

# Bariery, wyzwania i perspektywy

przekształceń samorządu terytorialnego w Polsce

# Bariery, wyzwania i perspektywy przekształceń samorządu terytorialnego w Polsce

Redakcja:

**Stanisław Sagan, Magdalena Sitek**

Recenzenci:

**Prof. zw. dr hab. Stanisław Wrzosek**

**Prof. dr hab. Marek Chmaj**

ISBN 978-83-62753-64-2

Projekt okładki, skład, łamanie:

**Arfa s. c., B. Szczygieł, R. Wachowicz**

Copyright by Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej  
im. Alcide De Gasperi. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej  
publikacji bez zgody wydawcy zabronione

Nakład:

**100 egzemplarzy, 14,1 arkuszy wydawniczych**

Wydawca:

**Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej**

**im. Alcide De Gasperi w Józefowie**

05-410 Józefów, ul. Sienkiewicza 2

tel./fax +48 022 789 19 03

wydawnictwo@wsge.edu.pl

www.wsge.edu.pl

Druk i oprawa:

**Arfa s. c., B. Szczygieł, R. Wachowicz**

# Bariery, wyzwania i perspektywy

przekształceń samorządu terytorialnego w Polsce

Redakcja:  
Stanisław Sagan, Magdalena Sitek



Józefów 2016

# SPIS TREŚCI

<b>Wstęp</b>	<b>7</b>
<b>Dział I Polskie osiągnięcia na tle Europy: rozkwit małych ojczyzn</b>	
<b>Viktoriya Serzhanova</b> Geneza i ewolucja samorządu terytorialnego w Finlandii	<b>11</b>
<b>Piotr Możyłowski</b> Wykorzystanie hipoteki i zastawu jako form zabezpieczenia zobowiązań podatkowych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego. Zarys problemu	<b>31</b>
<b>Justyna Ciechanowska</b> Samorząd terytorialny w Republice Estonii	<b>47</b>
<b>Paulina Siejka-Wieczerycka</b> Referenda lokalne w Polsce w latach 1990-2014	<b>59</b>
<b>Dział II Bariery w działalności samorządu</b>	
<b>Przemysław Krzykowski</b> Korekta finansowa nakładana za nieprawidłowości związane z wykorzystaniem środków unijnych – kara umowna czy sankcja administracyjna?	<b>77</b>
<b>Bronisław Sitek</b> Ograniczenie liczby kadencji w samorządzie lokalnym? Rys historyczno-porównawczy problematyki	<b>95</b>
<b>Krzysztof Buczyński, Jacek Jaworski, Paweł Sosnowski</b> Bariery rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce z perspektywy 25 lat jego funkcjonowania	<b>111</b>
<b>Janusz Sarnowski</b> Finansowe bariery rozwoju lokalnego w Polsce	<b>135</b>
<b>Dariusz Wilczek</b> Realizacja inwestycji w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego przez samorządy terytorialne na przykładzie regionalnych sieci szerokopasmowych	<b>167</b>

**Dział III Wyzwania i szanse stojące  
przed samorządem terytorialnym w Polsce**

<b>Elżbieta Feret</b>	<b>181</b>
Zasady opodatkowania podatkiem od towarów i usług działalności prowadzonej przez samorządowe jednostki i zakłady budżetowe	
<b>Jarosław Dobkowski</b>	<b>199</b>
Ustrój prawny organów postępowania administracyjnego w sprawach samorządowych wobec wyzwań współczesności	
<b>Magdalena Sitek</b>	<b>221</b>
Komitet Regionów. Udział samorządów terytorialnych poprzez agendy unijne w procesie integracji europejskiej	
<b>Paweł Romaniuk</b>	<b>235</b>
Zaangażowanie audytora wewnętrznego w zarządzanie zadaniami publicznymi realizowanymi przez jednostki samorządu terytorialnego	
<b>Paweł Sitek, Martyna Sawicka</b>	<b>253</b>
Obsługa bankowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	
<b>Justyna Krzywkowska, Dawid Daniłuk</b>	<b>267</b>
Współdziałanie samorządów z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w realizacji polityki prorodzinnej na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego	



# Wstęp

Na 2015 rok przypadła 25. rocznica przywrócenia samorządności w Polsce. Była okazja do licznych obchodów tego wydarzenia, a jednocześnie, zważając na już ćwierćwiecze funkcjonowania samorządów, do przeprowadzenia oceny ich osiągnięć.

Grupa pracowników naukowych z Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej w Józefowie, Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego, Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie oraz Wydziału Prawa Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Warszawie postanowiła pochylić się nad osiągnięciami oraz trudnościami, jakie pojawiały się w ciągu tych 25 lat rozwoju samorządności. Ważnym obszarem badawczym było też zdefiniowanie szans, stojących przed samorządem w najbliższych latach. Owocem tego zainteresowania jest niniejsza, wieloautorska monografia poświęcona barierom, wyzwaniom i perspektywom samorządów w Polsce.

Autorzy publikacji pozytywnie ocenili funkcjonowanie samorządów, wskazując jednocześnie na coraz częstsze przesuwanie zadań publicznych na samorządy, za którymi to przesunięciami nie zawsze idą odpowiednie fundusze. Przeciążenie administracji samorządowej w dłuższej perspektywie może negatywnie wpłynąć na jakość jej działalności. Niektórzy z autorów wskazywali potrzebę wprowadzenia kadencyjności organów wykonawczych. Obecnie w wielu jednostkach samorządu terytorialnego, zwłaszcza w gminach, wytworzyła się lokalna oligarchia, która nie jest już w stanie kreatywnie rozwijać działalności konkretnej jednostki. Polski samorząd nadąża za standardami europejskimi.

**Redaktorzy**





DZIAŁ I

# Polskie osiągnięcia na tle Europy: rozkwit małych ojczyzn



# The Origin and Evolution of the Local Self-Government in Finland

## Geneza i ewolucja samorządu terytorialnego w Finlandii

**dr hab. Viktoriya Serzhanova**

Uniwersytet Rzeszowski

### **ABSTRACTS**

The paper takes up an effort of analyzing the origin and evolution of the local self-government in Finland in the context of the essence and main idea of the concept of self-governing known in the Nordic legal and political culture. Worth underlining is the fact, that the concept comes from a different origin than in the majority of the European states, is rather original in its meaning and characteristic only for this part of the continent. Therefore, the work aims at analyzing the development of the local authority based on self-government at the Finnish lands, which has been made in the context of historical circumstances determining it, i.e. lack of Finland's statehood for many centuries, while it had been dominated by the Swedes and later included into the Russian Empire, and when it afterwards received its independence in 1917, it enabled the Finns developing and putting into life an idea of a state, in which its tasks for the benefit of delivering the basic needs of the society would be exercised mainly by the local community authorities. Modernly, the local self-government in Finland is organized on one grade and functions only on a commune level. Nevertheless, the research on this dynamically developing institution cannot be made without relating to the permanently changing in these historical circumstances territorial structure and administrative division of

the state, which have undoubtedly had their influence on the development of the local self-government on a commune level and are the subject of the work.

