

ABC

Administracji

Praca zbiorowa pod red.

Sławomira Fundowicza, Pawła Świtala, Bartłomieja Składanka

TOM IX, marzec 2015

ISBN 978-83-937938-8-4

ABC

Administracji

Praca zbiorowa pod red.

Sławomira Fundowicza, Pawła Świtala, Bartłomieja Składanka

„SKAUTH”

Monografia naukowa

978-83-937938-8-4

Recenzenci:

Dr hab. Sławomir Fundowicz
Dr Anna Dąbrowska
Dr Małgorzata Ganczar
Dr Małgorzata Lotko
Dr Iwona Warchoń
Dr Wojciech Wojtyła

Redaktorzy naukowci:

dr hab. Sławomir Fundowicz, prof. UTH
mgr Paweł Świtał

Redakcja techniczna: Bartłomiej Składanek
Skład: Paweł Świtał, Bartłomiej Składanek

© 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 978-83-937938-8-4

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.

Spis treści

Rozdział I Przewlekłość postępowania administracyjnego (Adam Dulęba).....	6
Rozdział II Postępowanie uregulowane w ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Patrycja Gołąbek).....	13
Rozdział III Opłaty i koszty postępowań administracyjnych (Emilia Gulińska).....	19
Rozdział IV Problematiczne aspekty regulacji prawnych dotyczących elektrowni wiatrowych w Polsce (Paulina Jabłońska)	26
Rozdział V Problemy związane ze wznowieniem postępowania administracyjnego (Paulina Jaszcuk)	34
Rozdział VI Pomoc materialna dla studentów z punktu widzenia stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego. Wybrane problemy. (Kamil Mania)	44
Rozdział VII Fundamentalne uwarunkowania strategicznych reform administracji publicznej w Polsce w obliczu obecnych trudności budżetowych (Mgr Ewelina Markowska).....	54
Rozdział VIII Decyzje administracyjne jako przedmiot informacji publicznej – problemy praktyczne postępowania przed organem administracji publicznej prowadzonego w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej (Kazimierz Pawlik)	63
Rozdział IX Wydawanie zaświadczeń w świetle Kodeksu Postępowania Administracyjnego-pola konfliktu (Julita Romanowska)	71
Rozdział X Standardy etyczne postępowań administracji publicznej (Bartłomiej Składanek)	79
Rozdział XI Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym (Emilia Gulińska, Bartłomiej Składanek).....	88
Rozdział XII Efektywne metody i dobre praktyki zarządzania administracją publiczną (Mgr Paweł Śwital).....	97

Rozdział I

Przewlekłość postępowania administracyjnego

Adam Dulęba¹

Wstęp

Celem tej pracy jest przedstawienie, że w postępowaniu administracyjnym na jego przewlekłość można złożyć zażalenie. Jest ona możliwa, gdy strona postępowania administracyjnego uzna, że trwa ono za długo. Taką możliwość daje nam Kodeks postępowania administracyjnego w rozdziale 7 Załatwienie spraw². Jeśli złożenie zażalenia nie przyniesie pożądanego skutku, to wówczas można złożyć skargę do sądu administracyjnego.

Kolejną kwestią w omawianej pracy będzie przedstawienie terminu w jakim można wnieść zażalenie na przewlekłe postępowanie oraz czy można wykazać przewlekłość postępowania administracyjnego. W artykule zostało również przedstawiony terminy w jakim organ administracji publicznej ma załatwić sprawę, a także sposoby walki z przewlekłością postępowania.

I. Pojęcie postępowania administracyjnego

Administracyjne prawo formalne (procesowe), w doktrynie jest definiowane jako określony tryb działań organów administracji publicznej w sprawach dotyczących praw i obowiązków niepodporządkowanych im służbowo konkretnych podmiotów³ albo też jako uporządkowany ciąg czynności procesowych, dokonywanych przez organ administracji publicznej i inne podmioty tego postępowania, zmierzających do załatwienia sprawy

¹ **Adam Dulęba** - student II roku I stopnia na kierunku Administracja Uniwersytetu Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu, członek Studenckiego Koła Administratywistów „SKAUTH” Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego w Radomiu.

² Rozdział 7 *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U. z 2013 r. poz. 267, z 2014 r. poz. 183, 1195).

³ W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2008, s. 194.

indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej⁴. Postępowanie administracyjne sensu stricto nazywa się także ogólnym postępowaniem administracyjnym oraz postępowaniem administracyjnym jurysdykcyjnym⁵.

W znaczeniu szerokim zalicza się do postępowania administracyjnego także postępowanie uproszczone w sprawach skarg i wniosków oraz w sprawach wydawania zaświadczeń, postępowania karno-administracyjne, postępowania dyscyplinarne, postępowanie egzekucyjne w administracji oraz postępowanie przed sądami administracyjnymi⁶, z kolei mianem postępowania administracyjnego w ścisłym znaczeniu określa się rozprawę administracyjną⁷.

II. Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego

Niektóre sprawy sądowe i egzekucyjne są rozpatrywane zbyt długo. Lekarstwem jest złożenie skargi na przewlekłość postępowania administracyjnego, ponieważ może ona wywołać reakcje, że sprawa zostanie przyspieszona⁸.

Do Kodeksu postępowania administracyjnego⁹ i ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁰ wprowadza przewlekłość postępowania ustawa nowelizująca z dnia 3 grudnia 2010 roku¹¹, która weszła w życie 11 kwietnia 2011 roku. Zakłada ona m.in. usprawnienie postępowania administracyjnego przez wprowadzenie możliwości zaskarżenia przez stronę prowadzenia przez organy postępowania w sposób przewlekły.

Zgodnie z art. 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie m.in. w sprawach skarg na przewlekłe lub beczynne prowadzenie postępowania w przypadkach:

- decyzji administracyjnych;

⁴ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008, s. 3.

⁵ *Ibidem*, s. 9.

⁶ *Ibidem*, s. 3.

⁷ G. Łaszczyca, *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 15

⁸ A. Gozdur, *Bezczynność, przewlekłość postępowania administracyjnego*, <http://www.edukacja.edux.pl/p-16858-bezczynnosc-przewleklosc-postepowania.php> (dostęp dnia 22.02.2015).

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks..., op. cit.

¹⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz.U. z 2012 r. poz. 270, 1101, 1529, z 2014 r. poz. 183, 543).

¹¹ Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – *Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz.U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18, Nr 76, poz. 409).

- postanowień wydanych w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończących postępowanie, a także na postanowień rozstrzygających sprawę co do istoty;
- postanowień wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;
- innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa;
- pisemnych interpretacji przepisów prawa podatkowego wydawanych w indywidualnych sprawach¹².

Z przewlekłością postępowania stykamy się wtedy, gdy trwa ono dłużej niż jest to potrzebne dla wyjaśnienia okoliczności faktycznych i prawnych, które są natomiast ważne dla rozwiązania sprawy, albo dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej, która dotyczy wykonania orzeczenia sądowego¹³.

III. Termin na wniesienie zażalenia na przewlekłość postępowania administracyjnego

Artykuł 37 Kodeksu postępowania administracyjnego umożliwia wniesienie zażalenia na przewlekłość postępowania administracyjnego, który stanowi:

- *§1. Na niezakończenie sprawy w terminie określonym w art. 35, w przepisach szczególnych, ustalonym w myśl art. 36 lub na przewlekłe prowadzenie postępowania stronie służy zażalenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu — wezwanie do usunięcia naruszenia prawa.*
- *§2. Organ wymieniony w § 1, uznając zażalenie za uzasadnione, wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezakończenia sprawy w terminie, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. Organ stwierdza jednocześnie, czy niezakończenie sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa¹⁴.*

Zdarza się często, że organy nie dotrzymują terminów, ale przepisy prawa przewidują sankcje prawne różnego rodzaju, które mają na celu zapobieganie przewlekłości postępowania, ale i także bezczynności organów.

¹² Art. 3 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu..., op. cit.

¹³ Anna Gozdur, *Bezczynność, przewlekłość...*, op. cit.

¹⁴ Art. 37 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks..., op. cit.

Strona postępowania administracyjnego może wnieść zażalenie w każdym czasie jeśli stwierdzi, że trwa ono zbyt długo, ponieważ nie ma określonego terminu, w ciągu którego musimy wnieść takie zażalenie. Trzeba zaznaczyć, że bardzo trudno jest udowodnić przewlekłość, a linią obrony jaką stosują urzędnicy, jest taka, że za każdym razem wysyłają stronie pismo informujące ich o przedłużającym się terminie załatwienia sprawy. Taki obowiązek nakłada na urzędników art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego, który mówi:

- *§1. O każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.*
- *§2. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu¹⁵.*

IV. Termin załatwienia sprawy przez organ administracji publicznej

Organy administracji publicznej mają obowiązek załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki¹⁶, zachowując przy tym ustawowo określone terminy. Kodeks postępowania administracyjnego w art. 35 §2 stanowi, że sprawy powinny być załatwiane niezwłocznie, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody:

- przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania;
- powszechnie znane (stany, zdarzenia, okoliczności lub czynności, które powinny być znane każdemu człowiekowi posiadający doświadczenie życiowe, np. fakt klęski żywiołowej);
- znane organowi z urzędu (np. fakty znane na skutek tego, że ten sam organ prowadzi inne postępowanie administracyjne);
- bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ (np. na podstawie prowadzonych rejestrów)¹⁷.

Gdy zaistnieje sytuacja, że powyższe dowody okażą się niewystarczające do zakończenia sprawy lub strona zgłosi żądanie które dotyczy przeprowadzenia dowodu, to organ zgodnie z art. 35 §3 Kodeksu postępowania administracyjnego, jest obowiązany

¹⁵ Art. 36 *Ibidem*.

¹⁶ Art. 35 §1 *Ibidem*.

¹⁷ Art. 35 §2 *Ibidem*.

załatwić sprawę nie później niż w ciągu miesiąca od wszczęcia postępowania¹⁸. Natomiast gdy sprawa jest szczególnie skompilowana, to powinna zostać załatwiona nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, a jeśli sprawa jest załatwiana przez organ w postępowaniu odwoławczym, to w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania¹⁹. Przepisy szczególne mogą przewidywać inne terminy załatwiania spraw danego rodzaju, które zostały określone w poprzednim omówionym artykule. Trzeba pamiętać, że organ w każdym wypadku jest związany przepisem art. 35 §1, który nakazuje załatwienie sprawy bez zbędnej zwłoki²⁰ i jeśli jest możliwe by ją załatwić szybciej, to organ musi załatwić sprawę bez zbędnego wstrzymywania się do upływu terminów maksymalnych.

Do terminów, które zostały określone w art. 35 §3 Kodeksu postępowania administracyjnego²¹ nie wlicza się:

- terminów, które zostały przewidziane w przepisach prawa dla dokonania określonego rodzaju czynności;
- okresów zawieszenia postępowania;
- okresów opóźnień, które powstały z winy strony;
- okresów opóźnień, które powstały z przyczyn niezależnych od organów²².

Terminy załatwiania spraw określone w art. 35 §3²³ mają tzw. charakter instrukcyjny. Ich upływ nie powoduje wadliwości decyzji wydanej w takim postępowaniu, a także nie pozbawia organu możliwości orzekania w sprawie.

V. Sposoby walki z przewlekłością postępowania

Dla zmniejszania ilości przypadków przewlekłości postępowania administracyjnego wprowadzono m.in. instytucję „milczącej zgody”. Polega ona na domniemaniu, że jeśli nie ma odpowiedzi organu na wniosek, to oznacza zaakceptowanie zajmowanego stanowiska wnioskodawcy lub jego prośby. Zakres zastosowania tej instytucji jest bardzo ograniczony, np. pojawia się ona w stosunku do zgłoszenia drobnych prac budowlanych. Innym przykładem walki z przewlekłością jest zasada „jednego okienka”. Jest to uproszczona

¹⁸ Art. 35 §3 *Ibidem*.

¹⁹ Art. 35 §3 *Ibidem*.

²⁰ Art. 35 §1 *Ibidem*.

²¹ Art. 35 §3 *Ibidem*.

²² Kancelaria Radców Prawnych Klatka i Partnerzy, *Skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej*, <http://www.radca.prawny.com.pl/baza-wiedzy/skarga-na-bezczynno%C5%9B%C4%87-lub-przewlek%C5%82e-prowadzenie-post%C4%99powania-przez-organy-administracji> (dostęp dnia 24.02.2015).

²³ Art. 35 §3 *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks...*, op. cit.

procedura zgłoszenia działalności gospodarczej, wobec której pojawiają się zastrzeżenia, co do prawidłowego jej funkcjonowania. Trzeba zaznaczyć, że z tych rozwiązań korzysta się w bardzo wąskim zakresie²⁴.

VI. Zakończenie

Problem biurokracji jest zmorą urzędów, jak i ich petentów. Pierwsi chcieliby żeby mieli jak najmniej pracy, a drudzy chcieliby, by ich sprawa została załatwiona jak najszybciej, a najlepiej „od ręki”.

Z usprawnieniem i rozwiązaniem problemu biurokracji próbowali radzić sobie chyba wszystkie rządy. Możliwość złożenia zażalenia na przewlekłe postępowanie, jakie nam daje Kodeks postępowania administracyjnego może skrócić czas rozpatrywania sprawy przez organ. Od kwietnia 2011 roku organy administracji publicznej powinny zwracać szczególną uwagę na terminy spraw, do których załatwienia są zobowiązane.

Z reguły jest tak, że organy wyższego stopnia rozpatrują zażalenia na korzyść urzędników, ale mimo tego warto jest złożyć zażalenie. A dlaczego? Dlatego, że w ten sposób otwieramy sobie dalszą drogę zaskarżania przewlekłości w postaci skargi do sądu administracyjnego. Sprzyjającym faktem, który towarzyszy uruchomieniu tej procedury jest taki, że skarżący ma być zwolniony z kosztów postępowania.

²⁴ Legislador obywatelski, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*,
<http://www.zmienprawo.pl/biurokracja-zmora-kazdego-petenta/> (dostęp dnia 26.02.2015).

Bibliografia

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.
2. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

Literatura:

1. Łaszczyca G., *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2008.
2. Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2008.
3. Wójtowicz W. (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2008.

Netografia:

1. Gozdur A., *Bezczynność, przewlekłość postępowania administracyjnego*, <http://www.edukacja.edux.pl/p-16858-bezczynnosc-przewleklosc-postepowania.php> (dostęp dnia 22.02.2015).
2. Kancelaria Radców Prawnych Klatka i Partnerzy, *Skarga na beczynność lub przewlekle prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej*, <http://www.radca.prawny.com.pl/baza-wiedzy/skarga-na-bezczynno%C5%9B%C4%87-lub-przewlek%C5%82e-prowadzenie-post%C4%99powania-przez-organy-administracji> (dostęp dnia 24.02.2015).
3. Legislator obywatelski, *Przewlekłość postępowania administracyjnego*, <http://www.zmienprawo.pl/biurokracja-zmora-kazdego-petenta/> (dostęp dnia 26.02.2015).

Rozdział II

Postępowanie uregulowane w ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa

Patrycja Gołąbek²⁵

Wstęp

Skuteczne państwo to przede wszystkim sprawna administracja. Urzędnicy poprzez realizację powierzonych im zadań wyznaczają jakość funkcjonowania administracji. Bardzo często zdarzają się sytuacje, w których przez wadliwe rozstrzygnięcia podejmowane z naruszeniem prawa dochodzi do ogromnych bankructw a nawet likwidacji miejsc pracy. Wprowadzenie dość dotkliwych sankcji jaką jest odpowiedzialność majątkowa ma zapobiec sytuacji w której obywatel przez decyzję urzędnika poniesie szkodę.

Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa z dnia 20 stycznia 2011 roku została wprowadzona w życie 17 maja 2011 roku. Pracę nad nią toczyły się przez bardzo długi czas. Celem ustawy jest przeciwdziałanie niekompetencji urzędników przy wydawaniu decyzji naruszających prawo. Ustawa jest regulacją dość krótką. Znajdziemy w niej również odesłania do innych regulacji prawnych: kodeksu cywilnego, kodeksu postępowania administracyjnego, kodeksu postępowania cywilnego, ordynacji podatkowej, prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, kodeksu karnego, kodeksu pracy jak również ustawy o prokuraturze.²⁶

I. Pojęcie funkcjonariusza publicznego

Funkcjonariusz publiczny to osoba działająca w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegialnego organu administracji

²⁵ **Patrycja Gołąbek**- studentka II roku I stopnia na kierunku Administracja Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego w Radomiu, członek Studenckiego Koła Administratywistów „SKAUTH” Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego w Radomiu.

²⁶ A. Bielska-Brodziak, *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa: komentarz*, str. 61

*publicznej lub osoba wykonująca w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorącą udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ.*²⁷

II. Zasady odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych

Artykuł 1 omawianej ustawy wprowadza jej zakres. Po pierwsze odnosi się on do funkcjonariusza publicznego, którego pojęcie zostało wyjaśnione powyżej. Po drugie wyznacza odpowiedzialność jaką poniesie funkcjonariusz wobec Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, za działania lub zaniechania prowadzące do rażącego naruszenia prawa oraz zasady postępowania w przedmiocie takiej odpowiedzialności.²⁸

Zgodnie z ustawą funkcjonariusz publiczny poniesie odpowiedzialność majątkową tylko jeśli zaistnieją łącznie trzy przesłanki:

- Na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody zostało wypłacone przez podmiot odpowiedzialny odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa,
- Rażące naruszenie prawa zostało spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem funkcjonariusza publicznego,
- Rażące naruszenie prawa zostało stwierdzone²⁹.

Ustawa nie wyjaśnia wprost co znaczy rozumieć przez „rażące naruszenie prawa”. W artykule 6 omawianej regulacji wskazane są jedynie sytuacje, w których urzędnik dopuścił się rażącego naruszenia prawa. Pojęcie to pojawia się w Kodeksie postępowanie administracyjnego w art. 156 §1, który stanowi o tym, że *organ administracji publicznej stwierdza nieważność decyzji, która:*

- 1) *wydana została z naruszeniem przepisów o właściwości,*
- 2) *wydana została bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa,*
- 3) *dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną,*
- 4) *została skierowana do osoby nie będącej stroną w sprawie,*
- 5) *była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały,*

²⁷ Art. 2 Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 roku o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z 2011 r. Nr 34, poz. 173).

²⁸ Art. 1 Ibidem.

²⁹ Art. 5 Ibidem.

- 6) w razie jej wykonania wywołałaby czyn zagrożony karą,
- 7) zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa.³⁰

Warto zwrócić uwagę na wyrok NSA z dnia 9 lutego 2006 roku, w którym stwierdził, że o rażącym naruszeniu prawa decydują łącznie trzy przesłanki: oczywistość naruszenia prawa; charakter przepisu, który został naruszony oraz racje ekonomiczne lub gospodarcze – skutki, które wywołuje decyzja³¹.

III. Postępowanie wyjaśniające

Najistotniejsze przy poniesieniu odpowiedzialności będzie miało stwierdzenie rażącego naruszenia prawa. Bezpośrednią przesłanką, która przyczyni się do wszczęcia przez prokuratora postępowania będzie miało późniejsze wypłacenie odszkodowania przez odpowiedzialny do tego podmiot. Natomiast przypisanie winy, zarówno umyślnej jak i nieumyślnej będzie stanowiło trzecią przesłankę odpowiedzialności jaką poniesie funkcjonariusz publiczny³².

W przypadku, gdy zostało wypłacone odszkodowanie przez organ, kierownik podmiotu odpowiedzialnego jest zobowiązany w ciągu 14 dni złożyć wniosek o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. Wniosek taki jest składany do prokuratora okręgowego. Do wniosku załącza się również: dowód wypłaty odszkodowania oraz stanowiące podstawę tej wypłaty orzeczenie lub ugodę jak również orzeczenie stwierdzające rażące naruszenie prawa oraz uwierzytelnione kopie posiadanych akt postępowania sądowego lub administracyjnego, w którym zostało wydane rozstrzygnięcie³³.

Gwarancją, że obowiązek ten zostanie spełniony jest wprowadzona w art. 10 omawianej ustawy „sankcja karna”. Jest ona dla kierownika, który nie wypełnił wymogu określonego w art. 7 ustawy o odpowiedzialności, dość dotkliwa. Ustawodawca przewidział, że taki kierownik może zostać ukarany grzywną, karą ograniczenia wolności a nawet karą pozbawienia wolności do lat 3. Sankcja karna będzie miała zastosowanie zarówno w przypadku, gdy kierownik nie złoży wniosku jak również, gdy przekroczy termin jego złożenia.

³⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Tekst jedn. : Dz.U. z 2013 roku. Poz. 267).

³¹ Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2006 roku OSK 1134/O3- Lex nr. 165717.

³² M. Haczowska Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Komentarz. Wrocław 2011, str.179.

³³ Art. 7 Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. z 2011 r. Nr 34, poz. 173).

Prokurator po otrzymaniu wniosku przeprowadza postępowanie wyjaśniające, którego celem jest ustalenie przesłanek uzasadniających wytoczenie na rzecz podmiotu odpowiedzialnego powództwa o odszkodowanie przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu z racji szkody jaką wyrządził z rażącym naruszeniem prawa przy wykonywaniu władzy publicznej³⁴.

Postępowanie wyjaśniające ma na celu tylko i wyłącznie ustalenie czy przesłanki, które uzasadniają wytoczenie na rzecz podmiotu powództwa, zaistniały łącznie. Ostatecznych ustaleń nie dokonuje prokurator lecz sąd. Bowiem przez sądem będzie toczyła się sprawa, której finałem będzie ustalenie czy istnieją podstawy odpowiedzialności danego funkcjonariusza.³⁵

Aby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające należy zastosować odpowiednio przepisy art. 43 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze. Artykuł ten mówi, że *jeżeli wymaga tego ochrona praworządności w sprawach, o których mowa w art. 42 prokurator może żądać nadesłania lub przedstawienia akt oraz dokumentów i pisemnych wyjaśnień, przesłuchać świadków, i zasięgnąć opinii biegłych, a także przeprowadzić oględziny w celu wyjaśnienia sprawy*³⁶.

W momencie, gdy prokurator stwierdzi, że istnieją podstawy aby wytoczyć funkcjonariuszowi publicznemu powództwa o odszkodowanie z tytułu szkody jaką wyrządził, wzywa na piśmie podmiot odpowiedzialny do spełnienia świadczenia w określonym terminie, jednak nie może on być krótszy niż 7 dni od dnia otrzymania wezwania. Gdy upłynął termin a ze funkcjonariusz nie podjął żadnych kroków naprawienia szkody, wówczas wytaczane jest powództwo. W sytuacji, gdy brak jest podstaw do wytoczenia powództwa prokurator odmawia podjęcia tej czynności.

Decyzja prokuratora na gruncie u.o.m.f.p. jest niezaskarżalna. Aneta Walewska-Borsuk w swojej książce uznała, że *niewypełnienie luki prawnej przez ustawodawcę przy nowelizacji ustawy lub orzecznictwa może skutkować istnieniem w obrocie prawnym dużej liczny wadliwych rozstrzygnięć prokuratorskich*³⁷. Prokurator okręgowy nie poniesie również sankcji za przewlekłe prowadzenie postępowania wyjaśniającego. Jest to związane z jego specjalnym statusem – występuje on bowiem jako profesjonalny podmiot, któremu ustawodawca za zadanie zlecił przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego.

³⁴ Ibidem.

³⁵ A. Bielska-Brodziak, *Odpowiedzialność...*, op. cit.

³⁶ Art. 43 Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r. Nr. 7, poz. 39 ze zm.).

³⁷ A. Walewska-Borsuk, *Kiedy urzędnik odpowie za swój błąd*, str. 60.

Powództwo prokuratora rozpatrywane jest przez sąd powszechny. Gdy sprawa jest skierowana na drogę sądową proces odszkodowawczy toczy się już według norm Kodeksu postępowania cywilnego.

Odszkodowanie z tytułu szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa nie może przewyższać kwoty dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia, jakie przysługuje funkcjonariuszowi publicznemu. W przypadku, gdy kilku funkcjonariuszy dopuściło się działania lub zaniechania każdy z nich odpowiada solidarnie i bez ograniczeń³⁸.

Przewiduje się, że ustawa spowoduje:

- 1) spadek rozstrzygnięć administracyjnych, które wydawane są z naruszeniem prawa,
- 2) wzrośnie zaufanie obywateli zarówno do organów administracji publicznej jak również do instytucji państwowych,
- 3) rozwój przedsiębiorczości,
- 4) zmniejszą się wydatki Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego³⁹.

IV. Zakończenie

W państwie, które działa na zasadach państwa demokratycznego władza i administracja powinny służyć obywatelom. Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych daje społeczeństwu szansę na dochodzenie od urzędników roszczeń, jeżeli są oni winni szkody jaką w jej wyniku poniósł obywatel.

Dużym plusem ustawy jest udział prokuratora oraz sądu. Ich udział w sprawie z pewnością będzie obiektywny. Również pozytywnym aspektem omawianej ustawy są wprowadzone sankcje jakie grożą funkcjonariuszowi publicznemu, gdy dopuści się on rażącego naruszenia prawa, bowiem urzędnik przede wszystkim powinien chronić interesy obywateli oraz państwa. Taka osoba nie pozostanie bezkarna, a obywatel będzie miał pewność, że szkoda jaką poniósł chociaż w jakiejś części może zostać naprawiona.

Minusem ustawy jest brak środków prawnych jakimi urzędnik mógłby się posłużyć by chronić swoje prawa. Wraz z wejściem w życie ustawy pojawiły się jednak ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej funkcjonariuszy, którzy mogą podlegać odpowiedzialności majątkowej. Również przejście długotrwałej procedury w celu uzyskania orzeczenia działa na niekorzyść ustawy.

³⁸ Art. 9 *Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 o odpowiedzialności...*, op. cit.

³⁹ Uzasadnienie projektu ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, Druk sejmowy nr. 1407 (VI kadencja) str. 13.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 roku o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.
2. Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze.
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego.

Orzecznictwo:

1. Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2009 roku OSL 1134/04 Lex nr. 165717.
2. Druk sejmowy nr. 1407, Uzasadnienie projektu ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (VI kadencja).

Literatura:

1. Bielska-Brodziak A., *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa: komentarz*. Warszawa 2011
2. Haczkowska M., *Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych. Komentarz*, Wrocław 2011.
3. Walewska-Borsuk A., *Kiedy urzędnik odpowie za swój błąd*, Warszawa 2011.

Rozdział III

Oplaty i koszty postępowań administracyjnych

Emilia Gulińska⁴⁰

Wstęp

Problematyka ustalenia opłat i kosztów w postępowaniach prowadzonych przed organami administracji publicznej nie zajmuje wiele miejsca w pracach z zakresu nauki prawa i postępowania administracyjnego. Tymczasem zagadnienie to ma bardzo doniosłe znaczenie. Współczesne rozwiązania są w znacznym stopniu powtórzeniem rozwiązań z okresu międzywojennego⁴¹. Nie ulega również wątpliwości, że każde działanie administracji implikuje określone koszty, bez względu na to, w jakich formach wykonuje ona swoje zadania. Dotyczy to także załatwiania indywidualnych spraw w drodze decyzji administracyjnych. Regulacje związane z tą materią zostały umieszczone w dziale IX Kodeksu postępowania administracyjnego. Należy podkreślić, że rozdział ten nie dotyczy wszystkich kosztów składających się na wydanie decyzji, ale tylko tych, które ponosi strona (strony) postępowania⁴².

Wyróżnia się dwa rodzaje należności związanych z prowadzeniem postępowania:

- opłaty administracyjne,
- koszty postępowania administracyjnego.

