego wykonania lub niewykonania zobowiązania[698].

Do stron partnerstwa publiczno-prywatnego zaliczamy podmioty publiczne oraz partnerów prywatnych. Zakres podmiotowy stanowi jeden z istotniejszych i kluczowych elementów PPP. Do stosowania ustawy zobowiązane są jednostki sektora finansów publicznych wymienione przez ustawodawcę w art.2 pkt 1a ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Zgodnie z brzmieniem art.9 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. są nimi:

- organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały,
- jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki,
- jednostki budżetowe,
- samorządowe zakłady budżetowe,
- agencje wykonawcze,
- instytucje gospodarki budżetowej,
- państwowe fundusze celowe,
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- Narodowy Fundusz Zdrowia,
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
- uczelnie publiczne,
- Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne,
- państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe,
- inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem

[698] Por. *Urząd Zamówień Publicznych, Partnerstwo publiczno-prywatne*, red. B. Korbus, Warszawa 2010, s.31 i n; J.Ciechanowicz-McLean, T. Bojar-Fijałkowski*, Społeczno-prawne aspekty funkcjonowania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym* [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne*, red. J. Majewski, Gdańsk 2009, s. 31.

przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego[699].

Cechą wspólną powyższych jednostek jest wykonywanie zadań publicznych ze środków publicznych. Nie zaliczamy do powyższej kategorii jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, a jednocześnie nie będących jednostkami sektora finansów publicznych, np. wojska, Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Państwowych Gospodarstw Leśnych czy Lasów Państwowych[700]. Zgodnie z brzmieniem art.2 pkt 1 lit. B ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym podmiotem publicznym są także osoby prawne utworzone w celu zaspokojenia potrzeb o charakterze powszechnym nie mające charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty o których mowa w tym przepisie oraz w art. 2 pkt 1 lit. a ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:

- finansują ją w ponad 50% lub
- posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
- sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
- mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego.

Posiłkując się orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej należy podkreślić, że kluczowy element stanowi tu zaspokajanie potrzeb o charakterze powszechnym, nie mającym charakteru przemysłowego. O zaspokojeniu potrzeb ogólnych mówimy w sytuacji, gdy państwo samo realizuje zadania publiczne lub ma nad ich wykonaniem decydujący wpływ. Z kolei o niewystępowaniu charakteru przemysłowego bądź handlowego decyduje niekierowanie się przez państwo czynnikiem ekonomicznym.

Do ostatniego rodzaju podmiotów publicznych zaliczamy związki podmiotów określonych w art.2 pkt. 1 lit. a i b. Według Tomasza Skoczyńskiego, przez termin „związek" należy rozumieć związki prawne o charakterze członkowskim. Związki te mogą tworzyć podmioty z art. 2 pkt. 1 lit. a i lit. b osobno, a także w wariancie kolektywnym[701]. Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym nie stosujemy do tzw. zamawiających sektorowych w rozumieniu ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[702]. Podmiot

[699]art.9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240; red. M. Barszcz, *Partnerstwo publiczno-prywatne w praktyce. Przemyśl, przygotuj, przeprowadź*, Warszawa 2009, s. 20.
[700] Por. red.B. Korbus *op. cit.*, s. 60.
[701] T. Skoczyński, *op. cit..*, s. 15 – 19; art. 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.
[702] Por. I. Skubiszak-Kalinowska, E. Wiktorowska, *op. cit*., s. 15.

publiczny w wykonywaniu swoich kompetencji pozostaje „formalnym" wykonawcą przedsięwzięcia, podlega również odpowiedzialności za zgodną z interesem publicznych realizację inwestycji[703].

Drugą stroną partnerstwa publiczno-prywatnego jest partner prywatny, który zgodnie z brzmieniem art. 2 pkt 2 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym jest przedsiębiorca lub przedsiębiorca zagraniczny. Definicja przedsiębiorcy występuje w wielu aktach normatywnych, jednak w omawianej ustawie jest ona pominięta, co może powodować wątpliwości interpretacyjne dla podmiotów stosujących ustawę. Przedsiębiorca będący partnerem prywatnym nie musi prowadzić działalności gospodarczej zgodnej z przedmiotem przedsięwzięcia realizowanego jako strona partnerstwa publiczno-prywatnego. Przedmiotem jego działalności może być jakikolwiek zakres. Możliwa jest sytuacja, w której po stronie partnera prywatnego występuje wielość podmiotów. O odpowiedzialności solidarnej z tytułu nienależytego wykonania lub niewykonania umowy powinny decydować jej postanowienia[704]. Jak już zostało nadmienione, definicji pojęcia „przedsiębiorca zagraniczny" nie możemy odszukać w obowiązującej ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym, w związku z czym należy posługiwać się interpretacją pojęcia zawartego w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r, zgodnie z którą, przez przedsiębiorcę zagranicznego rozumiemy osobę zagraniczną wykonującą działalność gospodarczą za granicą oraz obywatela polskiego wykonującego działalność gospodarczą za granicą[705].

W ramach partnerstwa publiczno-prywatnego realizowane są zadania o charakterze użyteczności publicznej, co przez wykładnie Trybunału Konstytucyjnego rozumiemy jako zadania publiczne, które realizowane mają być przez administrację rządową i samorządową. Służyć one maja zaspokojeniu zbiorowych potrzeb społeczeństwa. Powyższe zdanie potwierdza brzmienie art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej z dnia 20 grudnia 1996 mówiące, że zadaniami o charakterze użyteczności publicznej są takie zasada, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zgodnie z rozumieniem wykładni dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny można za takie uważać, na przykład :

---

[703] A. Cenkier, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Warszawa 2011, s. 52.
[704] T. Skoczyński, *op. cit*., s. 21.
[705]Por. K. Płonka- Bielenin, *Podmiot publiczny i podmiot prywatny w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym jako strona podmiotowa partnerstwa publiczno- prywatnego* [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka* , red. M. Kania, Katowice 2013, s. .70 ; art. 5 pkt. 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. 2004 nr 173 poz. 1807.

- zaopatrywanie społeczeństwa w energię, wodę, gaz,
- świadczenie opieki zdrowotnej, socjalnej,
- rozwój edukacji, nauki, kultury[706].

Istotą partnerstwa publiczno-prywatnego jest realizacja przedsięwzięcia przez podmiot publiczny i partnera prywatnego. W myśl art.2 ust.4 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, przedsięwzięciem może być:

- budowa lub remont obiektu budowlanego,
- świadczenie usług,
- wykonanie dzieła, w szczególności wyposażenie składnika majątkowego w urządzenie podwyższające jego wartość lub użyteczność, lub
- inne świadczenie.

Przy czym wszystkie te czynności powinny być połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany[707]. Podział zadań miedzy podmiotami partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest zdefiniowany przez ustawodawcę, dlatego każdorazowo szczegółowy ich zakres należy rozpatrywać pod kątem określonej umowy zawartej przez jej strony. W praktyce występuje tendencja do tzw. optymalnego rozdzielania zadań, które rozumiemy poprzez przypisanie ich do tej strony umowy, której kompetencje będą najlepsze dla ich realizacji.

W ramach partnerstwa publiczno-prywatnego do najczęściej wykorzystywanych instytucji prawnych w ramach współpracy międzysektorowej, można zaliczyć :

- umowę partnerstwa publiczno-prywatnego,
- zawiązanie wspólnego podmiotu w formie spółki.

Dwustronne zobowiązanie w formie umowy partnerstwa publiczno-prawnego określa podstawowe obowiązki stron oraz wyszczególnia konkretne zadania przypisane każdej z nich. Partner sektora prywatnego może wykorzystywać infrastrukturę użyteczności publicznej, bez konieczności dokonywania zmian w zakresie jej własności. Najściślejszą i najbardziej efektywną formą kooperacji jest zawiązanie tzw. spółki celowej, której wspólnikami jest podmiot publiczny, podmiot prywatny oraz podmioty finansujące określone przedsięwzięcie[708].

[706] Uchwała TK z dnia 12 marca 1997r. (W.8/96) ; art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej , Dz. U. 1997 Nr 9 poz. 43.
[707] art. 2 ust. 4 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.
[708] Por. J. Glumińska-Pawlic, *Idea partnerstwa publiczno-prywatnego a polskie regulacje prawne* [w:] red. M. Kania, *op. cit*., s.13 i n.

Ustawodawca definiuje umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym jako zobowiązanie w której partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub ich poniesienia przez osobę trzecią, z kolei podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, a w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. Podmioty te realizują wspólne zadanie na określonych przez siebie wewnętrznych zasadach, które mogą powodować niejednolitość w rozumieniu wykonywania przedsięwzięć. Warto nadmienić, że zawarta między partnerami umowa może nie określać swoimi postanowieniami wszelkich sytuacji faktycznych i prawnych, które mogą zaistnieć w sposób nie zależny od woli stron.

Drugą z form jest powołanie tzw. spółki celowej, w której wspólnikami są podmiot publiczny, partner prywatny oraz podmioty finansujące przedsięwzięcie, ale wstrzymujące się od zarządzania spółką. Za formę instytucjonalną spółki może być spółka kapitałowa, czyli sp. z o.o. lub spółka akcyjna. Pozwala to na połączenie kapitałów w jednym podmiocie. Dodatkowym walorem może być wzmocnienie zdolności kredytowej w celu zaciągnięcia przyszłych zobowiązań czy uznanie stabilności organizacyjnej tej formy partnerstwa publiczno-prywatnego[709]. Dopuszczalne jest również wykorzystanie formy spółki komandytowej i komandytowo-akcyjnej. Jednocześnie ustawodawca zastrzegł, że w tych przypadkach podmiot publiczny nie może być komplementariuszem spółek. Zatem, a contrario, może być odpowiednio komandytariuszem lub akcjonariuszem. Sytuacja, w której podmiot publiczny ponosiłby odpowiedzialność nieograniczoną za zobowiązania spółki, a partner prywatny odpowiadałby do wysokości sumy komandytowej lub do wysokości wkładów wniesionych na objęcie akcji, stanowiłaby wysokie ryzyko. Każdorazowa zmiana celu lub przedmiotu umowy spółki (statutu) wymaga kierowania się celem i przedmiotem umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Zasada ta dotyczy także uchwał podejmowanych przez wspólników lub akcjonariuszy[710].

Podkreślając znacznie praktycznego i empirycznego podejścia do problematyki partnerstwa publiczno-prywatnego warto zwrócić uwagę na postulowane bariery i korzyści wynikające ze współpracy sektora publicznego i prywatnego. Do ograniczeń należy zaliczyć między innymi:

[709] Por. G. Dydkowski, A. Urbanek , *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Katowice 2011, s. 56.- 59; art. 7 ust. 1 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.
[710] Por. M. Kulesza, M. Bitner, A. Kozłowska, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 169.

- opór społeczny i instytucjonalny, niechęć społeczna na styku publiczno-prywatnym, strach urzędników i polityków do nawiązywania porozumień,
- różnicę w zakresie działalności wynikającej z międzysektorowości obu podmiotów PPP,
- możliwość wycofania partnera prywatnego z przedsięwzięcia w przypadku nierentowności zadania,
- niedoświadczenie w realizacji zadań z podmiotami zewnętrznymi,
- hierarchiczność struktur instytucji publicznych – z kolei partnerstwo publiczno-prywatne korzysta ze współpracy jednostek skoordynowanych na różnych poziomach,
- brak wskazówek tzw. step by step, ukazujących proces realizacji przedsięwzięć w poszczególnych etapach,
- brak świadomości sektora publicznego do korzystania z różnych metod PPP,
- nieumiejętna analiza rachunku ekonomicznego przedsięwzięć,
- zbędne wykorzystywanie zewnętrznych firm doradczych,
- zbyt niska ilość szkoleń dotyczących PPP (zauważalny jest niski poziom wiedzy merytorycznej brak kadry trenerskiej,
- potrzeba zmiany kulturowej w administracji publicznej oraz w instytucjach nadzorczych,
- konieczność nawiązania współpracy z doradcami (włączanie do realizacji projektów osób doświadczonych i zajmujących się pozyskiwaniem funduszy europejskich),
- potrzeba rozszerzenia wiedzy nie tylko w zakresie PPP, ale także w zakresie tzw. rozszerzonego PPP, czyli projektów hybrydowych,
- brak wyraźnej i spójnej polityki państwa względem partnerstwa publiczno-prywatnego (niedostateczna ilość ośrodków doradczych i koordynacyjnych, brak mechanizmów umożliwiających tworzenie sieci liderów PPP)[711].

Oprócz zauważalnych błędów i negatywnych zjawisk wynikających z korzystania z formuły współpracy w ramach PPP, należy przyjrzeć się pozytywnej stronie tej koncepcji. Po stronie korzyści płynących dla stron partnerstwa publiczno-prywatnego znajdują się takie zalety, jak rozłożenie ryzyka inwestycyjnego lub jego całkowite przeniesienie na stronę partnera prywatnego; przekazanie kompetencji organizacyjnej z sektora publicznego na sektor prywatny (przez co następuje skrócenie cyklu inwestycyjnego). Nawiązanie PPP powoduje

[711] Por. I. Herbst, A. Jadach-Sepioło, E. Marczewska, Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa 2012, s.99-102.

podniesienie jakości i poziomu świadczonych usług, przy czym jednocześnie następuje obniżenie ich ceny dla odbiorców. Partner prywatny, dzięki posiadaniu efektywniejszej i bardziej zaawansowanej technologiczne infrastrukturze oraz zapleczu osobowemu i krótszemu czasowi pracy, sprawniej zaspokoi potrzeby wymagającego konsumenta. Taka elastyczność spowodowana jest działaniem mechanizmu tzw. wolnej konkurencji rynkowej. Kolejną korzyścią wynikającą z partnerstwa publiczno-prywatnego jest możliwość realizacji projektów mimo braku posiadanego kapitału strony publicznej. Jednostka taka może dokonywać odroczenia ponoszenia wydatków oraz rozliczać się etapowo, a wynagrodzenie dla partnera prywatnego można wypłacić od momentu rozpoczęcia realizacji przedsięwzięcia. Należy podkreślić, iż zdefiniowane całości kosztów zadania następuje przed podjęciem faktycznej realizacji inwestycji. Uniwersalnym walorem jest przede wszystkim klarowny podział ról i zadań zgodnie z posiadanymi przez strony kwalifikacjami[712] .