Niniejsze opracowanie podejmuje próbę dokonania analizy genezy i ewolucji samorządu terytorialnego w Finlandii na tle przedstawienia istoty i idei pojęcia samorządności znanej w nordyckiej kulturze prawnej i ustrojowej. Warty podkreślenia jest fakt, iż pojęcie to wywodzi się z odmiennych niż w większości krajów europejskich źródeł oraz jest dosyć oryginalne w swoim ujęciu i charakterystyczne wyłącznie dla tej części kontynentu. Celem opracowania jest zatem analiza kształtowania się władzy lokalnej w oparciu o samorząd na ziemiach fińskich, którą dokonano w kontekście determinujących ją warunków historycznych, tj. wielowiekowego braku państwowości Finlandii, przez długi czas zdominowanej przez Szwedów, a później włączonej w skład Imperium Rosyjskiego; wreszcie uzyskania w 1917 roku niepodległości, co umożliwiło Finom rozwinięcie i wcielenie w życie idei państwa, w którym jego zadania na rzecz zaspokajania podstawowych potrzeb społeczeństwa w dużym stopniu wykonywane są przez organy wspólnot lokalnych. Współcześnie samorząd lokalny w Finlandii jest zorganizowany w sposób jednostopniowy i funkcjonuje wyłącznie na szczeblu gminnym. Niemniej badania nad tą prężnie rozwijającą się instytucją nie sposób przeprowadzić bez odniesienia się do, stale zmieniających się w tych okolicznościach historycznych, struktury terytorialnej i podziału administracyjnego państwa, które bez wątpienia miały swój wpływ na rozwój samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym i stanowią przedmiot opracowania.

## **KEYWORDS:**

*origin and evolution, local self-government in Finland, Nordic legal culture, territorial structure, administrative division of the state, geneza i ewolucja, samorząd terytorialny w Finlandii, nordycka kultura prawna, struktura terytorialna, podział administracyjny państwa.*

## UWAGI WSTĘPNE

Samorząd terytorialny Finlandii, podobnie jak wiele innych jej instytucji ustrojowych, bierze początki i swymi korzeniami głęboko tkwi w tradycji nordyckiej<sup>1</sup>, w szczególności zaś szwedzkiej. Finlandia, należąca do kręgu kultury prawnej świata nordyckiego i – obok Szwecji – zaliczana do kultury wschodnio-nordyckiej, wykazuje daleko idące podobieństwa do swojego najbliższego zachodniego sąsiada przede wszystkim w zakresie ustroju politycznego i odznacza się wieloma zbieżnościami i pokrewieństwami z mechanizmami i instytucjami ustrojowymi ukształtowanymi i do dziś funkcjonującymi w Szwecji. Wynika to z dziejów obu państw, a nade wszystko z faktu, iż przez ponad pięćset lat Finlandia była integralną częścią Szwecji<sup>2</sup>. Stąd, przez wieki będąc zdominowana oraz mocno związana kulturowo ze swoim sąsiadem, w historii politycznej<sup>3</sup> obficie czerpała z dorobku i doświadczeń zdobytych przez Szwedów. Warto też podkreślić, że mimo ponad stuletniej, następującej po szwedzkiej, dominacji Rosji, Finlandia nie poddała się rusyfikacji i kultywowała własne tradycje. W okresie

- 
- 1 Szerzej por. K. Ståhlberg, *Local Government*, [w:] *Nordic Democracy. Ideas, Issues, and Institutions in Politics, Economy, Education, Social and Cultural Affairs of Denmark, Finland, Iceland, Norway, and Sweden*, ed. E. Allardt, N. Andrén, E. J. Friis, G. P. Gislason, S. S. Nilson, H. Valen, F. Wendt, F. Wisti, Copenhagen 1981, s. 182 i n.
  - 2 Por. V. Serzhanova, *Relacje między parlamentem a rządem Finlandii*, Rzeszów 2007, s. 12 i n.
  - 3 Szerzej o historii politycznej Szwecji por.: R. N. Bain, *Scandinavia. A Political History of Denmark, Norway and Sweden from 1513 to 1900*, Cambridge 1905, reprint z 2006 roku, *passim*; I. Andersson, *Dzieje Szwecji*, Warszawa 1967, *passim*; I. Andersson, J. Weibull, *Swedish History In Brief*, Stockholm 1981, *passim*; A. Kersten, *Historia Szwecji*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1973, *passim*. O kształtowaniu się systemu prawnego oraz instytucji ustrojowych w Szwecji czytaj: L. B. Orfield, *The Growth of Scandinavian Law*, Philadelphia 1953, s. 227 i n. O historii politycznej Finlandii por.: Y. Blömstedt, *A Historical Background of the Finnish Legal System*, [w:] *Finnish Legal System*, Helsinki 1966, *passim*; T. Cieślak, *Historia Finlandii*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1983, *passim*; T. Cieślak, *Zarys historii najnowszej krajów skandynawskich*, Warszawa 1978, *passim*; L. Leciejewicz, *Normanowie*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1979, *passim*; zaś z nowszych opracowań: B. Szordykowska, *Historia Finlandii*, Warszawa 2011, *passim*. Szerzej o genezie i ewolucji ustroju politycznego Finlandii czytaj: V. Serzhanova, *Relacje między ...*, s. 10 i n. Kompetentnie problematykę tę analizuje M. Grzybowski, *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2007, s. 7-20; tenże *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 2010, s. 15-18. Nadto por. również *Konstytucja Finlandii z 1999 roku*, tłumaczenie i wstęp J. Osiński, Warszawa 2003, s. 4 i n.

dominacji rosyjskiej Finom udało się zachować swoje odrębne, powstałe w okresie związków ze Szwecją instytucje i tradycyjne rozwiązania ustrojowe, w tym również załączki władzy lokalnej i samorządu terytorialnego. Nie sposób jednakże nie zauważyć, że włączenie Finlandii jako autonomicznej prowincji do carskiej Rosji na początku XIX wieku<sup>4</sup> oraz jej szczególny status w obrębie Imperium Rosyjskiego także miało swój znaczący wpływ na kształt i rozwój samorządu lokalnego na terytorium Finlandii, i to nie tylko w okresie dominacji rosyjskiej, ale także po uzyskaniu przez Finlandię niepodległości w 1917 roku.