Opłaty są należnościami za różne czynności urzędowe. Ich wysokość ustalona jest na podstawie przepisów szczególnych w zależności od rodzaju czynności urzędowej, jak np. podania (żądania, odwołania, zażalenia), zaświadczenia, decyzji (zezwoleń). Do najbardziej powszechnych przepisów dotyczących opłat administracyjnych zaliczymy:

- ustawę z 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej,
- rozporządzenie Ministra Finansów z 5 grudnia 2000 r. w sprawie sposobu pobierania zapłaty i zwrotu opłaty skarbowej oraz sposobu prowadzenia rejestrów tej opłaty,
- ustawę z 29 listopada 1990 r. o paszportach, która ustanawia opłatę paszportową.

⁴⁰ **Emilia Gulińska** -studentka III roku na kierunku Administracja Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego w Radomiu. Od 2014 r. członek SKN Administratywistów „SKAUTH”.

⁴¹ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex.

⁴² G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104- 269*, Lex.

Natomiast kosztami postępowania są koszty podróży i inne należności świadków i biegłych oraz stron, koszty spowodowane dokonaniem oględzin na miejscu, koszty doręczenia stronom pism urzędowych⁴³.

I. Wzywanie do uiszczenia opłat i kosztów postępowania administracyjnego

Opłaty i koszty postępowania można podzielić na te, które są wnoszone z góry (przed wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie) oraz na te, które są wnoszone z dołu, czyli równocześnie z rozstrzygnięciem lub po jego wydaniu. Art. 261 § 1 i 2 k.p.a. stanowi o zasadach postępowania dotyczących opłat i kosztów, które powinny być uiszczone z góry. W takiej sytuacji organ administracji publicznej winien wyznaczyć stronie nowy termin do wniesienia tych należności. Termin ten nie może być krótszy niż 7 dni i nie dłuższy niż 14 dni⁴⁴. Nieuiszczenie w terminie wymaganej opłaty powoduje zwrot podania lub zaniechanie czynności uzależnionej od opłaty. Na postanowienie w sprawie zwrotu podania służy stronie zażalenie⁴⁵.

Wyjątek od w/w sytuacji został zawarty w art. 261 § 4 k.p.a., który stanowi, iż „organ powinien jednak załatwić podanie mimo nieuiszczenia należności:

1. *jeżeli za niezwłocznym załatwieniem sprawy przemawiają względy społeczne lub wzgląd na ważny interes strony;*
2. *jeżeli wniesienie podania stanowi czynność, dla której jest ustanowiony termin zawity;*
3. *jeżeli podanie wniosła osoba zamieszkała za granicą*⁴⁶.

II. Koszty obciążające stronę

Przepis art. 262 k.p.a. ustala zasadę rozdziału kosztów postępowania pomiędzy stroną a organ administracyjny. Stronę obciążają te koszty postępowania, które wynikły z jej winy, a także koszty, które zostały poniesione w interesie strony lub na jej żądanie, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. Nie wszystkie koszty obciążają stronę⁴⁷. NSA w tezie w wyroku z dnia 4 maja 1993 r. stwierdził, że „organ administracyjny nie może kosztami postępowania wszczętego z urzędu, obciążyć stronę, uznając, że zostały poniesione w interesie strony”⁴⁸.

⁴³ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne- ogólne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, Toruń 2005, s.216.

⁴⁴ G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *op.cit.*

⁴⁵ *Ibidem*, s. 216

⁴⁶ Ustawa z dn. 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

⁴⁷ E. Ochendowski, *op.cit.*, s. 217.

⁴⁸ Wyrok NSA z 4 maja 1993 r. SA/ Kr 1158/ 92.

W § 2 art. 262 organ administracyjny ustanawia obowiązek uiszczenia przez stronę zaliczki na pokrycie kosztów postępowania w drodze postanowienia. Na to postanowienie nie będzie służyło zażalenie jako samodzielny środek zaskarżenia, co wynika z art. 141 § 1, a jedynie może być ono zaskarżone w odwołaniu od decyzji, jeżeli zaliczki zażądał organ I instancji⁴⁹.

III. Składniki kosztów postępowania

Zgodnie z art. 263 § 1 k.p.a do kosztów postępowania zalicza się koszty podróży i inne należności świadków i biegłych oraz stron, a także koszty spowodowane oględzinami na miejscu, jak również koszty doręczenia stronom pism urzędowych⁵⁰.

W orzecznictwie sądowym do kosztów postępowania zaliczono również wynagrodzenie przedstawiciela ustawowego, wyznaczonego przez sąd powszechny na wniosek organu administracyjnego, zgłoszony na podstawie art. 34 § 1 k.p.a., dla nieobecnej strony postępowania administracyjnego⁵¹, a także koszty wyceny przez biegłego wartości majątku spadkowego⁵².

W orzecznictwie RIO wyrażono pogląd, że „przeprowadzenie wizji terenowej”, nie może być uznane za wykonywanie czynności urzędowej, która podlegałaby opłacie administracyjnej⁵³. Teza ta jest zasadna nie tylko z tego powodu, że zarówno w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak i ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie wymienia się czynności polegającej na przeprowadzeniu wizji terenowej, ale także dlatego, że koszty wizji lokalnych (oględzin) są wprost zaliczone do kosztów postępowania administracyjnego w art. 263 § 1 k.p.a.⁵⁴

IV. Postanowienie w sprawie kosztów postępowania

Postanowienie w kwestii kosztów postępowania stanowi akt odrębny od wydanej w sprawie decyzji administracyjnej. Jest aktem administracyjnym konstytutywnym (kreuje obowiązek poniesienia kosztów) oraz związanym (organ ustali wysokość kosztów, osoby zobowiązane, termin i sposób uiszczenia).

Na postanowienie w sprawie kosztów postępowania przysługuje zażalenie. Przedmiot zaskarżenia został szeroko określony za pomocą formuły „w sprawie kosztów postępowania”. Obejmuje ona postanowienie o odmowie ustalenia kosztów oraz ich ustaleniu.

⁴⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 707.

⁵⁰ Ustawa z dn. 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

⁵¹ Uchwała SN z dnia 9 lutego 1989 r., III CZP 117/88, OSNC 1990, nr 1, poz. 11.

⁵² Wyrok NSA z dnia 26 listopada 1991 r., SA/Kr 1148/91, ONSA 1992, nr 1, poz. 11.

⁵³ Uchwała RIO z dnia 6 lutego 2004 r., 3/13/2004, OSS 2004, nr 2, poz. 52.

⁵⁴ G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *op.cit.*

W tym ostatnim przypadku zaskarżony może być każdy z elementów podlegających rozstrzygnięciu (np. wysokość kosztów, termin ich uiszczenia). Legitymacja zażalenkowa przysługuje wyłącznie osobie zobowiązanej do poniesienia kosztów⁵⁵.

V. Egzekucja administracyjna należności

Postępowanie egzekucyjne w administracji reguluje ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. organ administracyjny, który wydał postanowienie o kosztach postępowania staje się wierzycielem tego obowiązku, natomiast strona na rzecz której orzeczono o obowiązku zapłaty kosztów postępowania jest według tej ustawy zobowiązany.

Art. 6 ustawy egzekucyjnej ustanawia zasadę prawnego obowiązku prowadzenia egzekucji administracyjnej, co oznacza, że w razie uchylania się zobowiązanego do wykonania nałożonego na niego obowiązku, wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania odpowiednich środków egzekucyjnych⁵⁶. Dodatkowe obowiązki nakładają na wierzyciela także przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, które określają szczegółowo tryb postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych. Wierzyciel obowiązany jest również do systematycznej kontroli terminowości zapłaty należnych mu zobowiązań pieniężnych, a jeżeli należność nie zostanie zapłacona w terminie⁵⁷, wierzyciel winien wysłać do zobowiązanego upomnienie, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia. Natomiast po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wierzyciel jest zobowiązany wystawić tytuł wykonawczy w celu wszczęcia postępowania egzekucyjnego⁵⁸.

W omawianej sytuacji mamy do czynienia z egzekucją o charakterze pieniężnym, zatem organ egzekucyjny może w celu wyegzekwowania kosztów postępowania zastosować egzekucję z katalogu środków zawartych w art. 1a pkt 12 lit. a ustawy⁵⁹. Przez pojęcie środków egzekucyjnych należy rozumieć egzekucję należności pieniężnych:

- z pieniędzy,
- z wynagrodzenia za pracę,

⁵⁵ G. Łaszczyca, *Postępowanie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 301- 302.

⁵⁶ Art. 6 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. Postępowanie egzekucyjne w administracji, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1289 ze zm.

⁵⁷ Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

⁵⁸ Art. 15 i 26 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. Postępowanie egzekucyjne w administracji, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1289 ze zm.

⁵⁹ G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *op.cit.*

- ze świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego oraz ubezpieczenia społecznego, a także z renty socjalnej,
- z rachunków bankowych,
- z innych wierzytelności pieniężnych,
- z praw z papierów wartościowych zapisanych na rachunku papierów wartościowych oraz z wierzytelności z rachunku pieniężnego,
- z papierów wartościowych niezapisanych na rachunku papierów wartościowych,
- z weksla,
- z autorskich praw majątkowych i praw pokrewnych oraz z praw własności przemysłowej,
- z udziału w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością,
- z pozostałych praw majątkowych,
- z ruchomości,
- z nieruchomości⁶⁰.

VI. Zwolnienie od opłat, kosztów i innych należności

Na podstawie art. 267 k.p.a. organ administracyjny może zwolnić strony jedynie z kosztów postępowania, ponieważ zwolnienie od opłat następuje na podstawie przepisów szczególnych, np. ustawa o opłacie skarbowej w ogóle nie dopuszcza indywidualnych zwolnień całkowitych lub częściowych, a określa generalnie podmiotowe i przedmiotowe przypadki zwolnień od opłat oraz daje podstawę do zwrotu opłat skarbowych w przypadku, gdy mimo ich wniesienia, nie dokonano czynności urzędowych. Natomiast ustawa o dokumentach paszportowych ustanawia ściśle określone przypadki pobierania opłat ulgowych oraz zwolnienia od opłat. Zwolnienie od ponoszenia całości lub części kosztów postępowania i innych należności związanych z postępowaniem może nastąpić na wniosek strony lub z urzędu. Organ działając na zasadzie uznania administracyjnego, orzeka o zwolnieniu w drodze wydania postanowienia, które nie podlega zaskarżeniu samoistnym zażaleniem, a może być ewentualnie kwestionowane w odwołaniu od decyzji lub w zażaleniu na postanowienie o ustaleniu kosztów postępowania⁶¹.

Podsumowanie

Opłaty i koszty postępowania służą opłaceniu czynności postępowania administracyjnego, w przypadku opłat ponosi je strona (chyba, że zostanie z nich zwolniona)

⁶⁰ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. Postępowanie egzekucyjne w administracji, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1289 ze zm.

⁶¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *op.cit.*, s. 710.

natomiast koszty postępowania są podzielone między stroną a organem⁶². Należy również dodać, iż wysokość opłat w postępowaniu administracyjnym powinna być tak ustalana, aby opłaty nie utrudniały realizację interesów strony, jeżeli podjęta czynność jest warunkiem uzyskania określonego uprawnienia⁶³.

Bibliografia:

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.
2. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. Postępowanie egzekucyjne w administracji, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1289 ze zm.

⁶² zob. http://lexplay.pl/artukul/prawo_administracyjne/Oplaty-i-koszty-w-postepowaniu-administracyjnym , [dostęp: 23.02.2015 r.].

⁶³ M. Wierzbowski, M. Szubiakowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne- ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2008, s. 248.

3. Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

Orzecznictwo

1. Wyrok NSA z 4 maja 1993 r. SA/ Kr 1158/ 92.
2. Wyrok NSA z dnia 26 listopada 1991 r., SA/Kr 1148/91, ONSA 1992, nr 1, poz. 11.
3. Uchwała SN z dnia 9 lutego 1989 r., III CZP 117/88, OSNC 1990, nr 1, poz. 11.
4. Uchwała RIO z dnia 6 lutego 2004 r., 3/13/2004, OSS 2004, nr 2, poz. 52.

Literatura

1. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2009.
2. Jaśkowska M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, Lex.
3. Łaszczyca G., *Postępowanie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
4. Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II. Komentarz do art. 104- 269*, Lex.
5. Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne- ogólne, egzekucyjne i sądowniczoadministracyjne*, Toruń 2005.
6. Wierzbowski M., Szubiakowski M., Wiktorowska A., *Postępowanie administracyjne- ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2008.

Netografia

1. http://lexplay.pl/artukul/prawo_administracyjne/Oplaty-i-koszty-w-postepowaniu-administracyjnym , [dostęp: 23.02.2015 r.].

Rozdział IV

Problematyczne aspekty regulacji prawnych dotyczących elektrowni wiatrowych w Polsce

Paulina Jabłońska⁶⁴

Wstęp

Wiatr jest uznawany w Polsce obok biogazu, biomasy, słońca i wody za ekologiczne źródło pozyskiwania energii elektrycznej. Energia wiatrowa oraz jej wykorzystywanie staje się w Polsce coraz bardziej popularna. Odnawialność, pozytywne efekty estetyczne oraz ekologiczna „moda” są głównymi przyczynami rozwoju energetyki wiatrowej. Po przeprowadzonych badaniach przez Światową Organizację Zdrowia, Polska nie jest państwem należącym do najbardziej zanieczyszczonych na świecie. Stan czystości powietrza w Polsce ocenia się jako dobry. Tematem niniejszego artykułu będą problematyczne aspekty regulacji prawnych dotyczących elektrowni wiatrowych w Polsce.

I. Budowa elektrowni wiatrowej.

Na budowę typowej elektrowni wiatrowej składa się: fundament, wieża, gondola, wirnik i piasta. Fundament najczęściej betonowy w kształcie koła o średnicy 20m, wkopany na głębokość ok. 3m. Wieża stanowi zwykle stalową konstrukcję stożkową malejącą w kierunku wierzchołka o przekroju koła i średnicy ok. 4-6m. Złożona z segmentów całkowita długość wynosi najczęściej ok. 80-150m. Gondola o średnich wymiarach ok. 10m (długość)x3 (wysokość)x3(szerokość), umieszczona jest na wieży i ustawiona w kierunku wiatru. Wewnątrz znajduje się generator prądu. Wirnik składa się z trzech łopat- średnica mieści się w przedziale 40-100m⁶⁵. Piasta jest elementem wirnika, która odpowiada za obracanie się łopat. Istotnym czynnikiem decydującym o zasobach wiatru jest ukształtowanie terenu. Najkorzystniejsze dla energetyki są lokalizacje na terenie równinnym lub na wzniesieniach o łagodnych zboczach. Turbiny wiatrowe wytwarzają hałas o niskim natężeniu

⁶⁴ **Paulina Jabłońska**- studentka II roku I stopnia studiów stacjonarnych (kierunek Administracja) na Uniwersytecie Technologiczno- Humanistycznym im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu. Członkini Studenckiego Koła Administratywistów (SKAUTH) Uniwersytetu Technologiczno- Humanistycznego

⁶⁵ M. Stryjecki K. Mielniczuk, Wytyczne w zakresie prognozowania oddziaływań na środowisko farm wiatrowych, Warszawa 2011, s.18

dźwięku, co niekorzystnie wpływa na ludzką psychikę. Hałas ten jest generowany przez łopaty wirnika. Oprócz tego występują szумы generowane przez elementy przetwarzania energii⁶⁶.

II. Regulacje prawne dotyczące elektrowni wiatrowych w Polsce.

W polskim ustawodawstwie energetycznym wiele uwagi poświęca się zagadnieniom energetyki odnawialnej w tym wiatrowej, choć nadal w planowaniu przestrzennym brakuje uregulowań dotyczących kwestii lokalizacji siłowni wiatrowych. Po podjęciu przez Polskę zobowiązań wynikających z przepisów *Pakietu klimatyczno-energetycznego* oraz celami zawartymi w *Polityce energetycznej Polski do 2030r.* widać wzrost znaczenia energetyki odnawialnej w gospodarce energetycznej naszego kraju. Jednak wiele zagadnień związanych ze stymulowaniem rozwoju sektora pozostają nieuregulowane. Nieprecyzyjność prawa powoduje, że nie ma rzetelnego nadzoru technicznego, istnieją niejasne związki inwestorów z osobami zatrudnionymi w jednostkach samorządu terytorialnego, a czasami towarzyszą temu lokalne konflikty społeczne. Polskie przepisy nie określają dopuszczalnej odległości turbin wiatrowych od zabudowań. W opublikowanym raporcie Najwyższa Izba Kontroli zleciła zmianę przepisów dotyczących m.in. prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego. Ważnym aspektem regulacyjnym jest również zapewnienie właściwego ładu przestrzennego. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Tworzenie ładu przestrzennego (w tym uwarunkowań lokalizacyjnych farm wiatrowych) przez gminy następuje w uzgodnieniu ze społecznościami lokalnymi, które uprawnione są do składania wniosków do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a ich wnioski zgłoszone pisemnie lub ustnie podczas dyskusji publicznej muszą być rozpatrzone. Ważnym kierunkiem rozwoju regulacji prawnych jest konieczność zapewnienia podstaw prawnych dla ładu przestrzennego obszarów morskich. Obecnie w Polsce brakuje planu zagospodarowania obszarów morskich, co niekorzystnie wpływa nie tylko na inwestycje w morskie farmy wiatrowe, ale na całokształtowy rozwój gospodarczy tych obszarów. W *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nie zostały zawarte zapisy odnoszące się do

⁶⁶ T. Boczar, *Energetyka wiatrowa – aktualne możliwości wykorzystania*, Wydawnictwo Pomiar Automatyka Kontrola, Warszawa 2008, s. 242

elektrowni wiatrowych, jednak istnieją zapisy dotyczące urządzeń energetyki odnawialnej o mocy powyżej 100kW. W ustawie brakuje jednak jasnych i jednolitych wytycznych dla inwestorów i samorządów dotyczących lokalizacji farm⁶⁷. Aktem prawnym mającym zastosowanie przy wyznaczaniu lokalizacji elektrowni wiatrowych stanowi *Ustawa o ochronie przyrody*. Regulacje ochrony środowiska wprowadzają również szereg ograniczeń w zakresie lokalizowania tego rodzaju inwestycji na obszarach przyrodniczo chronionych. Ograniczenia te służą ochronie tych obszarów, w szczególności ochronie gatunkowej roślin i zwierząt. Wymuszają one na inwestorze dostosowanie lokalizacji farmy wiatrowej, jej wielkości, planowanej mocy do szczególnych uwarunkowań danego terenu. Podstawą takiej oceny jest szczegółowa procedura oceny oddziaływania danej inwestycji na środowisko naturalne. W ramach oceny oddziaływania farmy wiatrowej na środowisko naturalne właściwy organ określa, analizuje oraz ocenia m.in.: bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na środowisko oraz zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne, zabytki, wzajemne oddziaływanie między wyżej wymienionymi elementami, jak również możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz określa się wymagany zakres monitoringu. Potwierdza to kompleksowość dokonywanej oceny oddziaływania farmy wiatrowej na środowisko. Ustawa ta uniemożliwia lub ogranicza możliwość lokowania farm wiatrowych w obszarach chronionych tj. parków narodowych lub rezerwatów, a przypadku parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu istnieje możliwość inwestycji, o ile ich oddziaływanie na środowisko nie jest negatywne⁶⁸. Z kolei *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych* ogranicza możliwość wykorzystania gruntów o wysokich klasach bonitacyjnych na cele nierolnicze. Zasady przeznaczania gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne określone są w rozdziale 2 ustawy. Zasadą jest, że na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku - inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Każda zmiana przeznaczenia gruntów wymaga zgody właściwych organów, spełnienia wymagań formalnych określonych w tym rozdziale oraz łączy się z ponoszeniem dodatkowych kosztów i opłat z tym związanych⁶⁹. *Ustawa Prawo ochrony środowiska* zabrania lokalizowania farm wiatrowych w granicach administracyjnych miast i zabudowy zwartej wsi, wyznacza 500- metrową strefę ochronną obszarów zabudowanych, co wiąże się z emisją hałasu i wibracje energetyki wiatrowej.

⁶⁷ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003 Nr 80 poz. 717

⁶⁸ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. 2004 Nr 92 poz. 880, art. 3,15

⁶⁹ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych Dz.U. 1995 Nr 16 poz. 78, rozdział II

Przepis art. 141 ustawy wprowadza standardy funkcjonowania instalacji i urządzeń, w tym również farm wiatrowych. Zgodnie z tym przepisem eksploatacja instalacji lub urządzenia nie powinna powodować przekroczenia standardów emisyjnych. Dodatkowo, oddziaływanie instalacji lub urządzeń nie powinno powodować pogorszenia stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrożenia życia czy zdrowia ludzi. Funkcjonowanie tych instalacji i urządzeń nie powinno powodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego prowadzący instalację ma tytuł prawny. Jeśli zaś wokół tej infrastruktury utworzono obszar ograniczonego użytkowania, zgodnie z art. 135 ustawy, ich eksploatacja nie powinna powodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza tym obszarem⁷⁰. W Unii Europejskiej zwraca się szczególną uwagę na *Pakiet klimatyczno-energetyczny* oraz cele ilościowe 3 x 20%, czyli trzy główne cele w europejskiej polityce energetycznej: zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii do 20 % całkowitego zużycia energii, redukcja emisji gazów cieplarnianych o 20 % oraz zmniejszenie zużycia energii o 20 %. Niemożliwość spełnienia owych norm przez członków wspólnoty, Parlament Europejski wprowadził możliwość handlu uprawnieniami do emisji stosując ETS (Emission Trading System)⁷¹. Biorąc pod uwagę prawne aspekty wykorzystywania energetyki wiatrowej w Polsce należy również wspomnieć treść art. 74 Konstytucji RP. Dotyczy on kwestii ochrony środowiska. Na podstawie tego artykułu władze publiczne zobowiązane są do prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne, ze szczególnym uwzględnieniem imperatywu ochrony środowiska⁷². W Polsce najważniejszym aktem dotyczącym kwestii energetyki jest Ustawa *Prawo energetyczne*. Odnawialne źródło energii zostało zdefiniowane przez ustawodawcę jako *źródło wykorzystujące w procesie przetwarzania energię wiatru, promieniowania słonecznego, aerotermalną, geotermalną, hydrotermalną, fal, prądów i pływów morskich, spadku rzek oraz energię pozyskiwaną z biomasy, biogazu pochodzącego ze składowisk odpadów, a także biogazu powstałego w procesach odprowadzania lub oczyszczania ścieków albo rozkładu składowanych szczątków roślinnych i zwierzęcych*. Celem *Polityki energetycznej Polski do 2030 r.*, zgodnie z art. 13 ustawy, jest *zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrost konkurencyjności gospodarki, jej efektywności energetycznej, a także ochrona środowiska*. Polityka energetyczna określa m.in.: bilans paliwowo-energetyczny kraju, zdolności wytwórcze krajowych źródeł dostarczania paliw i

⁷⁰ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2001 Nr 62 poz. 627, art. 135, 141

⁷¹ F.M. Elżanowski M.M. Sokołowski, *Proces inwestycyjny w kontekście pakietu klimatyczno-energetycznego Unii Europejskiej*, [w:] *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, M. Cherka F.M. Elżanowski M. Swora K. Wąsowski (red.), Warszawa 2010, s. 121-134

⁷² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483 ze zm., art.74

wytwarzania energii, dostępne zdolności przesyłowe, w tym zdolności przesyłowe na połączeniach transgranicznych, efektywność energetyczną gospodarki, działania w zakresie ochrony środowiska oraz wykorzystanie odnawialnych źródeł energii.⁷³ Elektrownie wiatrowe wykorzystując wiatr, korzystają z odnawialnych źródeł energii.

III. Raport Najwyższej Izby Kontroli.

W lipcu 2014r. Najwyższa Izba Kontroli opublikowała raport nt. *Lokalizacji i Budowy Lądowych Farm Wiatrowych*. Kontrola została przeprowadzona w okresie od 29 sierpnia 2013 r. do 14 lutego 2014 r. Celem tej kontroli była analiza przestrzegania przez organy administracji publicznej barier związanych z lokalizacją i budową lądowych farm wiatrowych, ze szczególnym uwzględnieniem dopuszczalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska przyrodniczego i ograniczenia uciążliwości lądowych farm wiatrowych dla mieszkańców. W raporcie NIK negatywnie ocenił proces powstawania lądowych farm wiatrowych w Polsce. Właściwe organy administracji publicznej pobieżnie przestrzegały ograniczenia związane z lokalizacją i budową elektrowni wiatrowych. Władze gmin decydując o lokalizacji farm wiatrowych lekcewały społeczne sprzeciwy. Budową elektrowni wiatrowych zainteresowane były częściowo osoby pełniące funkcje lub zatrudnione w gminach, na których ziemi farmy powstały, a zgody organów gmin na lokalizację elektrowni wiatrowych zostały w większości przypadków uzależnione od sfinansowania przez inwestorów dokumentacji planistycznej lub przekazania na rzecz gminy różnego rodzaju darowizn. W wyniku czego proces powstawania farm przebiegał często w warunkach zagrożenia konfliktem interesów, brakiem przejrzystości i korupcją. Brak sprecyzowanego prawodawstwa dla tego rodzaju działalności gospodarczej, a także niejednolita doktryna i orzecznictwo, nie gwarantowały w dostatecznym stopniu lokalizowania i budowy elektrowni wiatrowych w sposób bezpieczny dla środowiska i zarazem ograniczający uciążliwość farm dla osób zamieszkałych w ich sąsiedztwie. Jednym z wielu zidentyfikowanych w kontrolowanej dziedzinie problemów i nieprawidłowości było brak przeprowadzenia referendum gminach w sprawie lokalizacji farm wiatrowych mimo społecznych sprzeciwów. W części gmin elektrownie wiatrowe zostały zlokalizowane na gruntach należących do osób pełniących funkcję organów gminy bądź zatrudnionych w gminnych jednostkach organizacyjnych m.in. do radnych, burmistrzów, wójtów, czy też

⁷³ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, Dz.U. 1997 Nr 54 poz. 348, art.3,13

pracowników urzędów gmin, tj. osób, które jednocześnie w imieniu gminy uczestniczyły w podejmowaniu bądź podejmowały decyzje, co do miejsca inwestycji. Wydarzenia takie noszące znamiona konfliktu interesów według opinii NIK, mogły mieć charakter korupcyjnego, a także noszącym znamiona niedopuszczalnego lobbingu. W zdecydowanej większości skontrolowanych gmin, zgoda organów gmin na lokalizację elektrowni wiatrowych była uzależniona od sfinansowania przez inwestorów dokumentacji planistycznej lub przekazania na rzecz gminy darowizny w wysokości co najmniej ekwiwalentnej do kosztów zmiany założeń zagospodarowania przestrzennego. Przepisy prawa w Polsce nie określały bezpiecznej odległości elektrowni wiatrowych w środowisku naturalnym. Lokalizowanie turbin wiatrowych w stosunku do siedzib ludzkich określano najczęściej odległością wyrażoną w metrach, a niekiedy również poziomem dopuszczalnego hałasu. W Polsce odległość elektrowni wiatrowej od zabudowań, w szczególności tych zamieszkałych przez ludzi, warunkowana jest przede wszystkim dopuszczalnym poziomem hałasu, emitowanym przez elektrownie wiatrowe. Służby dozoru technicznego nie interesowały się bezpieczeństwem funkcjonowania urządzeń technicznych elektrowni wiatrowych. W konsekwencji kwestia zapewnienia bezpiecznego użytkowania zasadniczej, technicznej części elektrowni wiatrowych pozostawała i pozostaje poza zainteresowaniem jakichkolwiek organów inspekcyjnych państwa. Również w sposób odmienny została interpretowana przez inwestorów i organy podatkowe kwestia opodatkowania elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości. Kwestią sporną pozostawało, czy do zakresu przedmiotowego podstawy opodatkowania należy wliczać całą wartość elektrowni, czy wyłącznie wartość jej części budowlanych (fundamenty, maszty). Elektrownie wiatrowe nie zostały przypisane do żadnej kategorii obiektów budowlanych w przepisach z zakresu prawa budowlanego. W wydawanych decyzjach o pozwoleniu na budowę określano je jako *wolno stojące kominy i maszty*, bądź *sieci elektroenergetyczne*, a w ostateczności jako *inne budowle*. NIK zwrócił uwagę na konieczność podjęcia działań w zakresie skontrolowanych nieprawidłowości⁷⁴.