Tabela 1. Przykładowe korzyści dla stron PPP.

Korzyści dla sektora publicznego:	Korzyści dla sektora prywatnego:
• sprawniejsza implementacja projektów, • wysoka jakość świadczonych usług, • efektywność operacyjna, • zredukowanie kosztów projektu, efektywna polityka wydatkowania pieniędzy publicznych. • całościowe ujęcie realizacji projektu z podziałem na poszczególne fazy.	• najczęściej długoterminowe umowy, • możliwość uzyskania dodatkowych dochodów od podmiotów zewnętrznych (np. z tytułu umowy najmu), • możliwość wprowadzenia do użytku nowoczesnych innowacji.

Źródło: opracowanie własne.

Instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego na gruncie ustawowej regulacji funkcjonuje stosunkowo krótko. Mimo tego, w literaturze wskazuje się na występowanie szeregu zagrożeń i ryzyk wynikających z realizacji przedsięwzięć w formule PPP. Do najbardziej akcentowanych zaliczyć można:

[712] Por. B. Grzeganek-Więcek, *Partnerstwo publiczno-prywatne : perspektywy rozwoju w Polsce* [w:] *Partnerstwo publiczno- prywatne jako instrument rozwoju zrównoważonego* , red. M. Urbaniec, P. Stec, S. Dolata, Częstochowa 2009, s. 190 -193 ; I. Herbst, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji zadań* publicznych [w:] *Realizacja zadań publicznych przez jednostki samorządy terytorialnego we współpracy z sektorem prywatnym*, red. E Kornberger-Sokolowska, Warszawa 2008, s. 94.

- wysoki koszt kapitału zaczerpniętego z rynku prywatnego,
- problemy i trudności przygotowania projektu oraz ponoszone koszty,
- podmiot sektora publicznego traci możliwość bezpośredniego zarządzania projektem,
- długoterminowy charakter umowy,
- brak możliwości uniknięcia ponoszenia kosztów operacyjnych projektu[713].

Z raportu przeprowadzonego dla Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w 2012 roku wynika, że circa 33 % badanych jednostek sfery publicznej brało pod uwagę możliwość wykorzystania formuły PPP. Z tego 4 % respondentów deklarowało, że realizacji działań w formie PPP już się podjęto. W skali ogólnopaństwowej jest to niski wskaźnik, jednak z uwagi na krótki okres obowiązywania odpowiednich regulacji prawnych, należy podkreślić fakt, że wartość ta określa równocześnie samą świadomość istnienia formuły PPP. W perspektywie najbliższych lat można spodziewać się zdecydowanej poprawy posiadanej wiedzy na ten temat. Szczególnie szybki rozwój PPP w Polsce możemy zaobserwować w tzw. miastach liderach (Poznań, Sopot, Gdańsk, Kraków, Wrocław). Miasta te, świadomie wybierają projekty i inwestycje mogące zostać zrealizowane w ramach PPP. Z kolei w mniejszych miejscowościach, impulsem do stosowania tego typu praktyk są najczęściej inwestycje okazjonalne. Największe prawdopodobieństwo realizowania PPP wykazują miasta na prawach powiatu (78% brało pod uwagę zastosowanie PPP), a najmniejsze – jednostki organizacyjne podległe gminom (8%)[714]. Podsumowując wyniki raportu z 2012 roku, wnioskujemy, że wykorzystywanie partnerstwa publiczno-prywatnego stale i równomiernie wzrasta, jednak w dalszym ciągu zachodzi konieczność przeprowadzenia pewnych zmian legislacyjnych w celu udoskonalenia procedur i zniwelowaniu mogących pojawić się sporów interpretacyjnych. Największą ilość przedsięwzięć odnotowuje się w sektorach sportu, rekreacji, kanalizacyjnych, wodociągowych i gospodarowania odpadami. Są to projekty o niskiej wartości finansowej, co wiąże się w pewną dozą ostrożności występującej wśród decydentów politycznych. Niemniej jednak wartości te powinny wykazywać się tendencją rosnącą w wyniku zdobywania doświadczenia w przygotowywaniu projektów[715]. W najnowszym raporcie przeprowadzonym przez Centrum Partnerstwa Publiczno- Prywatnego w 2013 roku, wskazuje

[713] I. Herbst, *op. cit*., s. 94.
[714] Por. I. Herbst, A. Jadach-Sepioło, E. Marczewska, *op.cit.*, s.99-102.
[715]Por. O. Trzaskalska-Stroińska, *Praktyczne aspekty prowadzenia gospodarki komunalnej przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego* [w:] *Efektywność, planowanie, rozwój – jednostki samorządu terytorialnego wobec kluczowych wyzwań strukturalnych*, red. M. Rapkiewicz, Warszawa 2012, s. 59.

że, iż wyjątkowo naglącym jest określenie wpływu zobowiązań umownych względem długu publicznego, skategoryzowanie ryzyk, a także ich oceny w postaci rozporządzenia, zakwalifikowanie wynagrodzenia partnera prywatnego jako wydatków bieżących i majątkowych. Dodatkowo, ustawodawca powinien doprecyzować niedookreślone pojęcia partnera prywatnego i podmiotu publicznego, dopuścić dokonywanie zmian umowy partnerstwa publiczno-prywatnego w trakcie jej realizacji oraz kryteriów wyboru oferty (określenie maksimum wartości wynagrodzenia partnera prywatnego)[716]. W omawianym raporcie z 2013 roku, zostały także zaproponowane nowe rozwiązania legislacyjne, które nie zostały uregulowane w obowiązującej ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym. Nieobjęte prawną regulacją są przede wszystkim kwestie unormowania procedury przygotowania projektu i nadzoru nad wprowadzeniem go w życie; określenie kryteriów dotyczących wyboru wariantu partnerstwa publiczno-prywatnego oraz uchwalenie strategii wskazującej na preferowane przez państwo sektory, gdzie PPP znajdzie szerokie zastosowanie[717].

Problematyka funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego względem administracji publicznej to temat wielu analiz. Zjawisko to badane jest zarówno w kontekście wpływu na rozwój społeczny, gospodarczy czy prawny. W związku z podlegającymi ciągłym przemianom zjawiskom społecznym oraz wynikających z tego potrzebom społeczeństwa, zachodzi konieczność bieżącej obserwacji empirycznego wymiaru partnerstwa międzysektorowego. W każdym roku wydawane są raporty określające poziom świadomości, szans, barier czy zagrożeń wynikających ze współpracy stron partnerstwa publiczno-prywatnego, które mimo posiadania rozbieżnych interesów, potrafią działać w celu osiągnięcia wspólnego celu. Abstrahując od wyzwań natury prawnej, w perspektywie przyszłościowej, podkreśla się konieczność zacieśnienia budowania więzi opartej o zaufanie publiczne między podmiotami oraz konieczność uelastycznienia działania samorządu terytorialnego.

[716] Por. *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym*, red. J. Hausner, Warszawa 2013, s. 54 – 56.
[717] *Ibidem*, s. 56 i n.

Bibliografia

a) Akty prawne

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2009 Nr 157 poz. 1240;
2. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r .*o partnerstwie publiczno-prywatnym*., Dz. U. z 2009 r., Nr 19, poz. 100.
3. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. 2004 nr 173 poz. 1807.

b) Opracowania naukowe

1. Cenkier A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda wykonywania zadań publicznych*, Warszawa 2011.
2. Ciechanowicz-McLean J., Bojar-Fijałkowski T., *Społeczno-prawne aspekty funkcjonowania ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym* [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne*, red. J. Majewski, Gdańsk 2009.
3. Dydkowski G., Urbanek A., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, Katowice 2011.
4. Gonet W., *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Wzory umów i pism*, Warszawa 2009.
5. Grzeganek-Więcek B., *Partnerstwo publiczno-prywatne : perspektywy rozwoju w Polsce* [w:] *Partnerstwo publiczno- prywatne jako instrument rozwoju zrównoważonego* , red. M. Urbaniec, P. Stec, S. Dolata, Częstochowa 2009.
6. Herbst I., Jadach-Sepioło A., Marczewska E., Analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorstw do realizacji projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa 2012.
7. Korbus B. P., Strawiński M., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2006.
8. Kulesza M., Bitner M., Kozłowska A., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa 2006.
9. Miruć A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako sposób realizacji zadań publicznych* [w:] Koncepcja systemu prawa administracyjnego, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
10. Płonka- Bielenin K., *Podmiot publiczny i podmiot prywatny w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym jako strona podmiotowa partnerstwa publiczno- prywatnego* [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka* , red. M. Kania, Katowice 2013.

11. Płonka-Bielenin K., Moll T., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Warszawa 2012.
12. Skoczyński T., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Warszawa 2011.
13. Skubiszak-Kalinowska I., Wiktorowska E., *Krótki przewodnik po partnerstwie publiczno-prywatnym*, Wrocław 2012.
14. *Urząd Zamówień Publicznych, Partnerstwo publiczno-prywatne*, red. B. Korbus, Warszawa 2010.
15. Trzaskalska-Stroińska O., *Praktyczne aspekty prowadzenia gospodarki komunalnej przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego* [w:] *Efektywność, planowanie, rozwój – jednostki samorządu terytorialnego wobec kluczowych wyzwań strukturalnych*, red. M. Rapkiewicz, Warszawa 2012.
16. *Raport o partnerstwie publiczno-prywatnym*, red. J. Hausner, Warszawa 2013.

Rozdział XXIX

Ubój rytualny zwierząt. Analiza stanu prawnego

Magdalena Ozga,[718]

Abstract

Ritual animal slaughter. Status analysis.Legal aspect of ritual animal slaughter in polish law is the main subject raised in this essay. The matter is not clear here, because ritual slaughter doesn't have its own legal definition in polish legislation. The author points at regulations contained in constitution, in acts and also in decrees published by public administration. He also makes use of Constitutional Tribunal's judgments.Further, the author reached for statement of European Union Law pertaining to the case of ritual animal slaughter. One of the challenges of the modern world is to conform animal rights protection to religious freedom rights of many religious groups that live in Poland. The answer regarding this problem by public administration was accomplished by regulations which were issued by The Minister of Agriculture and Rural Development. The author noticed necessity ofcreating a legal definition of "ritual animal slaughter " term and he also noticed the presence of dissonance between national and community legislations. Attempts to harmonize clarification on the part of Public Administration were - considering the conflict of source of law hierarchy - ineffective.

Wstęp

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku[719] w art. 53 zapewnia każdemu człowiekowi wolność sumienia i religii w tzw. aspekcie indywidualnym, a więc wolność ta obejmuje zewnętrzne wyrażanie swojej własnej religijności a także – co szczególnie istotne przy omawianym temacie – wolność uprawiania kultu zgodnie ze swoją doktryną religijną[720]. Przy czym ustęp 5 stanowi, że wolność ta ograniczona może być tylko w przypadkach konieczności ochrony państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób. A w aspekcie formalnym ograniczenie takie musi być zawarte w akcie

[718]**Magdalena Ozga** - studentka IV roku prawa na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji oraz III roku religioznawstwa na Wydziale Teologii Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. Zainteresowania naukowe: prawo rodzinne i opiekuńcze, prawo wyznaniowe, islamskie prawo *szariatu*.
[719] Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997, Dz. U. 1997, Nr 78, Poz. 483 z późn. zm.
[720] A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 50.

normatywnym o randze ustawy. Zwolennicy uboju rytualnego posługują się argumentem opartym właśnie na tym konstytucyjnym przepisie gwarantującym wolność religijną każdemu człowiekowi.

Ubój rytualny zwierząt nie jest pojęciem, które posiada definicję legalną. Należy zatem posiłkować się znaczeniem przypisywanym mu przez przedstawicieli różnych grup religijnych, w niniejszym referacie będzie to doktryna judaizmu oraz doktryna islamu w wersji sunnickiej. *Szechita* w judaizmie zakłada zabicie poprzez jedno podwójne cięcie, wykonane specjalistycznym nożem. Zwierzętom przecina się przełyk i arterie, odmawiając stosowną modlitwę. Zwierzę nie może zostać wcześniej pozbawione świadomości, tak, jak przy standardowym uboju, przez ogłuszenie. Przecinany jest przełyk bez naruszenia kręgów i tętnic kręgowych, które podtrzymują ukrwienie mózgu, w rezultacie więc zwierzę pozostaje ciągle świadome i przytomne. Podczas takiego, koszernego, uboju bydła stosuje się specjalne klatki do unieruchamiania zwierząt, zwierzę spędza w nich odpowiednio ok. 103 s lub ok. 11 s, przy czym w pierwszym przypadku jest obracane na bok lub do góry nogami po czym wypuszczane, aby mogło się wykrwawić.[721] W islamie dokonuje się uboju zwierząt zgodnie z doktryną, czyli *halal* zapisanym w Koranie. Pomijając szereg warunków natury religijnej do dokonania takiego uboju (jak np. przeprowadzenie przez muzułmanina, położenie zwierzęcia *al-kibla*, w stronę Mekki i wypowiedzenie stosownej formuły tzw. *bismillah),* sama procedura podobna jest do tej stosowanej w judaizmie. Zwierzę w chwili uboju musi być świadome, cios zadać należy w tętnicę szyjną. Ponadto dokonujący tego uboju powinien tak ułożyć zwierzę, aby doprowadzić do jak najszybszego wykrwawienia się zwierzęcia, bowiem krew jest nieczysta i zbyt wolne jej wypłynięcie ze zwierzęcia może spowodować, że mięso takie już nie będzie *halal* i nie będzie się nadawało do spożycia przez ortodoksyjnego muzułmanina. Czas pomiędzy przecięciem głównych naczyń krwionośnych a utratą przytomności, jak wynika z reakcji behawioralnych i centralnego układu nerwowego, wynosi 20 sekund u owiec, do 2 minut u bydła, do 2,5 lub więcej minut u drobiu, a czasami ponad 15 minut lub więcej u ryb[722].