Celem niniejszego opracowania jest próba przedstawienia genezy i ewolucji samorządu terytorialnego w Finlandii, dokonując analizy tego zjawiska na tle wykazania istoty i idei samorządności nordyckiej, wywodzącej się z odmiennych źródeł niż w większości krajów Europy, jakże oryginalnych i charakterystycznych wyłącznie dla tej części kontynentu. Analizy kształtowania się władzy lokalnej w oparciu o samorząd na ziemiach fińskich dokonano w kontekście determinujących ją warunków historycznych, tj. wielowiekowego braku państwowości Finlandii, przez długi czas zdominowanej przez Szwedów, a później włączonej w skład Imperium Rosyjskiego. Dopiero po uzyskaniu w 1917 roku niepodległości Finom udało się rozwinąć i wcielić w życie ideę państwa, w którym jego zadania na rzecz zaspokajania podstawowych potrzeb społeczeństwa w dużym stopniu wykonywane są przez organy wspólnot lokalnych. Mimo że samorząd lokalny w Finlandii jest zorganizowany dosyć prosto – jednostopniowo – i funkcjonuje wyłącznie na szczeblu gminnym, to badania nad tą prężnie rozwijającą się instytucją nie sposób przeprowadzić bez odniesienia się do stale

---

4 O historii politycznej Wielkiego Księstwa Finlandii w okresie panowania na jej terytorium Rosji, tj. od roku 1809 szerszej por. V. Serzhanova, *Relacje między...*, s. 22 i n. Na przestrzeni tych ponad stu lat funkcjonowania w obrębie Rosji Finlandia, będąca formalnie Wielkim Księstwem, w rzeczywistości zmieniała swój faktyczny status jako część Imperium – od autonomii o dużym stopniu samodzielności, określanej nawet mianem odrębnego państwa funkcjonującego w ramach carskiej Rosji, po zwykłą prowincję, który to status próbowano Finom narzucić po wydaniu przez cara Mikołaja II tzw. „manifestu lutowego” w 1899 roku. Interesujące rozważania na temat statusu Finlandii w obrębie Imperium Rosyjskiego oraz jej systemu polityczno-administracyjnego prezentuje B. Szordykowska, *Geneza systemu polityczno-administracyjnego Finlandii w początkach XIX wieku. Z dziejów stosunków rosyjsko-fińskich*, „Zapiski historyczne” 1996, tom LXI, z. 1, s. 51 i n.

zmieniających się w tych okolicznościach historycznych struktury terytorialnej i podziału administracyjnego państwa, które bez wątpienia miały swój wpływ na rozwój samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym.

### Początki i istota idei samorządności na ziemiach fińskich

Ideę samorządności i władzy lokalnej ukształtowanej i utrwalonej w świecie państw nordyckich, w tym także na ziemiach fińskich, niektórzy historycy wywodzą z epoki wikingów<sup>5</sup>. Źródłem i istoty tego zjawiska upatrują bowiem w znanej w świecie germańskim i nordyckim oraz od wieków tam stosowanej instytucji *þing*. Stanowił on zebranie wolnych dorosłych mężczyzn, zdolnych do noszenia broni, którym przewodniczył *lagman*. Celem tych zgromadzeń, odbywających się zarówno na szczeblu centralnym – ogólnokrajowym, jak i lokalnym, np. w okręgach, było ogłaszanie prawa, które przewodniczący *lagman* recytował z pamięci, oraz jego interpretacja.

Jako pierwsi taki mechanizm, umożliwiający, by rzecz językiem współczesnym, udział społeczeństwa w życiu publicznym, wprowadzili Islandczycy jeszcze około 930 roku: „Najstarsze pomniki germańskiej kultury prawnej znajdują się na Islandii, w miejscu zwanym Thingvellir na Wzgórzu Prawa, otoczonym potężnymi polami, gdzie rozlegał się potężny głos „krzykacza”, ogłaszającego treści obowiązującego prawa, tam też odbywały się sądy. Prymitywni Germanowie nie znali prawa pisanego”<sup>6</sup>. Później instytucję tę recypowali także Szwedzi, używając jej m.in. do wyboru króla, zatwierdzania niektórych jego decyzji, rozstrzygania sporów i skarg. Tak pisze o tym Ingvar Andersson: „... wola ludu, wypowiedziana najpierw na *þing* Szwedów, a później na *þingach* innych dzielnic, określała, kto miał panować w tym najstarszym kraju Szwedów. Z prawa wynikało ponadto, że dzielnice nie zjednoczyły się w pełni w większą jednostkę, w państwo. Król wybierany przez Szwedów przybywał do innych dzielnic, tak jak ktoś obcy do obcego kraju”<sup>7</sup>.

5 A. Kersten, *Historia Szwecji ...*, s. 48-49; także L. Leciejewicz, *Normanowie ...*, s. 59 i n.

6 R. Tokarczyk, *Współczesne kultury prawne*, Kraków 2000, s. 122.

7 I. Andersson, *Dzieje ...*, s. 47.

W moim przekonaniu nie należy jednakże traktować tej instytucji jako początków kształtowania się władzy lokalnej, gdyż nie miała ona z nią nic wspólnego. Można ją z dużą rezerwą potraktować jedynie jako archetyp, który nie tyle stanowi bezpośrednie źródło późniejszego samorządu terytorialnego, ile pomaga nam zrozumieć istotę dawnych zgromadzeń i ich rolę, przedstawia stosunki panujące wówczas między królem a jego poddanyymi, a także uświadomić sobie, jakie poczucie bezpieczeństwa dawała ona społeczeństwu, kiedy to najważniejsze decyzje nie były podejmowane bez wyrażenia woli ludu.

Ważnym czynnikiem historycznym, który z czasem przyczynił się do kształtowania się samorządności lokalnej, wydaje się być pojawienie się na Półwyspie Skandynawskim chrześcijaństwa w VIII i IX wieku oraz jego upowszechnienie w wiekach XII i XIII. Wówczas powstały i umocniły swoją władzę parafie, które miały swoje rady (szw. *socken*), niezależne od władzy świeckiej i stanowiły organy władzy lokalnej<sup>8</sup>.

## **Geneza samorządów lokalnych Finlandii w okresie dominacji szwedzkiej**

Początków kształtowania się samorządu lokalnego na ziemiach fińskich można doszukiwać się dopiero w pierwszej połowie XVI wieku, po upadku unii kalmarskiej oraz ogłoszeniu w 1523 roku Gustawa Wazy królem Szwecji<sup>9</sup>. Jedną z niebudzących wątpliwości zasług Gustawa I Wazy było przeprowadzenie szeregu reform administracyjnych na terytorium Finlandii, w wyniku których powstał jej podział na 8, a następnie na 40 gmin. Wójtowie mieli za zadanie ściąganie podatków i innych należności. Dla lepszego nadzoru nad prowincją król wyznaczył swojego zastępcę do zarządzania Finlandią. I chociaż w rzeczywistości stworzono system centra-

---

8 *Ibidem*, s. 35-39; także E. Rosedal, *Historia Wikingów*, Gdańsk 2001, s. 140-148.

9 Upadek unii personalnej pomiędzy Danią, Szwecją i Norwegią, zawartej na zamku w Kalmarze w 1397 roku, nastąpił na skutek powstania przeciw Duńczykom z 1521 roku, na czele którego stanął Gustaw Waza. W wyniku odniesionego przez powstańców zwycięstwa w tym samym roku Gustaw Waza został wybrany zrazu na regenta Szwecji, a 6 czerwca 1523 zgromadzenie stanów w Strängnäs ogłosiło go królem Szwecji, co spowodowało ostateczne zerwanie unii kalmarskiej z Danią i Norwegią.



listycznego zarządu ziemiami fińskimi, podlegającego bezpośrednio monarchii, to wówczas właśnie powstawały pierwsze załączki rządów lokalnych. Na polecenie króla rozpoczęto również akcję kolonizacyjną na niezamieszkałych terenach Finlandii, a w 1550 roku Gustaw I Waza założył obecną stolicę Finlandii Helsinki (wówczas Helsingfors).