Podsumowanie

Rozwój odnawialnych źródeł energii w Polsce powoduje postępującą zmianę struktury wytwarzania energii elektrycznej. Wynika on zarówno z konieczności realizacji przez Polskę zobowiązań międzynarodowych w zakresie ochrony środowiska, ale również z postępującego

⁷⁴ Raport NIK, *Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych*, Nr ewid. 131/2014/P/13/189/LWR str.8-12, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,7128,vp,9004.pdf>, [dostęp 25.02.15r.]

rozwoju technologicznego. Inwestycje w energetykę wiatrową są przedsięwzięciami perspektywicznymi i ekologicznymi. Lokalizacja elektrowni wiatrowych podlega licznym ograniczeniom, gdyż nie zostały jeszcze uregulowane przepisy dotyczące tej kwestii. Może to zniechęcać potencjalnych inwestorów, a także prowadzić do nadużyć (jak pokazuje raport NIK). Wyzwaniem stojącym przed polskim ustawodawstwem jest zmiana przepisów poszczególnych ustaw odnoszących się do elektrowni wiatrowych oraz stworzenie warunków do jednoczesnego umożliwienia harmonijnego rozwoju sektora, a także zachowanie zasad zrównoważonego rozwoju. Korzystnym wyjściem z tej sytuacji jest zaczerpnięcie przez Polskę doświadczeń państw, które przodują w zakresie energetyki wiatrowej.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody Dz.U. 2004 Nr 92 poz. 880
2. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Dz.U. 2003 Nr 80 poz. 717
3. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska Dz.U. 2001 Nr 62 poz. 627
4. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne Dz.U. 1997 Nr 54 poz. 348
5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej dnia 2 kwietnia 1997 r Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483 ze zm.
6. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych Dz.U. 1995 Nr 16 poz. 78

Literatura:

1. Boczar T., *Energetyka wiatrowa – aktualne możliwości wykorzystania*, Wydawnictwo Pomiarów Automatyka Kontrola, Warszawa 2008, s. 242
2. Elżanowski F.M, Sokołowski M.M., *Proces inwestycyjny w kontekście pakietu klimatyczno-energetycznego Unii Europejskiej*, [w:] *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, M. Cherka F.M. Elżanowski M. Swora K. Wąsowski (red.), Warszawa 2010, s. 121-134
3. Stryjecki M., Mielniczuk K., *Wytyczne w zakresie prognozowania oddziaływań na środowisko farm wiatrowych*, Warszawa 2011, s.18

Netografia:

1. <http://www.nik.gov.pl/plik/id,7128,vp,9004.pdf>
Raport NIK, *Lokalizacja i budowa lądowych farm wiatrowych*, Nr ewid. 131/2014/P/13/189/LWR str.8-12, [dostęp 25.02.2015r.]

Rozdział V

Problemy związane ze wznowieniem postępowania administracyjnego

Paulina Jaszczuk⁷⁵

Wstęp

Wznowienie postępowania administracyjnego jest instytucją procesową, stwarzającą prawną możliwość ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej zakończonej decyzją ostateczną, jeżeli postępowanie, w której ją wydano, było dotknięte kwalifikowaną wadą przewidzianą w przepisach procedury administracyjnej. Celem, a zarazem uzasadnieniem funkcjonowania instytucji wznowienia postępowania w systemie jest stworzenie gwarancji przestrzegania w postępowaniu administracyjnym przepisów procesowych i tym samym wydania prawidłowej decyzji ⁷⁶.

I. Z punktu widzenia semantyki pojęcie „wznowienia” oznacza czynić coś po raz drugi, podejmować coś po czasowej przerwie, powracać do rzeczy dawnej. W tym kontekście ukształtowana jest omawiana instytucja procesowa. Niezbędność istnienia wznowienia postępowania administracyjnego wynika z faktu, że po przyjęciu decyzji ostatecznej lub ostatecznego postanowienia może ujawnić się wadliwość postępowania, w którym takie orzeczenie zapadło albo też mogą pojawić się okoliczności, które pozbawiają znaczenia te przesłanki, na których oparto rozstrzygnięcie sprawy ⁷⁷.

Wskazując problemy związane z tą instytucją warto na początku wspomnieć o istnieniu wątpliwości przy określeniu czy postępowanie w sprawie wznowienia postępowania jest tylko inną, kolejną fazą postępowania administracyjnego, czy też stanowi to odrębne postępowanie. Orzecznictwo w tym zakresie przeszło istotną rewolucję. NSA w swoich pierwszych orzeczeniach przyjmowało pogląd, iż stanowi to tylko inną fazę postępowania administracyjnego. Odmienne stanowisko przyjął natomiast SN w uchwale z 19 lipca 1991 r., III AZP 4/91: „Wszczęcie postępowania [...] o wznowienie postępowania rozpoczyna nowe

⁷⁵ **Paulina Jaszczuk** -studentka Administracji II rok, studia stacjonarne II stopnia i Prawa IV rok studia stacjonarne jednolite magisterskie na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II w Lublinie, od 2012 roku aktywny działacz KNSA KUL, a od 2014 roku wiceprezes KNSA KUL, jedna z założycielek, a także koordynator sekcji Administracji Transgranicznej.

⁷⁶ M. Kopacz, *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, Olsztyn 2008, s. 9.

⁷⁷ K. Sobiechowski, *Wznowienie postępowania*, [w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, pod red. L. Klat – Wiertelickiej i A. Mudreckiego, Gdańsk 2012, s. 570.

postępowanie administracyjne w stosunku do postępowania prowadzonego w trybie zwykłym, którego datę określa się na zasadzie art. 61 kpa”⁷⁸.

Instytucję wznowienia postępowania określa się dwoma przymiotnikami – jako samoistną i nadzwyczajną. Samoistość to cecha, która oznacza, że określony podmiot, przedmiot powstał niezależnie od czegoś, natomiast nadzwyczajność to cecha, która oznacza coś co się bardzo rzadko zdarza⁷⁹.

II. Problemów wokół opisywanej instytucji procesowej możemy znaleźć wiele. Postaram skupić się na najważniejszych z nich w nawiązaniu do przesłanek wznowienia postępowania administracyjnego wymienionych bezpośrednio w przepisach obowiązującego Kodeksu postępowania administracyjnego w art. 145 § 1.

Określone są one w sposób enumeratywny i mają charakter obligatoryjny. Katalog zamknięty przesłanek powoduje, że przyczyny wznowienia ograniczone są jedynie do tych wymienionych w kodeksie.

Pierwszą z przesłanek jest to, iż dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe.

Fałszywymi dowodami, o których mowa mogą być środki dowodowe wskazane w KPA, takie jak dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych, a także środki dowodowe nienazwane, dopuszczone przez organ administracji publicznej na podstawie kryteriów przewidzianych w art. 75 § 1 kpa, tzn. ze względu na możliwość przyczynienia się do wyjaśnienia sprawy i niesprzeczność z prawem. Nie jest zatem zasadne wznowienie, w oparciu o dowód, któremu organ administracji odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Pojawia się tu pytanie na jakiej podstawie organ odmówił wiarygodności i czy ta ocena była właściwa oraz w jaki sposób to weryfikować. Wznowienie jest także uwarunkowane uprzednim prawomocnym stwierdzeniem przez sąd lub inny organ fakt sfalszowania dowodu⁸⁰.

Aby skutecznie wykazać zaistnienie podstawy wznowienia postępowania na podst. tego punktu muszą łącznie wystąpić trzy przesłanki: 1) w decyzji ostatecznej organ administracyjny rzeczywiście poczynił ustalenia faktyczne z powołaniem się na sfalszowany dowód 2) sfalszowanie musi zostać stwierdzone orzeczeniem sądu lub innego organu 3) na sfalszowanym dowodzie oparte zostało takie ustalenie, które miało wpływ na rozstrzygnięcie

⁷⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 532–533.

⁷⁹ K. Sobiebieński, *Wznowienie postępowania*, [w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, pod red. L. Klat – Wierzeckiej i A. Mudreckiego, Gdańsk 2012, s. 572.

⁸⁰ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2012, s. 381.

decyzją ostateczną. Te wszystkie przesłanki muszą wystąpić łącznie, jeżeli zatem nawet jedna z nich nie wystąpi, nie można mówić o zaistnieniu podstawy wznowienia z art. 145§1 pkt 1 kpa⁸¹.

Do stwierdzenia sfalszowania dowodu lub popełnienia przestępstwa nie jest wymagane tylko orzeczenie sądu. Stwierdzenie takie może nastąpić także poprzez orzeczenie innego organu. W art. 145 § 1 pkt 2 kpa chodzi także o organy zewnętrzne – niebędące podmiotami jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, lecz takie, które mogą w ramach swoich uprawnień mogą wydawać orzeczenia stwierdzające popełnienie przestępstwa lub sfalszowanie dowodu. Takim innym organem, może być np. izba morska, która zajmuje się orzekaniem w sprawach wypadków morskich, które trafnie mogą być zakwalifikowane jako przykład przestępstwa, a do orzeczeń tych stosuje się odpowiednio przepisy kpk⁸².

Podmiotem międzynarodowym, którego orzeczenie może stwierdzać sfalszowanie dowodu lub popełnienie przestępstwa jest Międzynarodowy Trybunał Karny z siedzibą w Hadze. Zgodnie z preambułą jego Statutu ma charakter komplementarny w stosunku do krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Nie ma zatem przeszkód do uznania, że orzeczenia MTK mogą stwierdzać popełnienie przestępstwa w rozumieniu kpa⁸³.

Następna przesłanka to wydanie decyzji w wyniku przestępstwa, jest to o tyle problematyczne, że kpa nie podaje definicji przestępstwa i możemy jedynie domniemywać co ustawodawca miał na myśli wskazując takie rozstrzygnięcie. Przestępstwo możemy rozumieć jako zbrodnie i występki w rozumieniu Kodeksu karnego, a także szerzej jako wykroczenie. Wydaje się, że pojęciu przestępstwa należy nadać to znaczenie pierwsze.

Gdyby ustawodawca dążył do wprowadzenia szerszej podstawy wznowienia niż wydanie decyzji w wyniku przestępstwa, posłużyłby się pojęciem czynu zagrożonego karą, co pozwoliłoby na wznowienie przestępstwa w przypadku deliktu administracyjnego⁸⁴.

Trzecim warunkiem wznowienia może być to, iż decyzja została wydana przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu zgodnie z przepisami art. 24, 25 i 27 kpa.

Budzące możliwości może być tu wyrażenie ustawowe „wydał”, które należy interpretować ściśle, co w sytuacji wykazywania tej przesłanki ogranicza się jedynie do

⁸¹ Wyrok WSA w Warszawie z 14 marca 2006 r., I SA/Wa 1811/05, LEX nr 204790.

⁸² G. Krawiec, *Stwierdzenie sfalszowania dowodu (popełnienie przestępstwa) jako warunek wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 1 pkt. 1 i 2 k.p.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 7-8, s. 92 – 93.

⁸³ Tamże s. 95 – 96.

⁸⁴ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2011, s. 315.

ustalenia osoby, która rzeczywiście wydała decyzję objętą postępowaniem wznowieniowym. Nie będą mogły być więc uwzględnione zarzuty strony, dotyczące wyłączenia pracowników, którzy uczestniczyli tylko w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji, nawet gdyby w sposób oczywisty podlegali wyłączeniu. Niejasne wydaje się także zaistnienie podstawy do wznowienia postępowania, jeżeli w składzie organu kolegiального zasiadał członek podlegający wyłączeniu. Można tu powołać się na dwojaki rodzaj argumenty. Po pierwsze, że udział tylko jednego członka, zasiadającego w gremium nie miał wpływu na treść decyzji i brak jest przesłanki wznowienia postępowania. Można także wskazać sytuacje, gdy w organie kolegiальnym zasiadły dwie lub trzy osoby podlegające wyłączeniu, bądź gdy cały skład podlegał wyłączeniu. Kodeks postępowania administracyjnego nie wprowadza jednak sankcji wzruszalności decyzji w razie niewłaściwego składu organu kolegiального, przyjęcie wykładni rozszerzającej naruszałoby zasadę trwałości decyzji administracyjnej i byłoby rażącym naruszeniem prawa⁸⁵.

Czwarta przesłanka to, że strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu. Problematyczne wydaje się tutaj pojęcie winy, które nie zostało zdefiniowane w żadnym z przepisów kpa. Podobnie w literaturze regulującej omawianą materię nie znajduje się wskazań w tym zakresie. Wina jest najczęściej występujący elementem w prawie karnym czy też cywilnym i w tym też zakresie powinna być rozumiana.

Pojęcie winy wskazane w art. 145 § 1 pkt 4 kpa oznacza, że stronie nie można postawić zarzutu, że swoim działaniem lub zaniechaniem przyczyniła się do nieuczestniczenia w postępowaniu. Okoliczności, które powodują brak winy mogą mieć różnorodny charakter. I tak strona nie będzie winna, gdy brak uczestnictwa w postępowaniu wynika ze struktury urzędu, braku zawiadomienia, braku ustalenia przez organ strony, czynników zewnętrznych itp.⁸⁶.

Strona powołująca się na omawianą przesłankę musi wykazać brak winy, który to przybiera postać udowodnienia, a nie wyłącznie uprawdopodobnienia. Co do zasady zgodnie z art. 10 kpa organy administracji publicznej zobowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania. Ważne jest tu także, to aby wykazać związek przyczynowy między brakiem udziału strony w postępowaniu, a brakiem winy strony, w tym że nie uczestniczyła w postępowaniu.

⁸⁵ K. Sobieralski, *Praktyczne problemy wznowienia postępowania administracyjnego*, Wrocław 2005, s. 84 – 85.

⁸⁶ G. Krawiec, *Brak udziału strony w postępowaniu jako przyczyna wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego* „Roczniki Administracji i Prawa”, Rok VII/VIII, pod. red. Grzegorza Łaszczyca, Sosnowiec 2008, s. 93.

Kolejną przesłanką jest wznowienie postępowania w wyniku pojawienia się nowych okoliczności lub nowych dowodów istniejących w dniu wydania decyzji, lecz nieznanymi organowi.

Ze względu na użytą w treści przepisu alternatywę należy przyjąć, że ujawnienie nowych okoliczności faktycznych stanowi samoistną podstawę wznowienia postępowania. Przez okoliczność faktyczną należy rozumieć zdarzenie niezależne od treści przepisów prawa, a tym bardziej od wykładni prawa. Natomiast nową okolicznością nie jest okoliczność wyprowadzona z odmiennej oceny dowodów znanych organowi administracji publicznej wydającemu pierwotną decyzję⁸⁷.

Orzecznictwo pozwala ustalić, że nowymi dowodami, niebędącymi przesłankami wznowienia postępowania są np. 1) dowody, które istniały w dacie orzekania w postępowaniu zwykłym, lecz organ orzekający „ich nie zbadał, „choćby organ w postępowaniu poprzedzającym z dowodami tymi się nie zapoznał albo nie właściwie je ocenił”; 2) wydanie w późniejszym czasie opinii biegłego lub aneksów do tych opinii; 3) nowa wykładnia przepisu prawa lub nowa interpretacja Ministerstwa Finansów; 4) sytuacja, kiedy przepisy przyjęte za podstawę prawomocnego wyroku zostały następnie inaczej zinterpretowane w uchwale Sądu Najwyższego; 5) orzeczenie lekarskie, które zostało wydane po dacie uprawomocnienia się wyroku; 6) obowiązek ustanowiony w umowie cywilnoprawnej zawartej po wydaniu decyzji, nie jest ani nową okolicznością faktyczną ani nowym dowodem także wtedy, gdy obowiązek ten odnosi się do okresu, którego dotyczy wydana decyzja⁸⁸.

Problematyczne wydaje się ocena sytuacji, w przypadku zmiany stanu prawnego. Nie stanowi on bowiem podstawy do wznowienia postępowania nawet wówczas, gdy zmiana stanu prawnego reguluje określone skutki w sposób przeciwny. Stanowi to konsekwencję zasady rozstrzygania spraw według stanu prawnego obowiązującego w chwili orzekania. Mimo to zmiana stanu prawnego wiąże się istotnie z instytucją wznowienia postępowania. W sytuacji gdy dojdzie do wydania postanowienia o wznowieniu postępowania, a następnie uchylenia decyzji dotychczasowej i zajdzie konieczność ponownego rozstrzygnięcia sprawy, a jednocześnie okaże się, że stan prawny uległ zmianie – organ stanie przed problemem, do którego stanu prawnego się odnieść. Zarówno w doktrynie jak i judykaturze przyjmuje się za właściwe stosowanie stanu prawnego obowiązującego w chwili orzekania. Jeśli więc okaże się, że w wyniku wznowienia postępowania organ przystąpi do orzeczenia o istocie sprawy

⁸⁷ R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2012, s. 386.

⁸⁸ A. Ziółkowska, *Skutki wyjawienia nowych okoliczności i nowych dowodów w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, „Administracja 2010”, nr 2, s. 90 – 91.

już w nowy stan prawnym – ma obowiązek zastosować nowe prawo. Zgodnie z tezą wyroku NSA istotą wznowionego postępowania i uchylenia dotychczasowej decyzji ostatecznej jest powrót sprawy do odpowiedniego stadium zwykłego postępowania instancyjnego. Nową decyzję, rozstrzygającą zatem o istocie sprawy, wydaje się, jak gdyby sprawa nie była w danej instancji rozstrzygana. Wobec tego organ administracji państwowej, wydający nową decyzję, stosuje te przepisy prawa materialnego, które obowiązują w dniu orzekania⁸⁹.

Dopuszczalność potraktowania samych tylko nowych okoliczności za przesłankę wznowienia postępowania jest uwarunkowana udowodnieniem ich za pomocą dowodów, którymi nie dysponował organ prowadzący postępowanie pierwotne. Wznowienie postępowania z powodu wyjścia na jaw nowych okoliczności faktycznych po wydaniu decyzji ostatecznej skutkuje rażącym naruszeniem art.145 § 1 pkt 5 i stwarza możliwość stwierdzenia nieważności decyzji⁹⁰.

Następna przesłanka to decyzja wydana bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska organu. Chodzi tu o taką sytuację, kiedy wbrew obowiązkowi współdziałania między organami, pomija się uzyskanie stanowiska i orzeka we własnym zakresie, o tym czy powinien wypowiedzieć się inny merytorycznie właściwy organ. Wznowienie postępowania na tej podstawie następuje niezależnie od tego, czy brak współdziałania miał wpływ na treść decyzji⁹¹.

Zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydawaniu opinii to kolejna z przesłanek wznowienia postępowania. W zasadzie organ administracji publicznej ma obowiązek zawiesić postępowanie, jeżeli powstaje konieczność rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego i tylko w wyjątkowych okolicznościach jest dopuszczalne we własnym zakresie, tylko na użytek konkretnie rozstrzyganej właśnie sprawie. Jeżeli pomiędzy takim rozstrzygnięciem, podjętym przez organ wydający decyzję, a rozstrzygnięciem właściwego organu jest różnica w istotnych punktach, to powstaje podstawa do wznowienia postępowania, bo od rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego zależy treść decyzji⁹².

Ostatnia, ósma przesłanka to decyzja wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione. Mowa tu o tzw. „decyzji pochodnej”, gdyż organ podejmujący rozstrzygnięcie związany był inną decyzją lub orzeczeniem sądu. Organ czerpie wiedzę o stosunkach prawnych i faktycznych z orzeczenia lub decyzji innego

⁸⁹ wyrok NSA z 28 czerwca 1984 r. sygn. akt I SA 86/84, LEX ONSA 1984/1/59.

⁹⁰ A. Ziółkowska, *Skutki wyjawienia nowych okoliczności ...*, s. 93.

⁹¹ K. Sobieralski, *Praktyczne problemy ...*, Wrocław 2005, s. 86.

⁹² B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2011, s. 320.

organu i opierając się na nich orzeka o uprawnieniach stron. Tryb wznowienia postępowania na tej podstawie ma pierwszeństwo przed szczególnymi trybami, których celem jest uchylenie decyzji⁹³.

Należy jednocześnie zauważyć, że przepis art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. odnosi się do takich aktów jak "decyzja lub orzeczenie sądu", a zatem nie może mieć zastosowania w sytuacji, gdy dochodzi do stwierdzenia nieważności aktu prawa powszechnie obowiązującego, jakim jest uchwała rady gminy (por. wyrok WSA w Warszawie z 21 listopada 2013 r., VII SA/Wa 816/13, LEX nr 1408033)⁹⁴.

III. Konsekwencje prawne wystąpienia przesłanek wznowienia postępowania określonych w art. 145 § 1, muszą być wprowadzone w związku z art. 149. Oparcie się wyłącznie na art. 145 § 1 jest rażącym naruszeniem prawa, prowadzi bowiem do naruszenia uregulowanego przepisami prawa postępowania w sprawie wznowienia postępowania. Art. 149 wprowadza zróżnicowane konsekwencje prawnych dla wszczęcia postępowania i ustalenia przesłanek wznowienia postępowania.

Art. 146 § 1 i 2 kpa wprowadza dwie przesłanki negatywne, ograniczające dopuszczalność uchylenia decyzji administracyjnej w trybie wznowienia postępowania. Pierwszą z nich jest niedopuszczalność wznowienia spowodowaną upływem terminu określonego w ustawie, druga natomiast stanowi o tym, iż nie uchyla się decyzji, jeśli w wyniku wznowienia mogłaby zapaść jedynie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej.

Zakończenie. Reasumując możliwość wznowienia postępowania administracyjnego jest niezwykle ważną instytucją. Tryb wznowienia postępowania pozwala na wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego przez jej uchylenie, a także zapewnia możliwość ponownego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, o której rozstrzygała weryfikowana decyzja. Jednak jej funkcjonowanie związane jest z wieloma problemami natury prawnej, związanej chociażby z wykładnią przesłanek wznowienia postępowania. Zarówno osoba fizyczna, jak i organy państwowe mogą mieć wątpliwość co do tego, w jaki sposób interpretować niejasne zwroty wskazane przez ustawodawcę w przesłankach stanowiących podstawy wznowienia.

⁹³ K. Sobieralski, *Praktyczne problemy ...*, Wrocław 2005, s. 99.

⁹⁴ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz.U.00.98.1071), LEX/el., 2014.

Bibliografia

I. Akty prawne

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej 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.2013, poz. 267).

II. Orzecznictwo

1. Wyrok NSA z 28 czerwca 1984 r. (sygn. akt I SA 86/84, ONSA 1984/1/59.
2. Wyrok WSA w Warszawie z 14 marca 2006 r., (sygn. Akt I SA/Wa 1811/05), LEX nr 204790.

III. Publikacje

a) Monografie

1. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.* Wydawnictwo C.H. Beck, wyd. 11, Warszawa 2011.
2. Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2011.
3. Jaśkowska M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.00.98.1071)*, LEX/el., 2014.
4. Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2012.
5. Klat – Wartecka L., Mudrecki A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Ośrodek doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o., Gdańsk 2012.
6. Kopacz M., *Wznowienie ogólnego postępowania administracyjnego na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko – Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2008.
7. Sobieralski K., *Praktyczne problemy wznowienia postępowania administracyjnego*, PRESCOM Sp. z o.o., Wrocław 2005.

b) Artykuły

1. Krawiec G., *Brak udziału strony w postępowaniu jako przyczyna wznowienia ogólnego postępowania administracyjnego* „Roczniki Administracji i Prawa”, Rok VII/VIII, pod. red. Grzegorza Łaszczycy, Sosnowiec 2008.
2. Krawiec G., *Stwierdzenie sfalszowania dowodu (popelnienie przestępstwa) jako warunek wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 1 pkt. 1 i 2 k.p.a.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 7-8.
3. Ziółkowska A., *Skutki wyjawienia nowych okoliczności i nowych dowodów w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, „Administracja 2010”, nr 2.

Rozdział VI

Pomoc materialna dla studentów z punktu widzenia stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego. Wybrane problemy.

Kamil Mania⁹⁵

Wstęp

Studenci szkół wyższych i jednostek naukowych mogą w świetle prawa polskiego, ubiegać się o różne świadczenia socjalne. Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym⁹⁶ (dalej p.sz.w.) w artykule 173 ust. 1 wymienia je, poprzez wskazanie konkretnych (wylącznych) ich form⁹⁷, które pochodzą z budżetu państwa. W myśl wspomnianego przepisu są to:

- a) Stypendium socjalne,
- b) Stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych,
- c) Stypendium rektora dla najlepszych studentów,
- d) Stypendium ministra za wybitnie osiągnięcia,
- e) Zapomoga.

Wyżej wymieniona pomoc materialna przyznawana jest w postępowaniu administracyjnym, które powinno zachowywać ogólne, podstawowe cechy i respektować podstawowe jego założenia⁹⁸. Jego stronami z jednej strony jest wnioskujący o daną pomoc materialną student, z drugiej zaś organ przyznający owe świadczenia. Postępowanie takie, co do zasady zakańczane jest wydaniem decyzji administracyjnej, dlatego też jego formalna część opiera się na postanowieniach Kodeksu postępowania administracyjnego⁹⁹ (dalej k.p.a.). Natomiast materią prawną, która ma decydujące znaczenie w owym postępowaniu jest wspomniane już p.sz.w. Zawiera ona przepisy, które w sposób ogólny regulują kwestie dotyczące każdej z form pomocy materialnej, a

⁹⁵ **Kamil Mania** - student IV roku na kierunku Prawo oraz II roku studiów II-go stopnia na kierunku Administracja. Prezes Koła Naukowego Studentów Administracji KUL oraz członek Biura Rzecznika Praw Studentów KUL. Organizator i czynny uczestnik wielu konferencji naukowych. Do jego zainteresowań naukowych należy prawo pomocy materialnej oraz prawo bankowe.

⁹⁶ Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. 2014 r. poz. 1198).

⁹⁷ D. Dudek (w:) M. Pyter (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz.*, Warszawa 2012, s. 904.

⁹⁸ Tamże, s. 910.

⁹⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2013, poz. 267).

także konstytuują organy przyznające tę pomoc. Należałoby jednak zauważyć, że w swojej treści zawiera swoiste błędy, które niekiedy można uznać nawet za rażące. Skutkiem tego są z jednej strony oparte na ustawie wadliwe regulaminy wewnętrzne uczelni dotyczące przyznawania pomocy materialnej, z drugiej natomiast nieprawidłowości związane z samym postępowaniem administracyjnym, w przedmiocie którego się toczy.

Problemy, jakie zostaną przedstawione w tej pracy będą rozpatrywane przez pryzmat dwóch najpopularniejszych form pomocy materialnej. Będą to: stypendium socjalne oraz stypendium rektora dla najlepszych studentów.

I. Przewlekłość postępowania administracyjnego.

Ustawodawca w art. 35 k.p.a. wyróżnił cztery okresy czasowe, które odnoszą się do szybkości załatwienia sprawy administracyjnej. Należy do nich:

- a) niezwłoczne załatwienie sprawy, która może być rozpatrzona w oparciu o dowody , które dostarczyła strona,
- b) załatwienie sprawy w ciągu najpóźniej miesiąca, kiedy wymaga ona postępowania wyjaśniającego,
- c) załatwienie sprawy nie później niż w ciągu dwóch miesięcy, w przypadku jej szczególnego skomplikowania,
- d) załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

Przepis ten stanowi przykład jednego z wielu rozwiązań prawnych, trudnego i doniosłego dla działania administracji oraz ochrony praw jednostki, zagadnienia zapewnienia niezbędnej szybkości działania administracji publicznej¹⁰⁰. Wskazuje on terminy załatwiania spraw, które są przejawem realizacji szybkości i prostoty postępowania wyrażonej w art. 12 k.p.a.¹⁰¹. Według tego przepisu „organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko [...]”. Szybkość administracyjnego stosowania prawa jest wartością operacyjną, której zaistnienie powinno dawać fundament do urzeczywistnienia dwóch innych naczelnych zasad: pogłębiania zaufania obywateli do

¹⁰⁰ J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 227.