W świetle aktualnego stanu prawnego tak rozumiany ubój rytualny w Polsce jest nielegalny. Bowiem od 1 stycznia 2013 r., po uprawomocnieniu się wyroku Trybunału Konstytucyjnego[723], o którym kilka słów poniżej, na terenie Polski obowiązuje całkowity zakaz uboju religijnego zwierząt bez uprzedniego ogłuszenia. Niemniej skoro Trybunał

[721] P. Morgan, C. Lawton (red.), *Problemy etyczne w tradycjach sześciu religii*, Warszawa 2007, s. 204-248.
[722] Ibidem, s. 311-360.
[723] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2012roku, sygn. akt U 4/12 (Dz. U. z dnia 6 grudnia 2012 roku, poz. 1365).

Konstytucyjny podnosił głos w tej sprawię nie zawsze tak właśnie ubój był normowany. W tej chwili przedstawiona zostanie historia zagadnienia uboju rytualnego w przepisach prawa polskiego.

24 października 1997 r. weszła w życie ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt[724], w której przedstawiona była zasada, iż zwierzę może zostać poddane ubojowi po uprzednim pozbawieniu świadomości (ogłuszeniu), lecz dopuszczała – w art. 34 ust. 5 wyjątek dla uboju przeprowadzanego, cytując ustawodawcę, *w sposób przewidziany przez obrządki religijne*. Zatem od 1997 r. ubój rytualny był w Polsce legalny aż do 2002 roku, kiedy to 28 września weszła w życie nowelizacja ustawy o ochronie zwierząt, uchylając dotychczasowy wyjątek w sposobie uboju przewidzianym dla celów religijnych. Pojawił się więc problem dla grupy wyznawców głównie islamu i judaizmu, którzy zostali ograniczeni w swobodnym sprawowaniu swojego kultu.

Aby wyjść naprzeciw powstałemu problemowi, Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi wydał we wrześniu 2004 roku Rozporządzenie w sprawie kwalifikacji osób uprawnionych do zawodowego uboju oraz warunków i metod uboju i uśmiercania zwierząt[725]. Na mocy tego aktu dokonanie uboju zwierząt zgodnie z doktryną, zarejestrowanych w rejestrze kościołów i związków wyznaniowych prowadzonym przez administrację publiczną[726], grup religijnych jest dopuszczalne bez uprzedniego ogłuszania. W tym stanie prawnym ubój rytualny jest dopuszczalny nie na mocy ustawy (bowiem w znowelizowanej ustawie o ochronie zwierząt z 1997 r. wykreślony został przepis dopuszczający ubój bez ogłuszania dla celów religijnych), ale na mocy rozporządzenia, a więc aktu wydanego przez administrację publiczną, o generalnym zakresie obowiązywania, ale randze niższej niż ustawa. I tym właśnie zagadnieniem formalnoprawnym zajął się Trybunał Konstytucyjny przy ocenie legalności uboju rytualnego.

I tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2012 roku czytamy, że *§ 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 września 2004 r. w sprawie kwalifikacji osób uprawnionych do zawodowego uboju oraz warunków i metod uboju i uśmiercania jest niezgodny z art. 34 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, a przez to z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej*

[724] Ustawa z dnia 24 października 1997 r. *o ochronie zwierząt*, Dz. U. 1997, Nr 111, Poz. 724 z późn. zm.
[725] Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 września 2004 r. *w sprawie kwalifikacji osób uprawnionych do zawodowego uboju oraz warunków i metod uboju i uśmiercania zwierząt*, Dz. U. 2004, Nr 205, Poz. 2102.
[726] A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *op. cit.*, s. 276-286.

*Polskie*j.[727] Na mocy właśnie tego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w chwili obecnej w Polsce ubój rytualny jest zakazany, ale nie z powodów przedstawienia odpowiedniej wykładni prawa, ale z przyczyn formalnoprawnych. Kwestię uboju rytualnego w kontekście wspominanego we wstępie ust. 5 art. 53 Konstytucji, czyli zakazu sprawowania kultu ze względu na konieczność ochrony państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób, Trybunał Konstytucyjny powinien orzec w najbliższym czasie.

W tym momencie koniecznym jest wskazanie przepisów prawa wspólnotowego dotyczących uboju rytualnego zwierząt. Bowiem Unia Europejska niejednokrotnie podnosiła temat uboju rytualnego, co jest niewątpliwie odpowiedzią na zmiany demograficzne w Europie i zmieniającą się strukturę panujących na Starym Kontynencie religii i wyznań. Rada Unii Europejskiej dnia 22 grudnia 1993 r. wydała dyrektywę w sprawie ochrony zwierząt podczas uboju lub zabijania[728]. W tym akcie sprawy dotyczące uboju są unormowanie podobnie, jak w obowiązującej w Polsce ustawie o ochronie zwierząt. Niemniej zawarty jest także przepis, w którym zasady dotyczące uboju wyłącznie zwierząt ogłuszonych są wyłączone w stosowaniu wobec grup religijnych z jednoczesnym nakazem współpracy tych grup z organem administracji publicznej właściwym do przeprowadzania kontroli weterynaryjnych w kraju. W dalszej kolejności należy wspomnieć o Rozporządzeniu Rady z dnia 24 września 2009 roku w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania[729], w którym czytamy: *Odstępstwo od ogłuszania w przypadku odbywającego się w rzeźni uboju zgodnego z obrzędami religijnymi zostało przyznane przez dyrektywę 93/119/WE. Ponieważ przepisy wspólnotowe mające zastosowanie do uboju zgodnego z obrzędami religijnymi były transponowane w różny sposób, zależnie od kontekstu krajowego, oraz biorąc pod uwagę fakt, iż przepisy krajowe uwzględniają kwestie wychodzące poza cel niniejszego rozporządzenia, ważne jest utrzymanie odstępstwa od ogłuszania zwierząt przed ubojem, pozostawiając jednak każdemu państwu członkowskiemu pewien poziom swobody. W rezultacie niniejsze rozporządzenie respektuje wolność wyznania i prawo do uzewnętrzniania religii lub przekonań poprzez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i uczestniczenie w obrzędach, co zapisano w art. 10 Karty praw podstawowych Unii*

[727] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2012roku, sygn. akt U 4/12 (Dz. U. z dnia 6 grudnia 2012 roku, poz. 1365).
[728] Dyrektywa Rady 93/119/WE z dnia 22 grudnia 1993 r. *w sprawie ochrony zwierząt podczas uboju lub zabijania*, Dz. Urz. UE L 340/21.
[729] Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. *w sprawie ochrony zwierząt w czasie ich uśmiercania*, Dz. Urz. UE L 303/1.

Europejskiej. Rozporządzenia mają walor powszechnego obowiązywania bez konieczności implementacji do prawa państwa członkowskiego[730].

Na to samo Rozporządzenie powołał się Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który w odpowiedzi na kontrowersje dotyczące obchodzonego przez polskich muzułmanów święta *Id al-Adha* na początku października, wydał komunikat w sprawie ochrony zwierząt podczas ich uśmiercania[731]. Miało to miejsce 15 października, a w komunikacie tym Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi stwierdza, że *możliwe jest dokonywanie uboju zwierząt według szczególnych metod wymaganych przez obrzędy religijne, ale po spełnieniu łącznie następujących warunków:*

1) ubój odbywa się w rzeźni,

2) poddawane ubojowi zwierzę zostało uprzednio ogłuszone zgodnie z metodami ogłuszania określonymi w załączniku I do rozporządzenia Rady (WE) nr1099/2009. itd. Co tak definiowany ubój, po uprzednim ogłuszeniu, wyłącza z kręgu rytuałów religijnych zgodnych z doktryną zarówno muzułmanów, jak i żydów.

Zakończenie

Na poziomie ustawodawstwa krajowego w obecnym stanie prawnym ubój rytualny nie jest legalny. Niemniej jednak rozporządzenia wydane przez Radę Unii Europejskiej są także prawem obowiązującym w Polsce, a na mocy jednego w ww. rozporządzeń dopuszczalne jest wykonanie uboju w sposób przewidziany przez normy religijne. Wydaje się więc, że koniecznym postulatem *de lege ferenda* jest ustalenie definicji legalnej uboju rytualnego zwierząt. Bowiem w kwestii wykładni i stosowania prawa, mimo wskazanych prób podejmowanych przez administrację publiczną, nadal pojawia się wiele kontrowersji.

[730] A. Kuś (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, Lublin 2012, s. 224.
[731] Komunikat Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 października 2013 r., http://www.minrol.gov.pl (stan na dzień 31.10.2013r.).

Bibliografia:

a) Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z dnia 2 kwietnia 1997, Dz. U. 1997, Nr 78, Poz. 483.
2. Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1099/2009 z dnia 24 września 2009 r. *w sprawie ochrony zwierząt w czasie ich uśmiercania,* Dz. Urz. UE L 303/1.
3. Dyrektywa Rady 93/119/WE z dnia 22 grudnia 1993 r. *w sprawie ochrony zwierząt podczas uboju lub zabijania,* Dz. Urz. UE L 340/21.
4. Ustawa z dnia 24 października 1997 r. *o ochronie zwierząt,* Dz. U. 1997, Nr 111, Poz. 724 z późn. zm.
5. Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 września 2004 r. *w sprawie kwalifikacji osób uprawnionych do zawodowego uboju oraz warunków i metod uboju i uśmiercania zwierząt,* Dz. U. 2004, Nr 205, Poz. 2102.
6. Komunikat Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 października 2013 http://www.minrol.gov.pl (stan na dzień 31.10.2013r.).

b) Orzeczenia

1. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2012roku, sygn. akt U 4/12 (Dz. U. z dnia 6 grudnia 2012 roku, poz. 1365).

c) Opracowania naukowe

1. Kuś A. (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej w zarysie*, Lublin 2012.
2. Mezglewski A., Misztal H., Stanisz P., *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011.
3. Morgan P., Lawton C. (red.), *Problemy etyczne w tradycjach sześciu religii*, Warszawa 2007.

Rozdział XXX

Wybrane aspekty zarządzania administracją publiczną- perspektywy i doświadczenie

Paweł Świtał,[732]

Abstract

The purpose of this article is to show the efficient management of public administration. The article presents the new public management, including new management of public administration, management strategies, priorities and directions of these works. The article presented is the aspect of quality management, the CAF model and good management practices. The work has been used method dogmatic.

Wstęp

Sprawne państwo charakteryzuje się przede wszystkim: skutecznym, ekonomicznym i sprawiedliwym dla społeczeństwa wykonywaniem swoich funkcji oraz zadań. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r.[733] przyjmuje w swoich założeniach model ustrojowy oparty na zasadach demokratycznego rządzenia, co ma swój wyraz w art. 2 konstytucji. Artykuł ten stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym. W związku z tym do wskazanych wcześniej cech należałoby dodać jako dodatkowe kryteria oceny sprawności państwa takie cechy jak: praworządność, efektywność, przejrzystość, spójność oraz funkcjonalność. Sprawne państwo to również takie państwo, którego system finansów publicznych umożliwia realizację celów strategicznych oraz koncentrację dostępnych zasobów na obszarach kluczowych z punktu widzenia polityki rozwoju, jak też pomiar oraz stałe podnoszenie efektywności wydatków publicznych i powiązanie alokacji środków publicznych z osiąganymi przez ich dysponentów rezultatami. Przejrzysty i ukierunkowany na wyniki, umożliwiający przypisanie odpowiedzialności za realizowane zadania oraz wewnętrznie spójny system finansów publicznych stanowi warunek konieczny sprawnego rządzenia państwem. Jak stanowi Raport Polska 2030[734]

[732] **Paweł Świtał –** magister, Katedra Prawa, Uniwersytet Technologiczno – Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, doktorant na kierunku prawo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie.
[733] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r. Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
[734] Raport Polska 2030, *zds.kprm.gov.pl [dostęp 20-V-2013r.]*.

podstawą sprawności państwa jest dobra jakość przejrzyście stanowionego prawa, merytoryczne i adekwatne traktowanie obywateli przez instytucje publiczne, szybkość skutecznego działania policji, prokuratury i sądownictwa, internetyzacja usług publicznych, eliminacja biurokracji itp. Wzrost sprawności państwa będzie poprawiał poziom zaufania społecznego.[735]

Zarządzanie rozwojem kraju

Transformacja ustrojowa w Polsce po roku 1989 przyniosła zmianę w charakterze działań programowych państwa. Nastąpiło wówczas odejście od planowania centralnego, które opierało się na założeniach planów kilkuletnich określających najważniejsze cele rozwoju państwa. Odejście to wiązało się przede wszystkim z funkcjonującą w świadomości społecznej niechęcią do praktyki planowania na szczeblu kraju. Proces programowania rozwoju kraju odradzał się w dostosowanej do nowych warunków formie. Wiązało się to z rosnącym rozumieniem konieczności programowego działania państwa także w warunkach rynkowych, jak też i w związku z akcesją do Unii Europejskiej oraz włączaniem w procedury unijne.