Pierwsze gminy (fiń. *pitäjät*)<sup>10</sup> powstawały w oparciu o średniowieczne parafie i były podzielone na wsie, które posiadały własne majątki i nieruchomości. Granice między nimi, a co za tym idzie także między gminami, określały ustne umowy, których treść była przekazywana następnym pokoleniom. Zachowały się niektóre średniowieczne dokumenty, odnoszące spory prawne dotyczące granic ówczesnych gmin. Z czasem rząd dokonał podziału włości na wsie i gminy świeckie, stanowiące jednostki administracyjne do poboru podatków, niekoniecznie odpowiadające granicom parafii. Odmiennie były zasady dotyczące gmin miejskich i wiejskich. Ten podział gmin oraz odmienność w wówczas obowiązujących wobec nich regulacjach prawnych zachowały się do 1734 roku.

W okresie dominacji szwedzkiej Finlandia była podzielona na 9 historycznych krain (fiń. *historiallinen maakunta*, szw. *historiska landskap*), których tradycje sięgają średniowiecza: Häme (fiń. *Häme*, szw. *Tavastland*), Karelia (fiń. *Karjala*, szw. *Karelen*), Laponia (fiń. *Lappi*, szw. *Lappland*), Ostrobotnia (fiń. *Pohjanmaa*, szw. *Österbotten*), Satakunta (fiń. *Satakunta*, szw. *Satakunda*), Sawonia (fiń. *Savo*, szw. *Savolax*), Uusimaa (fiń. *Uusimaa*, szw. *Nyland*), Finlandia właściwa – Varsinais-Suomi (fiń. *Varsinais-Suomi*, szw. *Egentliga Finland*) oraz Wyspy Alandzkie (fiń. *Ahvenanmaa*, szw. *Åland*). W wyniku reformy przeprowadzonej przez kanclerza Axela Oxenstierny w 1634 roku zostały one zastąpione nowym podziałem na prowincje (fiń. *läänit*, szw. *län*). Od tego czasu prowincje historyczne przebrały funkcje administracyjne, a jednocześnie ich granice w zasadzie pokrywają się z zasięgiem dialektów języka fińskiego. Mają one także znaczenie dla poczucia tożsamości i przynależności regionalnej Finów.

Na przestrzeni lat liczba i nazwy prowincji wielokrotnie zmieniały się (w latach 1721, 1747, 1776, 1812, 1831, 1921, 1938, 1945, 1960,

10 Dawna fińska nazwa gminy to *pitäjät* w swojej etymologii oznacza również „właściciel”, inaczej „ten, który utrzymuje”, gdyż jedna gmina utrzymywała jednego ministra.

1996 i 1997), wzrastając maksymalnie do dwunastu (w 1960 i 1996 roku), by później znowu zmniejszyć się do sześciu (w 1997 roku). Na czele prowincji stał gubernator (fiń. *maaherra*, szw. *landshövding*). Ostatecznie zostały one zlikwidowane w 2009 roku. Organy zarządu prowincji stanowiły część rządu centralnego w obrębie władzy wykonawczej i nie pochodziły z wyborów powszechnych.

## Kształtowanie się fińskiego samorządu lokalnego w znaczeniu nowożytnym

Samorząd terytorialny w znaczeniu nowożytnym zaczął się kształtować – paradoksalnie – wraz z przejściem Finlandii pod panowanie rosyjskie w 1809 roku, albowiem wówczas niezwłocznie przystąpiono do reformowania administracji Finlandii, aby zaadaptować ją do systemu istniejącego w Rosji. 18 sierpnia 1809 roku utworzono Radę Rządową<sup>11</sup> z siedzibą w Turku, która składała się z 14 członków mianowanych przez cara na okres 3 lat, a na jej czele stał generał-gubernator. Do kompetencji Rady należały administracja, sądownictwo oraz, co ważne, samorząd. W 1812 roku decyzją cara przeniesiono stolicę kraju z Turku do Helsinek. Te ostatnie liczyły wówczas zaledwie około 4 tysięcy mieszkańców, jednak dzięki przeznaczaniu dużych środków na rozbudowę szybko się powiększały. W 1831 roku również nastąpiły dosyć istotne zmiany w podziale terytorialnym na prowincje.

Formalnoprawnie nowoczesne, tj. świeckie, niezależne od parafii gminy (fiń. *kunta*, szw. *kommun*) powstały w 1865 roku. Reforma ta została zainspirowana oraz wzorowała się na podobnej reformie samorządowej przeprowadzonej w 1862 roku w Szwecji. W 1865 roku odbyły się pierwsze wybory samorządowe, które legły u podstaw i tym samym utrwaliły jednostopniowy system samorządu terytorialnego w Finlandii w oparciu o podział na gminy miejskie i wiejskie. W latach 1865-1873 zostały wprowadzone pierwsze ustawy regulujące sprawy samorządu lokalnego –

---

11 B. Szordykowska w pracy *Instytucje polityczne Finlandii w początkach XIX wieku. Senat, „Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej” XXXV, 2000, t. 35, s. 179, używa określenia „Rada Rządząca”.*

odrębne dla gmin wiejskich (w 1865 roku) oraz miejskich (w 1873 roku), a wraz z nimi przeprowadzono stosowne reformy samorządu gminnego<sup>12</sup>. Władze samorządowe uprawnione były przede wszystkim do nakładania podatków.

Trend umacniania zasady decentralizacji oraz stopniowego zwiększania kompetencji samorządów lokalnych utrwał się i dynamicznie rozwijał na przestrzeni lat. Stał się cechą charakterystyczną samorządów nordyckich, w tym także fińskiego. Słusznie konstatuje to Marian Grzybowski: „W perspektywie historycznej znaczenie samorządu lokalnego oraz władz regionalnych w państwach nordyckich wykazuje tendencję wzrostową. Zjawisko to jest następstwem świadomej decentralizacji władzy publicznej oraz postępującego upodmiotowienia lokalnych wspólnot mieszkańców. Dotyczy to typowych usług publicznych: planowania przestrzennego, ochrony zdrowia, zaopatrzenia w wodę i nośniki energii, opieki społecznej, edukacji na poziomie podstawowym, a także współdziałania sektora usług publicznych i niepublicznych w sferze zaopatrzenia, transportu lokalnego, telekomunikacji”<sup>13</sup>.