¹⁰¹ R. Kędziora , *Kodeks Postępowania administracyjnego. Komentarz.*, Warszawa 2014, s. 242.

organów administracji publicznej oraz wywodzącej się z wprost z art. 7 Konstytucji¹⁰² zasady praworządności.

W przypadku rażącej obrazu art. 12 k.p.a. mamy do czynienia z tak zwaną przewlekłością postępowania administracyjnego. Trafność tego pojęcia sformułował w jednym ze swoich wyroków WSA w Łodzi. Zdaniem niego: „Za postępowanie prowadzone przewlekle uznać należy postępowanie prowadzone w sposób nieefektywny, poprzez wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu bądź wykonywaniu czynności pozornych, powodujących, że formalnie organ nie jest bezczynny”¹⁰³.

Patrząc przez pryzmat tej definicji należy wyodrębnić dwie sytuacje:

- a) po pierwsze, ile czasu upłynie od złożenia przez studenta wniosku o przyznanie pomocy do doręczenia mu decyzji,
- b) po drugie, ile czasu upłynie od złożenia odwołania/ wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez studenta do doręczenia mu prawomocnej decyzji.

Analizując pierwszą sytuację trzeba na wstępie ustalić termin początkowy, od którego w ogóle student może zainicjować postępowanie. W większości uczelni polskich termin taki biegnie od następnego dnia po zakończeniu semestru letniego lub zakończeniu letniej poprawkowej sesji egzaminacyjnej. Jest to trafne rozwiązanie, gdyż w przypadku ubiegania się o stypendium rektora dla najlepszych studentów na podstawie wysokiej średniej ocen, student po zaliczonym roku będzie mógł taką średnią przedstawić właściwemu organowi do weryfikacji. Natomiast terminem granicznym jest przełom miesiąca września i października. I tutaj trzeba podnieść, że jest on wystarczający żeby pozwolić studentowi na dopełnienie wszelkich formalności związanych ze złożeniem odpowiedniego wniosku.

I tak, idąc za art. 35 k.p.a. sprawa, która nie jest skomplikowana, ale też nie da się jej załatwić niezwłocznie, powinna być rozpatrzona w ciągu jednego miesiąca. Niestety w tym przypadku, tylko niektóre organy przyznające pomoc mieszczą się w tym terminie. Większość działa bardziej opieszale, natomiast są też organy, które doręczają studentowi decyzję dopiero w grudniu (!).

¹⁰² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

¹⁰³ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 września 2014 roku., II SAB/Łd 58/14, LEX nr 1520301.

Opisując ten przypadek, należy wymienić najczęstsze przyczyny, które doprowadzają do sytuacji związanej z przewlekłością. Należą do nich:

- a) duża ilość spraw do załatwienia,
- b) duża ilość spraw skomplikowanych, wymagających niekiedy przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego,
- c) mała liczba osób (pracowników administracyjnych) czy członków komisji, które są odpowiedzialne za formalne i merytoryczne załatwienie sprawy.

Podobne problemy można zauważyć przy trwaniu procedury odwoławczej. Na tym etapie postępowania należy jednak pamiętać o wystąpieniu konieczności przeprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego, które może pochłaniać dodatkowy okres czasu.

Ich rozwiązanie powinno mieć swój początek u podstaw, czyli w p.sz.w. Za najodpowiedniejsze należałoby uczynić takie postanowienia które tworzyły by komórki lub działy specjalizujące się wyłącznie w pracach administracyjnych związanych przede wszystkim z przyjmowaniem i oceną pod względem formalnym wniosków (obliczanie dochodu na osobę w rodzinie studenta) a w przypadku funkcjonowania komisji stypendialnych na danej uczelni, do ilościowego zwiększenia ich członków, a co za tym idzie obwarowanie ich odpowiednimi kryteriami, których spełnienie uzależniałoby ich członkostwo w tych organach.

II. Organy przyznające świadczenia

Prawodawca w art. 175 p.sz.w. określił tryb przyznawania świadczeń pomocy materialnej dla studentów uczelni posiadającej podstawowe jednostki organizacyjne (wydziały). Świadczenia te są przyznawane na wniosek studenta przez kierownika jednostki organizacyjnej danej uczelni. W praktyce, jednak podmiot ten (dziekan) korzysta z „przywileju”, który daje mu z ust. 4 wspomnianego artykułu. Idąc za jego treścią, kierownik podstawowej jednostki organizacyjnej lub rektor (w przypadku stypendium rektora dla najlepszych studentów) na wniosek organu samorządu studenckiego przekazuje uprawnienia w zakresie przyznawania pomocy materialnej działającym kolegią: komisji stypendialnej lub odwoławczej komisji stypendialnej. W takiej sytuacji podmioty te stają się swoistymi „organami uczelni” (o których mowa w art. 207

ust. 1 p.sz.w.)¹⁰⁴, doprowadzając do tzw. dekoncentracji zadań (dekoncentracji wewnętrznej)¹⁰⁵, która kreuje dla danego postępowania przedstawicielstwo administracyjne, mające na celu odciążenie organu.

W tym konkretnym przypadku należy podnieść, że owe komisje są powoływane spośród pracowników uczelni oraz studentów delegowanych przez właściwy organ samorządu studenckiego. Z tego wszystkiego to ci drudzy stanowią większość ich składu. Założenia te wynikają wprost z przepisu art. 177 ust. 1 w zw. z ust. 3 p.sz.w, który wprowadza gwarancję większościowego udziału studentów, co w praktyce oznacza, iż decydujący głos w ich pracach należy właśnie do nich . Przepis ten w przekonaniu autora rodzi dwa dość istotne problemy:

- a) po pierwsze zachodzi obawa zaistnienia stronniczości w przypadku rozpatrywania i głosowania członka komisji- studenta nad wnioskiem studenta, z którym łączą go więzi koleżeńskie,
- b) po drugie, w przypadku zaistnienia skomplikowanych i wątpliwych spraw studentowi może zabraknąć doświadczenia i wiedzy w kwestii wydawania zgodnych z prawem rozstrzygnięć.

Analizując problematykę stronniczości studenta jako członka komisji należy na początku zauważyć, że brak jest legalnej definicji pojęcia „stronniczość”, lecz mający swoje źródło w zasadach współżycia społecznego, nakaz bezstronnego wykonywania obowiązków służbowych jest jedną z podstawowych gwarancji pracownika organu administracji publicznej (w tym wypadku członka organu kolegialnego).

Mechanizmem, który powinien zwalczać, a najlepiej nie dopuszczać do zaistnienia zjawiska stronniczości jest instytucja wyłączenia członka organu kolegialnego o której mowa w art. 27 § 1 k.p.a. Członek taki może zostać wyłączony:

- a) z mocy samego prawa na podstawie którejkolwiek z przesłanek zawartych w art. 24 § 1 k.p.a.,
- b) na wniosek strony, członka organu kolegialnego albo z urzędu w oparciu o kryterium „wątpliwości co do bezstronności” w oparciu o przepis art. 27 § 1 zd. 2 w zw. z art. 24 § 3 k.p.a.

¹⁰⁴ Por. wyr. WSA w Bydgoszczy z dnia 6 grudnia 2006 r., II SAB/ Bd 55/06, Legalis.

¹⁰⁵ Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2012 r., I OSK 156/11, LEX nr 1107463.

Ochrona bezstronności, a co za tym idzie poszanowanie naczelnych zasad w praktyce nie są jednak do końca realizowane, mimo dającej potencjalną ochronę kodeksowej instytucji. W przypadku komisji stypendialnych i odwoławczych komisji stypendialnych przy uzasadnionych wnioskach o wyłączenie członka- studenta danej komisji, takie sytuacje mogłyby doprowadzić do zdarzenia, o którym mowa w art. 27 § 2 k.p.a. Jego skutkiem byłby brak wymaganego prawem *quorum*, a sprawę zobligowany załatwić byłby organ wyższego stopnia nad organem niezdolnym do podjęcia decyzji. Postępowanie takie z racji procedur wyłączenia oraz innych formalnych czynności, realnie prowadziłoby do wspomnianej przewlekłości.

Drugim problemem w działalności komisji stypendialnych jest istotny brak doświadczenia członków komisji- studentów w podejmowaniu rozstrzygnięć, które prawie zawsze mają istotny wpływ na przyznanie bądź odmowę przyznania pomocy materialnej. Sytuacja ta najczęściej przejawia się przy dwóch stypendiach : stypendium socjalnym i stypendium rektora dla najlepszych studentów. Jeśli chodzi o to pierwsze, z jednej strony komisja ma do czynienia z takimi sprawami, gdzie na przykład. obliczenie dochodu na osobę w rodzinie studenta jest zadaniem prostym i które dokonywane jest na podstawie przedłożonych dokumentów. Z drugiej strony organ może mieć problem w przypadku spraw złożonych, gdzie w grę wchodzi takie pojęcia jak : „dochód uzyskany” , dochód utracony”, czy „dochód z gospodarstwa rolnego”, Identyczna sytuacja ma miejsce przy stypendium rektora dla najlepszych studentów, która dotyka problemu związanego z oceną osiągnięć naukowych, artystycznych i sportowych ,szczególnie przez członków komisji, którzy z takimi osiągnięciami mają nie wiele wspólnego, a wewnętrzne regulaminy przyznawania pomocy materialnej (co i tak się zdarza) nie są zbyt precyzyjnie skonstruowane, by mogły ułatwić załatwienie sprawy.

III. Decyzje administracyjne

Każde postępowanie administracyjne co do zasady kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, czyli jednostronnego, zewnętrznego ,władczego, posiadającego indywidualizowanego adresata aktu. Regulacje odnośnie decyzji administracyjnej, jej formy i elementów opisane są w rozdziale 7 k.p.a. Istotny jednak przy decyzjach dotyczących pomocy materialnej będzie przede wszystkim art. 107 k.p.a. odnoszący się do jej elementów i do szczegółowości jej uzasadnienia. Decyzje te w swojej treści

posiadają istotne błędy konstrukcyjne, logiczne a także odnoszące się do samego uzasadnienia. Wśród najczęściej spotykanych, możemy wyróżnić:

- a) błędne oznaczeniu organu administracji publicznej, który ją wydał. Idąc za k.p.a w decyzji powinno znajdować się pełne oznaczenie organu wraz z określeniem jego siedziby (adresu).
- b) brak daty wydania przedmiotowej decyzji. Każda decyzja powinna zawierać datę swojego wydania.
- c) Błędne oznaczenie strony postępowania. W tym wypadku stroną jest student wnioskujący o pomoc materialną. Oznaczenie strony będącej osobą fizyczną polega na podaniu jej imienia (imion) oraz nazwiska i miejsca zamieszkania.
- d) szerokie powołanie podstawy prawnej. W przypadku powołania podstawy prawnej organ administracji publicznej wydający decyzję winien przytoczyć przepisy prawa materialnego, w oparciu o którą wydał decyzję oraz przepisy prawa proces owego, które mają szczególny związek z decyzją¹⁰⁶. Powoływanie wszystkich przepisów kodeksu, które miały zastosowanie w sprawie, byłoby bowiem zbytnim formalizmem.
- e) brak rozstrzygnięcia, czyli wiążącego ustalenia konsekwencji stosowanego przepisu prawa materialnego; w tym sensie decyzja rozstrzyga sprawę administracyjną co do jej istoty.
- f) brak lub niepełne pouczenie wraz informacją o środkach zaskarżenia. Pouczenie gwarantuje stronie, która nie jest profesjonalnym prawnikiem w jaki sposób dalej może dochodzić swoich praw.
- g) kwestia dotycząca podpisu z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania przedmiotowej decyzji. W przypadku komisji stypendialnej i odwoławczej komisji stypendialnej problem ten rozwiązuje w części art. 177 ust. 4 p.sz.w., który zakłada, że decyzje takie podpisuje przewodniczący lub działający z upoważnienia wiceprzewodniczący. Przepis ten według H. Izdebskiego ma charakter jedynie techniczny i jest wprowadzony ze względu na skład komisji, która nie ma doświadczenia przy wydawaniu decyzji¹⁰⁷. Problemem jednak jest fakt, że na niektórych decyzjach stypendialnych można znaleźć podpisy innych podmiotów niż wskazanych w ustawie, chociażby jej sekretarza, który

¹⁰⁶ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne*, 1962, s. 178

¹⁰⁷ H. Izdebski, J. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym*. Komentarz, LEX 2013.

mimo, że działa z upoważnienia rektora to decyzja z jego podpisem jest dotknięta wadą.

Ważnym elementem, o którym postanowiono wspomnieć na koniec jest uzasadnienie faktyczne i prawne decyzji. Idąc za k.p.a na wstępie należy zauważyć, że uzasadnienie faktyczne powinno w szczególności zawierać:

- a) wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione,
- b) dowodów, na których się oparł,
- c) oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej.

Powyższe organ administracji publicznej powinien rozpatrzyć na podstawie całego materiału procesowego. Nie może zdarzyć się, że mimo przekroczenia terminu do uzupełnienia braków formalnych (np. istotnych dokumentów potrzebnych do ustalenia wysokości dochodu w rodzinie) i ich nie dostarczenia przez stronę, organ pominie ten materiał, nie wspominając o nim w uzasadnieniu. Dotyczy to także dokumentów, które według organu mogą zawierać poświadczoną nieprawdę (np. zaświadczenie o dochodach czy przychodach z prowadzonej działalności gospodarczej)

W uzasadnieniu faktycznym organ administracji publicznej powinien dokładnie wskazać podstawę faktyczną rozstrzygnięcia. Organ musi zająć stanowisko wobec całego materiału procesowego oraz uzasadnić jasno i należycie swoje zdanie, a w szczególności uzasadnić, na jakiej podstawie uznał pewne fakty za prawdziwe.¹⁰⁸

Obok uzasadnienia faktycznego winno znaleźć się także uzasadnienie prawne, które polega na wyjaśnieniu podstawy prawnej decyzji wraz z przytoczeniem przepisów prawa. Najczęstszym błędem organu stypendialnego jest jedynie wymienienie numeracji artykułów (innych jednostek redakcyjnych) przyjętych za jej podstawę prawną¹⁰⁹. Uzasadnienie takie powinno zawierać zatem także umotywowaną ocenę stanu faktycznego w świetle obowiązującego prawa oraz wskazywać, jaki zachodzi związek między tą oceną a treścią rozstrzygnięcia.

¹⁰⁸ A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, LEX 2014.

¹⁰⁹ zob. wyrok NSA w Krakowie z dnia 10 lipca 1985 r., SA/Kr 579/85, ONSA 1985, nr 2, poz. 14.

Podsumowując należy przedstawić jakie konsekwencje rodzi brak elementów decyzji administracyjnej. Po pierwsze w przypadku braku w decyzji daty, podstawy prawnej, uzasadnienia jej moc w stosunku do adresata nadal ma charakter wiążący. Nie wstrzymuje to jej wykonalności ani braku postępowania. Zabiegiem, który może skorygować tę sytuację jest sprostowanie oczywistej omyłki organu, na wniosek strony lub z urzędu. Inne, bardziej poważniejsze skutki rodzi sytuacja, gdzie w decyzji brak jest takich elementów jak : oznaczenia strony, organu , rozstrzygnięcia czy podpisu decyzji mamy do czynienia z tzw. nieaktami. W tym wypadku postępowanie administracyjne uważane jest jako nieistniejące, gdyż decyzja nie mająca adresata ani rozstrzygnięcia nie kreuje żadnych praw ani obowiązków.

Zakończenie

Problematyka związana z procedurą przyznawania pomocy materialnej studentom jest bardzo złożona. Oscyluje ona od nieścisłości zawartych zarówno w p.sz.w. jak i w opartych na niej regulaminach wewnętrznych uczelni. Wątpliwości budzą kwestie związane z przewlekłością postępowania, brakiem obiektywizmu członków organów przyznających świadczenia oraz wadliwością decyzji administracyjnych. Te i inne problemy, które nie zostały przedstawione w tej pracy realnie zagrażają zasadom praworządności, obiektywizmu, pogłębiania zaufania i szybkości postępowania, na których oparte jest całe postępowanie administracyjne. Jedynym co może zaradzić temu jest próba zmiany materialnej części przepisów dotyczących pomocy materialnej.

Rozwiązanie takie sprawi, że ilość skarg na przewlekłość postępowania i do sądów administracyjnych, wniosków o wyłączenie organu czy odwołań będzie spadać, a pomoc materialna, która niekiedy jest jedynym źródłem utrzymania studenta zostanie przyznana w sposób sprawny, szybki, sprawiedliwy i przede wszystkim oparty na przepisach prawa.

Bibliografia:

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. 2014 r. poz. 1198).
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2013, poz. 267).

Orzecznictwo:

1. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 września 2014 roku., II SAB/Łd 58/14.
2. Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2012 r., I OSK 156/11.
3. Wyr. WSA w Bydgoszczy z dnia 6 grudnia 2006 r., II SAB/ Bd 55/06.
4. Wyrok NSA w Krakowie z dnia 10 lipca 1985 r.,SA/Kr 579/85, ONSA 1985, nr 2, poz. 14.

Literatura:

1. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
2. Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 1962, s. 1783.
3. Izdebski H., Zieliński J., *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, LEX 2013.
4. Jaśkowska M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, LEX 2014.
5. Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
6. Pyter M. (red.), *Prawo o szkolnictwie wyższym. Komentarz*, Warszawa 2012.

Rozdział VII

Fundamentalne uwarunkowania strategicznych reform administracji publicznej w Polsce w obliczu obecnych trudności budżetowych

Mgr Ewelina Markowska¹¹⁰

Wstęp

Administracja publiczna spełnia we współczesnym świecie zadania tak istotne dla właściwego funkcjonowania życia zbiorowego, że nieustannie zobligowana jest dotrzymywać kroku przemianom mającym miejsce w środowisku społecznym. Nie wymaga więc bliższego uzasadnienia fakt, iż administracja musi się zmieniać wraz ze zmianami otoczenia. Jest to jednak skomplikowany mechanizm oraz system organizacyjny o złożonych powiązaniach, a także wielostronnych relacjach z otaczającą rzeczywistością, którego to jest nieodłączną częścią. Wraz z upływem lat oraz dziesięcioleci widoczne są przemiany przebiegające w tym obszarze. Ponad to w obliczu coraz to większych trudności budżetowych, zagadnienie reform w administracji publicznej uznaje się jako wyzwanie polityczne, które wymaga przeanalizowania istotnych czynników, mających wpływ na jej sprawne funkcjonowanie.

Celem niniejszej publikacji jest ukazanie uwarunkowań w zakresie strategicznych reform administracji publicznej w Polsce wobec aktualnie istniejących trudności budżetowych.

I. Istota i znaczenie administracji publicznej

Administracja publiczna to pojęcie nauki administracji, a także nauki prawa administracyjnego. Bardzo rzadko jest ono jednak używane w ustawodawstwie, z kolei orzecznictwo sądowe niejednolicie je interpretuje.¹¹¹ We współczesnej nauce prawa administracyjnego uznaje się, iż administracje publiczną w znaczeniu podmiotowym stanowią organy państwa, organy samorządu terytorialnego, a także zakłady administracyjne oraz inne

¹¹⁰ **Ewelina Markowska** – absolwentka Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Technologiczno - Humanistycznego, specjalność rachunkowość.

¹¹¹ E. J. Nowacka, *Ustrój administracji publicznej*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 13.

podmioty, które realizują wyznaczone zadania publiczne.¹¹² W administracji publicznej określanej także mianem administracji rządowej istotną rolę spełniają podmioty prywatne spełniające funkcje administracyjne. Chodzi tu przede wszystkim o osoby fizyczne, które jako podmioty realizujące funkcje administracji publicznej dokonują tego za pomocą postanowień ustawowych bądź mocą decyzji administracyjnych.¹¹³ Bardzo często administracja publiczna jest również definiowana jako struktura obsadzona ludźmi - kadra, która ma bezpośrednio realizować dobro wspólne. Ma to spełniać w sposób aktywny, planowy, stały, systematyczny, jak również wyposażony we władztwo.¹¹⁴ Wspomniane dobro wspólne jest głównym celem działań państwa. Definiowane jest jako ogół wyznaczonych konstytucyjnie, jak również ustawowo wartości, dla których realizacji stanowi prawo. Wartościami dla których odwołuje się wyżej ukazane pojęcie dobra wspólnego są stany rzeczy, bądź zdarzenia, które są przedmiotem aprobowanej oceny prawodawcy. Generalnie administracja publiczna ściśle jest związana z kierownictwem, zarządzaniem, organizowaniem, jak również służeniem oraz udzielaniem pomocy.¹¹⁵

Do podstawowych funkcji administracji publicznej kwalifikuje się:¹¹⁶

- a) funkcja porządkowo – reglamentacyjna , która polega na regulowaniu życia społeczeństwa za pomocą nakazów oraz zakazów;
- b) funkcja świadcząca, czyli świadczenie usług publicznych, bądź świadczenie ich za pomocą instytucji świadczących, które należą do sektora publicznego;
- c) funkcja regulatora rozwoju gospodarczego, objawiająca się poprzez stosowanie klasycznych instrumentów policyjnych oraz reglamentacyjnych w formie zezwoleń, koncesji, ceł, jak również udziale państwa w zarządzaniu gospodarką narodową;
- d) funkcja organizatorska, w zakresie której organy administracji publicznej podejmują działania twórcze, samodzielne oraz kreatywne;
- e) funkcja wykonawcza, która opiera się na wykonywaniu przepisów prawa;
- f) funkcja kontrolno – nadzorcza, polegająca na sprawowaniu przez państwo kontroli oraz nadzoru nad obywatelami;

¹¹² J. Jeżewski, *Administracja publiczna* [w:] *Encyklopedia prawa*, red. U. Kaliny – Prasznica, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2006, s. 4 – 5.

¹¹³ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 317 – 320.

¹¹⁴ Z. Cieślak, [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) Z. Niewiadomski, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2011, s. 55.

¹¹⁵ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Kraków 2006, s. 26.

¹¹⁶ <http://januszgierszewski.pl/wp-content/uploads/2014/06/Administracja-Publiczna.-Skrypt.pdf>

- g) funkcja prognostyczno – planistyczna, za pomocą której władza publiczna precyzuje oraz nakreśla koncepcje rozwojowe.

II. Zjawiska niepożądane w funkcjonowaniu administracji publicznej

Funkcje administracji publicznej ściśle są związane z realizacją jej zadań. Niestety aktualnie w wielu przypadkach spotyka się niektóre zjawiska patologii w praktyce organizacji, jak również działania administracji publicznej. W odniesieniu do administracji zjawiska patologiczne przejawiają złą, niesprawną organizację oraz funkcjonowanie, mniejsze bądź większe braki, a z tym związane niepełne zrealizowanie zamierzonych celów administracji publicznej. Mogą one dotyczyć względnie trwałej nieprawidłowości wewnętrznej organizacji, a także działaniu określonej jednostki organizacyjnej bądź systemu tych jednostek. Spośród wielu nieprawidłowości występujących w strukturach organizacyjnych, należy wyróżnić w szczególności:¹¹⁷

- a) struktury administracyjne aparatu wykonawczego organów administracji są strukturami tradycyjnymi, z kolei struktury organizacyjne jednostek niższego szczebla są odzwierciedleniem jednostek nadrzędnych;
- b) struktury aparatu administracyjnego charakteryzuje daleko posunięty schematyzm odznaczający się w schematycznym rozczłonkowaniu instytucji;
- c) struktury organizacyjne administracji publicznej są strukturami o wysokim poziomie zhierarchizowania oraz sformalizowania, a co z tym się wiąże mało elastyczne, a także z trudem poddające się zmianom w wyniku oddziałujących czynników zewnętrznych;
- d) zmiany organizacyjne są wprowadzane drogą administracyjną, bez uprzedniego przygotowania projektowego;
- e) niedostosowanie zadań konkretnego człowieka, jego możliwości fizycznych oraz psychicznych;
- f) kumulacja na jednym stanowisku pracy zbyt licznych zadań, co obciąża pracowników, przez co są mniej wydajni i nie spełnieni zawodowo;

¹¹⁷ S. Cieślak, *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2004, s. 165 - 169.

- g) niedostosowanie funkcjonowania aparatu administracyjnego do rzeczywistych potrzeb odbiorców usług administracyjnych;
- h) nieuzasadnione przewlekane załatwianie spraw oraz podejmowanie decyzji;
- i) aktualnie funkcjonujące struktury nie są przystosowane do nowoczesnych systemów informatycznych.

Szereg aberracji obniżających sprawność oraz efektywność funkcjonowania administracji publicznej wynika z błędów procesu formalizacji struktury organizacyjnej. Ponad to istotnym czynnikiem warunkującym jej sprawne działanie jest czynnik ludzki, a więc pracownicy realizujący określone zadania w administracji publicznej. Wymagane jest zatem zastosowanie gruntownych reform w obszarze administracji publicznej w celu jej usprawnienia.

III. Aktualnie obowiązujące strategie reform administracji publicznej w Polsce

Rozpatrując uwarunkowania strategicznych reform administracji publicznej w Polsce istotne jest skoncentrowanie się na fundamentalnych dokumentach strategicznych, które to precyzują wizję rozwoju państwa na najbliższe lata, w tym dotyczące przede wszystkim administracji publicznej. Do dokumentów tych zalicza się: Raport Polska 2030, Strategia Rozwoju Kraju 2007 – 2015, przyjęty w roku 2009 przez Radę Ministrów Plan uporządkowania strategii rozwoju, a także Priorytet V – Dobre zarządzanie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Pierwszy z nich – Raport Polska 2030 stanowi podstawę długookresowej strategii rozwoju. Został on stworzony w roku 2008 przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów.¹¹⁸ Określa on stojące przed Polską wyzwania, a także dylematy rozwojowe. Zawiera on bowiem zespół rekomendacji w dziesięciu obszarach wyzwań na płaszczyźnie społeczno – gospodarczej. Biorąc pod uwagę strategiczne reformy w administracji publicznej należy zatrzymać się nad rozdziałem 9 raportu, którego tytuł nosi nazwę: „ Sprawne państwo”. Według którego to sprawne państwo to państwo prawa, klarowne

¹¹⁸ www.raportppolska2030.pl

w funkcjonowaniu, odpowiedzialne wobec społeczeństwa za swoje działania. To państwo rządzone efektywnie, przyjazne obywatelowi, a także innym podmiotom. Ponad to sprawne państwo to rozwiązania systemowe, procedury, jak również instytucje, które rekomendują sprawną oraz przyjazną realizację praw i aspiracji obywateli. W definicji powyższej tak zaistniała sytuacja może mieć miejsce tylko i wyłącznie wówczas, gdy istnieje właściwa relacja administracja – obywatel.¹¹⁹ Aktywne wdrażanie założeń raportu na rzecz państwa, przynoszą korzyści nie tylko państwu, ale przede wszystkim społeczeństwu, możliwość realizacji ich praw oraz aspiracji. Raport Polska 2030 ma na celu przede wszystkim osiągnięcie sprawnego działania administracji publicznej, opartego na rzetelnym oraz praworządnym działaniu w interesie zarówno publicznym, jak i efektywnym zarządzaniu środkami publicznymi. Ponad to skupia uwagę na przejściu od administracji procedur do administracji rezultatów, dla której zasadniczą ideą jest koncentracja działań wokół oczekiwań społeczeństwa oraz innych podmiotów funkcjonujących na obszarze Polski. Raport ten koncentruje uwagę na skutecznym zarządzaniu zasobami ludzkimi. Jest to bardzo ważny aspekt. Jak już wcześniej wspomniano powszechnie panuje przekonanie o nieefektywności sektora publicznego. W głównej mierze dotyczy to administracji publicznej. Pracownicy administracji są niezwykle istotnym elementem podsystemu zarządzania publicznego.¹²⁰ Często zauważa się, że w reformie polskiej administracji publicznej zapomniano wręcz o zmianie strategicznego podejścia do zarządzania zasobami ludzkimi. Także i systemy motywacyjne wymagają usprawnienia, a stosowane aktualnie rozwiązania mają ograniczony wpływ na rezultaty oraz skuteczność pracy. Systemowe ograniczenia odnoszące się do zasad wynagradzania pracowników w administracji publicznej muszą być przyczyną podejmowania określonych działań w kierunku wykorzystywania środków motywujących kadrę.¹²¹ Raport Polska 2030 w istotny sposób zwraca szczególną uwagę na zasoby ludzkie w celu usprawnienia funkcjonowania administracji publicznej. Efektywne motywowanie kadr polskiej administracji publicznej w konsekwencji wpływa pozytywnie na jakość działania urzędów oraz wzrost efektywności ich działania.