Jak stanowi ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*[736], politykę rozwoju prowadzą odpowiednio: w skali kraju - Rada Ministrów, w skali regionalnej - samorząd województwa, w skali lokalnej - samorząd powiatowy i gminny.[737] Powyższa ustawa wprowadza też podział dokumentów strategicznych na których podstawie realizowana jest polityka rozwoju na poszczególnych szczeblach. Wśród tych dokumentów wyróżnia się w szczególności: programy operacyjne, strategię rozwoju kraju, strategię sektorową i plany wykonawcze. Ponadto ustawa ta określa wymogi, które dotyczą struktury tych dokumentów oraz regulują procedury, które związane są z ich przygotowaniem i przyjmowaniem. W tej ustawie odzwierciedlenie znalazł również postulat myślenia o celach rozwojowych kraju w perspektywie długookresowej. Koordynacja procesu przygotowania jak też uzgadniania tego projektu została powierzona Prezesowi Rady Ministrów. Największa rola w systemie programowania średniookresowej strategii rozwoju kraju przejawia się wprowadzeniem obowiązku zgodności innych strategii oraz programów rozwoju z tego rodzaju dokumentem.

[735] *Ibidem*, s. 15.
[736] Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.
[737] Art. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* Dz. U. z 2009 r. Nr 84 poz. 712, z późn. zm.

Doświadczenia uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej pokazują, że właściwe określanie celów rozwojowych i zapewnienie możliwości ich realizacji nie jest, jak jeszcze do niedawna powszechnie sądzono, jedynie funkcją ilości dostępnych środków finansowych. Ważnym, obok środków finansowych, a w dłuższej perspektywie nawet daleko bardziej istotnym czynnikiem, decydującym o rozwoju kraju, jest funkcjonowanie systemu zarządzania w sektorze publicznym. Sposób i jakość funkcjonowania tego systemu w całości oraz na poszczególnych szczeblach zarządzania decyduje w dużej mierze o zdolności do odpowiedniego reagowania państwa, czy też regionu (a tak naprawdę klasy politycznej i instytucji publicznych) na strategiczne wyzwania pojawiające się we współczesnym świecie. Wyzwania te mają różny charakter i wynikają z różnorakich procesów, których do końca niekiedy nie znamy - ich wspólną cechą jest jednak to, że mają one w coraz większym stopniu charakter ponadkrajowy i ponadregionalny. Sposób odpowiedzi na wyzwania, pomimo postępującej globalizacji procesów gospodarczych oraz - szczególnie w Unii Europejskiej - procesów integracyjnych, ma nadal charakter zindywidualizowany i jest dokonywany w oparciu o analizę mocnych i słabych stron oraz strategię wykorzystania szans i minimalizowania zagrożeń.

Przykłady państw i regionów, które w ostatnich kilku dekadach osiągnęły znaczące sukcesy gospodarcze wskazują, że obok przeprowadzania analiz dotyczących wyzwań, budowania scenariuszy rozwojowych, umiejętności wyznaczania celów strategicznych w dłuższych horyzontach czasowych, istotne znaczenie dla powodzenia strategii rozwojowej mają: umiejętności klasy politycznej, jakość funkcjonowania systemu prawnego oraz kultura administracyjna zakorzeniona w instytucjach państwa, w tym zdolność do bieżącego uczenia się i reagowania na zmiany w otoczeniu. Innymi słowy, w państwach osiągających sukcesy gospodarcze dobrze funkcjonują systemy zarządzania procesami rozwojowymi.[738]

Strategiczne programowanie rozwoju posiada zarówno szereg wad jak i zalet. Z pewnością zaletą strategicznego programowania rozwoju jest to, że sprzyja ono myśleniu o polityce społeczno - gospodarczej w kategoriach długookresowych. Programowanie strategiczne umożliwia też koordynowanie na poziomie kraju działań różnych podmiotów wokół celów uznanych za nadrzędne jak też pomaga unikać występujących sprzeczności między decyzjami krótkookresowymi a potrzebami długookresowymi. Podejście średniookresowe stymulują unijne perspektywy finansowe; natomiast podejście

[738] Załącznik do strategii *Sprawne Państwo 2011-2020*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, s.12.

długookresowe to rosnąca świadomość wyzwań rozwojowych oraz zobowiązania międzynarodowe.

Jak już wcześniej wspomniano strategiczne programowanie rozwoju posiada również wady. Jako pierwszą z takich wad można wskazać niespójność zewnętrzną oraz wewnętrzną, czyli słabe powiązania pomiędzy strategiami i programami opracowywanymi przez poszczególne podmioty. Taka sytuacja wynika przede wszystkim z braku systemu informacji na temat istniejących programów i strategii. Wynika też to z niespójności wewnętrznej opracowywanych dokumentów oraz z ich niekompletności (zwłaszcza brak informacji dotyczącej finansowania i monitorowania), która to z kolei wynika z braku upowszechnienia standardów metodologicznych i kwalifikacji kadr. Kolejną wadą jest ciągłości prac programowych. Wpływ na to mają z pewnością częste zmiany ekip rządzących oraz związany z tym brak spojrzenia na działania rozwojowe w długiej perspektywie. Brak takiego spojrzenia skutkuje istnieniem znacznej liczby dokumentów o charakterze strategicznym na poziomie krajowym (najczęściej o perspektywie krótko i średniookresowej), co powoduje natomiast rozproszenie celów, powielanie działań czy też wspieranie znoszących się wzajemnie idei. Następną wadą jest słabe powiązanie planowania społeczno-gospodarczego z regionalnym i przestrzennym. Wynika to z braku odniesień do aspektów przestrzennych i regionalnych w społeczno-gospodarczych dokumentach strategicznych. Oderwanie planowania przestrzennego od społeczno-gospodarczego powoduje, że nie spełnia ono swojej roli w identyfikowaniu niekorzystnych zjawisk oraz rozwiązywaniu konfliktów przestrzennych na wczesnym etapie pojawiania się ich. Inną wadą jest słaba realizacyjność dokumentów strategicznych. Ma to związek z brakiem określonych narzędzi realizacji, a także ram finansowych, harmonogramów i podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację. Brak odpowiednio przygotowanych kadr również traktowany jest jako wada strategicznego programowania rozwoju. Można zauważyć, że zagadnienie programowania rozwoju jest prawie nieobecne w programach nauczania uczelni wyższych. Od czasu początku transformacji systemowej mamy do czynienia ze zmienność struktur administracji centralnej, utrudnia to niewątpliwie kumulację doświadczeń oraz doskonalenie kadr planistycznych. Jako kolejną wadę można wymienić niedostateczną koordynację działań zarówno w sferze programowej, jak też i realizacyjnej, brak uporządkowania instytucjonalnego oraz usystematyzowania podejmowanych przez poszczególne podmioty działań strategicznych zarówno na szczeblu krajowym, jak też i regionalnym. Istotnym problemem jest też dominacja myślenia sektorowego w procesie programowania. Wyraża się ona w programowaniu działań w odniesieniu do określonego sektora oraz niechęci

do programowania działań, które wychodzą poza zakres odpowiedzialności danego resortu i są istotne z punktu widzenia rozwoju kraju. Skutkuje to niewielką liczbą strategii horyzontalnych. Słabe wykorzystywanie współpracy pomiędzy partnerami reprezentującymi różne instytucje publiczne, podmioty prywatne czy też organizacje trzeciego sektora dla zapewnienia osiągania celów rozwojowych, zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, jak również lokalnym wpływa również niekorzystnie na strategiczne programowanie rozwoju. Ostatnią już wadą strategicznego programowania rozwoju jest niewystarczające powiązanie planowania budżetowego z celami strategicznymi polityki rozwoju. Środki finansowe przeznaczane na te cele są rozpraszane, bądź się dublują i są wykorzystywane na działania i inicjatywy nie stanowiące spójnej, przemyślanej całości. Prowadzi to w końcu do nieefektywnego wykorzystywania środków publicznych i małej skuteczności realizowanych polityk.

Nowe koncepcje zarządzania

Nowe koncepcje modeli zarządzania zostały stworzone z powodu stale reformowanego systemu zarządzania. Procesy reformowania spowodowały, że większy nacisk został położony na ekonomiczne aspekty wydatkowania środków finansowych, na poprawę jakości i skuteczności usług publicznych. Wdrożenie nowych koncepcji zarządzania wpłynąć ma na efektywniejszą realizację usług, które państwo oferuje obywatelom.[739]

W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy modele zarządzania administracją publiczną: model klasycznej administracji biurokracji weberowskiej, model menedżerskiego zarządzania publicznego (NPM – New Public Management) i nowe partypacyjne zarządzanie publiczne (NPG – New Public Governance). Warto przyjrzeć się dwóm ostatnim modelom.

Nowość modelu menadżerskiego w zarządzaniu publicznym polega na zaadaptowaniu metod i technik zarządzania, które stosuje się w sektorze prywatnym. Przede wszystkim ma to związek z nastawieniem na osiąganie odpowiednich wyników, decentralizację zarządzania nimi oraz z wykorzystaniem mechanizmów rynkowych. Model ten zapewnia gospodarność, efektywność i skuteczność.[740]

W sektorze publicznym wyróżniono następujące aspekty modelu menadżerskiego:

[739] B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa 2004, s. 72.
[740] A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego* [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005, s. 66.

- Zarządzanie w sektorze publicznym jako administrowanie,
- Zarządzanie w sektorze publicznym jako zarządzanie biznesem,
- Zarządzanie w sektorze publicznym jako prowadzenie i wdrażanie polityki,
- Zarządzanie w sektorze publicznym jako zarządzanie ludźmi.[741]

Podstawowe różnice między nowym zarządzaniem a starym w sektorze publicznym związane są ze sposobem finansowania i zarządzania, a także z celami i ich realizacją. W nowym zarządzaniu najważniejsze jest właściwe wyznaczanie celów i obserwowanie ich realizacji. Istotne zdaje się być także zarządzanie finansami, wyznaczanie odpowiednich standardów , a także nowoczesne zarządzanie zasobami ludzkimi.

Poniższa tabela przedstawia różnice między zarządzaniem tradycyjnym w sektorze publicznym a nowym zarządzaniem – New Public Management na kilku charakterystycznych płaszczyznach.

Tabela 5.Nowe zarządzanie w sektorze publicznym (NMP) w odniesieniu do tradycyjnych form zarządzania w sektorze publicznym

Element wyróżniający		**Zarządzanie tradycyjne w sektorze publicznym**	**Nowe zarządzanie w sektorze publicznym (NPM)**
1.	Struktura organizacyjne	Scentralizowane	Podzielone pomiędzy jednostki zorganizowane wokół poszczególnych usług
2.	Relacje pomiędzy jednostkami administracji i wewnątrz nich	Nieokreślone, bezterminowe	Bazujący na kontraktach
3.	Sposób działania	Nacisk na etykę rządzenia, bez zmian organizacyjnych	Adopcja sposobów zarządzania z sektora prywatnego
4.	Sposób finansowania	Stały lub rosnący budżet	Cięcia w używaniu zasobów
5.	Styl zarządzania	Ważna rola umiejętności politycznych i znajomości	Przejrzyste zarządzanie

[741] K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2004, s. 37.

		przepisów	
6.	Orientacja na wynik	Używanie domniemanych i niejasnych standardów	Potrzeba jasno określonych celów
7.	Sposób kontroli	Kontrolowanie tylko procedur i reguł związanych z wydawaniem pieniędzy	Kontrola wyników i rezultatów

Źródło: K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2004, s. 35.

Nowe zarządzanie publiczne spowodowało umocnienie się administracji publicznej dzięki więzi między sferą polityczną oraz administracyjną, a także tworzeniem administracji przyjaznej obywatelom.[742] Strategie tej koncepcji zarządzania przedstawia tabela 2.

Tabela 6.Strategia nowego zarządzania publicznego

Strategia	Działanie
Kontrola „polityczna”	Zarządzanie strategiczne poprzez polityczne i administracyjne przywództwo, jasne zasady udzielania mandatu i finansowania
Uszczuplona i elastyczna struktura organizacyjna	Decentralizacja, większa niezależność instytucji administracji publicznej, współpraca między departamentami
Procesy	Koncentrowanie się na wynikach, sporządzanie raportów i ocen wykonanych zadań
Rozwój zawodowy i organizacyjny	Zwiększenie zakresu odpowiedzialności pracowników szczebla kierowniczego, zwiększenie liczby szkoleń, planowanie kariery i rozwoju zawodowego pracowników
Relacje z obywatelami	Polepszenie kontaktów z obywatelami przez działania marketingowe i poprawę jakości rządzenia

Źródło: J. Czaputowicz, *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, „Służba cywilna nr 11/2005, s. 22.

[742] P. Jeżowski, *New Public Management – nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym* [w:] *Zarządzanie w sektorze publicznym – rozwój zrównoważony – metody wycen*, red. P. Jeżowski, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2002, s. 12.

Modernizacja administracji publicznej według metody NPM możliwa jest dzięki zastosowaniu koncepcji takich jak:

- Lean management – działanie, która ma uprościć organizację i zarządzanie. Należy ponownie uporządkować zadania organizacji. Najlepszym sposobem ma być prywatyzacja usług publicznych lub prywatyzacja przez kontraktowanie usług. Koncepcja ta wymaga współpracy instytucji publicznych z sektorem prywatnym, co określa się mianem partnerstwa publiczno – prywatnego.[743]
- Reengineering – jej cel to zbudowanie organizacji dynamicznie zorientowanej na procesach gospodarczych, a także dokonanie rekonstrukcji procesów dzięki: zmniejszeniu czasu ich przebiegu, zmniejszenie kosztów i poprawę jakości.
- Organizacja inteligentna – polega na kierowaniu się logiką, racjonalizmem, a także wymogami słuszności. W tej koncepcji najważniejsze są środki niematerialne, przede wszystkim wiedza, którą dysponują profesorowie.

Kolejną koncepcją nowego zarządzania jest model partypacyjnego zarządzania publicznego (New Public Governance – NPG). Polega ona na zarządzaniu złożonym społeczeństwem z udziałem podmiotów sektora prywatnego oraz sektora publicznego. Miejsce centralne w owym zarządzaniu wcale nie musi należeć do administracji publicznej.