## Rozwój samorządu w niepodległej Finlandii

Trend rozwijania samorządności szczególnie nabrał na znaczeniu i intensywności w XX wieku, po uzyskaniu przez Finlandię niepodległości w 1917 roku. Wówczas tradycją Finlandii stał się podział gmin na trzy rodzaje: miasta (fin. *kaupunki*, szw. *stad*), miasta targowe (fin. *kauppala*, szw. *köping*) oraz gminy wiejskie (fin. *maalaiskunta*, szw. *landskommun*). Taki system utrzymywał się do 1977 roku.

Pierwsze ustawy regulujące sprawy z zakresu samorządu lokalnego w niepodległej Finlandii – dwa odrębne akty o gminach wiejskich i miejskich – zostały uchwalone zaraz po uzyskaniu niepodległości w latach 1917-1919.

12 L. Oulasvirta, M. Turala, *Financial Autonomy of Local Governments: Case Studies of Finland and Poland*, [in:] *Regionalisation, Growth and Economic Integration*, red. G. M. Korres, Heidelberg 2007, s. 253; także J. Paasivirta, *Finland and Europe. The Period of Autonomy & The International Crisis 1808-1914*, Minneapolis 1981, s. 139.

13 M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne ...*, s. 137.

Przewidywały one powoływanie w gminach organów stanowiących (rad) i nadzorczych (audytorów) w drodze powszechnych i równych wyborów. Pierwotnie kadencja tych organów miała trwać jeden rok, a wybory miały się odbywać 4 grudnia każdego roku. Pierwsze wybory samorządowe odbyły się jednak dopiero w grudniu 1918 i styczniu 1919 roku. Zostały przełożone z powodu trwającego w listopadzie 1917 roku strajku generalnego oraz w 1918 roku wojny domowej. W 1925 roku kadencja organów samorządu została wydłużona do trzech lat, a prawo wyboru audytorów zostało powierzone radom gmin. W tym samym roku podział na gminy został ostatecznie i całkowicie uniezależniony od parafii oraz innych jednostek podziału terytorialnego. W 1932 roku w ustawodawstwie gminnym pojawiły się przepisy umożliwiające tworzenie międzygminnych organizacji współpracy oraz powoływanie wspólnych organów samorządu gminnego. Ta cecha do dziś charakteryzuje i jest szczególną właściwością samorządów lokalnych Finlandii.

W 1918 roku miała również miejsce istotna reforma w podziale kraju na prowincje (fiń. *läänit*, szw. *län*) i okręgi (fiń. *kihlakunta*, szw. *härad*). W okresie międzywojennym Finlandia była podzielona na dziewięć prowincji, nie licząc Wysp Alandzkich<sup>14</sup>.

Znamiennym w tym okresie był fakt podniesienia spraw samorządu terytorialnego w Finlandii do rangi konstytucyjnej, gdyż przepisy zawierające zasady jego organizacji i funkcjonowania znalazły się w ustawie zasadniczej z 1919 roku (art. 50, 51 i 52a Aktu o formie rządu z 17 lipca 1919 roku<sup>15</sup>). Stanowiły one, iż w celach sprawowania ogólnej administracji w państwie Finlandia została podzielona na prowincje, okręgi i gminy. Zmiany liczby prowincji dokonać można było wyłącznie w drodze ustawy, zaś inne zmiany w podziale administracyjnym kraju mogła wprowadzić Rada Państwa zgodnie z procedurą ustanowioną na podstawie przepisów ustawy. Wprowadzono również zasadę, że przy zmianie granic administracyjnych okręgów, w miarę możliwości, uwzględniana będzie jednolitość językowa zamieszkującej je ludności fińsko- i szwedzkojęzycznej. Na czele prowincji ustanowiono gubernatora, który był powoływany przez przy-

---

14 M Grzybowski, *Finlandia. Zarys systemu ...*, s. 141.

15 Tłumaczenia ówczesnej konstytucji Finlandii na język polski dokonał J. Osiński, *Konstytucja Finlandii*, Warszawa 1997.

denta na wniosek rządu. Administrowanie gminą oparte było na zasadzie samorządu zgodnie z przepisami stosownej ustawy. Tryb i zakres stosowania zasady samorządu w okręgach administracyjnych większych niż gmina również regulowany był w drodze ustawy. Nadto ustawa miała determinować także udział cudzoziemców w działalności samorządów.

W 1921 roku, po przyznaniu Finlandii przez Ligę Narodów prawa do Wysp Alandzkich oraz po uchwaleniu nieco wcześniej przez parlament ustawy o ich autonomii, do Aktu o formie rządu dodano przepis art. 52a, gwarantujący Wyspom status autonomiczny, szczegółowo regulowany w drodze ustawy.

Po II wojnie światowej trend przekazywania coraz szerszego zakresu kompetencji na rzecz samorządów i realizacji zadań państwa na poziomie społeczności lokalnych szczególnie się umocnił. W 1949 roku uchwalono nową ustawę o samorządzie lokalnym<sup>16</sup>, łącząc w jednym akcie regulacje dotyczące gmin wiejskich i miejskich. Wówczas wprowadzono nowy system zarządzania gminą we wszystkich jednostkach lokalnych w postaci jednoosobowego organu wykonawczego, stojącego na czele zarządu gminy. W 1955 roku kadencja organów samorządu terytorialnego została kolejny raz wydłużona – tym razem do czterech lat. Do 1964 roku gminy miejskie utrzymywały własne policje oraz prowadziły rejestry ewidencji ludności.

W 1946 roku specjalnie powołana przez *Eduskuntę* komisja zaczęła opracowywać również reformę podziału administracyjnego państwa. Jej celem było unowocześnienie dotychczasowej struktury administracyjnej państwa przy uwzględnieniu zmian zachodzących w gospodarce i terytorialnym rozmieszczeniu ludności. Efektem pracy komisji stało się zwiększenie w 1958 roku liczby prowincji z dziewięciu do dwunastu oraz likwidacja okręgów, w wyniku czego zniesiono na tym szczeblu instytucje administracji ogólnej, z wyjątkiem sądów i policji<sup>17</sup>.

W latach 60. i 70., wraz z rozwojem koncepcji państwa dobrobytu, trend jeszcze większej decentralizacji i wzmocnienia roli samorządów lokalnych wyraźnie się nasilił. Wywołało to potrzebę przeprowadzenia kolejnej reformy samorządowej. W związku z tym, 10 grudnia 1976 roku,

---

16 M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne ...*, s. 135.

17 M. Grzybowski, *Finlandia. Zarys systemu ...*, s. 141.

została uchwalona nowa ustawa o samorządzie nr 953/1976. Na skutek tego od 1977 roku miasta targowe zostały zniesione i w to miejsce powstały gminy miejskie<sup>18</sup>. Pozostałe gminy zostały zakwalifikowane do kategorii tzw. „innych gmin”. Wszystkie dotychczasowe gminy wiejskie albo zostały ostatecznie połączone z gminami miejskimi, do których przynależały, albo zmieniły swoje nazwy.