Strategia Rozwoju Kraju 2007 – 2015 (SRK) jest zasadniczym dokumentem strategicznym definiującym cele, a także priorytety rozwoju społeczno – gospodarczego

¹¹⁹ M. Boni, *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2006, www.mpips.gov.pl [dostęp 17.01.2015]

¹²⁰ A. Naworól, *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2007, s. 101 -102.

¹²¹ P. Lenik, *Motywatory pozapłacowe, czyli droga do nowej jakości pracowników*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012, s.148.

Polski. Strategia ta określa cele, jak również identyfikuje obszary zakwalifikowane jako najważniejsze z punktu widzenia tych celów, na których będą skoncentrowane działania kraju. W opinii tej strategii pomimo znacznych zmian, jakie wprowadzono w ciągu ostatnich kilkunastu lat, w administracji publicznej nie udało się w pełni wdrożyć pożądaných technik zarządzania oraz systemów informatycznych. Nie usprawniono także zarządzania finansami publicznymi. W konsekwencji powoduje to wzrost braku zaufania do władz oraz instytucji publicznych. Dlatego też strategia ta za cel obrała sobie wdrożenie sprawnego oraz efektywnego wykorzystania technologii informacyjnych oraz komunikacyjnych, z pełnym dostępem społeczeństwa do informacji, a także ograniczonym do minimum obszarze interwencji administracji w życie zarówno prywatne, jak i gospodarcze obywateli.¹²² Obecnie trwa rok 2015, dopiero po jego zakończeniu będzie można ocenić, czy zamierzone cele dotyczące administracji publicznej w strategii zostały w pełni zrealizowane.

Dokument „Plan uporządkowania strategii rozwoju” określa jeden z elementów działania podjętego przez polski Rząd, jakim jest dokonanie hierarchii obowiązujących dokumentów strategicznych, a mianowicie strategii oraz programów rozwoju, w tym również programów wieloletnich. Projekt ten zawiera koncepcję odnoszącą się do zrationalizowania liczby obowiązujących strategii rozwoju. Podejmowane w tym obszarze działania mają na celu ograniczyć liczbę obowiązujących, a także opracowywanych dokumentów o charakterze strategicznym, w tym również strategii rozwoju, które przyjmowane są przez Radę Ministrów oraz ich systemowego uporządkowania. Ograniczenie liczby tych dokumentów umożliwi uzyskania większej przejrzystości procesu programowania strategicznego, bardziej efektywne wydatkowanie środków z budżetu państwa oraz w rezultacie skuteczniejszą realizację celów rozwojowych Polski w perspektywie zarówno średnio jak i długoterminowej. Plan uporządkowania strategii rozwoju przewiduje przede wszystkim:¹²³

- a) efektywność instytucji publicznych, czyli przyjazne, dostępne dla obywatela struktury oraz procedury;
- b) podnoszenie jakości kadr administracji rządowej i samorządowej z uwzględnieniem mechanizmów uczenia się przez całe życie;

¹²² Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Strategia Rozwoju Kraju 2007 – 2015*, Warszawa 2006, www.mir.gov.pl, [data dostępu 19.01.2015].

¹²³ Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego, *Plan uporządkowania strategii rozwoju*, Warszawa 2010, www.mir.gov.pl, [dostęp 20.01.2015].

- c) zarządzanie rozwojem państwa, a mianowicie wdrożenie nowoczesnych metody zarządzania, usprawnienie procesu planowania oraz zrealizowania polityk publicznych ;
- d) jakość tworzenia oraz wprowadzania instrumentów regulacyjnych, a także legislacyjnych ;
- e) sprawne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości;
- f) bezpieczeństwo publiczne, czyli ochrona przed zagrożeniami, klęskami oraz terroryzmem;
- g) prawa konsumenta - tworzenie bezpiecznego i przyjaznego konsumentom rynku;
- h) komunikacja i dialog pomiędzy państwem, a społeczeństwem;
- i) usługi publiczne, czyli jakość usług publicznych w obszarze administracji publicznej;
- j) zaufanie do instytucji publicznych, które opiera się na wspieraniu inicjatyw społecznych, współpracy samorządu oraz społeczeństwa obywatelskiego, udziału organizacji pozarządowych w realizacji zadań publicznych,
- k) instytucje społeczeństwa obywatelskiego, a więc partnerstwo publiczno-społeczne oraz prywatne, profesjonalizacja kadr organizacji.

Powyższe założenia Planu uporządkowania strategii rozwoju mają w ostateczności na celu sprawne funkcjonowanie administracji publicznej, bowiem efektywne jej działanie umożliwia zachowanie właściwych relacji pomiędzy państwem, a społeczeństwem.

Priorytet V – Dobre zarządzanie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki dotyczy przede wszystkim wsparcia struktur, jak również systemów administracji publicznej. Ponad to przewiduje wsparcie pracowników administracji, za pomocą podnoszenia kwalifikacji zawodowych. W głównej mierze przyczynia się do zapewnienia partnerskiego modelu współpracy administracji, a także partnerów społecznych oraz organizacji pozarządowych. Zasadniczym celem priorytetu jest podnoszenie potencjału administracji publicznej w zakresie stanowienia prawa, a także wzmacnianie zdolności administracji publicznej oraz wymiaru sprawiedliwości do świadczenia usług na wysokim poziomie. Dodatkowo dąży do

wspierania współpracy administracji publicznej oraz sektora pozarządowego w obszarze realizacji określonych zadań publicznych.¹²⁴

Wnioski

Reformy w administracji publicznej wprowadzane są w Polsce nieustannie w celu poprawienia jej jakości. Zmiany te na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat dotyczyły w głównej mierze modernizacji struktur administracyjnych jak również przemian w obszarze sposobów działania administracji. Zasadniczym powodem tych zmian były zarówno czynniki zewnętrzne jak i wewnętrzne. Pierwsze z nich wynikały ze swoistych oraz specyficznych uwarunkowań cywilizacyjnych, społecznych, politycznych, a także gospodarczych. Z kolei czynniki wewnętrzne wynikały z procesów umiędzynarodowienia administracji publicznej. Mimo wprowadzenia wielu reform w zakresie administracji publicznej konieczne jest ciągle jej udoskonalanie. W obliczu tych reform istotne jest racjonalne zarządzanie budżetem państwa. Właściwe zainwestowane środki finansowe w przemiany administracji publicznej mogą przynieść wiele korzyści zarówno państwu jak i obywatelom. Proces wdrażania reform nie jest łatwy i wymaga przede wszystkim czasu na zrealizowanie jego założeń. Powyżej przedstawione aktualnie obowiązujące strategie reform w administracji publicznej wobec trudności budżetowych są podstawą jej ulepszenia oraz podwyższenia jakości. Niezbędnym warunkiem wprowadzenia zmian organizacyjnych usprawniających działalność administracji publicznej na obszarze Polski jest wspieranie kultury organizacyjnej w urzędach. Konieczne jest zatem zainicjowanie mechanizmów zarządzania zmianą, narzędzi planowania, organizacji, a także wzmocnienie kompetencji kadr.

¹²⁴ www.kapitalludzki.gov.pl

Bibliografia:

1. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2010.
2. M. Boni, *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2006, www.mpips.gov.pl [dostęp 17.01.2015].
3. Z. Cieślak, [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) Z. Niewiadomski, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2011.
4. S. Cieślak, *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2004.
5. <http://januszgierszewski.pl/wp-content/uploads/2014/06/Administracja-Publiczna.-Skrypt..pdf>
6. J. Jeżewski, *Administracja publiczna* [w:] *Encyklopedia prawa*, (red.) U. Kaliny – Prasznic, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2006.
7. P. Lenik, *Motywatory pozapłacowe, czyli droga do nowej jakości pracowników*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.
8. Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego, *Plan uporządkowania strategii rozwoju*, Warszawa 2010, www.mir.gov.pl, [dostęp 20.01.2015].
9. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Strategia Rozwoju Kraju 2007 – 2015*, Warszawa 2006, www.mir.gov.pl, [data dostępu 19.01.2015].
10. A. Naworól, *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2007.
11. E. J. Nowacka, *Ustrój administracji publicznej*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2000.
12. www.kapitalludzki.gov.pl
13. www.raportppolska2030.pl
14. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Kraków 2006.

Rozdział VIII

Decyzje administracyjne jako przedmiot informacji publicznej – problemy praktyczne postępowania przed organem administracji publicznej prowadzonego w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej

Kazimierz Pawlik¹²⁵

Wstęp

Procedura dostępu do informacji publicznej ma gwarantować obywatelom możliwość uzyskania wiedzy o działaniach szeroko rozumianych władz publicznych. Do działań tych należy także rozstrzyganie aktem administracyjnym indywidualnych praw i obowiązków poprzez wydawanie decyzji administracyjnych. Obecnie, pomimo wcześniejszych wątpliwości, uznaje się już, że decyzje administracyjne stanowią przedmiot informacji publicznej. Warto przyjrzeć się, jakie przesłanki przemawiają za objęciem decyzji administracyjnych zakresem przedmiotowym prawa do informacji publicznej a przez pryzmat bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych wskazać, jakie praktyczne problemy występują przy udostępnieniu treści decyzji administracyjnych.

I. Przedmiot informacji publicznej

Zakres przedmiotowy prawa dostępu do informacji publicznej budzi w praktyce wiele kontrowersji, co związane jest z nieprecyzyjnym określenie zastosowanym przez ustawodawcę¹²⁶. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (dalej: udip) wskazuje się, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną i podlega udostępnieniu. Pojawiających się wątpliwości dotyczących zakresu informacji publicznej nie rozstrzyga równie ogólny zapis zawarty w

¹²⁵ **Kazimierz Pawlik**- doktorant na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, gdzie przygotowuje pracę doktorską na temat kontroli władzy przez pryzmat dostępu do informacji publicznej. Zawodowo jako radca prawny prowadzi własną kancelarię, a do zakresu jego specjalizacji należy prawo administracyjne ze szczególnym uwzględnieniem prawa budowlanego i planowania przestrzennego. Jest autorem ponad 200-tu artykułów publikowanych w takich periodykach jak *Gazeta Samorządu i Administracji*, *Inwestycje Sektora Publicznego*, *Sekretarz gminy i organizacja urzędu* czy *Inwestor*. Wraz z prof. dr hab. Radosławem Zenderowskim wydał monografię *Dyplom z Internetu*.

¹²⁶ Por. M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002, s. 119.

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., która w art. 61 ust. 1 statuuje prawo obywatela do uzyskania informacji o działalności organów władzy oraz osób pełniących funkcje publiczne, w tym o działalności innych podmiotów w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Rozwijając definicję konstytucyjną w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntował się pogląd, że przedmiotem informacji publicznej 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*¹²⁷.

Celem uszczegółowienia zakresu rzeczowego prawa do informacji publicznej, ale również *wprowadzenia pewnej metodologii w posługiwaniu się pewnymi pojęciami w całym obszarze informacji publicznej*¹²⁸ ustawodawca w art. 6 udiip zawarł katalog informacji, które mają charakter informacji publicznych. W orzecznictwie podkreśla się jednak, że zawarty w powołanym przepisie katalog nie ma charakteru zamkniętego i wskazuje jedynie na dziedziny, które w szczególności możemy zaliczyć do pojęcia informacji publicznej¹²⁹. W konsekwencji za nieprawidłowy należałoby uznać pogląd uzależniający zakwalifikowanie danej informacji do katalogu informacji publicznych pod warunkiem literalnego jej wskazania w art. 6 udiip.

II. Decyzja administracyjna

Ustawodawca w żadnym akcie nie wymienił wprost decyzji administracyjnej jako przedmiotu informacji publicznej. Celem oceny, czy decyzja administracyjna kwalifikuje się do rzeczowego zakresu prawa do informacji publicznej warto odwołać się do art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a udiip, który wskazuje, że udostępnieniu podlega w szczególności informacja o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć. Na tej podstawie w orzecznictwie zwrócono uwagę, że *decyzje administracyjne bez wątpienia są wiadomością "wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne". Informacja o rozstrzygnięciach podejmowanych przez organy administracji publicznej w sprawach administracyjnych jest informacją o działalności tych*

¹²⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2002 r., sygn. akt II SA 1956/02, publ. Monitor Prawniczy Nr 2002/23/1059; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2002 r., sygn. akt II SA 4059/02, publ. Monitor Prawniczy Nr 2003/10/436.

¹²⁸ T. Aleksandrowicz, Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej, Warszawa 2008, s. 195.

¹²⁹ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2013 r., sygn. akt I OSK 1004/13, niepubl.

organów. (...) Decyzje rozstrzygają sprawy administracyjne i jako akty administracyjne indywidualne stanowią dokumenty urzędowe w rozumieniu art. 6 pkt 4 lit. audip. Reasumując przyjąć należy, iż treść decyzji stanowi nie tylko w myśl art. 1 ust. 1 udip informację o sprawach publicznych, ale stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. audip, będąc rodzajem informacji dotyczącej treści i postaci dokumentów urzędowych, podlega udostępnieniu w trybie i na zasadach w niej określonych¹³⁰. Wskazuje się również, że decyzje administracyjne stanowią technicznie składnik akt sprawy administracyjnej, a te jako odnoszące się do działalności podmiotów publicznych stanowią informację publiczną¹³¹. Na marginesie warto powtórzyć za piśmiennictwem, że mówiąc o informacji publicznej stosuje się pewne uproszczenie myląc często informację z jej materialnym odzwierciedleniem¹³². Dlatego sama decyzja administracyjna jest nie tyle informacją publiczną, co jej nośnikiem.

Dla uznania decyzji administracyjnej za przedmiot (względnie nośnik) informacji publicznej bez znaczenia pozostaje motywacja podmiotu występującego o udostępnienie treści decyzji, a w szczególności to, czy wnioskodawca w istocie domaga się uzyskania wglądu do decyzji lub kopii decyzji w celu publicznym czy dla realizacji własnego interesu prywatnego. Sądy administracyjne wyrażają słuszny pogląd, że o charakterze informacji publicznej nie decyduje cel, dla którego zgłoszono żądanie jej udostępnienia, a treść informacji. Istotne jest bowiem to, aby była to informacja o sprawach publicznych. Przez ten pryzmat należy więc badać charakter spornej informacji, a powody, dla których obywatel występuje o jej udostępnienie, nie mogą rzutować na tę ocenę. Gdyby bowiem przyjąć argumentację przeciwną, to prowadziłoby to do konsekwencji do wniosku, iż ta sama informacja, w zależności od celu dla którego jest pozyskiwana, mogłaby raz być informacją publiczną, zaś innym razem nie posiadać tego przymiotu¹³³.

Podobnie nie ma znaczenia dla możliwości zakwalifikowania decyzji administracyjnej jako informacji publicznej to, czy decyzja administracyjna ze względu na swój przedmiot rozstrzyga wyłącznie indywidualne (prywatne) interesy strony. Nawet bowiem w takim przypadku pozostaje aktem administracyjnym wytworzonym przez władze publiczne i

¹³⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 19 listopada 2014 r., sygn. akt II SAB/Bk 73/14, niepubl.

¹³¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. akt II SAB/Ol 67/11, niepubl.

¹³² Szerzej na ten temat: T. Aleksandrowicz, op. cit., s. 96-98.

¹³³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt II SAB/Wa 637/13, niepubl.

stanowi źródło informacji o działalności organu, który decyzję wydał. Natomiast w takim przypadku organ powinien ze względu na ochronę prywatności strony postępowania dokonać niezbędnej anonimizacji treści decyzji, a w skrajnej sytuacji nawet odmówić udostępnienia informacji ze względu na prywatność osoby fizycznej w oparciu o art. 5 ust. 2 u.d.p.

III. Problemy praktyczne udostępnienia decyzji

Z udostępnieniem treści decyzji administracyjnej w trybie informacji publicznej wiążą się istotne problemy praktyczne, z których większość udało się już rozwiązać w oparciu o bogate orzecznictwo sądów administracyjnych. Do najczęściej występujących problemów możemy zaliczyć kwestie udostępnienia dokumentów akceptowanych decyzją administracyjną, udostępnienia treści decyzji przez organ, który decyzji nie wydał czy wreszcie wpływ konieczności anonimizacji decyzji na możliwość jej udostępnienia.

Niektóre decyzje administracyjne, które mogą podlegać udostępnieniu w trybie informacji publicznej, mają złożony charakter. Dotyczy to decyzji zawierających załączniki stanowiące ich integralną część (np. decyzje ustalające warunki zabudowy) oraz decyzji akceptujących dokumenty o prywatnoprawnym charakterze (np. decyzje o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę). W praktyce nie budzi wątpliwości, że decyzje zawierające załączniki podlegają udostępnieniu wraz z tymi załącznikami. Problemem praktycznym okazuje się natomiast ocena, czy możliwe jest udostępnienie wraz z decyzją administracyjną dokumentu, który nie został stworzony przez organ administracji publicznej, a który jednocześnie został decyzją administracyjną zaakceptowany. Kwestia ta była szeroko omawiana przez orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie możliwości udostępnienia projektu budowlanego, który będąc dokumentem stworzonym na zlecenie inwestora i stanowiącym załącznik do wniosku o pozwolenie na budowę, podlega zatwierdzeniu przez organ administracji architektoniczno-budowlanej w decyzji o pozwoleniu na budowę. W orzecznictwie wskazano, że skoro projekt budowlany podlega zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę, to tym samym staje się integralną częścią rozstrzygnięcia administracyjnego¹³⁴ i w konsekwencji wraz z tym rozstrzygnięciem podlega udostępnieniu w trybie u.d.p. Dokument taki przez fakt, że staje się częścią merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej traci swój wyłącznie prywatnoprawny charakter. Dlatego należy

¹³⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 listopada 2007 r., sygn. akt IV SA/Po 656/07, niepubl.; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 8 czerwca 2006 r., sygn. akt II SAB/Lu 19/06, niepubl.

uznać, że w każdym przypadku, w którym decyzją administracyjną dochodzi do akceptacji dokumentu prywatnego, dokument ten powinien zostać wraz z decyzją zostać uznany za nośnik informacji publicznej.

W świetle art. 4 ust. 3 udi¹³⁵ do udostępnienia informacji publicznej zobowiązane są podmioty będące w posiadaniu takiej informacji. Dlatego w orzecnictwie słusznie uznaje się, że *obowiązek informacyjny organu publicznego nie musi być adekwatny do ustalonego zakresu jego działania, ale jest tylko i wyłącznie konsekwencją faktu dysponowania przez organ daną informacją*¹³⁵. W konsekwencji do przesłanek udostępnienia informacji publicznej nie można zaliczyć faktu wytworzenia określonej informacji przez organ w zakresie swoich kompetencji. Dlatego także decyzja administracyjna, która nie została wydana przez organ administracji publicznej, ale znajduje się w jego zasobach, np. skierowana została do organu jako strony postępowania, podlega udostępnieniu w trybie informacji publicznej.

Z udostępnieniem treści decyzji wiąże się konieczność podjęcia przez organ administracji publicznej działań zmierzających do tego, aby w wyniku udostępnienia informacji nie doszło do ujawnienia danych istotnych z punktu widzenia prywatności osób fizycznych. Celowi temu służy proces anonimizacji udostępnianych danych, który w literaturze określany jest jako „zabiałkowanie” fragmentu tekstu lub automatyczne uczynienie nieczytelnym fragmentu tekstu, który zawiera dane niepodlegające udostępnieniu¹³⁶. W orzecnictwie wskazuje się, że *anonimizacja decyzji, polegająca na wykreśleniu z niej niektórych elementów formalnych, dotyczących danych osobowych stron bez naruszenia samego rozstrzygnięcia administracyjnego*¹³⁷. Ponieważ czynność anonimizacji może w przypadku niektórych decyzji być bardzo pracochłonna, to pojawiła się wątpliwość, czy anonimizacja jest formą przetworzenia informacji. W przypadku odpowiedzi pozytywnej organ musiałby zastosować art. 3 ust. 1 pkt 1 udi¹³⁷ i wezwać wnioskodawcę do wykazania, że udostępnienie wnioskowanej decyzji administracyjnej jako zawierającej informacje przetworzone jest szczególnie istotne dla interesu publicznego. Sądy administracyjne wskazują jednak, że *sam fakt czasochłonnego procesu odnajdywania żądanej informacji, czy też jej porządkowania, nie stanowi o*

¹³⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 sierpnia 2005 r., sygn. akt OSK 1931/04, niepubl.

¹³⁶ P. Sitniewski, *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2014, s. 119.

¹³⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 7 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1354/11, niepubl.

*przetworzeniu informacji publicznej, albowiem taka informacja nie jest informacją nową*¹³⁸. Dlatego informacje, które wymagają dla ich zgodnego z prawem wyłącznie wykreślenia elementów formalnych dotyczących danych osobowych traktowane są jako tzw. informacje proste, czyli nieprzetworzone, bowiem w wyniku zastosowania anonimizacji nie dochodzi do powstania nowej informacji a działania organu sprowadzają się w tym przypadku tylko do czynności technicznych¹³⁹. Również bardziej skomplikowane działania polegające na usunięciu z treści decyzji fragmentów zawierających tajemnice prawnie chronione nie może być traktowane jako równoznaczne z przetworzeniem informacji¹⁴⁰. Dlatego udostępnienie treści decyzji administracyjnej ze względu na konieczność anonimizacji danych nie może być uzależnione od wykazania przez wnioskodawcę istnienia szczególnego interesu publicznego przemawiającego za udostępnieniem decyzji.

Wnioski

Reasumując należy stwierdzić, że decyzja administracyjna jako dokument urzędowy zawierający m.in. informacje o działalności organów administracji publicznej jest nośnikiem informacji publicznej i co do zasady podlega udostępnieniu w trybie dostępu do informacji publicznej. Dla możliwości udostępnienia treści decyzji bez znaczenia jest motywacja wnioskodawcy, zaś nawet jeżeli udostępnienie musi poprzedzić pracochłonny proces anonimizacji decyzji przesłanką jej udostępnienia nie może być istnienie szczególnego interesu publicznego jako motywu działania wnioskodawcy. Udostępnieniu powinna podlegać nie tylko sama decyzja, ale również załączniki do decyzji, które stanowią jej integralną część. Jeśli rozstrzygnięciem decyzji objęta jest akceptacja dokumentu prywatnego, to dokument ten traci przez to swój prywatnoprawny charakter i podlega udostępnieniu wraz z decyzją. Decyzje administracyjną powinien przy tym udostępnić nie tylko organ, który wcześniej ją wydał, ale każdy organ posiadający w swoich zasobach kopię wnioskowanej decyzji.

Zestawienie bibliograficzne:

¹³⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt VIII SA/Wa 26/14, niepubl.

¹³⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 955/12, niepubl.

¹⁴⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. akt VIII SA/Wa 1072/11, niepubl.

Akty prawne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483z późn. zm.)
- ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 782 z późn. zm.)

Orzecznictwo:

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 19 listopada 2014 r., sygn. II SAB/Bk 73/14, niepubl.
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt VIII SA/Wa 26/14, niepubl.
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt II SAB/Wa 637/13
- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 lipca 2013 r., sygn. akt I OSK 1004/13, niepubl.
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. akt VIII SA/Wa 1072/11, niepubl.
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 11 czerwca 2013r., sygn. akt II SA/Bd 955/12, niepubl.
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. akt II SAB/Ol 67/11, niepubl.
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowa z dnia 7 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Kr 1354/11, niepubl.
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 listopada 2007 r., sygn. akt IV SA/Po 656/07, niepubl.
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 8 czerwca 2006 r., sygn. akt II SAB/Lu 19/06, niepubl.
- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 sierpnia 2005 r., sygn. akt OSK 1931/04, niepubl.
- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2002 r., sygn. akt II SA 1956/02, publ. *Monitor Prawniczy* Nr 2002/23/1059

- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 marca 2002 r., sygn. akt II SA 4059/02, publ. *Monitor Prawniczy* Nr 2003/10/436

Publikacje naukowe:

- Aleksandrowicz T., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Warszawa 2008
- Mucha M., *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wrocław 2002
- Sitniewski P., *Dostęp do informacji publicznej*, Warszawa 2014

Rozdział IX

Wydawanie zaświadczeń w świetle Kodeksu Postępowania Administracyjnego- pola konfliktu

Julita Romanowska¹⁴¹

Wstęp

Zaświadczenia wydawane są przez właściwy urząd (organ administracji publicznej), według kompetencji określonych w odrębnych przepisach, a także w trybie określonym w Kodeksie Postępowania Administracyjnego, co uregulowane zostało w art. 217-220 ww. kodeksu. W literaturze występują różne opinie na temat prawnego charakteru zaświadczenia, które nie jest decyzją.

Wydanie zaświadczenia następuje na wniosek zainteresowanego, a nie z urzędu. W sprawach zaświadczeń zastosowanie mają przepisy ogólne postępowania administracyjnego – zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, zasada praworządności, zasada dochodzenia prawdy obiektywnej, zasada pogłębiania zaufania obywateli do organu państwa oraz świadomości i kultury prawnej obywateli, zasada udzielania pomocy prawnej.

Organ winien wydać zaświadczenie zainteresowanej osobie niezwłocznie, lecz jeżeli w celu jego wydania konieczne jest uzasadnienie pewnych okoliczności, wtedy organ powinien wydać je bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie siedmiu dni od złożenia wniosku.¹⁴² Organ administracyjny musi być wyposażony przez prawo administracyjne w zdolność działania i zdolność podejmowania działań prawnych w imieniu administracji publicznej.¹⁴³

¹⁴¹ **Julita Romanowska-** Studentka Administracji I roku studiów magisterskich na Uniwersytecie Technologiczno- Humanistycznym w Radomiu. Członkini Studenckiego Koła Administratystów „SKAUTH”.

¹⁴² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. *Kodeks Postępowania Administracyjnego*, Dz.U. z 2012r., Nr 186, poz. 1529

¹⁴³ J. Filipek, *Prawo administracyjne – instytucje ogólne*, Kraków 2003

II Pojęcie i tryb wydawania zaświadczeń

Definiując pojęcie zaświadczenia można określić je jako urzędowe dokumenty poświadczające pewien fakt lub stan wiedzy. Zaświadczenie musi zostać wydane przez organ administracji publicznej oraz musi być zgodne z Kodeksem Postępowania Administracyjnego.

Zaświadczenie to dokument urzędowy, wobec tego organ winien wydać je na piśmie z oznaczeniem organu wydającego, datą wydania, wskazaniem adresata, osnovę a także podpisem pracownika organu. Przyjmuje się, iż zaświadczenie jest dowodem potwierdzającym stwierdzonych w nim okoliczności w dacie jego wydania, a nie w dacie jego okazania. Zaświadczenia wydawane przez organ mogą się różnić formą.

Status prawny osoby, starającej się o zaświadczenie postrzegać należy poprzez art. 30 KPA.

Elementem wspólnym dla instytucji strony w postępowaniu administracyjnym, a także dla instytucji osoby ubiegającej się o zaświadczenie pozostaje zdolność prawna oraz zdolność do czynności prawnych.

Zaświadczenie nie jest aktem administracyjnym a jedynie czynnością faktyczną lub materialno-techniczną.¹⁴⁴ Wydaje się je jeżeli przepis prawa wymaga urzędowego potwierdzenia stanu prawnego, określonych faktów, albo jeśli osoba chce otrzymać zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego.¹⁴⁵ Zaświadczenie nie ogranicza ani nie przyznaje żadnych uprawnień co nie zmienia sytuacji prawnej adresata. Są one jedynie oświadczeniami wiedzy tzn. organ administracji wydający zaświadczenie stwierdza to co mu wiadome, a nie rozstrzyga sprawy.¹⁴⁶ Zaświadczenie posiada moc dowodową dla dokumentów urzędowych.