Człowiek w tym modelu uznawany jest za osobę zainteresowaną decyzjami władz publicznych, który ma prawo do partycypacji we władzy publicznej.

Można wyróżnić cztery cechy charakterystyczne tego modelu:

1. Dominacja sieci – brak formalne dominacji instytucji.
2. Coraz mniejsza możliwość państwa do bezpośredniej kontroli – brak kontroli polityki społecznej w sposób scentralizowany. Uczestnicy sieci są traktowani jako równoprawni partnerzy do rozmowy, negocjacji i zawierania umów.
3. Łączenie zasobów prywatnych i państwowych – czego przykładem może być włączenie prywatnych spółek do realizowania społecznych programów, co pozwala zaoszczędzić czas i ominąć zbędne formalności.
4. Korzystanie z różnorodnych instrumentów – często są instrumenty pośrednie np. korzystanie z zachęt podatkowych.

Poniższa tabela prezentuje zagadnienie zasobów ludzkich w trzech modelach zarządzania administracją publiczną.

[743] *Ibidem,* s. 17.

Tabela 7. Zasoby ludzkie w trzech modelach zarządzania administracją publiczną

Model administracji	Kategoria analizy – kadry (zasoby ludzkie)
Model klasycznej administracji (biurokracja weberowska)	Pracownik sektora publicznego jest urzędnikiem; zestandaryzowane i zrutynizowane działania, praca oparta na urzędniczym etosie, zorientowana na wypełnianie regulacji i procedur; dominuje relacja przełożony-podwładny; rekrutacja na zasadzie konkursów, popularne specjalne szkoły kształcące korpus służby cywilnej; kariera urzędnicza przebiega liniowo, szczeblowo – opiera się na doświadczeniu i stażu pracy
Model menadżerskiego zarządzania publicznego (New Public Management)	Pracownik sektora publicznego jest menadżerem, jego zadaniem jest realizacja wyznaczonych celów strategicznych, wdrażania interwencji publicznych w ramach zadań swojej organizacji; relatywnie duża swoboda w doborze środków i technik zarządzania operacyjnego; silne wzorce biznesowe (inicjatywa, zarządzanie zespołem, kreatywność); podnoszenie kompetencji, profesjonalizm, wprowadzanie konkurencji między pracownikami, otwarte nieliniowe ścieżki kariery, system motywacji oparty na narzędziach z sektora prywatnego (premie zależne od efektów pracy, staże, szkolenia).
Model nowego partypacyjnego zarządzania publicznego (New Public Governance)	Tak jak w NPM pracownik sektora publicznego jest menadżerem; w jego pracy następuje jednak przesunięcie akcentu na koordynację i współdziałanie w sieciach poza swoją organizacją; silny akcent na podnoszenie kompetencji, profesjonalizm i kreatywność, a także na samodzielne inicjowanie zmian, zdolności koordynacyjne i negocjacyjne; otwarte i nieliniowe ścieżki kariery, system motywacyjny analogiczny jak w NPM, coraz częstsze zastosowanie kontraktów terminowych.

Źródło: na podstawie B. Ledzion, K. Olejniczak, W. Pander, Raport „Ewaluacja trafności interwencji Działania 5.1. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Niektóre z cech modelu menadżerskiego zarządzania publicznego pokrywa się z modelem nowego partypacyjnego zarządzania publicznego. W obydwu przykładach

pracownik sektora publicznego jest menadżerem. Również system motywacyjny jest taki sam – oparty na narzędziach z sektora prywatnego.

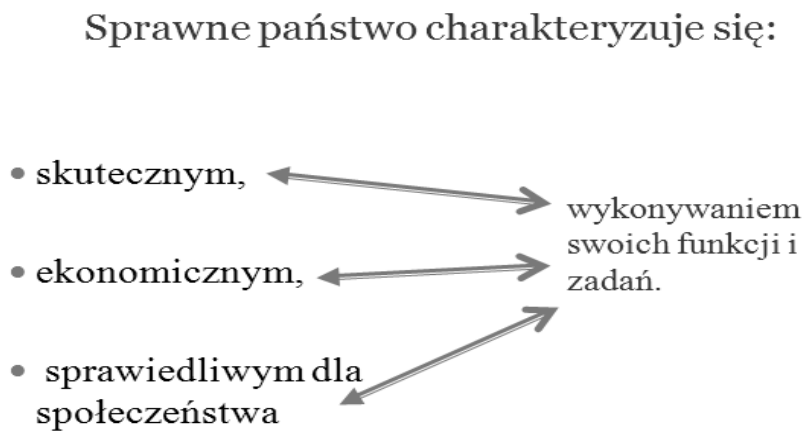
Strategia zarządzania zasobami ludzkimi

Strategia jest narzędziem zarządczym, które określa cele organizacji oraz warianty osiągnięcia tych celów. Strategia to również proces polegający na tworzeniu planu łączącego w sobie najważniejsze, długookresowe cele urzędu, jego polityki oraz programy w spójną całość. Wyraża ona aspiracje urzędu dotyczące tego, jak konkretnie chce on w przyszłości funkcjonować i być w związku z tym postrzegany, biorąc pod uwagę następujące aspekty: spodziewane zmiany otoczenia (w tym również różnicujące się w czasie potrzeby jego klientów), zasoby którymi on dysponuje, wady i niewykorzystane możliwości, które ujawniają się w trakcie jego działania. Strategia jest jednym z podstawowych dokumentów, który wyznacza wizję służby cywilnej w perspektywie najbliższych 10 lat. Strategia nie jest dokumentem konkretnej instytucji, ale wszystkich środowisk członków służby cywilnej[744]. Ze względu na zróżnicowanie charakteru wykonywanych przez członków korpusu służby cywilnej zadań, od tych o charakterze operacyjnym np. urzędy skarbowe, do zadań o charakterze strategicznym np. administracja centralna (ministerstwa). Strategia będzie wyznaczała jedynie kierunki działań, które zostały zapisane w politykach. Programy realizujące polityki zostaną zróżnicowane i dostosowane do specyfiki urzędów, w których pracują członkowie korpusu służby cywilnej[745].

Cele innych dokumentów strategicznych w strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej

Cele strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej przyczyniają się do realizacji strategii Sprawne Państwo - s*kuteczne zarządzanie i koordynacja* (kierunek interwencji: *efektywne zarządzanie instytucjami publicznymi),* cel główny: p*aństwo otwarte na potrzeby obywatela i efektywnie realizujące zadania publiczne*[746]. Służą także urzeczywistnieniu wizji służby cywilnej.

[744] A. Kleksik, *Studia prospektywne i analiza strategiczna,* [w]: *Planowanie strategiczne*, A. Kleksik (red.),. Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1993, s.25-30.
[745] W. Marchlewski, *Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej-Metodologia,* Przegląd Służby Cywilnej 2010, Nr 1(4).
[746] Strategia *Sprawne Państwo 2011-2020,* Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, s.31.



Rysunek 5 Sprawne państwo

Opracowanie własne.

Jednocześnie cele strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej przyczyniają się do realizacji *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*[747] (dalej SRK) wskazującej między innymi na potrzebę ukształtowania sprawnego i efektywnego systemu administracji publicznej oraz profesjonalizację kadry urzędniczej, a także na konieczność budowy zasługującej na społeczne zaufanie, sprawnej władzy publicznej oraz przeciwdziałanie korupcji - między innymi poprzez działania zwiększające potencjał kadrowy. Uwzględniają też przyjęte przez Radę Ministrów założenia aktualizacji *Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*[748], zgodnie z którymi w obszarze budowy sprawnego państwa uwzględniona powinna być konieczność zapewnienia sprawnych, przejrzystych i przyjaznych obywatelowi instytucji publicznych.

Cele strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej odnoszą się także do *Narodowej Strategii Spójności*[749] postulującej wzmocnienie zdolności instytucji publicznych do sprawnej i efektywnej realizacji zadań.

Ponadto strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej[750] nawiązuje do: *Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu Europa 2020- Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu - wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność*

[747] *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015,* http://bip.mrr.gov.pl/Strategia%20Rozwoju%20Kraju/Documents/fab35fc460474581adeecfe83f09ed2dSRKwpolska0607.zip stan na dzień 18-03-2012r., s.85.

[748] *Ibidem.*

[749] *Narodowa Strategia Spójności*, http://www.funduszestrukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/2BD5B9B6-767E-473C-B198-496FDEC4DFED/31941/NSRO_maj2007.pdf, s.45, stan na dzień 18-03-2012r.

[750] *Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej na lata 2011-2020* http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/strategiazzl__tresc_2011_07_29_wersjauzgodniona_pokl1.pdf stan na dzień: 16-03-2012 r.

gospodarczą, społeczną i terytorialną[751]*, którego p*rojektem przewodnim jest *Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia*[752].

Priorytety i kierunki działań w latach 2014–2020

W latach 2014–2020, w ramach poszczególnych priorytetów, będą kontynuowane kierunki działań, których realizacja wykracza poza okres objęty I etapem wdrażania strategii. Jednocześnie przewiduje się wdrażanie nowych działań, które są istotne dla osiągnięcia celów strategii.[753]

Biorąc powyższe pod uwagę, planuje się, że po 2013 r., w ramach priorytetu Upowszechnienie stosowania skutecznych i efektywnych metod i dobrych praktyk zarządzania będą realizowane następujące kierunki działań:

- wdrażanie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej i programów zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach;
- identyfikowanie, rozpowszechnianie i wspieranie stosowania w służbie cywilnej dobrych praktyk i usprawnień z zakresu zarządzania;
- tworzenie bazy mierników i wskaźników dotyczących służby cywilnej.

W ramach priorytetu Wspieranie rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej zakłada się realizację następującego kierunku działań:

- realizacja szkoleń w służbie cywilnej i wspieranie rozwoju zawodowego w formie innej niż szkolenia.

W ramach priorytetu Tworzenie skutecznych mechanizmów motywacji i systemu wynagrodzeń w służbie cywilnej przewiduje się realizację następujących kierunków działań:

- monitorowanie poziomu wynagrodzeń i fluktuacji zatrudnienia w służbie cywilnej;
- motywowanie do pracy w służbie cywilnej, w tym budowanie konkurencyjności wynagrodzeń w służbie cywilnej.

W ramach priorytetu Podniesienie świadomości etycznej, wzmocnienie etosu i poczucia służebności oraz poprawa wizerunku służby cywilnej będą realizowane następujące kierunki działań:

[751] *Europa 2020*, http://www.mg.gov.pl/files/upload/8418/Strategia%20Europa%202020.pdf, stan na dzień 16-03-2012r., s. 5.
[752] http://www.mg.gov.pl/files/upload/12171/COM_New_Skills_and_Jobs_EN.pdf%20-101, stan na dzień 16-03-2012r.
[753] E. Puzyna, *Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w Służbie Cywilnej – Instrument realizacji strategii Sprawne Państwo*, Przegląd Służby Cywilnej Nr 6 (15).

- wdrażanie i monitorowanie przestrzegania zasad służby cywilnej i zasad etyki;
- kształtowanie pozytywnego wizerunku służby cywilnej.

Aktualizacja strategii obejmująca ewentualną modyfikację priorytetów i kierunków działań, a także szczegółowe określenie działań podejmowanych przez Szefa Służby Cywilnej i dyrektorów generalnych urzędów będzie odbywać się w oparciu o wnioski płynące z monitorowania wdrażania I etapu strategii oraz uwzględniać aktualne uwarunkowania (np. dostępność zasobów na realizację planowanych działań).[754]

Strategia zarządzania zasobami ludzkimi przyczynia się do poprawy sytuacji zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Obrazuje cele szczegółowe i sposób jej realizacji. Doprowadza do ukształtowania pozycji urzędów jej wizji, celów działania w sposób kazuistyczny szczegółowy, obrazuje wizje nowoczesnego sprawnego, skutecznego, efektywnie wykonującego zadania korpusu urzędniczego służby cywilnej. Nawiązywanie do licznych strategii, wypełnianie ich celów daje pozytywny obraz służby cywilnej. Budowa nowoczesnego państwa, wzrost efektywności działania jego organów i przede wszystkim zadowolenie społeczeństwa to najważniejsze cele i zadania, które mają wypełnić członkowie korpusu służby cywilnej.

Zarządzanie jakością w administracji publicznej

Normy ISO serii 9000 to normy o charakterze organizacyjnym. Oddziałują na różne sfery funkcjonowania urzędu i pozwalają np. na uporządkowanie struktury organizacyjnej (w rozumieniu – uproszczenie, wyjście naprzeciw klientom – często spotykane biuro obsługi klienta/ludności na parterze, gdzie można załatwić większość spraw), aktualizacja zakresów uprawnień i obowiązków, udrożnienie kanałów informacyjnych (komunikacja między pracownik-pracownik i pracownik-klient), udoskonalenie i udokumentowanie procesów.

Na standardy rodziny ISO- 9000 składają się następujące trzy normy:

- ISO 9000:2005 - Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia – opisuje podstawy systemu zarządzania jakości oraz stosowaną terminologię.
- ISO 9001:2000 – Systemy zarządzania jakością. Wymagania – określa wymagania, jakie muszą spełniać organizacja. Wymagania są odpowiednio pogrupowane.

[754] *Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej na lata 2011-2020* http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/strategiazzl__tresc_2011_07_29_wersjauzgodniona_pokl1.pdf stan na dzień: 16-03-2012.