## **Ewolucja nowoczesnego samorządu pod wpływem zjawiska europeizacji**

W latach 90. XX wieku odejście w pewnym stopniu od koncepcji państwa dobrobytu<sup>19</sup>, zjawisko europeizacji, w tym w szczególności przystąpienie Finlandii do Unii Europejskiej w 1995 roku, w dużym stopniu przyczyniły się do kolejnych zmian w ustroju samorządów lokalnych. W ich wyniku samorządy stały się bardziej samodzielne i zaczęły odgrywać jeszcze większą rolę w wykonywaniu zadań w imieniu państwa<sup>20</sup>. Podpisanie przez Finlandię w czerwcu 1990 roku oraz ratyfikowanie rok później Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985 roku także stało się impulsem do przeprowadzenia gruntownej reformy samorządowej oraz podziału administracyjnego kraju na prowincje i okręgi<sup>21</sup>.

Zatem kolejna ustawa o samorządzie lokalnym 365/1995, uchwalona 17 marca 1995 roku, która weszła w życie 1 lipca 1995 roku, uchylająca ustawę z 1976 roku, wprowadziła zasadnicze zmiany w dotychczasowym ustroju samorządów lokalnych. Głównym trendem było z jednej strony uproszczenie, a co za tym idzie, ułatwienie samorządom funkcjonowania, z drugiej zaś uporządkowanie ich struktury i organizacji oraz nadanie im jeszcze większego stopnia samodzielności, który umożliwiłby im aktyw-

---

18 Por. M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne ...*, s. 135.

19 M. Niemivuo, *Państwo a samorząd lokalny w Finlandii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, rok LII, z. 3, s. 37 i n.

20 Interesujące studium o zarządzaniu na poziomie lokalnym i regionalnym w Finlandii można znaleźć u: M. Kull, *Local and Regional Governance in Finland. A Study on Institutionalisation, Transformation and Europeanization*, „Halduskultuur – Administrative Culture” 2009, nr 10, s. 22-39. Por. również M. Niemivuo, *Państwo a samorząd ...*, s. 37.

21 M. Kull, *Local and Regional ...*, s. 27.

ne uczestnictwo we współpracy międzyregionalnej, a także pozyskiwanie i wykorzystywanie w tym celu środków europejskich. Ustawa ta, choć była wielokrotnie nowelizowana, obowiązuje do dziś. Wraz z jej wejściem w życie uległ likwidacji podział gmin na kategorie, w związku z czym każda gmina może nadać sobie status miasta, jeżeli wyrazi taką wolę. Istnieje zatem jeden rodzaj prawnie usankcjonowanej instytucji samorządu, jest nim gmina.

W 1997 roku przeprowadzono istotną reformę w zakresie podziału państwa na prowincje na mocy ustawy o podziale na regiony 1159/1997, która weszła w życie 1 marca 1998 roku. W wyniku tej reformy dotychczasowa liczba 12 prowincji została zmniejszona do 6, włączając Wyspy Alandzkie. Reforma ta uwzględniała intensywną migrację ludności, głównie na tereny Finlandii zachodniej i południowej oraz miała na celu redukcję wydatków państwa<sup>22</sup>.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym samorząd lokalny w Finlandii w dalszym ciągu jest przedmiotem regulacji konstytucyjnych. I chociaż ustawa zasadnicza z 11 czerwca 1999 roku<sup>23</sup> dosyć lakonicznie odnosi się do spraw samorządu, jednakże ustanawia ona zarówno samą instytucję, jak i określa dotyczące jej zasady, zatem samorząd terytorialny stanowi istotną materię prawnokonstytucyjną. Podziałowi administracyjnemu oraz samorządowi terytorialnemu ustawa zasadnicza Finlandii poświęca rozdział 11 „Administracja i samorząd” (art. 119-126), w tym bezpośrednio do spraw samorządu odnosi się właściwie tylko w art. 121 „Gminy i inne samorzady lokalne” oraz pośrednio również w art. 120, stanowiącym gwarancję samorządu Wysp Alandzkich. Podziałowi administracyjnemu państwa poświęcony natomiast jest art. 122<sup>24</sup>.

Postanowienia te nie uległy zasadniczym zmianom w stosunku do poprzednio obowiązującej konstytucji. Stanowią one, że Finlandia jest

22 M Grzybowski, *Finlandia. Zarys systemu ...*, s. 142.

23 Konstytucja Republiki Finlandii z 11 czerwca 1999 roku, [w]: *Konstytucja Finlandii*, wstęp i tłumaczenie S. Sagan, V. Serzhanova, Rzeszów 2003. Por. także *Konstytucja Finlandii z 1999 roku*, tłumaczenie i wstęp J. Osiński, Warszawa 2003.

24 Szczegółowo status gmin i innych organów władzy zdecentralizowanej omawia I. Saraviita, *The Constitution of Finland*, Leiden 2004, s. 253 i n.; również J. Husa, *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*, Oxford – Portland 2011, s. 121 i n.

podzielona na gminy, których administracja opiera się na samorządzie jej mieszkańców. Gminy mają prawo do nakładania podatków lokalnych. Przy organizacji administracji lokalnej granice pomiędzy jednostkami podziału terytorialnego wytyczane są tak, aby ludność fińsko- i szwedzkojęzyczna miała możliwość uzyskiwania świadczeń we własnym języku oraz na równych prawach. W pozostałym zakresie, zarówno jeśli chodzi o szczegółowe regulacje dotyczące statusu Wysp Alandzkich, jak i podstaw funkcjonowania administracji gminnej i zadań gmin, podziału na gminy, ogólnych zasad i podstaw opodatkowywania, praw podatników, a także spraw związanych z samorządem w jednostkach administracyjnych większych niż gminy, konstytucja odsyła do stosownych ustaw. Obok gwarancji statusu autonomicznego Wysp Alandzkich znajdujemy tutaj również postanowienia dotyczące gwarancji autonomii językowej i kulturowej dla Lapończyków, zamieszkujących swoje terytoria, przy czym szczegółowych regulacji w tym zakresie także należy szukać w ustawie.

Ponadto, podstawę prawną działalności samorządów lokalnych stanowi powołana wyżej ustawa 365/1995 z 1995 roku.

Dla funkcjonowania zaś władzy na poziomie lokalnym, choć nie opartej na zasadzie samorządu, mają znaczenie i znajdują zastosowanie przepisy następujących ustaw: o podziale na regiony 1159/1997, o rozwoju regionalnym 1651/2009, o restrukturyzacji rządów i usług lokalnych (ustawa ramowa) 169/2007, o samorządzie Wysp Alandzkich 1144/1991, a pośrednio także szereg ustaw regulujących sprawy z zakresu opieki społecznej, służby zdrowia, edukacji i kultury. Podział władzy między parlamentem a organami samorządu na Wyspach Alandzkich reguluje natomiast lokalne ustawodawstwo.