Może być wydawane wielokrotnie, nie ma potrzeby uchylania poprzedniego jeśli np. uległ zmianie stan faktyczny albo stan prawny, którego owe zaświadczenie dotyczy. Jest ono pochodną powstałych już faktów bądź stanu prawnego. Wraz ze zmianą stanu

¹⁴⁴ C. Banasiński, *Zaświadczenie jako warunek złożenia wniosku o podjęcie działalności koncesjonowanej*, 1996

¹⁴⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r., *Kodeks postępowania administracyjnego*

¹⁴⁶ P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2004

prawnego lub faktów przekształcają się w nieaktualne, dlatego też istnieje możliwość wydania nowego zaświadczenia, odpowiadającemu aktualnym faktom bądź aktualnemu stanowi prawnemu. Uchylenie zaświadczeń nie jest dopuszczalne w następstwie wznowienia postępowania i ustalenia nieważności wadliwego zaświadczenia.

Wydanie zaświadczenia z urzędu nie jest możliwe. O zaświadczenie może starać się wyłącznie osoba, która znajduje się poza strukturą aparatu administracji publicznej. Postulat strony może zostać wniesiony *„pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej utworzoną na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne”*(art. 63§1).¹⁴⁷

Według artykułu 218 Kodeksu Postępowania Administracyjnego organ administracji publicznej obowiązany jest wydać zaświadczenie, gdy chodzi o potwierdzenie faktów albo stanu prawnego, wynikających z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestrów bądź z innych danych znajdujących się w jego posiadaniu. Organ administracji publicznej, przed wydaniem zaświadczenia, może przeprowadzić w koniecznym zakresie postępowanie wyjaśniające.¹⁴⁸

W praktyce pojawić się może także taki przypadek, w którym w danym stanie faktycznym

i prawnym zostanie wystawione zaświadczenie z nimi niezgodne, czyli wadliwe.

Wydanie zaświadczenia na wniosek istotnie podlega opłacie skarbowej w wysokości zależnej od rodzaju zaświadczenia, określonego zgodnie z Ustawą z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej.¹⁴⁹

Według artykułu 1. §1. ww. ustawy opłacie skarbowej podlega:

1) w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej:

a) dokonanie czynności urzędowej na podstawie zgłoszenia lub na wniosek,

¹⁴⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r., *Kodeks ...*

¹⁴⁸ Tamże

¹⁴⁹ Ustawa z dnia 16 listopada 2006r. o opłacie skarbowej, Dz.U. 2006 Nr 225 poz. 1635

b) wydanie zaświadczenia na wniosek,

c) wydanie zezwolenia (pozwolenia, koncesji);

2) złożenie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpisu, wypisu lub kopii – w sprawie z zakresu administracji publicznej lub w postępowaniu sądowym.

2. Opłacie skarbowej podlega również dokonanie czynności urzędowej, wydanie zaświadczenia oraz zezwolenia (pozwolenia) przez podmiot inny niż organ administracji rządowej i samorządowej, w związku z wykonywaniem zadań z zakresu administracji publicznej, a także złożenie w takim podmiocie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpisu, wypisu lub kopii.¹⁵⁰

Ustawa ta lub przepisy szczególne przewidują szereg wyjątków, które nie podlegają opłacie np. wydanie zaświadczenia w sprawach alimentacyjnych, świadczeń socjalnych, zatrudnienia oraz zwolnień np. jednostki samorządu terytorialnego.

Należy jednak stwierdzić, iż wydawanie zaświadczeń jest ważną funkcją sprawowaną przez urzędy, bowiem zaświadczenia są dokumentami wykorzystywanymi w wielu ważnych dziedzinach życia.

Odmowa wydania zaświadczenia

W niektórych sytuacjach organ administracji jest zobowiązany do odmowy wydania zaświadczenia według art.219 Kodeksu Postępowania Administracyjnego. Pierwszą z nich jest brak stwierdzenia wskazanych przesłanek w art. 217§2:

- 1. Urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa,*
- 2. Osoba ubiegająca się o zaświadczenie ze względu na swój interes prawny w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego¹⁵¹.*

¹⁵⁰Tamże

¹⁵¹Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r., Kodeks...

Drugą przesłanką do odmowy wydania zaświadczenia może być brak właściwości organu. Mianowicie organ administracji winien jest badać swoje właściwości z urzędu i nie zgodzić się na wydanie zaświadczenia, w przypadku kiedy wnioskodawca wymaga potwierdzenia zaświadczeniem stanu prawnego bądź faktów nie mieszczących się w zakresie właściwości organów.

Kolejną przesłanką są przepisy wyłączające dostęp do informacji określonego rodzaju wedle ustawy z 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych¹⁵² i ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁵³. Dotyczy to zaświadczenia o treści wymaganej przez wnioskodawcę.

Organ ma prawo odmówić również wydania zaświadczenia kiedy nie może potwierdzić dokonanych faktów lub stanu prawnego na podstawie danych które posiada.

Tylko osobie ubiegającej się o zaświadczenie przysługuje zażalenie na postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia lub o odmowie wydania zaświadczenia o żądanej treści i tylko ta osoba ma prawo wnieść skargę do sądu administracyjnego na postanowienie organu odwoławczego.

Należy jednak zwrócić uwagę na to, że organ który rozpatruje postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia, nie posiada uprawnień aby takie zaświadczenie wydać.

Odmowa wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie (art. 219 k.p.a.).¹⁵⁴

W takiej sytuacji należy złożyć zażalenie do organu wyższego stopnia w terminie 7 dni. Zażalenie nie przysługuje na wydanie zaświadczenia, np. w przypadku kiedy organ wydał już zaświadczenie ale zawierało inną treść niż ubiegala się strona- w takiej sytuacji nie jest dopuszczalne złożenie zażalenia. Taka sytuacja świadczy o nieprawidłowym działaniu organu, niezgodnym z przepisami Kodeksu Postępowania Administracyjnego.

Ograniczenia w sprawie żądania zaświadczenia

Według artykułu 220. § 1.*Organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli:*

1) znane są one organowi z urzędu,

¹⁵²Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. 2010 nr 182 poz. 1228

¹⁵³Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U. z 2014 poz. 1182

¹⁵⁴Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r., Kodeks...

2) możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie:

- a) posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych,
- b) rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
- c) wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
- d) przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych).

§ 2. Organ administracji publicznej żądający od strony lub innego uczestnika postępowania zaświadczenia albo oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego jest obowiązany wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia tych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia albo oświadczenia.¹⁵⁵

Celem tego przepisu jest ograniczenie możliwości żądania od obywateli przedstawiania zaświadczeń. Przepis ten został ukierunkowany do organów administracji, które prowadzą postępowanie ogólne, a nie postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń.¹⁵⁶ Zgodnie z powszechnie obowiązującą zasadą praworządności, organ administracji publicznej żądający od strony zaświadczenia jest zobowiązany wskazać przepis prawa, który wymaga potwierdzenia stanu prawnego lub faktów poprzez zaświadczenie.¹⁵⁷ W ten sposób ustawodawca zamierza ograniczyć zbytecznych formalizmów i utemperować niepotrzebną biurokrację.

¹⁵⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r., *Kodeks...*

¹⁵⁶ P. Przybysz, *Kodeks postępowania...*

¹⁵⁷ K. Chorąży, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne, sądowoadministracyjne*, wyd. IV, WoltersKluwer, 2009

III Zakończenie

Postępowanie dotyczące wydawania zaświadczeń jest szczególnym rodzajem aktywności organów publicznych, który został uregulowany w rozdziale VII Kodeksu Postępowania Administracyjnego. Artykuł 217 opisuje tryb wydawania zaświadczeń oraz stanowi, że zaświadczenia powinny być wydawane bez zbędnej zwłoki. Artykuł 218 dotyczy obowiązku wydawania zaświadczeń przez organ administracji publicznej, kiedy chodzi o potwierdzenie faktów albo stanu prawnego. W artykule 219 mowa jest o odmowie wydania zaświadczenia przez organ administracji publicznej, choćby ze względu na brak właściwości organu, na które przysługuje zażalenie. Natomiast art.220 opisuje ograniczenia organu w sprawie żądania zaświadczenia.

Problematyka wydawania zaświadczeń w świetle przepisów Kodeksu Postępowania Administracyjnego rodzi wiele pól konfliktu. Należy przeznaczyć więcej czasu na przepisy dotyczące wydawania zaświadczeń i jego odmowy , a tym samym podjąć próbę ich dopracowania, aby ułatwić w przyszłości prowadzenie takich postępowań.

Bibliografia

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. 2010 nr 182 poz. 1228
2. Ustawa z dnia 16 listopada 2006r. o opłacie skarbowej, Dz.U. 2006 Nr 225 poz. 1635
3. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U. z 2014 poz. 1182
4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks Postępowania Administracyjnego Dz.U. z 2012r., Nr 186, poz. 1529

Literatura

1. C. Banasiński, Zaświadczenie jako warunek złożenia wniosku o podjęcie działalności koncesjonowanej, 1996
2. E. Ochendowski, „Prawo administracyjne – część ogólna”, Toruń 1997
3. J. Filipek, Prawo administracyjne – instytucje ogólne, Kraków 2003
4. K. Chorąży, Postępowanie administracyjne, egzekucyjne, sądowoadministracyjne, wyd.IV, WoltersKluwer, 2009
5. P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, LexisNexis, Warszawa 2004

Rozdział X

Standardy etyczne postępowania administracji publicznej

Bartłomiej Składanek¹⁵⁸

Wstęp

Etyka jest nauką o moralności, określa zasady moralnego postępowania oraz reguluje postawy jednych ludzi wobec drugih. Etykę możemy zdefiniować również jako ogół zasad i norm postępowania, które obowiązują w danej społeczności¹⁵⁹. Koncentruje się wokół pytań: czym jest dobro, sumienie, odpowiedzialność, powinność moralna. Jaki jest cel i sens ludzkiego bytu, egzystencji oraz jaki jest wpływ działania moralnie dobrego i moralnie złego na naturę i społeczeństwo. Można ją też określić jako działanie zmierzające do dobra¹⁶⁰. Etyka skupia się na analizie i ocenie ukształtowanych norm etycznych, które z reguły są nieuświadomione oraz na wypracowaniu logicznych metod rozstrzygania aktualnie i w przyszłości¹⁶¹.

I. Działania patologiczne w administracji publicznej.

Omawiając problem patologii we współczesnej administracji publicznej należy pamiętać o zagadnieniach infrastruktury etycznej, które dotyczą samej administracji oraz jej funkcjonariuszy. Powszechnie coraz częściej i zauważalnie uwzględnia się jakość i skuteczność zarządzania sprawami publicznymi¹⁶². Okres transformacji ustrojowo-prawnej, przemian społeczno-politycznych uzyskał wiele nieprawidłowości, co wiązało się z pojawieniem zjawiska patologii w sektorze publicznym. Jest to powodem licznych refleksji

¹⁵⁸ **Bartłomiej Składanek**- student II roku na kierunku Administracja na Uniwersytecie Technologiczno-Humanistycznym w Radomiu, od 2013r. członek Studenckiego Koła Administratywistów „SKAUTH”.

¹⁵⁹ *Nowy słownik języka polskiego*, red. E. Sobol, PWN, Warszawa 2003, str. 191.

¹⁶⁰ J. Filek, *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, MSAP AE Kraków, Kraków 2004, str.21-23.

¹⁶¹ P. Pratley, *Etyka w biznesie*, Wyd. Felberg, Warszawa 2000, str. 12-13.

¹⁶² T. Rabska, *Administracja publiczna w świetle integracji z Unią Europejską*, Samorząd Terytorialny, Białystok 2003, str. 4.

polskich i zagranicznych administratywistów¹⁶³. Przyczyn patologii można szukać w źródłach prawa, które są podstawą działań administracji. Główną przyczyną patologii jest zła legislacja, a w szczególności bezprawie legislacyjne, wydawanie aktów prawnych zawierających błędy legislacyjne, zjawisko inflacji prawa (nadprodukcja aktów prawnych), błędne rozwiązania prawne, brak stabilnych rozwiązań prawnych oraz brak precyzji i uporządkowania systemu prawa.

Patologia jest zjawiskiem socjologicznym, jednakże naruszenie norm prawnych kwalifikuje dane zachowanie jako negatywne i pozwala określić mianem dewiacyjnego w działaniach administracji¹⁶⁴. Najczęściej wskazywane zjawiska patologiczne w doktrynie zjawisk patologicznych w sektorze publicznym to: korupcja, nepotyzm, lobbing, biurokracja. Patologia w sensie prawnym kojarzona jest z korupcją i pojawia się wtedy, gdy urzędnik ma strukturalną możliwość arbitralnego rozstrzygania w sprawach urzędowych. Zagrożenie korupcji wzrasta, kiedy spotykamy się z brakiem przejrzystości, złym prawem oraz działaniami nieformalnymi. Dotyczy ona głównie sfery zamówień publicznych tzn. sfery, gdzie wydankuje się pieniądze publiczne na zakupy produktów i usług potrzeb administracji¹⁶⁵. Patologia jednak nie zawsze dotyczy sektora publicznego i nie zawsze wiąże się z pieniędzem. Współcześnie mówimy na przykład o nadużywaniu stanowisk publicznych, prowadzeniu działalności sprzecznej z obowiązkami publicznymi czy patologicznej partyjności. Zjawiska patologiczne są między innymi skutkiem ubocznym wadliwych rozwiązań prawno-organizacyjnych i strukturalnych. Brak zdolności do reagowania na problemy, procedury funkcjonowania urzędów niedostosowane do aktualnie panujących warunków, nieskuteczne wykorzystywanie zasobów czy nieodpowiednie do możliwości wypełnianie ról programowania rozwoju. To tylko nieliczne aspekty które wymagają głębokiej analizy i reformacji. Aby efektywnie i skutecznie zarządzać sprawami publicznymi trzeba dobrze funkcjonującej administracji. Wydajność administracji uzależniona jest od funkcjonariuszy, dlatego też potrzebna jest profesjonalnie wykształcona i przygotowana służba publiczna, która zagwarantuje wysoką jakość świadczonych usług. Innym wyzwaniem związanym z administracją publiczną jest rozwój wspólnego i obustronnego zaufania i dobrej woli zarówno polityków, jak i urzędników w działaniach na rzecz dobra publicznego. Zaleca się wówczas aby zwierzchnicy polityczni oraz urzędnicy służby cywilnej, bazowali na tych samych wartościach konstytucyjnych, postępowali fair play i dochodzili do zadowolających

¹⁶³J.P. Hudzik, W. Woźniak (red.), *Sfera publiczna. Kondycja – przejawy – przemiany*, Lublin 2006, str.51-55.

¹⁶⁴P. Szreniawski, *Socjologia administracji- zarys wykładu*, Lublin 2008, str.10-25.

¹⁶⁵J. Czaputowicz, *Patologie w administracji publicznej- zagadnienia wprowadzające*, Administracja Publiczna Nr 1 (13), WSAP Białystok, Białystok 2009, str. 65-70.

rezultatów¹⁶⁶. Urzędnik administracji jako przedstawiciel instytucji państwa powinien wyróżniać się takimi cechami, jak uczciwość, rzetelność, wiarygodność, nieskazitelnosc. Dodatkowo swoim postępowaniem powinien dawać dobry przykład, jak również godnie reprezentować swoją instytucję. Ważnym źródłem motywacji w kontekście zasad pracy urzędniczej jest wzajemna współpraca i partycypacja. Zatem każdy kto chce załatwić jakąś sprawę w urzędzie, powinien móc spostrzec, że panowaniu prawa współtowarzyszy życzliwość i szacunek dla interesantów. Powinno się przecież uznać, że administracja jest dla ludzi, a nie przeciw ludziom. Etyka urzędnicza opiera się na intelektualizmie etycznym, z czego wynika, że im bardziej rozbudowana jest infrastruktura etyczna, tym więcej uda się uniknąć działań nieetycznych, wtedy gdy podmioty działające dysponują wiedzą etyczną w większym zakresie. Infrastrukturę etyczną możemy zdefiniować również jako tworzenie takich rozwiązań organizacyjno-prawnych, które będą się wzajemnie dopełniać i zmniejszać ryzyko wystąpienia patologii życia gospodarczego i społecznego¹⁶⁷.

Aby zmniejszyć ryzyko występowania zjawisk patologicznych potrzebne jest wytworzenie i przestrzeganie kultury urzędniczej. Nie jest to proste zadanie, bowiem standardy etyczne życia publicznego kształtowane są przez wiele czynników.

Właściwie funkcjonująca infrastruktura etyczna zapewnia wysokie standardy i jakość. Elementy te motywują do profesjonalnych zachowań. Przystosowanie się do zmiennych warunków i możliwości jest realne tylko wtedy, gdy administracja jest sprawna instytucjonalnie. Argumentem wystarczająco racjonalnym jest konieczność poszukiwania i otwierania się na nowe metody, które mogą w znacznym stopniu polepszyć relację obywatel-administracja publiczna. Fundamentem takiego rozumowania jest funkcja, jaką powinna spełniać administracja, oraz cel nadrzędny, jakim jest dobro wspólne.

II. Etyka w profesjach prawniczych.

Na początku tego rozdziału należałoby pochylić się nad pytaniem: czym jest etyka zawodowa, w jakich profesjach się ukazuje oraz jaka jest rola etyki zawodowej w profesjach prawniczych. Według specjalistów etyka zawodowa jest to zbiór norm moralnych skierowanych do profesjonalistów, które chronią interesy ich klientów. O etyce zawodowej

¹⁶⁶B. Kudrycka, *Dylematy urzędników administracji publicznej*, Białystok 1995, s. 110-111.

¹⁶⁷B. Kudrycka, M. Dębicki (red.), *Etyczne administrowanie. Wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, Warszawa 2000, s. 87.

możemy mówić wtedy, gdy klient powierza profesjonalście dobro, podczas gdy sam ma nieznaczną kontrolę nad jakością realizacji pracy. Zatem celem etyki zawodowej jest zakotwiczenie owej kontroli w osobowości samego profesjonalisty¹⁶⁸.

Zasady etyki radców prawnych

W Kodeksie Etyki Radcy Prawnego czytamy, iż „*Radca prawny wykonujący w sposób samodzielny i niezależny wolny zawód służy interesom wymiaru sprawiedliwości jak również tym, których prawa i wolności zostały mu powierzone w celu ochrony. Zawód radcy prawnego podlegający ochronie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi jedną z gwarancji poszanowania prawa. Jest to zawód zaufania publicznego respektujący ideały i obowiązki etyczne ukształtowane w toku jego wykonywania. Zdefiniowanie reguł postępowania w życiu zawodowym i samorządowym przyczynia się do godnego i uczciwego wykonywania zawodu radcy prawnego*”¹⁶⁹. Radca prawny ma obowiązki o charakterze etycznym i prawnym wobec:

- klienta
- sądów oraz innych organów, przed którymi radca prawny broni praw klienta lub występuje w jego imieniu
- innych radców prawnych i samorządu
- społeczeństwa, dla którego istnienie wolnego i niezależnego zawodu związanego z poszanowaniem dla zasad ustanowionych przez jego przedstawicieli jest podstawowym środkiem ochrony praw człowieka¹⁷⁰.

Omawiając zasady etyki zawodu radcy prawnego powinno się przede wszystkim dostrzec ich znaczenie dla prawidłowości prowadzenia obsługi prawnej w ramach wykonywania wolnego zawodu. Zdaje się zatem, że jest to podstawowy element zbliżenia zawodu radcy prawnego do zawodu adwokata, tym samym powodując ściślejsze związanie radcy prawnego z korporacją do której należy.

Wiadomym jest, że nie wszystkie elementy wyodrębniające wolny zawód wolno przypisać radcy prawnemu. Zależy to od charakteru, w którym prowadzi on obsługę prawną.

Do podstawowych cech wolnego zawodu, które przystają do specyfiki zawodu radcy

¹⁶⁸T.Romer, M. Najda, *Etyka dla sędziów. Rozważania*, red. A. Pollesch, E.Fonkowicz, WoltersKluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2007, str. 16-17.

¹⁶⁹*Kodeks etyki radcy prawnego*, Uchwała Nr 3/2014 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 22 listopada 2014r.

¹⁷⁰Ustawa z dnia 6 lipca 1982r o radcach prawnych, Dz.U. z 2010 nr 10 poz. 65 z późn.zm.

prawnego możemy zaliczyć:

- wysokie kwalifikacje i kompetencje zawodowe wsparte przygotowaniem praktycznym;
- czynności zawodowe wykonywane osobiście;
- więź o charakterze osobistym między wykonawcą, a odbiorcą świadczenia oparta na zaufaniu;
- samodzielność i niezależność w podejmowaniu decyzji;
- osobista odpowiedzialność za odpowiednie wykonanie świadczenia¹⁷¹.

Zasady etyki adwokackiej i sędziowskiej.

Zasady etyki adwokackiej wynikają z norm etycznych przystosowanych do zawodu adwokata. Adwokat ma obowiązek przestrzegać norm etycznych oraz strzec godności zawodu adwokackiego¹⁷². Etyka adwokacka musi uwzględniać specjalne zadania i właściwości adwokatury, w tym także funkcje publiczne adwokatury jako współczynnik wymiaru sprawiedliwości. Wśród czynników wpływających na etykę adwokacką należy wymienić stosunek do sądu, do klienta i do kolegów adwokatów. W związku z tym normy etyki adwokackiej, które naturalnie są i muszą być szersze od norm etyki ogólnej, podlegają ponadto uzupełnieniu przez określone normy postępowania. Adwokat ma obowiązek przestrzegać jednych jak i drugich. Postępowanie sprzeczne z normami etyki i regułami obowiązującymi w adwokaturze powoduje naruszenie godności zawodu. Ogólnie akceptowany jest pogląd, że obowiązki adwokata nie ograniczają się tylko do znajomości przepisów. Tak samo ważna jest znajomość etyki adwokackiej, określającej prawidłowe wykonywanie zawodu. Wiadomym jest, że żaden wolny zawód nie naraża uprawiających go na tyle pokus co zawód adwokacki. Dlatego też istnieje konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na zagadnienia etyki zawodowej. Adwokatura stworzyła własne normy moralne, które ze względu na swe oddziaływanie nie mogą być skierowane do wszystkich obywateli, ale tylko do adwokatów. Etyka adwokacja w zasadzie nie odróżnia się od etyki ogólnej. Są to na ogół normy ogólne dostosowane do specyfiki środowiska adwokackiego. Adwokat powinien nie tylko przestrzegać norm etycznych, ale nadto strzec godności zawodu. Godność może być

¹⁷²Ustawa z dnia 26 maja 1982r Prawo o adwokaturze, Dz. U. z 2014 poz. 635.

zagrożona przez postępowanie, które poniża adwokata w opinii publicznej lub narusza zaufanie do zawodu adwokackiego¹⁷³.

Istotą zawodu sędziego jest wdrażanie w życie prawa, a najważniejszym dobrem, które zawiera się sędziemu, jest sprawiedliwość. Sędzia, który wykonuje swój zawód styka się więc z dobrem najwyższej rangi, od którego zależą też inne dobra. Sensem zawodu jest społeczne zaufanie do osób, które go wykonują. Etyka zawodowa formułowana jest jako zbiór norm moralnych skierowanych do sędziów. Celem takiej etyki jest rozwijanie wiedzy moralnej, wrażliwości, a także wzbogacenie tożsamości o poczucie odpowiedzialności moralnej u osób pełniących urząd sędziego.

III. .Etyka w samorządzie terytorialnym

Znaczenie kodeksów etycznych w samorządzie

Kodeks etyczny to wykaz standardów zachowań etycznych, które określają sposób postępowania i zachowania pracowników. Jest to zbiór zasad i wartości etycznych określających standardy postępowania urzędników publicznych, którzy realizują interesy publiczne¹⁷⁴. Tworzy on logicznie uporządkowany zbiór zasad etycznych. Jego celem jest konkretyzowanie oraz uszczegóławianie norm etyki ogólnej do specyfiki danego zawodu. Kodeks dotyczy głównie takich zagadnień jak:

- obowiązków urzędników wobec społeczeństwa,
- zachowania w sytuacji powstania konfliktu interesu,
- ujawniania majątku przez urzędników,
- określenia grupy docelowej,
- nadużywania władzy wynikającej z zajmowanej pozycji,
- wykorzystania zasobów publicznych dla korzyści prywatnych oraz wiele innych¹⁷⁵.

Nieprawidłowo skonstruowane kodeksy mogą poprzez swoje wady, doprowadzić do nieosiągnięcia pozytywnych zmian lub nasilenia negatywnych. Formułowanie kodeksu jako wyliczanki zakazów ogranicza integrację otoczenia z jego zasadami, prowadząc do skupienia się pracowników tylko i wyłącznie na wypełnianiu przepisów, tym samym ograniczając ich

¹⁷³Z. Krzemiński, *Etyka adwokacka. Teksty, orzecznictwo, komentarz.*, WoltersKluwer, Kraków 2006, str.35-42.

¹⁷⁴J. Filek, op.cit., str. 85.

¹⁷⁵Ibidem.

samodzielne myślenie i doprowadzając do nieetycznych zachowań w zakresie nieobjętym przepisami kodeksu. Prawidłowo sporządzony kodeks powinien zawierać przede wszystkim wyszczególnione właściwe sposoby postępowania z uzasadnieniem prawnym i moralnym¹⁷⁶. Kodeks etyczny istniejący w organizacjach pełni wiele funkcji, m.in. informacyjno-szkoleniową, marketingową, gwarancyjną, kontrolną, motywacyjną czy przeciwdziałającą nieprawidłowościom. Podstawową jednak funkcją powinno być pobudzanie do refleksji oraz przemyśleń dotyczących etycznych dylematów oraz sposobów rozwiązywania na danej społeczności. Nie da się jednak uregulować zachowania w sytuacjach, które są coraz bardziej zróżnicowane. Znajomość kodeksu winna umożliwić etyczne zachowanie w sytuacjach braku szczegółowych zaleceń, nawet jeśli będzie one wbrew przepisom, bowiem nie wszystko co legalne, jest etyczne. Zastosowanie zasad etycznych przynosi m.in. następujące pozytywne zmiany w organizacji¹⁷⁷:

- wolność wykonawczą, tzn. że wykluczenie nieetycznych zachowań zmniejsza regulacje prawne, biurokrację, a zwiększa swobodę wykonywania działalności;
- osiągnięcia pracowników, czyli lepsze rezultaty pracy dzięki kreatywnemu i etycznemu środowisku;
- satysfakcja, rozumiemy przez to zadowolenie z osiągnięcia celów bez negatywnych zmian dla innych;
- zaufanie kontrahentów i inwestorów;
- lojalność klientów;
- unikanie sporów i aktów oskarżenia;
- akceptacja społeczna;

Kształtowanie zasad etycznych za pomocą kodeksów etycznych zależy przede wszystkim od sposobu wprowadzania, a nie od samych przepisów. Zaangażowanie kierownictwa, jak również kultura organizacyjna współtowarzysząca wprowadzeniu kodeksu decyduje o tym, jak kodeks będzie interpretowany przez pracowników oraz czy będą oni postępować zgodnie z jego przesłaniem, a nie tylko dokładnymi przepisami¹⁷⁸.

¹⁷⁶T. Kowalski, *Kodeks etyczny a kształtowanie zasad etycznych w administracji*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, Sulechów 2005, str. 101-107.

¹⁷⁷Ibidem.

¹⁷⁸W. Gasparski, A. Lewicka-Strzałecka, B. Rok, G. Szulczewski, *Europejskie standardy etyki i społecznej odpowiedzialności biznesu*, Warszawa 2003, str. 51- 76.