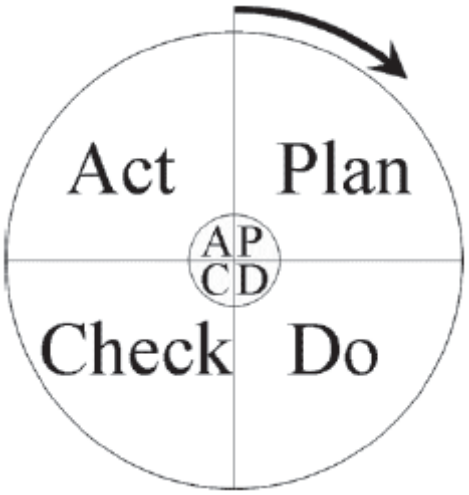
- ISO 9004:2000 – Systemy zarządzania jakością. Wytyczne doskonalenie – zawiera wytyczne dalszego doskonalenia się organizacji na konkretnych płaszczyznach zarządzania.[755]

W administracji publicznej najczęściej stosuje się następujące zasady zarządzania jakością:

- Zasada Deminga (PDCA – ang. Plan-Do-Check-Act; pl. Zaplanuj-Wykonaj-Sprawdź-Zastosuj).

William Deming uważał, że aż 94% problemów jakościowych związanych jest z winą kierownictwa, którzy często zapominają, że decyzje powinni podejmować razem z pracownikami. Był zdania także, że do efektywnego zarządzania jakością potrzebne jest myślenie strategiczne: poznanie, zastosowanie i wyciągniecie wniosków z ich realizacji.

Cykl Deminga to schemat, który ilustruje metodę ciągłego ulepszania. W wersji popularnej wygląda on następująco:



Rysunek 1. Koło Deminga P-D-C-A

Źródło: T. Skierniewski, *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej. Raport z I etapu badania*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2008, s. 33.

Taka wersja został rozpowszechniona przez osoby związane z zarządzaniem jakością i normami ISO. Według tego schematu cykl składa się z następujących po sobie w określonym porządku działań. Po pierwsze Zaplanuj (ang. Plan) lepszy sposób działania. Po drugie Zrób (ang. Do), zrealizuj plan na próbę. Po trzecie Sprawdź (ang. Check) czy nowy sposób działania faktycznie daje lepsze rezultaty. Po czwarte Zastosuj (ang. Act), jeśli

[755] T. Skierniewski, *Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej. Raport z I etapu badania*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2008, s. 26 – 27.

sprawdzany sposób przyniósł odpowiednie rezultaty to należy go uznać za obowiązującą normę.[756]

- Zasada ciągłego doskonalenia procedur

Ciągłe doskonalenie ma polegać na wykorzystywaniu analiz danych, podjętych decyzji by następnie dokonać korekty na przyszłość. Pojęcie to zostało zaczerpnięte z omówionego już cyklu Deminga. Można więc powiedzieć, że jest z nim tożsame.

- Zasada „zero defektów"

Zasada ta zakłada, iż należy dążyć do wyeliminowania braków dzięki odpowiedniej organizacji procesów, kształceniu personelu oraz utrzymaniu infrastruktury. Jednak, aby dostrzec błędy należy prześledzić cały proces działanie. W tym celu należy porozmawiać z pracownikami, aby zwracali jeszcze większą uwagę na wykonywaną przez siebie pracę.

- Zasada pracy zespołowej

Dzięki pracy zespołowej można pracować efektywniej. Aby był skuteczna jednostka musi skutecznie utożsamić się z grupą.

Wprowadzenie powyższych zasad zarządzania jakością może przyczynić się do zwiększenia skuteczności działania. Dzięki temu mogą zostać wyeliminowane zbędne, dublujące się działania w pracy urzędu. Można także zapobiec niezgodnościom na wszystkich etapach cyklu życia usługi oferowanej przez urząd. Pracownicy będą znali zakres swoich uprawnień i odpowiedzialności, przez co będą pracować skuteczniej. Z kolei nowi pracownicy szybciej przyzwyczają się do pracy, ponieważ normy i zasady będą jasno określone.

Kolejnym plusem może być zwiększenie efektywności działania. Lepiej wykorzysta się zasoby ludzkie oraz zasoby techniczne. Poprawie ulegnie współpraca wewnętrzna – komunikacja wewnątrz urzędu. Poprawie ulegnie także jakość usług, które pomogą w zaspokojeniu potrzeb i oczekiwań klienta/petenta. Uporządkowana zostanie działalność urzędu, a także jasno określi się sposób zarządzania jakością w całej organizacji. Kierunek pracy urzędu zostanie wyznaczony przez ciągłe doskonalenie się. Dzięki wprowadzeniu systemu monitorowania zmniejszą się koszty.

Równie wizerunek urzędu ulegnie znacznej poprawie. Dzięki certyfikatowi, po ocenie niezależnych audytorów z jednostki certyfikującej, wzrośnie zaufanie klientów do działania urzędu. Zadowolony pracownik będzie chwalił się osiągnięciami. Urząd dzięki zarządzaniu środkami z Unii Europejskiej uwiarygodni się jako instytucja.

[756] *Ibidem*, s. 34.

Model CAF

Wspólna Metoda Oceny CAF to narzędzie kompleksowego zarządzania jakością, zainspirowane Modelem Doskonałości Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM) oraz modelem opracowanym na Uniwersytecie Speyer. Opiera się na założeniu, że osiągnięcie pożądanych rezultatów działań organizacji, obywateli/konsumentów, pracowników i społeczeństwa zależy od jakości przywództwa, wpływającego na politykę i strategię, pracowników, relacje międzyludzkie, zasoby i procesy. Zgodnie z tą metodą, organizację poddaje się jednoczesnemu oglądowi z różnych punktów widzenia, w ramach kompleksowego procesu analizy wyników jej działalności.

Celem CAF jest wsparcie instytucji sektora publicznego w rozwoju organizacji i doskonaleniu świadczonych usług dzięki okresowemu przeprowadzaniu samooceny i wdrażaniu wynikających z niej projektów usprawnień.

Mając na względzie dalsze promowanie i rozpowszechnianie Wspólnej Metody Oceny w administracjach krajów członkowskich, podjęto decyzję o zacieśnieniu współpracy z EFQM – cieszącą się światową renomą instytucją zajmującą się promowaniem, wdrażaniem i certyfikowaniem działań projakościowych zarówno w przedsiębiorstwach, jak i instytucjach publicznych[757].

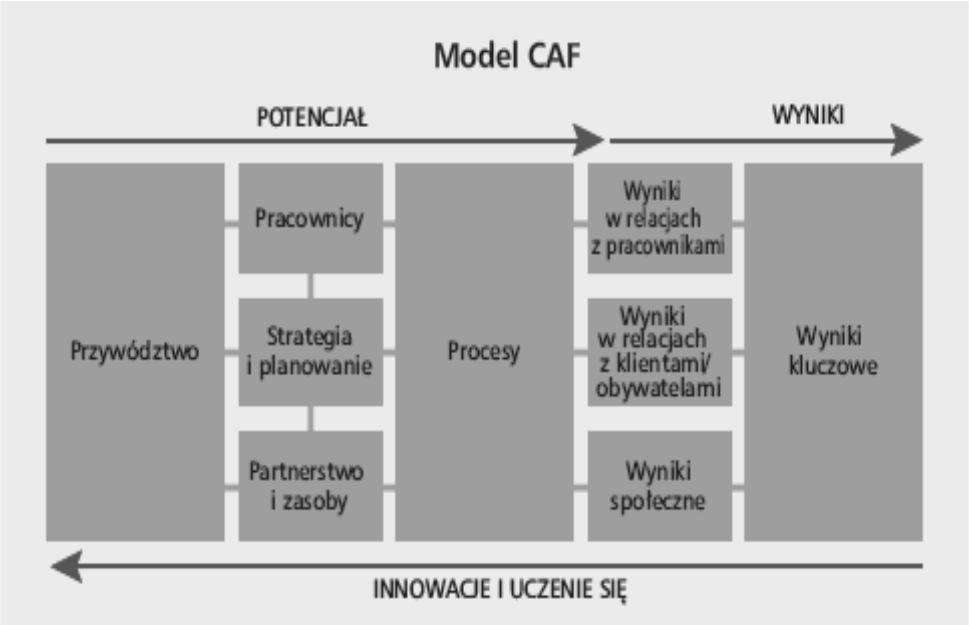
Model CAF dostarcza łatwego w użyciu narzędzia, dzięki któremu europejskie organizacje sektora publicznego mogą wykorzystać narzędzia zarządzania jakością w celu doskonalenia wyników działalności. Zawarta w CAF samoocena zbliżona jest konceptualnie do głównych modeli kompleksowego zarządzania jakością (TQM), a zwłaszcza modelu Europejskiej Fundacji Zarządzania Jakością (EFQM), biorąc pod uwagę specyfikę funkcjonowania organizacji w sektorze publicznym.

Przed metodą CAF postawiono cztery zasadnicze cele:

1. wprowadzenie i utrwalanie zasad kompleksowego zarządzania jakością w administracji publicznej, poprzez stosowanie i objaśnianie metody samooceny – poczynając od obecnych faz "planuj-wykonaj" (plan-do), aż do realizacji pełnego cyklu "planuj-wykonaj-sprawdź-działaj" (plan-do-check-act, *PDCA*),
2. ułatwienie samooceny organizacji sektora publicznego, podejmowanej w celu sformułowania diagnozy i podjęcia działań doskonalących,
3. stworzenie pomostu łączącego różne modele stosowane w zarządzaniu jakością,
4. ułatwienie wzajemnego uczenia się pomiędzy organizacjami sektora publicznego

[757] I. Najda-Jędrzejewska, *Inauguracja prac EUPAN w ramach prezydencji szwedzkiej w Unii Europejskiej,* Przegląd Służby Cywilnej 2009, Nr 2.

(benchlearning).



Rysunek 6. Budowa modelu CAF

Źródło: Wspólna Metoda Oceny. Doskonalenie organizacji poprzez samoocenę (The Common Assessment Framework. Improving an organisation through self-assessment). Wydanie II, Warszawa 2010.

Podstawowe zasady doskonałości wyznaczają fundament niezbędny dla osiągnięcia trwałej doskonałości dla każdej organizacji.

Rysunek 7. Zasady doskonałości

Źródło: Poświadczenie Jakości Zastosowania CAF. Warszawa 2010.

Dobre praktyki zarządzania – przykłady

- wdrożenie modelu umożliwiającego identyfikację kompetencji na poszczególnych stanowiskach pracy w urzędzie oraz poprawę efektywności wykorzystania

kompetencji pracowników np. w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Śląskim Urzędzie Wojewódzkim,

- wdrożenie systemu ekozarządzania i audytu EMAS pozwalającego na ocenę wpływu organizacji na środowisko oraz doskonalenie działalności prośrodowiskowej w Ministerstwie Środowiska,
- wsparcie systemu zarządzania przez cele Ministerstwa Skarbu Państwa,
- usprawnienie systemu komunikacji wewnętrznej w Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim,
- wdrożenie Powszechnego Modelu Samooceny CAF umożliwiającego przeprowadzenie diagnozy funkcjonowania organizacji oraz realizację projektów usprawnień w obszarach, które zdiagnozowano jako najsłabsze,
- wdrożenie systemu informatycznego w Wyższym Urzędzie Górniczym wspierającego zarządzanie urzędami górniczymi w oparciu o Strategiczną Kartę Wyników oraz umożliwiającego gromadzenie i przetwarzanie danych statystycznych dotyczących stanu bhp w górnictwie i działalności okręgowych urzędów górniczych,
- uruchomienie internetowego narzędzia umożliwiającego uzyskanie informacji o środowisku przez klientów Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i 16 Regionalnych Dyrekcji.
- wdrożenie systemu ekozarządzania i audytu EMAS pozwalającego na ocenę wpływu organizacji na środowisko oraz doskonalenie działalności prośrodowiskowej w Ministerstwie Środowiska,
- uspołeczniony proces tworzenia strategii rozwoju - Urząd Gminy w Pcimiu,
- Koszaliński System Oświatowy. Założenia do racjonalizacji wydatków na zadania oświatowe w szkołach podstawowych i gimnazjach miasta Koszalina,
- Wieloletnie Programy Inwestycyjne do Strategii Rozwoju Ziemi Kościersko-Zaborskiej - Starostwo Powiatowe w Kościerzynie, gminy powiatu kościerskiego[758],
- Rezultaty i strategiczne cele jednostki - System zarządzania w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Opolu[759]

[758] http://pri.dobrepraktyki.pl/, [dostęp 31-03-2012].

[759] Przegląd Służby Cywilnej Nr 1 (16) 2012.

- Funkcjonowanie systemu motywacyjnego pracowników Urzędu Skarbowego w Brzegu[760]

[760] *Zbiór dobrych praktyk,* https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/zbior_dobrych_praktyk_caf2.pdf, [dostęp 31-03-2012].