Finlandia jest w swojej strukturze terytorialnej państwem unitarnym, posiadającym terytorium o statusie autonomicznym – Wyspy Alandzkie. Podstawową jednostką podziału administracyjnego, a zarazem jednostką samorządu terytorialnego stanowi obecne gmina (fiń. *kunta*, szw. *kommun*), która może nadać sobie status miasta. Jest ona jedynym szczeblem, na którym formalnie funkcjonuje władza samorządowa. Organem stanowiącym jest rada gminy, składająca się z radnych i ich zastępców w liczbie od 17 do maksymalnie 85, w zależności od liczby ludności zamieszkującej gminę. Rada wybierana jest przez jej mieszkańców w wyborach powszech-



nych, bezpośrednich, tajnych i proporcjonalnych na okres czterech lat. Do organów decyzyjnych w gminie należą również organy władzy wykonawczej: zarówno jednoosobowe, wybierane przez rady (dyrektor czy też zarządca, niekiedy zwany merem miasta), jak i kolegiałne (zarząd oraz komisje, w tym także nadzorcze).

Najważniejszym zadaniem gminy jest dbanie o dobrobyt jej mieszkańców oraz promowanie zrównoważonego rozwoju we wszystkich dziedzinach. Do kompetencji gmin należą sprawy służby zdrowia, opieki społecznej, edukacji i kultury, infrastruktury i zagospodarowania przestrzennego, rozwoju gospodarczego, transportu. Budżety gmin pochodzą głównie z podatków lokalnych oraz subsydiów państwowych. Wykorzystują one około połowy wszystkich środków przeznaczonych na wydatki publiczne.

Obecnie liczba gmin wynosi 317 (rok 2015), w tym 16 gmin znajdujących się na terytorium Wysp Alandzkich.

Podział administracyjny Finlandii obejmuje także dwa kolejne szczeble, istnieje bowiem 19 regionów (fiń. *maakunta*, szw. *landskap*), w tym 1 odrębny region dla Wysp Alandzkich, oraz 70 podregionów (fiń. *seutukunta*, szw. *ekonomisk region*), włączając w to 3 podregiony na terytorium Alandów. Regiony zastąpiły, zniesione w 2009 roku (z mocą od 1 stycznia 2010 roku), prowincje. Podregiony są tworzone przez grupy gmin funkcjonujących w obrębie regionów i mają na celu głównie współpracę gospodarczą. Warto zauważyć, iż liczba regionów, a szczególnie subregionów często ulega zmianie. Organami regionów są rady regionalne, stanowiące jednocześnie forum współpracy między gminami w regionie. Wybierane są przez rady gminne, które wysyłają swoich przedstawicieli w liczbie proporcjonalnej do liczby mieszkańców. Wyjątek stanowi region Kainuu, gdzie w drodze realizacji eksperymentalnego projektu pilotażowego przeprowadzane są wybory powszechne (na mocy ustawy o eksperymencie administracyjnym w regionie Kainuu 343/2003). Do najważniejszych zadań regionu należy dbanie o planowanie i rozwój regionalny, w tym głównie w zakresie przedsiębiorczości i edukacji. Ponadto, usługi z zakresu publicznej służby zdrowia także są organizowane i świadczone w oparciu o podział na regiony. I choć formalnie regiony nie są zarządzane na zasadzie samorządów, to stanowią one aktywną formę współpracy samorządowej, realizowanej przez wspólne rady, wybierane przez rady gminne.

Aktualnie w Finlandii toczy się gorąca debata polityczna na temat reformy ustroju samorządu terytorialnego. Jej najistotniejszym powodem jest istnienie bardzo dużej liczby małych gmin niezdolnych do zapewnienia swoim mieszkańcom możliwości korzystania ze świadczeń i usług publicznych. Przetrwały one jako pewien relikw historyczny i brak jest innego pragmatycznego uzasadnienia ich dalszego istnienia. Jedną z propozycji jest ich przymusowe połączenie. Komisja kierowana przez Ministra Spraw Regionalnych i Gminnych proponuje utworzenie dwustopniowego systemu władz samorządowych o zróżnicowanych uprawnieniach, podczas gdy Stowarzyszenie Fińskich Organów Lokalnych i Regionalnych preferuje system oparty na gminach o liczbie ludności co najmniej 20 000-30 000 mieszkańców (obecnie średnia wielkość gminy wynosi około 4700 osób). Zmiany te zostały zainspirowane przez Danię, gdzie została zainicjowana podobna reforma. Trudno jest do końca przewidzieć, jak potoczą się losy tej reformy. Znając jednakże pragmatyzm w działaniu władz publicznych i samorządów lokalnych w Finlandii, spodziewać się należy co najmniej likwidacji małych gmin, a co za tym idzie – redukcji ich liczby do takiego poziomu, który będzie miał sens ekonomiczny i skutecznie zapewni realizację ich zadań na rzecz społeczności lokalnych.

## KONKLUZJE

Zasada decentralizacji i samorządu lokalnego, tak silnie utrwalona w umysłach i zakotwiczona w mechanizmach ustrojowych Finlandii, ma korzenie głęboko utkwione i wywodzące się z tradycji nordyckiej. Charakterystyczny dla świata nordyckiego sposób podejmowania decyzji przy udziale społeczeństwa w formie *pingu*, wpływy chrześcijaństwa na kształt pierwszych gmin, a także, a może nade wszystko, funkcjonowanie Finlandii przez kilkadziesiąt lat w obrębie Szwecji, a później Rosji, zdeterminowało kształt samorządów lokalnych rozwijanych po uzyskaniu przez nią państwowości. Wiele ich cech charakterystycznych zostało zaczerpniętych z doświadczeń szwedzkich. Po II wojnie światowej samorządy nabrały nowych cech, zwłaszcza wraz z rozwojem koncepcji państwa dobrobytu. Podobnie miało to miejsce w ostatniej dekadzie XX wieku, pod wpływem zjawiska europeizacji. Wizja państw nordyckich, dotycząca samorządu lo-

kalnego, a w szczególności ta, realizowana w Finlandii, wciąż mocno lansująca koncepcję państwa socjalnego, pokazuje, iż samorząd postrzegany jest jako taka forma organizacji społeczności lokalnych i regionalnych, która umożliwi i zapewni im jak najlepszy stopień zaspokajania ich potrzeb, przy jednoczesnym zachowaniu stabilnych i w miarę niezależnych źródeł ich finansowania, a także wsparciu państwa z uwagi na zdecentralizowany sposób realizacji wielu zleconych przez niego zadań<sup>25</sup>.