Zakończenie

Urzędy administracji publicznej są postrzegane coraz częściej przez pryzmat świadczonych usług i traktowane jako ogromne przedsiębiorstwa usługowe. Takie podejście pozwala zwracać szczególną uwagę na zagadnienia jakości świadczonych usług publicznych, a zwłaszcza na działania zmierzające do osiągnięcia jak najwyższego poziomu tej jakości. Ważną z dróg prowadzących do wzrostu jakości usług jest zapewnienie etycznego postępowania urzędników. Kodeksy etyczne przychodzą z pomocą w rozwiązywaniu wszelkich dylematów, poprzez prawidłową działalność administracji i zwiększanie zaufania wśród społeczeństwa. Pozwalają także na likwidację nieetycznych zachowań urzędników, które zazwyczaj były skutkiem braku odpowiedniej wiedzy i świadomości skutków swojego postępowania. Kodeks etyczny stanowi jednak tylko drogowskaz, który wskazuje kierunek na drodze postępowania etycznego, jednak wejście na tą drogę i podążania nią zależy głównie od jego kierownictwa i zatrudnionych tam pracowników. Ponadto przy omawianiu głównych zasad etyki prawniczej trzeba dostrzec ich znaczenie dla prawidłowości prowadzenia obsługi prawnej przez radców prawnych, adwokatów, sędziów i innych. Fundamentalne zasady etyki prawniczej to sprawa honoru, godności, kompetencji, poufności, sprawiedliwości, lojalności. Mają one za zadanie pobudzenie wyobraźni i poczucia odpowiedzialności w zdążaniu do podniesienia przeciętnego poziomu wykonywania obowiązków i osiągnięcia wysokich standardów w instytucjach prawa.

Bibliografia

Akty prawne:

1. Ustawa z dnia 22 listopada 2014r. Kodeks etyki radcy prawnego, Dz. U. z 2014 poz. 637 i 993.
2. Ustawa z dnia 26 maja 1982r. Prawo o adwokaturze, Dz. U. z 2014 poz. 635.
3. Ustawa z dnia 6 lipca 1982r. o radcach prawnych, Dz. U. z 2010 Nr. 10 poz. 65 z późn.zm.

Literatura

1. Czaputowicz J., *„Patologie w administracji publicznej- zagadnienia wprowadzające”*, Białystok 2009.
2. Filek J., *„Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego”*, Kraków 2004.
3. Gasparski W., Lewicka-Strzańska A., Rok B., Szulczewski G., *„Europejskie standardy etyki i społecznej odpowiedzialności biznesu”*, Warszawa 2003.
4. Hudzik J.P., Woźniak W., *„Sfera publiczna. Kondycja – przejawy – przemiany”*, Lublin 2006.
5. Kowalski T., *„Kodeks etyczny a kształtowanie zasad etycznych w administracji”*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, Sulechów 2005.
6. Krzemiński Z., *„Etyka adwokacka. Teksty, orzecznictwo, komentarz”*, WoltersKluwer, Kraków 2006.
7. Kudrycka B., *„Dylematy urzędników administracji publicznej”*, Białystok 1995.
8. Kudrycka B., Dębicki M. *„Etyczne administrowanie. Wyzwanie dla samorządu terytorialnego”*, Warszawa 2000.
9. Pratley P., *„Etyka w biznesie”*, Wyd. Felberg, Warszawa 2000.
10. Rabska T., *„Administracja publiczna w świetle integracji z Unią Europejską”*, Białystok 2003.
11. Romer T., Najda M., *„Etyka dla sędziów. Rozważania”*, Warszawa 2007.
12. Szreniawski P., *„Socjologia administracji- zarys wykładu”*, Lublin 2008.

Rozdział XI

Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym

Emilia Gulińska, Bartłomiej Składanek¹⁷⁹

Konsultacje społeczne (konsultacje publiczne) to proces, w trakcie którego organy administracji państwowej przedstawiają określonym podmiotom i obywatelom projekty aktów normatywnych w celu wyrażenia opinii, zgłoszenia ewentualnych uwag. Celem przeprowadzenia konsultacji jest chęć zwiększenia partycypacji podmiotów, których dana regulacja będzie dotyczyć w procedurze tworzenia prawa.¹⁸⁰

Konsultacje społeczne pełnią szereg ważnych funkcji społecznych, do których zaliczamy funkcję:

- informacyjną - dostarczają mieszkańcom wiedzy o zamiarach samorządu, zaś samorząd uzyskuje informacje o ocenie tych zamiarów przez mieszkańców,
- partycypacyjną - umożliwienie szerokiego udziału mieszkańców w decyzjach władz oraz upowszechnianie mechanizmów oddziaływania na decyzje władz samorządowych,
- identyfikacyjną – wokół projektu tworzą się wyraźne grupy interesów związane z określonymi rozwiązaniami, mieszkańcy utożsamiają się z nimi, identyfikacja pozwala na prowadzenie komunikacji wokół określonych rozwiązań i podnosi skuteczność konsultacji,
- kreatywną – brak aprobaty dla proponowanego rozwiązania często skutkuje poszukianiem innych, alternatywnych rozwiązań. Konsultacje społeczne wywołują rozwiązania innowacyjne, wskazujące na inne ujęcie problemu, dla którego rozwiązania planuje się określone działania,
- korygującą – w wyniku konsultacji społecznych możliwe jest opracowanie nowych rozwiązań w realizacji polityki samorządu w zakresie rozwiązywanych spraw, korekta polityki umożliwia sprawniejszą realizację projektów dzięki uzyskaniu społecznej akceptacji dla tego rozwiązania,

¹⁷⁹ **Emilia Gulińska** -studentka III roku na kierunku Administracja Uniwersytetu Technologiczno - Humanistycznego w Radomiu. Od 2014 r. członek SKN Administratywistów „SKAUTH”. **Bartłomiej Składanek**- student II roku na kierunku Administracja Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznym w Radomiu, od 2013r. członek Studenckiego Koła Administratywistów „SKAUTH”.

¹⁸⁰ M. Mazuryk, M. Kaczocho, *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2014, s. 48.

- organizacyjną – polegającą na regulacji współdziałania różnych urzędów, instytucji, organizacji pozarządowych, grup nie formalnych w związku z dyskusją i podejmowaniem decyzji w ważnej kwestii społecznej,
- edukacyjną – obie strony konsultacji, tj. władza i obywatele, w toku procesu konsultacji wdrażają i upowszechniają zasady demokracji, zasady te mogą przechodzić na inne sfery życia publicznego,
- prewencyjną – konsultacje społeczne mogą chronić władze samorządowe przed popełnieniem błędu przy podejmowaniu ważnej z punktu widzenia życia społeczności lokalnej decyzji.¹⁸¹

Uwarunkowania prawne konsultacji społecznych

Konieczność przeprowadzenia konsultacji społecznych w sprawach o istotnym znaczeniu dla wspólnot lokalnych i regionalnych nie została uregulowana bezpośrednio w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, wynika ona z zasad konstytucyjnych, a w szczególności: zasady suwerenności narodu, zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady społeczeństwa obywatelskiego oraz zasady społecznej gospodarki rynkowej. Ponadto z rozdziału II ustawy zasadniczej wynika, że każda osoba pozostająca pod ochroną prawa polskiego może swobodnie wyrażać swoje poglądy, pozyskiwać i rozpowszechniać informacje, składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby (za jej zgodą) do organów władzy publicznej oraz organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej oraz korzystać z prawa dostępu do informacji o stanie i ochronie środowiska. Dodatkowo obywatelom polskim przysługuje prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.¹⁸²

Odzwierciedleniem zasad sformułowanych w Konstytucji są m.in. postanowienia:

1. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. w zakresie konsultowania przez organ samorządu gminnego z mieszkańcami gminy

¹⁸¹ *Przeprowadzanie konsultacji w samorządzie* pod red. Zbigniewa Zychowicza, Szczecin 2011, s. 10. publikacja elektroniczna: <http://www.zakopane.eu/assets/zakopaneEu/media/files/2ae9a0b1-5d09-4769-a58a-7ce2847a34cf/podrecznik-przeprowadzania-konsultacji-spoecznych-w-samorzadzcie.pdf>, [dostęp: 11. 07. 2015 r.].

¹⁸² *Ibidem*, s.11- 12.

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.¹⁸³

2. ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z dnia 24 kwietnia 2003 r. w zakresie obowiązku organów administracji publicznej konsultowania z organizacjami pożytku publicznego projektów aktów normatywnych dotyczących celów statutowych tych organizacji oraz konsultowania z radami pożytku publicznego (utworzonymi przez jednostki samorządu terytorialnego) projektów aktów normatywnych dotyczących realizacji zadań publicznych.¹⁸⁴
3. ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. w zakresie obowiązku opracowywania i realizacji powiatowych i wojewódzkich strategii rozwiązywania problemów społecznych w oparciu o wyniki konsultacji przeprowadzonych odpowiednio z gminami z obszaru danego powiatu oraz powiatami z obszaru danego województwa.¹⁸⁵
4. ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r. w zakresie obowiązku prowadzenia przez władze publiczne polityki rynku pracy we współpracy i na podstawie dialogu z partnerami społecznymi.¹⁸⁶
5. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z dnia 6 grudnia 2006 r. w zakresie obowiązku konsultowania przez organy administracji rządowej z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi projekty programów rozwoju.¹⁸⁷

Z punktu widzenia wspólnot lokalnych i regionalnych szczególne znaczenie mają regulacje dotyczące konsultacji społecznych zawarte w treści ustaw ustrojowych. Art. 5a ust. 1 u.s.g. stanowi, iż w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy na jej terytorium mogą być przeprowadzone konsultacje z mieszkańcami gminy.¹⁸⁸ Analogiczne postanowienia zawierają przepisy ustawy o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa. Konsultacje społeczne mają obligatoryjny charakter w przypadku:

¹⁸³ Art. 11 i 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.).

¹⁸⁴ Art. 5 ust. 2 pkt. 3 i 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t. jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.).

¹⁸⁵ Art. 19 pkt 1 i art. 21 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t. jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.).

¹⁸⁶ Art. 21 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t. jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 567 ze zm.).

¹⁸⁷ Art. 19 a ustawy z dnia 6 grudnia 2004 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t. jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 349 ze zm.).

¹⁸⁸ Art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. 2014 r., poz. 379 ze zm.).

1. tworzenia, łączenia, dzielenia i znoszenia gmin (powiatów) oraz ustalania ich granic,
2. nadawania gminie lub miejscowości statutu miasta i ustalania jego granic,
3. ustalania i zmiany nazwy gmin (powiatów) oraz siedziby ich władz,¹⁸⁹
4. utworzenia oraz określenia struktury organizacyjnej i zakresu działania gminnej jednostki pomocniczej.¹⁹⁰

Ponadto jednostki samorządu terytorialnego mogą przeprowadzać konsultacje społeczne we wszelkich sprawach ważnych dla wspólnoty gminnej, powiatowej lub wojewódzkiej. Należy podkreślić, że kryterium ważności nie wynika z przesłanek obiektywnych, lecz (w braku odmiennych regulacji ustawowych) podlega ocenie w granicach uznania organu posiadającego kompetencje do zarządzenia konsultacji społecznych w trybie fakultatywnym, co w praktyce oznacza możliwość nieograniczonego wykorzystywania tego instrumentu do budowania pozytywnych relacji między rządzącymi i rządzonymi na szczeblu gminy, powiatu, województwa.¹⁹¹

Formy konsultacji społecznych

Formy konsultacji mogą być zróżnicowane i stanowią je w szczególności:

1. przedstawienie opinii publicznej w formie zwyczajowo przyjętej (sondaże uliczne, sondaże internetowe, ankietowanie);
2. przedstawienie pisemnych opinii organizacji lub osób uznanych za autorytety w sprawie;
3. spotkania dyskusyjne z różnymi grupami społecznymi;
4. uzgodnienia między instytucjami w formie wynikającej z przepisów prawa (zgłaszanie uwag do dokumentów);
5. powoływanie i działalność rad obywatelskich (dzielnice, osiedla, sołectwa),
6. warsztaty strategiczne w grupach nominalnych, najczęściej metodą „burzy mózgów”,
7. konferencje poszukiwawcze w formie plenarnej z udziałem ekspertów zewnętrznych,
8. rozprawy administracyjne, otwarte dla społeczeństwa,

¹⁸⁹ Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. 2014 r., poz. 379 ze zm.).

¹⁹⁰ Art. 5 ust. 2 i art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. 2014 r., poz. 379 ze zm.).

¹⁹¹ *Przeprowadzanie konsultacji w samorządzie, op cit.*, s. 14.

9. metoda delficka – ankietowanie sporej grupy ekspertów w kilku etapach, gdzie przy powtórnym ankietowaniu wyklucza się odpowiedzi skrajne.¹⁹²

Powody przeprowadzania konsultacji

Istnieje wiele powodów przeprowadzania konsultacji społecznych. Jednym z nich jest na pewno wąski zakres decyzji i spraw w samorządzie, których rozstrzygnięcie musi być poprzedzone konsultacjami społecznymi, jednakże należy mieć świadomość, iż objęcie większego zakresu rozstrzygnięć obligatoryjnymi konsultacjami nie sprawi, że tylko przez to staną się konsultacjami autentycznymi i efektywnymi. Innym powodem jest niewątpliwie względnie niskie zaangażowanie obywateli w ramach rozwijającego się społeczeństwa obywatelskiego (m.in. frekwencja wyborcza czy referenda w innych sprawach niż odwołanie władz). Jeszcze inny powód, równie ważny, to liczne niedostatki wiedzy i praktycznych umiejętności dotyczących prawidłowego przygotowania i przeprowadzania konsultacji, które cieszyłyby się akceptacją społeczną i byłyby efektywne w subiektywnym odczuciu uczestników¹⁹³.

Postulowane cechy konsultacji

Efektywne konsultacje społeczne prowadzone przez władze JST powinny spełniać standardy prawne, czyli wypełniać obowiązki zawarte w przepisach w tym także obowiązki w zakresie ochrony interesów państwa i dóbr osobistych obywateli, oraz standardy pozaprawne, odnoszące się do społecznie akceptowanych reguł sprawnego działania. Na podstawie doświadczeń praktycznych i zalecanych rozwiązań modelowych można podjąć próbę opracowania katalogu cech konsultacji społecznych, które powinny w szczególności:

1. umożliwić udział społeczeństwa na tyle wcześniej, by wszystkie warianty realizacji inwestycji były jeszcze możliwe;
2. być skutecznie rozpropagowanym – informacja o planowanym przedsięwzięciu musi dotrzeć do zainteresowanej społeczności, strony mające interes prawny należy poinformować w sposób indywidualny, należy też zbadać, czy informacja dotarła;

¹⁹² H. Gawroński, *Konsultacje społeczne w samorządzie terytorialnym*, <http://www.samorząd.lex.pl/czytaj/-/artykul/konsultacje-spoeczne-w-samorzadzcie-terytorialnym>, [dostęp: 11-07- 2015 r.]

¹⁹³ *Przeprowadzanie konsultacji w samorządzie*, op cit., s. 3.

3. umożliwiać bezpłatny, pełny i natychmiastowy dostęp do informacji i wgląd do dokumentacji o dotyczącej przedmiotu konsultacji;
4. zaktywizować inwestora, aby jeszcze przed złożeniem wniosku o pozwolenie na budowę rozpoznał zasięg zainteresowanej społeczności, rozpoczął dyskusję i udzielił informacji dotyczących celów planowanego przedsięwzięcia;
5. dawać czas do namysłu – należy ustalić rozsądne ramy czasowe dla kolejnych etapów, nie krótsze niż przewiduje prawo; w szczególności osobnymi etapami konsultacji jest zapoznavanie się społeczności z dokumentami oraz okres składania wniosków;
6. nie zniechęcać, np. poprzez odmowę przyjęcia wniosku czy udzielenia informacji w jakiegokolwiek formie, jeśli wnoszący uważa je za odnoszące się do przedsięwzięcia;
7. być obiektywnym, czyli rzetelnie i bezstronnie rozpatrywać wnioski, aby w decyzji były należycie uwzględnione rezultaty uzyskane w wyniku udziału społeczeństwa;
8. dawać jawną decyzję – jeśli decyzja była podjęta w po konsultacjach, należy o niej skutecznie i bezzwłocznie poinformować społeczeństwo zgodnie z procedurami;
9. poważnie traktować ludzi – np. nie można konsultować mało znaczących detali, przedstawiać projekt, gdy dokumentacja projektowa jest już wykonana albo przedstawiać go na spotkaniu, na którym nie ma dokumentacji inwestycji.¹⁹⁴;

Mocne i słabe strony konsultacji

Zalety konsultacji możemy podzielić na trzy kategorie:

1. związane z „edukacją obywatelską”, to jest podkreślające rolę konsultacji społecznych w pobudzaniu ogólnej aktywności i uczestnictwa mieszkańców w lokalnym życiu publicznym, identyfikacji z samorządem i jego działaniami czy „budowania kapitału społecznego” w środowisku lokalnym, poczucia współodpowiedzialności za rozwój środowiska lokalnego;
2. odwołujące się do ideologii partnerskiej współpracy, to jest określające konsultacje społeczne jako mechanizm tworzenia przestrzeni kontaktu i wzajemnego poznania się przedstawicieli samorządu i lokalnych podmiotów, nawiązania bezpośredniego

¹⁹⁴ H. Gawroński, *Konsultacje społeczne jako forma partycypacji w zarządzaniu strategicznym jednostkami samorządu terytorialnego*, Kwartalnik Środowisk Naukowych i Liderów Biznesu, Współczesne Zarządzanie nr 1/2010, s. 31-32.

dialogu, minimalizowania negatywnego wpływu wzajemnych stereotypów i braku wzajemnego zaufania;

3. nawiązujące do pragmatyki realizacji konkretnych działań samorządu – wskazania na konsultacje społeczne jako umożliwiające identyfikację rzeczywistych potrzeb mieszkańców, wymian pomysłów i opinii na temat konkretnych rozwiązań, wypracowywanie konsensusu, niwelowanie napięć i konfliktów na tle planowanych przedsięwzięć, ustalenie priorytetów zgodnie z faktycznymi potrzebami mieszkańców¹⁹⁵.

Wśród korzyści wynikających z poprawnie przeprowadzonych konsultacji społecznych podkreślić należy: wielostronne spojrzenie na zagadnienia społecznego rozwoju lokalnego, możliwość skorzystania z wiedzy i doświadczeń ekspertów z zastosowaniem metod naukowych, weryfikację pomysłów przez lokalną społeczność, przemiany sposobu myślenia społeczności lokalnej, utożsamianie się mieszkańców z celami strategicznym i aktywne uczestnictwo w programach rozwoju, kreowanie dodatkowego efektu kształtowania pozytywnego wizerunku JST, identyfikację ludzi chcących działać na rzecz rozwoju lokalnego i ich integrację wokół określonych celów, zwiększenie poczucia lokalnej tożsamości, dostrzeżenie możliwości realizowania zadań przy wykorzystaniu lokalnych zasobów z korzyścią dla realizatorów i całej społeczności lokalnej.

Niewątpliwymi wadami konsultacji społecznych jest wydłużenie czasu podejmowania decyzji, spowodowane dyskusjami, uzgodnieniami i sporami oraz rozmywanie się odpowiedzialności za podjęte decyzje. Ponadto decyzje mogą być obciążone tzw. syndromem grupowego myślenia, tzn. dotknięte przez zespół zniekształceń, który może wystąpić, jeśli dążenie do konsensusu i spójności przeważa nad dążeniem do podjęcia możliwie najlepszej decyzji. Mogą też pojawić się jawne lub ukryte grupy interesów, które będą forsować rozwiązania korzystne tylko dla niektórych członków społeczności lokalnej¹⁹⁶.

Organizacja konsultacji społecznych w samorządach

¹⁹⁵ *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych* pod red. ekspertów Polskiego Instytutu Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010, s. 46-47.

http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/document/publikacjeFRDL/Monitoring%20legisl_Jak_prowadzic_konsultacje_spol_Przew.pdf [dostęp: 11.07.2015]

¹⁹⁶ *Konsultacje społeczne jako forma partycypacji w zarządzaniu strategicznym jednostkami samorządu terytorialnego*, op.cit. s. 36.

Prowadzenie konsultacji często nie odbywają się w sprzyjających okolicznościach. W wielu urzędach nie ma wewnętrznych regulacji, które uwzględniałyby szersze prawa obywateli do partycypacji. Często spotykamy się z niedostatkiem metodycznego podejścia do konsultacji (brak dobrego przygotowania) oraz do badań z nich związanymi (ankietowanie, sondaże itp.). W takich przypadkach mogą one przybierać formę różnego rodzaju „wylewania żalów” ze strony obywateli, a ze strony urzędników rodzić stanowisko „wy swoje, a my swoje”. W takiej sytuacji o rozmowie, a tym bardziej o dialogu nie ma nawet mowy. Istotną przeszkodą w realizacji efektywnych konsultacji jest niewątpliwie brak opracowanego planu, opartego na systemie ogólnych założeń, konsekwentnego i systematycznego zespołu czynności i środków używanych do prowadzenia konsultacji, opisu sposobów wykonywania zadań. Podstawą dla opracowania takich szczegółowych rozwiązań jest zawsze ogólna konstrukcja samego procesu konsultacji. Możemy przyjąć, że zasadnicze etapy procesu konsultacji społecznych to:

- informowanie o planach związanych z działaniami władz publicznych i zamiarach podjęcia określonych kwestii społecznych,
- prezentacja poglądów w kwestii sposobów rozwiązania istniejącego problemu,
- wymiana opinii między uczestnikami procesu,
- identyfikacja wariantów rozstrzygnięć oraz wybór optymalnego rozwiązania,
- informowanie o podjętej decyzji¹⁹⁷.

Zakończenie

Konsultacje społeczne nie zastępują demokratycznych mechanizmów wyborczych, ale przeciwdziałają ich niedoskonałości i skutecznie prowadzą do działań akceptowanych przez maksymalnie dużą reprezentację społeczeństwa. Na ogół konsultowane projekty są nieodwracalne i mają służyć ludziom, którzy zostają, gdy czas władzy mocodawcy przeminie. Warto zdobyć wiedzę o odbiorcach tych projektów, ich zwyczajach, preferencjach i opiniach, aby projekty te możliwie udoskonalić.

¹⁹⁷ *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych* pod red. ekspertów Polskiego Instytutu Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010, s.59-60.

Bibliografia

Literatura

1. Gawroński H., *Konsultacje społeczne jako forma partycypacji w zarządzaniu strategicznym jednostkami samorządu terytorialnego*, Kwartalnik Środowisk Naukowych i Liderów Biznesu, Współczesne Zarządzanie nr 1/2010.
2. Mazuryk M., Kaczocho M., *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2014.
3. *Jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządach? Zasady i najlepsze praktyki współpracy samorządów z przedstawicielami społeczności lokalnych* pod red. ekspertów Polskiego Instytutu Demokracji Lokalnej, Warszawa 2010.
4. *Przeprowadzanie konsultacji w samorządzie* pod red. Zbigniewa Zychowicza, Szczecin 2011.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. 2014 r., poz. 379 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t. jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t. jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t. jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 567 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 6 grudnia 2004 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t. jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 349 ze zm.).

Netografia

1. <http://www.samorząd.lex.pl/czytaj/-/artykul/konsultacje-spoeczne-w-samorzadzieterytorialnym>, [dostęp: 11.07.2015 r.]
2. <http://www.zakopane.eu/assets/zakopaneEu/media/files/2ae9a0b1-5d09-4769-a58a-7ce2847a34cf/podrecznik-przeprowadzania-konsultacji-spoecznych-w-samorzadziedf>, [dostęp: 11. 07. 2015 r.]

3. http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/document/publikacjeFRDL/Monitoring%20legisl_Jak_prowadzic_konsultacje_spol_Przew.pdf [dostęp: 11.07.2015]

Rozdział XII

Efektywne metody i dobre praktyki zarządzania administracją publiczną

Mgr Paweł Śwital¹⁹⁸

Wstęp

Skuteczne metody i dobre praktyki zarządzania wpływają na dobrą administrację – opartą na zakotwiczonych w konstytucji wartościach, rzetelną, sprawną i efektywną, działającą 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.

I. Programowanie strategiczne

Programowanie strategiczne jest to kształtowanie procesów społeczno-gospodarczych w warunkach współczesnej gospodarki. Wspiera ważne dla państwa kierunki rozwoju (mające przynieść trwały wzrost gospodarczy lub stwarzające problemy w funkcjonowaniu gospodarki) oraz służy koordynacji działań poszczególnych podmiotów w różnych aspektach. Polega ono na opracowaniu i realizowaniu przez państwo lub odpowiednie organy różnego rodzaju dokumentów programowych (plany, strategie, programy).

Zaletą strategicznego programowania rozwoju jest to, iż sprzyja ono myśleniu o polityce społeczno-gospodarczej w kategoriach długookresowych. Programowanie strategiczne umożliwia koordynowanie na poziomie kraju działań różnych podmiotów wokół celów uznanych za nadrzędne oraz pomaga unikać sprzeczności między decyzjami krótkookresowymi a potrzebami długookresowymi. Podejście średniookresowe stymuluje

¹⁹⁸ **Magister Paweł Śwital**, Katedra Prawa Uniwersytet Technologiczno – Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu, doktorant w Katedrze Prawa Administracyjnego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego im. Jana Pawła II w Lublinie.

unijne perspektywy finansowe; podejście długookresowe – rosnąca świadomość wyzwań rozwojowych i zobowiązania międzynarodowe¹⁹⁹.

Cechy programowania strategicznego:

- Perspektywiczność
- Celowość, realność
- Konkretność, terminowość
- Zgodność wewnętrzna (spójność)
- Operatywność, zdolność do realizacji

1.1 Strategia jako sprawne i skuteczne narzędzie programowania działań w ramach systemu administracji publicznej

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 cywilnej²⁰⁰.

Bardzo ważne dla rozwoju jednostek samorządu terytorialnego jest planowanie wszelkich działań z wieloletnim wyprzedzeniem, czyli tworzenie strategii działań. Takie właśnie planowanie strategiczne:

- wypracowuje jasny obraz celów i kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego (w tym wypadku niezbędna jest akceptacja mieszkańców dla planowanych

¹⁹⁹ http://www.msw.gov.pl/download/1/13015/SSP_6_kwietnia_2011.pdf [dostęp 31-03-2012].

²⁰⁰ A. Kleksik (red.), *Studia prospektywne i analiza strategiczna*, [w]: *Planowanie strategiczne*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1993, s.25-30.

przedsięwzięć, ponieważ ich poparcie i pomoc w dużej mierze decydują o sukcesie zamierzeń strategii),

- daje mieszkańcom możliwość angażowania się w rozwój jednostek samorządu terytorialnego , gdyż strategia może być na ich wniosek zmieniona i aktualizowana,
- równoważy rozwój, zmniejsza ryzyko przedsiębiorców, zwiększa oddolną inicjatywę oraz wpływ społeczności na wizję i kierunki rozwoju jednostek samorządu terytorialnego,
- zwiększa szansę na uzyskanie dodatkowych zewnętrznych źródeł zasilania²⁰¹.

1.2. Katalog zapisów dobrych praktyk w dokumentach strategicznych

1. Dążenie do prezentowania hierarchicznej struktury, w której wskazano cel główny, cele strategiczne i planowane konkretne działania;
2. Wskazywanie listy działań, które zostaną podjęte wraz z powiązaniem ich z celem, do którego mają prowadzić;
3. Przypisanie do każdego działania podmiotów zaangażowanych i odpowiedzialnych za ich realizację;
4. Wskazanie wachlarza możliwych źródeł finansowania działań z uwzględnieniem źródeł krajowych i źródeł środków unijnych;
5. Dla każdego działania wskazanie zmian instytucjonalno – prawnych, instytucji współpracujących, źródeł finansowania oraz zakładanych ram czasowych;
6. Próba wyodrębnienia zadań, które umożliwią “koncentrację działań na kilku wybranych celach strategicznych w których kompetencje ma Rząd RP”;
7. Wskazanie zadań leżących w kompetencjach państwa, wyróżniając je puli zadań realizowanych przez wszystkie podmioty zaangażowane w działania ;
8. Położenie nacisku na współpracę międzyresortową koordynowaną przez ministra właściwego dla realizacji pewnej puli zadań, co pozwala usprawnić zarządzanie i podnieść skuteczność realizowanych zadań;
9. Opracowanie analizy SWOT dla każdego z priorytetowych obszarów jest dobrą praktyką pozwalającą precyzyjniej określić charakter działań, które powinny zostać podjęte i ich hierarchię niż to ma miejsce w sytuacji analizowania ogólnie sytuacji całego sektora²⁰².