Bibliografia

a) Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r. Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* Dz. U. z 2009 r. Nr 84 poz. 712, z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. 2008 Nr 227 poz. 1505 z późn. zm.

b) Opracowania naukowe

4. Czaputowicz J., „*Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji”*, „Służba cywilna nr 11/2005
5. Górniak J., Mazur S., Szczucka A., „*Próba określenia strategicznych zadań państwa. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego”*, Warszawa 2010
6. Kożuch B., „*Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji”*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa 2004
7. Zalewski A., „*Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego”,* [w:] „*Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym”*, red. A. Zalewski, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2005
8. Opolski K., Modzelewski P., „*Zarządzanie jakością w usługach publicznych”*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2004
9. Jeżowski P., „*New Public Management – nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym”,* [w:] „*Zarządzanie w sektorze publicznym – rozwój zrównoważony – metody wycen”*, red. P. Jeżowski, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2002
10. Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., „*Finanse publiczne w Polsce”*, wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2007
11. Najda-Jędrzejewska I., „*Inauguracja prac EUPAN w ramach prezydencji szwedzkiej w Unii Europejskiej”,* Przegląd Służby Cywilnej 2009, Nr 2
12. Skierniewski T., „*Diagnoza modelu zarządzania jakością w administracji rządowej. Raport z I etapu badania”*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2008
13. Wernik A., „*Finanse Publiczne (cele, struktury, uwarunkowania)”*, wyd. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007

c) Netografia

14. *„Zarządzanie satysfakcją klienta”*, Warszawa, 2008 http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/k1.pdf

15. http://pri.dobrepraktyki.pl/, [dostęp 31-03-2012]
16. Przegląd Służby Cywilnej Nr 1 (16) 2012
17. *„Zbiór dobrych praktyk”*, https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/zbior_dobrych_praktyk_caf2.pdf, [dostęp 31-03-2012]

d) Inne źródła

18. Raport Polska 2030, *zds.kprm.gov.pl [dostęp 20-v-2013r.]*.
19. Strategia Zarządzania Zasobami Ludzkimi w służbie cywilnej na lata 2011-2020r. http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/strategiazzl__tresc_2011_07_29_wersjauzgodniona_pokl1.pdf.
20. Strategia *Sprawne Państwo 2011-2020*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.
21. Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013. http://www.efs.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/87/Program_Operacyjny_Kapital_Ludzki_05122011.pdf [dostęp 31-03-2012].
22. Załącznik do strategii *Sprawne Państwo 2011-2020*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Rozdział XXXI

Funkcje administracji publicznej w procesie integracji europejskiej

Karolina Warszakowska,[761]

Abstract

Article shall take the subject matter changes forms and the scope of the Polish administration. Attention mostly I concentrate on the aspect of the challenges for our administration in the perspective of European integration. At the same time, the starting point for my reflections were dilemmas related to the reform of public administration in the Member States of the European Union. Closer look key processes, in which the national State is entangled and his administration within the framework of European integration. Deepening economic cooperation, namely, on the old continent's putting increasing pressure on further integration and the strengthening of political institutions from the European level. Thanks to access to information, as well as the right to legislative initiative the European Commission significantly affects the political decision-making process in Europe, Member States have a key impact on decisions in the European Union only at an early stage in the development of procedures and the European institutions. Badly functioning public administration and ineffective Government may result in a rejection by voters of successive political elites typically attributable to a weak Executive authority.

Wstęp

Administracja publiczna jest obecnie w trakcie silnych zmian dotychczasowego zakresu i form działania. W przypadku Polski występują przynajmniej trzy grupy czynników, które wpływają na te zmiany. Pierwszą z nich jest zmiana systemowa, która stawia przed politykami i urzędnikami poważne zadania związane z unowocześnieniem państwa, gospodarki, a także zmian zasad oddziaływania przez struktury państwa na życie społeczne i gospodarcze. Etap przejścia do systemu gospodarki rynkowej ograniczył tradycyjne funkcje

[761]**Karolina Warszakowska** - studentka pierwszego roku II stopnia na kierunku Administracja o specjalności Administracja rządowa i samorządowa, na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Członek Koła Administratywistów.

państwa socjalistycznego. Gdy wprowadzono demokrację to wymuszono wprowadzenie nieznanych wcześniej standardów otwartości działań administracji przed opinią publiczną, zmianę sposobu podporządkowania urzędników działaczom partyjnym, specjalizację korpusu urzędniczego.

Rozwój gospodarczy w naszej części Europy sprzyja prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, ale nie przekreśla roli instytucji państwowych w sferze regulacyjnej i interwencyjnej[762]. Nakłada to bardzo poważne wyzwania dotyczące budowania najbardziej odpowiadających interesom narodowym instytucji rynkowych, wspierania procesów rozwojowych oraz poznawania strategicznych kierunków działania państwa. Istnieje również potrzeba przeciwdziałania przez aparat państwowy sytuacjom niebezpiecznym, kiedy niezbędna jest systemowa poprawa procesów unowocześniających. Stawia to przed administracją publiczną zupełnie nowe i wymagające zadania.

W wielu sferach państwo nie tylko nie powinno się wycofywać, ale powinno zachować pozycję lidera w zakresie przemian, a także dbać o prowadzenie i bezpieczeństwo procesów rozwojowych.

Druga zmiana to dotychczasowy sposób działania administracji publicznej wymuszają procesy związane z integracją europejska. Związane są przede wszystkim z procesem dostosowującym się do struktur europejskich, a także przygotowaniem się do pochłaniania funduszy Unii Europejskiej. Co oznacza przyjęcie specyficznej kultury organizacyjnej, które cechuje przejrzystość procedur, większe uspołecznienie podejmowania decyzji, decentralizacje niektórych struktur organizacyjnych, specjalizacje korpusu urzędniczego oraz większe zadbanie o rzetelne wykorzystywanie funduszy publicznych. W ramach tych procesów następuje również istotne ograniczenie niektórych kompetencji administracji krajowej, zwłaszcza szczebla centralnego. Jest to związane z jednej strony z ograniczeniem do tej pory suwerennych kompetencji państwa narodowego poprzez delegowanie ich na szczebel unijny. Z drugiej strony, proces decyzyjny i część kompetencji na szczeblu krajowym jest przynajmniej częściowo zdecentralizowana lub uspołeczniona.

Jednocześnie integracja z Unią Europejską stawia przed polską administracją poważne wyzwania związane z umiejętnością identyfikowania interesów narodowych i określania strategicznych kierunków działania w poszczególnych sferach polityki publicznej. Przed państwami nie należącymi do Unii Europejskiej stoją podobne wyzwania. Przynależność do struktur europejskich zdaje się precyzyjnie określać niektóre problemy strategiczne

[762] http://www.historia.azv.pl/dualizm-w-rozwoju-gospodarczym-europy.html [Dodano: 10.11.2013r.].

i stawia większe wymagania wobec umiejętności wyodrębniania interesu narodowego. Dużym wyzwaniem dla administracji państwowej jest umiejętne realizowanie krajowych strategii na forum europejskim, poprzez wpływanie na kierunek działania polityki unijnej i kształtowanie procesu regulacyjnego Unii Europejskiej.

Trzecim elementem jest funkcjonowanie administracji publicznej w Polsce, gdzie występują procesy globalizowania się gospodarki. Jak się wydaje, w tej dziedzinie zmiany dotyczące roli państwa są bardzo niejednoznaczne. Z jednej strony niewątpliwie globalizacja gospodarki, razem z popularnością doktryny neoliberalnej w ekonomii, wpłynęła na zwiększenie otwartości międzynarodowej wymiany gospodarczej, a także wpłynęła na samoograniczenie się władz politycznych wielu państw. Chęć przyciągnięcia inwestorów wpływa na przykład na zmniejszanie opodatkowania i na usuwanie barier prawnych oraz celnych. Wiąże się to z ograniczeniem instrumentów makroekonomicznych będących w dyspozycji państwa, a także wpływów budżetowych. Zmniejsza to z kolei zakres możliwości dotychczasowej interwencji państwa przede wszystkim w sferze społecznej.

Niektóre państwa stosują różnorodne formy interwencjonizmu państwowego dla rozwijania się rozwoju gospodarczego, zwiększenia eksportu albo podwyższenia konkurencyjności krajowych przedsiębiorstw. Przykładem tego typu interwencjonizmu jest wspieranie procesu liberalizacji wymiany gospodarczej na świecie, zwłaszcza w stosunku do krajów, których produkty są mniej konkurencyjne. Taki sposób działania niektórych państw zyskuje w literaturze miano pragmatycznej liberalizacji.

Często bywa tak, że protekcjonizm stosuje się do ochrony własnych rynków, natomiast zwalcza kiedy podmioty gospodarcze próbują wejść na obce rynki. Jest to częsta polityka Stanów Zjednoczonych Ameryki i krajów Unii Europejskiej. Przykładem opisywanych zjawisk jest niedawna decyzja władz amerykańskich wprowadzenia dodatkowej ochrony celnej dla produkcji stalowej i przemysłu drzewnego. W przypadku krajów UE klasycznym przykładem protekcjonizmu jest polityka bezpieczeństwa stosowana na rynku rolnym[763].

Wbrew obiegowym opiniom globalizacja nie sprzyja w sposób jednoznaczny procesowi deregulacji prawa krajowego[764]. W jednych sferach następuje usunięcie ograniczeń dla działalności wolnorynkowej, ale kiedy indziej państwa uznają za celowe zaostrzyć kontrolę lub wprowadzić ograniczenia tej działalności. W niektórych przypadkach – jak to ma miejsce w Unii Europejskiej – regulują funkcjonowanie określonych elementów

[763] A. Grzybowska *Rolnictwo: którędy do Unii?,* Europa nr 5/98, dwumiesięcznik, Wydawnictwo Naukowe PWN SA Warszawa, ISSN 1429-6608, str. 28 4 M. Kempny: Globalizacja. W: *Encyklopedia socjologii*. Warszawa: Oficyna Naukowa, 1998, s. 241.

[764] M. Kempny: Globalizacja. W: *Encyklopedia socjologii*. Warszawa: Oficyna Naukowa, 1998, s. 241.

rynku pod wpływem norm ponadnarodowych. Przykładem mogą być przepisy ekologiczne lub przepisy związane z bezpieczeństwem pracy stosowane w prawie europejskim. Często ograniczają one dużo bardziej wyrozumiałe prawodawstwo gospodarcze w krajach członkowskich.

Niniejszy artykuł podejmuje tematykę zmian form i zakresu działania polskiej administracji. Głównie chcę skupić się na aspekcie wyzwań stojących przed naszą administracją w perspektywie integracji europejskiej. Jednocześnie ważnym punktem dla moich rozważań będą dylematy związane z reformą administracji publicznej w krajach członkowskich Unii Europejskiej.

Najpierw jednak zamierzam przybliżyć najważniejsze procesy, w które zamieszane jest państwo narodowe i jego administracja w ramach integracji europejskiej.

Państwa narodowe a instytucje unijne w procesie integracji europejskiej

Podstawowym motywem debaty o Unii Europejskiej jest próba zdefiniowania zakresu wpływów państw narodowych w stosunku do innych podmiotów, przede wszystkim instytucji unijnych. Stanowiska w tej sprawie są bardzo zróżnicowane: od koncepcji wskazujących na podstawowe znaczenie relacji międzyrządowych, do postawy wspólnotowej, a nawet federalistycznej. Pogłębiająca się współpraca ekonomiczna na starym kontynencie wywierała coraz większą presję na dalszą integrację o charakterze politycznym i wzmocnienie instytucji z poziomu europejskiego. Instytucjami, które w szczególny sposób oddziałują na tworzenie wspólnoty ponadnarodowej w Europie, są: Komisja Europejska i Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Dzięki najlepszemu dostępowi do informacji, a także prawu do inicjatywy ustawodawczej Komisja Europejska w znaczącym stopniu wpływa na proces podejmowania decyzji politycznych w Europie. W kwestiach spornych z administracjami państw członkowskich Komisja wykazuje większą niż one skuteczność działania, zwłaszcza w perspektywie długofalowej. Zręczniej interpretuje prawo europejskie, potrafi wykorzystać wsparcie ze strony grup lobbystycznych, rozgrywa różnice zdań pomiędzy rządami narodowymi, umiejętnie korzysta z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości[765]. Potrafi działać niczym wytrawny gracz polityczny, wykorzystując zarówno formalne jak i nieformalne reguły gry. Osłabia na przykład swoje działania wobec danego kraju w trakcie odbywających się tam wyborów powszechnych, kiedy spór

[765] M. Koszowski: *Granice związania orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, w: *Granice państwa jako granice jurysdykcji w Unii Europejskiej*, red. S.M. Grochalski, Dąbrowa Górnicza 2012.

z instytucjami europejskimi mógłby prowadzić do zwycięstwa ugrupowań eurosceptycznych, wzmagając nacisk na osiągnięcie korzystnej dla siebie interpretacji spornej kwestii po wyborach.

Państwa członkowskie mają kluczowy wpływ na podejmowane decyzje w Unii Europejskiej tylko na początkowym etapie kształtowania procedur i instytucji europejskich. Spowodowane jest to przede wszystkim tym, że w trakcie rozpoczynania nowych działań unijnych, urzędy europejskie zawsze pozostawiają luki w systemie, wynikające z niemożności przewidzenia wszelkich konsekwencji przyjmowanego prawa. Wykorzystują to instytucje europejskie, na przykład Komisja Europejska, które dążą do maksymalizowania własnej pozycji instytucjonalnej. Luki w systemie starają się również wykorzystać różne grupy interesów, przedsiębiorstwa i pojedynczy mieszkańcy Europy.

Państwa członkowskie mają stosunkowo krótki horyzont przewidywania swoich decyzji, ograniczony najczęściej interesami wyborczymi i kadencją rządów sprawujących władzę. W dłuższej perspektywie mogą się więc zmieniać interesy poszczególnych państw, podczas gdy instytucje europejskie zostały zaprojektowane według innych oczekiwań i dużo bardziej konsekwentnie bronić swoich racji. Ponadto, nieustannie ewoluują, przy czym kierunek ich rozwoju nie jest wytyczony jedynie w momencie powstania tych instytucji. Duży wpływ mają na to na przykład Komisja Europejska. Jedną z podstawowych przyczyn, dla których Komisja wpływa na rozwój instytucji unijnych, jest stosunkowo duża trudność zmiany reguł systemowych przez państwa członkowskie. Jest im dużo łatwiej zainicjować proces, aniżeli go reformować. Wiąże się to przede wszystkim z tym, że raz uruchomiony proces instytucjonalny na poziomie europejskim lepiej uwidacznia sprzeczności interesów. Są one w praktycznym działaniu znacznie bardziej wyraziste aniżeli w negocjacjach dyplomatycznych. Wynika to głównie z powszechnie dostępnej wiedzy na temat skutków dokonanych wyborów instytucjonalnych. Ponadto, pojawienie się nowych instytucjiautomatycznie pociąga za sobą powstanie nowych grup interesów. W rezultacie ewentualna zmiana polityki rządów narodowych wiąże się z koniecznością przełamywania tych interesów. Jest to tym trudniejsze, że niejednokrotnie uzyskały już one formalną podstawę działania, prawo wyrażania swoich racji i umiejętność funkcjonowania w środowisku instytucji unijnych. Dlatego państwa są niekiedy zmuszone dostosować się do reguł europejskich, gdyż niemal niemożliwe jest przeformułowanie całego systemu. Wbrew sobie muszą więc korygować własne polityki wewnętrzne i akceptować kompromisowe rozwiązania wynikające z porządku europejskiego. Dzięki tej właśnie sile

sprawczej instytucje unijne tworzą coraz bardziej spójny system, który wykracza daleko poza mechanizmy współpracy międzyrządowej.