²⁰¹ Informator celów strategicznych Strategii Rozwoju Powiatu Olkuskiego na lata 2005-20015, www.sp.olkusz.pl [dostęp 31-03-2012].

II. Model kompetencyjny jako narzędzie integracji procesów HR w urzędzie

Zestaw najważniejszych z punktu widzenia organizacji, opisanych i sklasyfikowanych kompetencji. Kompetencje w modelu są pogrupowane i przypisane do poszczególnych stanowisk, a ich definicje wskazują, jakimi zachowaniami i postawami powinien charakteryzować się pracownik, aby osiągać najlepsze, na danym stanowisku, efekty pracy. Tak skonstruowany model to wszechstronne i dynamiczne narzędzie, które może być wykorzystywane we wszystkich istotnych obszarach zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji. Pozwala na precyzyjne zdiagnozowanie potrzeb w zakresie rozwoju kompetencji pracowniczych, a także dostarcza informacji niezbędnych do projektowania kierunków polityki zarządzania zasobami ludzkimi²⁰³.

Rodzaje kompetencji:

1. Kompetencje wspólne

- Rzetelność
- Wiedza specjalistyczna
- Zorientowanie na osiągnięcie celów
- Doskonalenie zawodowe

2. Kompetencje kluczowe

- Radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych
- Negocjowanie
- Obsługa urzędów specjalistycznych
- Znajomość języka obcego
- Współpraca
- Kreatywność
- Umiejętności analityczne
- Planowanie i myślenie strategiczne

3. Kompetencje specjalistyczne

²⁰² J. Górniak, S. Mazur, A. Szczucka, *Próba określenia strategicznych zadań państwa. Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, Warszawa 2010. http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK/Ekspertyzy_aktualizacja_SRK__1010/Documents/Zadania_Strategiczne_08_11_08122010.pdf [dostęp 31-03-2012].

²⁰³ Por. Z. Bartczak, *Model kompetencyjny jako narzędzie integracji procesów HR w urzędzie*, Przegląd Służby Cywilnej 2011, Nr 4 (13).

- Pozytywne podejście do klienta
- Inicjatywa
- Skuteczna komunikacja
- Zarządzanie zasobami
- Podejmowanie decyzji

4. Kompetencje kierownicze

- Zarządzanie zasobami
- Zarządzanie personelem
- Podejmowanie decyzji
- Skuteczna komunikacja²⁰⁴

2.1 Dobre praktyki Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego

Argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem był fakt, iż dostarczy ono narzędzi oraz danych do porównywania uzyskiwanych wyników między zaangażowanymi urzędami i będzie stanowił podstawę do zastosowania *benchmarkingu* urzędów w skali administracji podległej Wojewodzie Śląskiemu.

Środki na realizację usprawnienia zostały pozyskane dzięki udziałowi w naborze usprawnień prowadzonym przez KPRM w ramach projektu pn. „Modernizacja systemów zarządzania i podnoszenie kompetencji kadr poprzez realizację wdrożeń usprawniających ukierunkowanych na poprawę procesów zarządzania w administracji rządowej”.

Usprawnienie polegające na wdrożeniu modelu kompetencyjnego objęło trzy inne jednostki administracji zespolonej województwa śląskiego, tj. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego, Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny oraz Kuratorium Oświaty.

Wdrożenie usprawnienia rozpoczęło się w styczniu, a zakończyło w lipcu 2011 r. Proces powstawania modelu kompetencyjnego był wieloetapowy i wymagał zaangażowania

²⁰⁴ Z. Bartczak, *Model kompetencyjny jako narzędzie integracji procesów HR w urzędzie*, Przegląd Służby Cywilnej 2011, Nr 4 (13).

przedstawicieli wszystkich komórek organizacyjnych urzędów biorących udział w usprawnieniu.

Korzyści z wprowadzenia modelu kompetencyjnego

- podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników,
- opisywania stanowisk pracy,
- dokonywania okresowej oceny pracowniczej,
- awansowania pracowników,

Ponadto model przyczynia się do szybszego i efektywniejszego prowadzenia procesu rekrutacji, poprzez określenie czytelnych kryteriów oceny kompetencji kandydatów na wszystkie stanowiska w służbie cywilnej, zarówno wyższe, jak i niższe. Opracowany model pozwala również na jasne określenie wymagań i oczekiwań przełożonego wobec pracownika, a tym samym ułatwia przygotowanie się do procesu oceny okresowej, dzięki możliwości odniesienia się do mierzalnych wskaźników zdefiniowanych w poszczególnych kompetencjach²⁰⁵.

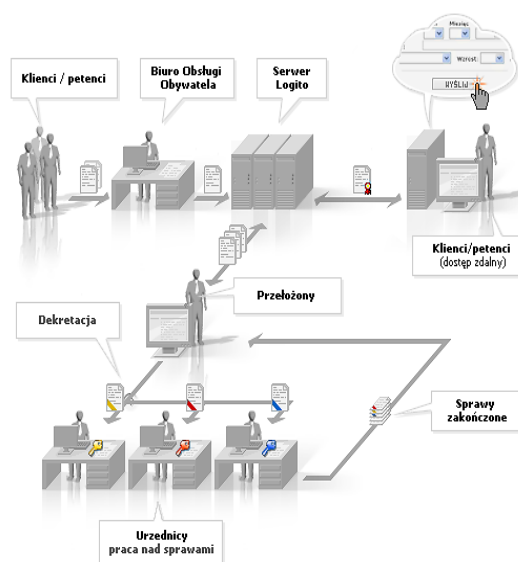
III. System komunikacji wewnętrznej w urzędzie

Komunikacja wewnętrzna obejmuje przede wszystkim kanały kontaktu między poszczególnymi szczeblami Urzędu, zarówno kontakty “w górę” i “w dół” – pionowe – pracowników z kadrą kierowniczą oraz poziome – między różnymi komórkami organizacyjnymi. Podstawowym działaniem w zarządzaniu komunikacją wewnętrzną firmy jest ułatwienie pracownikom kontaktu z kierownictwem. Jej głównym celem jest poprawa efektywności organizacji przez usprawnienie przepływu informacji, usprawnienie systemu w wykonywaniu zadań. Informacje mogą być przekazywane ustnie, pisemnie, wirtualnie lub osobiście, indywidualnie lub grupowo. Informacja powinna być sformułowana w sposób zwięzły, jasny i precyzyjny, a język i styl wypowiedzi powinien być dobrany odpowiednio do słuchacza, aby był przez niego zrozumiały²⁰⁶.

²⁰⁵ Ibidem, s. 19-21.

²⁰⁶ <http://bip.ug-milkowice.dolnyslask.pl/plik.php?id=770> [dostęp 31-03-2012].

Wykres komunikacji wewnętrznej w urzędzie



Rysunek 1. Komunikacja wewnętrzna w urzędzie

Źródło: Rozwiązania dla administracji publicznej <http://www.logito.pl/rozwiązania/rozwiązania-dla-administracji-publicznej/> [dostęp: 31-03-2012].

IV. Benchmarking i budżet zadaniowy jako skuteczne metody i dobre praktyki w administracji publicznej

4.1 Benchmarking

Naśladownictwo i dorównywanie innym miało i ma miejsce we wszystkich sferach działalności ludzi. W gospodarce jest ono elementem współzawodnictwa, konkurencji, bodźcem do podnoszenia umiejętności- takie samo zastosowanie może mieć w zakresie administracji publicznej.²⁰⁷ Porównywanie się z najlepszymi, dorównywanie im, orientacja na najlepszą klasę wyrobów lub usług, uczenie się od konkurentów to metoda zwana benchmarking. U podstaw tej metody leży założenie, że każde przedsiębiorstwo ma pewne słabe strony, tak samo instytucje administracji publicznej. Aby je przezwyciężyć, trzeba

²⁰⁷ F. J. Reh, *How to Use Benchmarking in Business Who's best? How good are they? How do we get that good?*, <http://management.about.com/cs/benchmarking/a/Benchmarking.htm> [dostęp: 31-03-2012].

podjąć, niekiedy żmudny, proces usprawnień. W procesie tym mogą występować błędy. W rezultacie koszt usprawnienia może się okazać nieadekwatny do wyników, które ujawniają się po dłuższym czasie. Powstaje więc pytanie, czy nie można dojść do tego samego celu szybciej, przez naśladownictwo i równanie do najlepszych. Przedmiotem porównań mogą być wszystkie procesy i funkcje zachodzące w przedsiębiorstwie, produkty, personel oraz wartość postrzegana przez klientów²⁰⁸.

Benchmarking jest systematycznym i stałym procesem poszukiwania, pomiaru i wdrażania najlepszych rozwiązań. W procesie tym porównuje się najważniejsze procesy gospodarcze w danej organizacji z procesami liderów w skali światowej z zamiarem uzyskania informacji w celu zastosowania lub zaadaptowania najlepszego rozwiązania, co ma pozwolić na poprawę wyników działania danej organizacji w zakresie jej produktów, usług i procesów do poziomu uzyskiwanego przez organizacje wzorcowe. Wszystkie definicje benchmarkingu akcentują jego ciągłość (ciągłe doskonalenie), szeroki zakres stosowania - produkty, usługi, procesy gospodarcze oraz możliwość ustalenia najlepszych praktyk i sposobów ich wdrożenia w firmie (przystosowywać, a nie przyswajać)²⁰⁹.

Najczęściej stosowane rodzaje benchmarkingu:

- Wewnętrzny: stosowany w dużych firmach, przy założeniu, że różne komórki tej samej organizacji wykonują podobne funkcje jednak w odmienny sposób; (odniesienie do administracji stosowany na szczeblu administracji rządowej)
- Konkurencyjny: celem jest zrozumienie sposobów realizacji procesów u lidera rynkowego - konkurenta z tej samej branży; (np. związki gmin realizujące te same zadania)
- Funkcjonalny: wykracza poza granice branży i poszukuje organizacji działających w podobnym zakresie lub wykonujących podobne czynności; (np. w jednostkach samorządu terytorialnego)²¹⁰.

²⁰⁸ Por. H. Mikulski, A. Mikulska, *Benchmarking jako nowoczesna metoda zarządzania przedsiębiorstwem*, http://www.mrf.pl/index.php?mod=m_artykuly&cid=87&id= [dostęp 31-03-2012], także S. Wysocki *Zastosowanie benchmarkingu. Trzeba badać efektywność administracji* http://www.umbrella.org.pl/publikacje/GSiA_05.05.htm [dostęp 31-03-2012].

²⁰⁹ *Benchmarking*, „Innowacje”, 2010, Nr 21.

²¹⁰ I. Penc-Pierzak, *Rodzaje benchmarkingu*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa”, 2001, nr 4.

Podstawą każdej organizacji są działania jej pracowników zmierzające do osiągnięcia określonych celów. Osiągnięcie założonych celów, poprzez skuteczne i efektywne używanie zasobów, można stwierdzić na podstawie oceny dostarczonych przez organizację produktów i usług. Te produkty i usługi, osiągnięte wyniki to, inaczej mówiąc, rezultaty organizacji, liczba udzielonych świadczeń społecznych, poziom inwestycji w infrastrukturę ochrony środowiska itp. Organizacje publiczne nie są i nie powinny być zwolnione od obowiązku osiągania zakładanych rezultatów²¹¹.

W celu ukazania ewolucyjnego rozwoju benchmarkingu należy uwzględnić kontekst jakości. W gruncie rzeczy benchmarking stanowi naturalną ewolucję zasad pomiaru jakości i kompleksowego nią zarządzania.

Nieodzowne więc staje się zastosowanie do systemu zarządzania w administracji publicznej koncepcji *New Public Management* - Nowego Publicznego Zarządzania. Piszę o tym często, lecz robi niewiele. Wdrożenie NPM wymaga oparcia systemu wykonywania zadań publicznych na następujących zasadach:

- skuteczności, czyli zarządzania poprzez cele wraz z pomiarem dokonań,
- efektywności, czyli wprowadzenia ekonomizacji działalności administracji publicznej,
- przejrzystości, czyli jawności działania wobec klientów administracji i innych zainteresowanych.

Tym samym konieczne jest ustalenie standardów usług publicznych, zestawu wskaźników jakości usług publicznych i ustanowienie systemu pomiaru, oceny i zasad "nagradzania" za osiągnięcie zakładanych rezultatów. Na drodze realizacji tych postulatów jesteśmy między fazą osławiania administracji z koniecznością stosowania zasad pomiaru osiągniętych rezultatów a fazą przygotowania i wdrożenia w systemie prawnym odpowiednich rozwiązań.

Źródłem rozwiązań dla całego systemu administracji, ale i elementem wzmacniającym już funkcjonujące "oazy" zarządzania poprzez rezultaty, może być procedura wykorzystywania informacji, danych, rezultatów, jakie wynikają ze stosowanych sposobów benchmarkingu. Trzeba rozważyć, jak premiować tych, którzy stosują zestandaryzowane systemy zarządzania (np. systemy zarządzania jakością), osiągają wymierne rezultaty społeczne lub gospodarcze oceniane zobiektywizowanymi narzędziami (np. przeznaczają określony procent środków

²¹¹ S. Wysocki *Zastosowanie benchmarkingu. Trzeba badać efektywność administracji*
http://www.umbrella.org.pl/publikacje/GSiA_05_05.htm [dostęp 31-03-2012].

publicznych na inwestycje ekologiczne itp.) czy też mają pozytywne wyniki badań opinii obywateli o tym, co realizują²¹².

4.2 Budżet zadaniowy

Jednym z ważnych elementów umożliwiających doskonalenie sposobu zarządzania państwem jest nowoczesne zarządzanie finansami publicznymi w tym budżetem państwa, budżet i zarządzanie finansami niewątpliwie wpływa na administrację publiczną, gdyż nowy budżet zadaniowy jest doskonałą praktyką i zapewne metodą skutecznego zarządzania w administracji publicznej.

Budżet zadaniowy jest trzyletnim skonsolidowanym planem wydatków państwowych, jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt. 12 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych²¹³ sporządzonych w części, zadań i podzadań.

Budżet zadaniowy jest metodą zarządzania finansami publicznymi stosowaną i wprowadzaną w systemach finansów publicznych wielu krajów członkowskich OECD, a także zalecaną przez (między innymi) Komisję Europejską. Wpisuje się ona w szeroki ogólnosiwiatowy trend głębokiej transformacji administracji publicznej oraz wprowadzania na szeroką skalę podejścia określanego mianem Nowego Zarządzania Publicznego.²¹⁴ „Istota budżetu zadaniowego polega na:

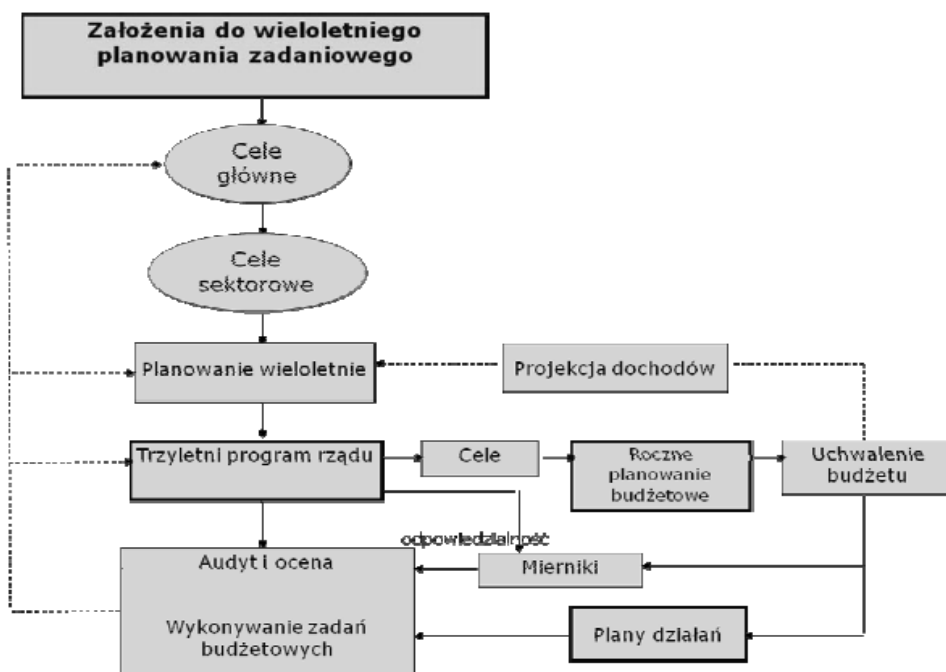
- precyzyjnym określeniu zadań, które mają być finansowane ze środków budżetowych,
- stosowaniu odpowiednich mierników, które umożliwiałyby ocenę efektów uzyskanych w wyniku ponoszonych wydatków budżetowych²¹⁵”.

²¹² Por. *E-government Benchmarking w Europie*, http://www.msw.gov.pl/portal/SZS/497/8570/Egovernment_Benchmarking_w_Europie.html [dostęp 31-03-2012], także http://www.europe-today.pl/dobre_praktyki.html [dostęp 31-03-2012], także *Benchmarking – narzędzie efektywnej kontroli zarządczej w urzędach miast na prawach powiatu, urzędach gmin i starostwach powiatowych*, https://benchmarking.silesia.org.pl/pub/pliki/file/sw%20i%20wwp/Wst%C4%99pna%20wersja%20produktu%20cz_1.pdf [dostęp 31-03-2012].

²¹³ Art. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. 249, poz. 2104 z późn. zm.

²¹⁴ Por. M. Postuła, P. Perczyński, *Budżet zadaniowy – wprowadzenie; znaczenie wieloletniego planowania strategicznego w procesie budżetowań*, [w:] *Budżet zadaniowy administracji publicznej*, M. Postuła, P. Perczyński (red.), wyd. Ministerstwa Finansów, Warszawa 2010, s. 22-23.

²¹⁵ Por. A. Wernik: *Finanse Publiczne (cele, struktury, uwarunkowania)*, wyd. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 174.



Rysunek 1. Istota budżetu zadaniowego

Źródło: http://uoo.univ.szczecin.pl/~marcink/index_pliki/pliki/publikacje/BZ1.pdf
[dostęp 31-03-2012].

„Istota budżetu zadaniowego sprowadza się do tego, że:

- po pierwsze – budżet jest traktowany jako plan sfinansowania dokładnie określonego zestawu zadań publicznych,
- po drugie – każdemu z zadań finansowanych środkami ujętymi w budżecie przypisana jest nie tylko kwota środków, które mogą być wydatkowane na realizację danego zadania, ale i wskaźniki wykonania zadań, których osiągnięcie jest celem, któremu ma służyć dokonywanie wydatków publicznych i który powinien być osiągnięty w danym roku budżetowym,
- po trzecie – rozliczenie organu wykonawczego z wykonania budżetu polega na jednoczesnym sprawdzeniu przestrzegania limitów wydatków i stopnia wykonania założonych zadań, a nieosiągnięcie wyznaczonych celów mimo wykorzystania pełnego limitu wydatków traktowane jest w istocie rzeczy tak samo, jak przekroczenie limitu wydatków²¹⁶.

Wdrażanie budżetu zadaniowego w Polsce – tak jak i w innych krajach, wdrażających podobne narzędzia zarządzania finansami publicznymi – następuje w sposób zaplanowany

²¹⁶ Por. E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2007, s. 38.

i stopniowy, co jest niezbędnym wymogiem powodzenia tej zmiany, ze względu na jej nowatorstwo, złożoność i szeroki obszar przedmiotowy, a co za tym idzie – potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa finansów publicznych²¹⁷.

Budżet zadaniowy stanowi alternatywę dla układu klasycznego, gdyż przede wszystkim pozwala na lepszą alokację zasobów finansowych i rzeczowych. Ponadto odpowiada postulatowi ustawowemu w zakresie celowości wydatkowania środków publicznych, gdyż wiąże konkretny wydatek z zadaniem. co wprost wynika z zapisów art. 35 ust. 3 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych²¹⁸, zgodnie z którym „Wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów”. Co ważne wprowadzenie budżetu zadaniowego prowadzić będzie do lepszej efektywności wydawania środków publicznych, zwiększenia przejrzystości i czytelności budżetu, a przez to jawności i przejrzystości finansów publicznych, przyczyniając się w ten sposób na pozytywne postrzeganie administracji publicznej przez społeczeństwo.

4.3 Dobre praktyki w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie

Badanie benchmarkingowe trzech obszarów zarządzania w pięciu urzędach wojewódzkich było jednym z elementów projektu systemowego realizowanego przez Departament Służby Cywilnej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Celem *benchmarkingu* było poznanie i adaptacja najlepszych praktyk w zakresie zarządzania ryzykiem, opisów i wartościowania stanowisk pracy i komunikacji zewnętrznej. W realizacji usprawnienia uczestniczyło pięć urzędów wojewódzkich. Oprócz Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego w Lublinie, który zawnioskował do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o jego realizację, były to: Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie, Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach i Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie.

W trakcie badania wykonanego przez zewnętrznego wykonawcę, firmę Quality Progress, zastosowano szereg metod badawczych: analizę dokumentów wewnętrznych urzędów, badanie ankietowe prowadzone za pośrednictwem Internetu obejmujące 16 urzędów wojewódzkich, a także indywidualne wywiady pogłębione z pracownikami urzędów

²¹⁷ Por. M. Postuła, P. Perczyński, *Budżet zadaniowy...* op. cit., s. 26-27.

²¹⁸ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. 249, poz. 2104 z późn. zm.

i wywiady w ramach grup fokusowych. W kwietniu br. odbyły się także warsztaty robocze, na których wypracowano ostateczne rekomendacje do raportu końcowego z badania.

Efektem przeprowadzonego *benchmarkingu* są znaczne zmiany w systemie zarządzania ryzykiem w LUW w Lublinie. W przygotowywanym obecnie zarządzeniu pojawi się cecha „zagrożenie korupcją”, która dotychczas nie była brana pod uwagę w analizie ryzyka. Po wymianie opinii między przedstawicielami poszczególnych urzędów wojewódzkich oraz w oparciu o rekomendacje ujęte w raporcie z badania postanowiono zmienić mapę oceny wpływu i prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka z 3-punktowej na 5-punktową. Wykorzystana do tego celu macierz 5x5 powinna zwiększyć rzetelność ocen. Ponadto uznano, że procesy, których realizacja wymaga współdziałania większej liczby jednostek, będą miały podwyższoną ocenę prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka.

Inną zmianą w systemie zarządzania ryzykiem będzie powiązanie tego systemu z budżetem za-daniowym. Dotychczas w obu obszarach stosowano odrębne mierniki. Nowy plan działania w ramach zarządzania ryzykiem będzie opracowywany w oparciu o budżet zadaniowy, przy czym kluczowe działania będą w planie szczególnie eksponowane.

Lepsza jakość opisów stanowisk pracy to główny cel zmian wprowadzanych w LUW w Lublinie w wyniku przeprowadzonego badania.

W urzędzie zostaną opracowane wytyczne uszczegółowiające przepisy w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej. Ponadto uznano, że konieczne jest wdrożenie praktyki związanej z usprawnieniem weryfikacji opisów stanowisk przed ich zatwierdzeniem. W opinii uczestników badania *benchmarkingowego* wiele uwag zgłaszanych przez zespoły wartościujące mogłoby być uwzględnione na etapie weryfikacji, nie zaś dopiero na etapie zatwierdzania opisów²¹⁹.

²¹⁹ R. Przech, *Benchmarking i co dalej ? Usprawnienia w zakresie zarządzania ryzykiem, wartościowania stanowisk pracy i komunikacji zewnętrznej w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie*, Przegląd Służby Cywilnej 2011, Nr 4 (13).

Bibliografia

Książki i opracowania

1. Czaputowicz J., *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, „Służba cywilna nr 11/2005.
2. Kleksik A., *Studia prospektywne i analiza strategiczna*, [w]: *Planowanie strategiczne*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1993.
3. Kożuch B., *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa 2004.
4. Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2007.
5. Mikulski H., Mikulska A., *Benchmarking jako nowoczesna metoda zarządzania przedsiębiorstwem*, <http://www.mrf.pl/index.php?mod=martykuly&cid=87&id=> [dostęp 31-03-2012].
6. Postuła M., Perczyński P., *Budżet zadaniowy – wprowadzenie; znaczenie wieloletniego planowania strategicznego w procesie budżetowań*, [w:] *Budżet zadaniowy administracji publicznej*, M. Postuła, P. Perczyński (red.), wyd. Ministerstwa Finansów, Warszawa 2010.
7. Reh F. J., *How to Use Benchmarking in Business Who's best? How good are they? How do we get that good?*, <http://management.about.com/cs/benchmarking/a/Benchmarking.htm> [dostęp:31-03-2012].
8. Wysocki S., *Zastosowanie benchmarkingu. Trzeba badać efektywność administracji* http://www.umbrella.org.pl/publikacje/GSiA_05.05.htm [dostęp 31-03-2012].

Czasopiśmiennictwo

1. Bartczak Z., *Model kompetencyjny jako narzędzie integracji procesów HR w urzędzie*, Przegląd Służby Cywilnej 2011, Nr 4 (13)
2. *Benchmarking*, „Innowacje”, 2010, Nr 21.
3. *Benchmarking – narzędzie efektywnej kontroli zarządczej w urzędach miast na prawach powiatu, urzędach gmin i starostwach powiatowych*, https://benchmarking.silesia.org.pl/pub/pliki/file/sw%20i%20wwp/Wst%C4%99pna%20wersja%20produktu%20cz_1.pdf [dostęp 31-03-2012].

4. Hoszowska H., Jackowska-Polewczak A., *Rezultaty i strategiczne cele jednostki - System zarządzania w Pierwszym Urzędzie Skarbowym w Opolu*, Przegląd Służby Cywilnej Nr 1 (16) 2012.
5. Przech R., *Benchmarking i co dalej ? Usprawnienia w zakresie zarządzania ryzykiem, wartościowania stanowisk pracy i komunikacji zewnętrznej w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w Lublinie*, Przegląd Służby Cywilnej 2011, Nr 4 (13).
6. Penc-Pierzak I., *Rodzaje benchmarkingu*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa”, 2001, nr 4.

Akty prawne:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997 Nr 78 poz. 483 z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. 2008 Nr 227 poz. 1505 z późn. zm.

Strony internetowe:

1. http://www.msw.gov.pl/download/1/13015/SSP_6_kwietnia_2011.pdf
2. <http://bazadp.jakoscwurzedzie.pl/>
3. <http://mac.gov.pl/>
4. https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/zbior_dobrych_praktyk_caf2.pdf
5. <http://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/k2.pdf>
6. <http://bip.ug-milkowice.dolnyslask.pl/plik.php?id=770>
7. http://epuap.gov.pl/wps/portal!/ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3g3Z4gYG93QwMLRydXA89go2CXYENnAwsfM6B8JE55d2MzArrDQfbh0W9KQN4MI mAaZga6Pt55Oem6hfkRhhkBqQrAgDEW1cl/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfRkNIUIINLRzEwOEFCTBJUzJTRFMxQzBHRjc!/ [dostęp 31-03-2012].
8. <http://www.e-podpis.pl/e-podpis-ogolnie.html> [dostęp 31-03-2012].
9. <http://bip.mrr.gov.pl/Strategia%20Rozwoju%20Kraju/Documents/fab35fc460474581adeecfe83f09ed2dSRKwpolska0607.zip>.

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

ISBN 978-83-937938-8-4