W procesie integracji europejskiej państwa narodowe stopniowo tracą suwerenne kompetencje na rzecz współdecydowania nie tylko z innymi państwami, ale również z rozmaitymi instytucjami o charakterze ponadnarodowym i samorządowym[766]. Państwa przekazują swoje uprawnienia innym podmiotom i jedynie współdecydują w sprawach dotąd zastrzeżonych wyłącznie do ich kompetencji. Co więcej, przestają mieć zdolność kontrolowania procesu decyzyjnego, a nawet przestają odgrywać rolę pośrednika w kontaktach pomiędzy instytucjami unijnymi a władzami lub organizacjami z obszaru danego kraju członkowskiego. W coraz większym stopniu przestają również kontrolować działania podejmowane na ich terytorium i jedynie współdecydują o normach prawnych obowiązujących na własnym obszarze. Integracja europejska wynikała więc z gry interesów państw członkowskich. Zależała z jednej strony od postawy grup politycznych, a więc umiejętności identyfikowania i reprezentowania interesów narodowych[767]. Z drugiej zaś wynikała z faktycznej pozycji negocjacyjnej danego państwa, co wiązało się z jego siłą ekonomiczną i polityczną na arenie międzynarodowej, zwłaszcza europejskiej. W praktyce decydujące znaczenie miały takie czynniki, jak wysokość składki do budżetu unijnego, siła głosów, liczba reprezentantów w instytucjach europejskich itd. Podstawową regułą działania charakterystyczną dla dotychczasowego procesu integracji starego kontynentu było wspieranie przez określone państwa liberalizacji lub deregulacji w sferach, w których gospodarka narodowa danego kraju była najbardziej konkurencyjna i mogła odnieść zdecydowane korzyści z powiększenia rynku. Państwa uważnie kalkulują opłacalność delegowania swoich kompetencji na poziom europejski. Pogłębiająca się integracja europejska nie jest więc przypadkowa, lecz zamierzona i najczęściej zgodna z interesem narodowym poszczególnych państw. Przewidują one zarówno pozytywne, jak również negatywne konsekwencje swoich decyzji. Są skłonne oddać część swoich suwerennych uprawnień, o ile ich narodowe interesy będą współgrały z politykami wspólnotowymi.

Państwa mają także istotny wpływ na ważne decyzje polityczne i prawne. W sytuacji, gdy inne podmioty (na przykład Trybunał) interpretują prawo niezgodnie z intencjami państw członkowskich, Rada zawsze może je zmienić na bardziej odpowiadające ich interesom. Ponadto, według obu autorów, Trybunał rzadko występuje w kwestiach, które naruszają

[766] W. Góralski: *Unia Europejska*. T. 1: Geneza - System - Prawo. Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2007.
[767] W. Góralski: *Unia Europejska*. T. 2: Gospodarka - Polityka - Współpraca. Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2007.

szczególnie wrażliwe interesy państw członkowskich. Autorzy uznają także, iż zakres realnej władzy Komisji znacząco się zmniejszyć po przyjęciu traktatu amsterdamskiego.

Zakończenie

Jeżeli rząd nie rozwiązuje problemów społecznych jego legitymacja społeczna zmniejsza się. W perspektywie średnioterminowej. Źle funkcjonująca administracja państwowa i nieskuteczny rząd może skutkować odrzuceniem przez wyborców kolejnych grup politycznych utożsamianych ze słabą władzą wykonawczą. W dłuższej perspektywie czasowej nieskuteczność kolejnych rządów musi jednak zaowocować kryzysem społecznego zaufania wobec całego systemu politycznego. Może to rodzić nieprzewidziane konsekwencje w kraju, w którym korzenie demokracji są słabe, a wartości życia publicznego błędne. Dlatego tak poważnymi wyzwaniami są dla polityków i urzędników zarówno integracja europejska, wciąż niedokończona transformacja systemowa, jak i procesy związane z globalizacją ekonomiczną. Z punktu widzenia obecności administracji publicznej w UE największe znaczenie ma budowanie dwóch typów sprawności instytucjonalnej. Pierwszy jest związany z umiejętnościami w zakresie absorpcji funduszy europejskich oraz dostosowaniem instytucjonalnym i prawnym do funkcjonowania w strukturach Unii Europejskiej. Drugi rodzaj sprawności zmierza w kierunku dobrego wykorzystania członkostwa w UE. Dotyczy więc budowania umiejętności identyfikowania interesów narodowych, programowania strategii politycznych i rozwoju gospodarczego, a także rozwijania zdolności skutecznego wpływania na prawo i polityki europejskie, zgodnego z tymi strategiami.

Jak się wydaje, niezmiernie ważne dla zbudowania powyżej wspomnianych umiejętności jest wprowadzenie specjalności administracyjnych w pięciu podstawowych obszarach: obsługiwania działań rutynowych rządu, projektowania strategii politycznych, efektywnego wdrażania programów rządowych. Skuteczną rolą administracji publicznej był 148 Międzynarodowy Przegląd Politycznego monitorowania efektów tych programów, wreszcie projektowania struktur i kompetencji urzędniczych do reagowania w systemach kryzysowych[768]. Należy jednak pamiętać, że skuteczne przeciwdziałanie kryzysom nie może jedynie skupiać się na doraźnym zapobieganiu skutkom określonej sytuacji. Powinna

[768] http://www.sejm.gov.pl/wydarzenia/przeglad/teksty/ps98. [Dodano: 13.11.2013r.].

być to okazja do przeanalizowania określonego systemu publicznego i wypracowania zmian strukturalnych.

Szczególnie ważne w ramach wspomnianych funkcji administracyjnych jest zarządzanie wiedzą i informacją. Ma to niezwykle istotne znaczenie zarówno w świetle rozproszenia instytucji administracyjnych w Polsce, tempa zachodzących zmian jak i nowych wyzwań merytorycznych stojących przed państwem. Duże znaczenie ma zwłaszcza stosowanie odpowiednich filtrów informacyjnych, segregujących i przygotowujących informację. Należy zerwać z dotychczasową praktykę wartościując bardziej ilość, niż jakość przygotowanej informacji. Jednocześnie bardziej efektywnie należy sięgać po dostępne w systemie administracyjnym zasoby ludzkie, a także korzystać z wiedzy ekspertów pozarządowych i ośrodków akademickich. Należy wspierać rozwój doraźnych sieci zadaniowych między urzędnikami. Współpracować powinni urzędnicy – a nie jak to obecnie ma miejsce - departamenty lub poszczególne urzędy. Także system motywacyjny pracy urzędników musi sprzyjać wymianie informacji i współpracy sieciowej. Powinien być nastawiony na rozwiązywanie problemów i realizowanie konkretnych zadań. Powinien wspierać kreatywność urzędników. Nie chodzi przy tym jedynie o zwiększenie zachęt finansowych. Należałoby wprowadzić techniki motywacyjne związane z przekazywaniem podstawowych informacji o celach i odbiorcach przygotowanej pracy, o jej rzeczywistych skutkach oraz formułowanych wobec niej komentarzach.

Duże znaczenie ma także umiejętność dysponowania zasobami organizacyjnymi, projektowania struktur organizacyjnych i systemów informatycznych w zależności od potrzeb. Obecne struktury administracyjne są zbyt mocno ograniczane regulaminami i hierarchicznymi zasadami działania. Dlatego nie są one w stanie nadążyć za zachodzącymi zmianami i nowymi oczekiwaniami ze strony polityków. Powinny więc być znacznie bardziej elastyczne i zmienne w zależności do potrzeb rządowych. Bardziej mobilne struktury i swobodniejsze zasady regulaminowe mogą również wyzwolić pomysłowość i zaangażowanie urzędników. Podsumowując dotychczasowe rozważania, można stwierdzić, że kluczowym elementem władzy politycznej w Polsce na początku XXI wieku jest umiejętność zachowania sterowności nad systemem administracyjnym[769]. Wymaga to przede wszystkim odpowiedniego przywództwa politycznego nad aparatem urzędniczym. Oznacza to m.in. dysponowanie przez rząd odpowiednim programem politycznym, silnym zapleczem

[769] L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne*. Wyd. 11. Warszawa: Liber, 2007, s. 428.

parlamentarnym, a także umiejętnością odpowiedniej komunikacji ze społeczeństwem (w tym promocji medialnej działań rządowych). Równie istotne jest posiadanie przez polityków rządowych podstawowych instrumentów władzy biurokratycznej. Chodzi głównie o zachowanie sterowności i kontroli nad administracją państwową. Szczególnym elementem tej kontroli jest nadzór i umiejętność posługiwania się agencjami i funduszami para budżetowymi dla celów realizowania polityki rządu. Innym elementem kontroli jest ustanowienie właściwych relacji między politykami a urzędnikami, a także gruntowna przebudowa systemu służby cywilnej w Polsce. Duże znaczenie ma również koordynacja prac prowadzonych wewnątrz rządu i podporządkowanie ich wspólnym politycznym celom. Istnieją przynajmniej trzy podstawowe wyznaczniki skutecznej koordynacji działań rządu. Po pierwsze, chodzi o płynne połączenie funkcji programowania strategicznego, wdrażania programów politycznych i monitorowania efektów wprowadzanych w życie programów. Po drugie, chodzi o zarządzanie różnymi systemami informacyjnymi i niekiedy sprzecznymi innowacjami proponowanymi przez różne segmenty systemu administracyjnego. Po trzecie, chodzi o umiejętność koordynacji polityk krajowych z politykami unijnymi, a także prawa europejskiego i krajowego. Zwłaszcza ostatni element stanowi poważne wyzwanie dla polskich elit politycznych i biurokratycznych. Należy bowiem pamiętać, że porządek prawny, strategie działania i interesy naszego kraju oraz Unii Europejskiej rzadko są takie same. Są one związane z odmiennym czasem ich powstawania, różnym etapem rozwoju gospodarczego, innymi potrzebami politycznymi i organizacyjnymi itd. Dlatego tak trudne jest połączenie tych dwóch nurtów instytucjonalnych i koordynacja rozbieżnych interesów.

Bibliografia:

a) Opracowania naukowe

1. Garlicki L., :*Polskie prawo konstytucyjne”*, Wyd. 11. Warszawa: Liber, 2007
2. Góralski W., „*Unia Europejska*”, T. 1: Geneza - System - Prawo. Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2007
3. Góralski W.: „*Unia Europejska*”, T. 2: Gospodarka - Polityka - Współpraca. Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2007
4. Grzybowska A. „*Rolnictwo: którędy do Unii?”*, Europa nr 5/98, dwumiesięcznik, Wydawnictwo Naukowe PWN SA Warszawa, ISSN 1429-6608
5. Kempny M.: Globalizacja. W, „*Encyklopedia socjologii*”, Warszawa 1998, Oficyna Naukowa
6. Koszowski M., „*Granice związania orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”*, [w:] „*Granice państwa jako granice jurysdykcji w Unii Europejskiej”*, red. S. M. Grochalski, Dąbrowa Górnicza 2012

b) Netografia

1. http://www.historia.azv.pl
2. http://www.sejm.gov.pl

Studenckie Koło Naukowe Administratywistów „SKAUTH”, jest organizacją studencką działającą przy Katedrze Prawa Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Technologiczno – Humanistycznego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Koło powstało 28 stycznia 2010r. od początku swojej działalności czynnie włączyło się w działalność naukową uczelni. Koło organizuje konferencje naukowe (31 konferencji o zasięgu ogólnopolskim i regionalnym); sympozja naukowe, spotkania o charakterze naukowym. Członkowie koła realizują liczne projekty badawcze w obszarze nauk społecznych w szczególności prawa i nauki o administracji. Umiejętności teoretyczne poszerzane są poprzez liczne wyjścia edukacyjne. Co roku koło organizuje konkurs Wiedzy o Prawie dla młodzieży szkół ponad gimnazjalnych subregionu radomskiego. Organizacja organizuje również „Dni Prawa i Przedsiębiorczości” - inicjatywa ma na celu pomoc studentom regionu radomskiego, a także osobą poszukującym pracy znaleźć oferty pracy, szkoleń, staży. W ramach współpracy z praktykami koło organizuje spotkania, debaty z praktykami życia gospodarczego. Członkowie koła są grupą ludzi otwartych na współpracę posiadających pasję i chęć działania, co bez wątpienia przekłada się na sukcesy naukowe członków: stypendia naukowe Rektora UTH za średnią ocen i osiągnięcia naukowe, stypendia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, wyróżnienia w konkursach Studencki Nobel, Primus Inter Pares, wyróżnienia Dziekana Wydziału, jak i Rektora Uczelni, a także regionalnych Stowarzyszeń i Fundacji. Koło współpracuje z kołami naukowymi takich uczelni jak: Uniwersytet Warmińsko – Mazurski, Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Marii Curie – Skłodowskiej w Lublinie, Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Uniwersytetu Przyrodniczo – Humanistycznego w Siedlcach, Wyższej Szkoły Handlowej w Radomiu, a także Stowarzyszeniem Studentów „Bez Granic”.

Koło otwarte jest na współpracę z organizacjami studenckimi, kołami naukowymi, stowarzyszeniami, fundacjami, praktykami życia gospodarczego.

Studenckie Koło Naukowe Administratywistów „SKAUTH”,
Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Technologiczno – Humanistyczny
im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu
tel. (48) 361 74 33 email: skauth@wp.pl
www.uniwersytetradom.pl