---

25 Por. M. Grzybowski, *Systemy konstytucyjne ...*, s. 137-138.

## REFERENCES

- Andersson I., *Dzieje Szwecji*, Warszawa 1967.
- Andersson I., Weibull J., *Swedish History In Brief*, Stockholm 1981.
- Bain R. N., *Scandinavia. A Political History of Denmark, Norway and Sweden from 1513 to 1900*, Cambridge 1905, reprint z 2006 r.
- Blömstedt Y., *A Historical Background of the Finnish Legal System*, [w:] *Finnish Legal System*, Helsinki 1966.
- Cieślak T., *Historia Finlandii*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź 1983.
- Cieślak T., *Zarys historii najnowszej krajów skandynawskich*, Warszawa 1978.
- Grzybowski M., *Finlandia. Zarys systemu ustrojowego*, Kraków 2007.
- Grzybowski M., *Systemy konstytucyjne państw skandynawskich*, Warszawa 2010.
- Husa J., *The Constitution of Finland. A Contextual Analysis*, Oxford – Portland 2011.
- Kersten A., *Historia Szwecji*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1973.
- Konstytucja Finlandii z 1999 roku*, tłumaczenie i wstęp J. Osiński, Warszawa 2003.
- Konstytucja Finlandii*, wstęp i tłumaczenie J. Osiński, Warszawa 1997.
- Konstytucja Finlandii*, wstęp i tłumaczenie S. Sagan, V. Serzhanova, Rzeszów 2003.
- Kull M., *Local and Regional Governance in Finland. A Study on Institutionalisation, Transformation and Europeanization*, „Halduskultuur – Administrative Culture” 2009, nr 10.
- Leciejewicz L., *Normanowie*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1979.
- Niemivuo M., *Państwo a samorząd lokalny w Finlandii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1991, rok LII, z. 3.
- Orfield L. B., *The Growth of Scandinavian Law*, Philadelphia 1953.
- Oulasvirta L., Turala M., *Financial Autonomy of Local Governments: Case Studies of Finland and Poland*, [in:] *Regionalisation, Growth and Economic Integration*, red. G. M. Korres, Heidelberg 2007.
- Paasivirta J., *Finland and Europe. The Period of Autonomy & The International Crisis 1808-1914*, Minneapolis 1981.
- Rosedal E., *Historia Wikingów*, Gdańsk 2001.
- Saraviita I., *The Constitution of Finland*, Leiden 2004.
- Serzhanova V., *Relacje między parlamentem a rządem Finlandii*, Rzeszów 2007.
- Ståhlberg K., *Local Government*, [w:] *Nordic Democracy. Ideas, Issues, and Institutions in Politics, Economy, Education, Social and Cultural Affairs of Denmark, Finland, Iceland, Norway, and Sweden*, ed. E. Allardt, N. Andrén, E. J. Friis, G. P. Gislason, S. S. Nilson, H. Valen, F. Wendt, F. Wisti, Copenhagen 1981.

- Szordykowska B., *Geneza systemu polityczno-administracyjnego Finlandii w początkach XIX wieku. Z dziejów stosunków rosyjsko-fińskich*, „Zapiski historyczne” 1996, tom LXI, z. 1.
- Szordykowska B., *Historia Finlandii*, Warszawa 2011.
- Szordykowska B., *Institucje polityczne Finlandii w początkach XIX wieku. Senat*, „Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej” XXXV, 2000, t. 35.
- Tokarczyk R., *Współczesne kultury prawne*, Kraków 2000.



# The use of mortgage and pledge as collateral forms of tax obligations by selected local government units in Mazovia province.

## The outline of the problem

Wykorzystanie hipoteki i zastawu jako form zabezpieczenia zobowiązań podatkowych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego. Zarys problemu

**dr Piotr Możyłowski**

---

Wyższa Szkoła Handlowa im. Króla Stefana Batorego  
w Piotrkowie Trybunalskim  
Fundacja Przedsiębiorczości i Rynku Pracy

### **ABSTRACTS**

The legislature created a number of legal institutions to ensure the accuracy and effectiveness of budgetary revenue to be realized. The study pointed out the forms of taxes collateral like mortgage and tax lien. On the basis of the data obtained indicated on the inability or even unwillingness of creditors represented by local governments for use the mortgage and pledge as a form of charges collateral. Analyzed data indicate low awareness of these forms of collateral and low effectiveness of its use. The conclusions drawn by the author coincide with those resulting from the information audit conducted by the SCC.

Ustawodawca stworzył szereg instytucji prawnych, które mają zapewnić prawidłowość i skuteczność realizowanych dochodów budżetowych. W opracowaniu wskazano formy zabezpieczenia należności podatkowych, jakimi są hipoteka i zastaw skarbowy. Na podstawie pozyskanych danych wskazano na nieumiejętność lub wręcz niechęć wierzycieli, jakimi są samorządy, do stosowania hipoteki oraz zastawu jako form zabezpieczenia należności. Analizowane w opracowaniu dane świadczą o małej wiedzy o tych formach zabezpieczeń i niskiej efektywności ich wykorzystania. Wnioski wyciągnięte przez autora pokrywają się z tymi, które wynikają z informacji pokontrolnych przeprowadzonych przez NIK.

## **KEYWORDS:**

*collateral, taxes, mortgage, pledge, the creditor, the enforcement proceedings*  
*zabezpieczenie należności, podatki, hipoteka, zastaw, wierzyciel, postępowanie egzekucyjne*

## **WSTĘP**

W obecnej sytuacji gospodarczej i finansowej, skuteczna windykacja należności podatkowych oraz pewność wykonania obowiązków podatkowych jest podstawą poprawnego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. To od sprawności wierzyciela, jak i od organu egzekucyjnego, zależy szybkość odzyskania należności publicznoprawnych, będących dochodem gminy. Szybkie i skuteczne prowadzenie postępowań w zakresie egzekucji administracyjnej podatków i opłat powinno być priorytetem dla burmistrzów i prezydentów miast. Jest to bowiem równoznaczne z możliwością nie tylko odzyskania, ale też zwiększenia środków finansowych w budżetach miast.

W związku z tym, ustawodawca stworzył szereg instytucji prawnych, które mają zapewnić prawidłowość i skuteczność realizowanych dochodów budżetowych (Olesińska, 2004, s. 107; Kornasiewicz, 2014, s. 173). Tymi instrumentami są w istocie rzeczy instytucje cywilnoprawne, takie jak hipoteka oraz zastaw skarbowy (Dz. U. 2009, Nr 67; Dz. U. 2001, Nr 124). Te dwie formy zabezpieczenia zobowiązań podatkowych stały się podsta-



wowymi instytucjami, stanowiącymi gwarancję skutecznego dochodzenia roszczeń pieniężnych o charakterze publicznym (Karpiuk, 2008, s. 83; Morawski, 2009, s. 245; Mastalski, 2006, s. 239). Celem wskazanych zabezpieczeń jest zagwarantowanie wykonania zobowiązań podatkowych przez podmioty zobowiązane, w tym zapewnienie w przyszłości skutecznego przymusowego ich wykonania (Ofiarski, 2010, s. 119). Ich funkcją jest ochrona przyszłych interesów wierzyciela poprzez zapewnienie wykonania przez zobowiązanego ciężącego na nim obowiązku. Ustawodawca, wprowadzając do ustawy Ordynacja podatkowa (Dz. U. 2012, poz. 749) przepisy, regulujące możliwość zabezpieczenia należności podatkowych, umożliwił organom gminy zadbanie o swoje sprawy, w tym w szczególności o dochody budżetowe.

Celem niniejszego opracowania nie jest omawianie poszczególnych form zabezpieczenia należności podatkowych, jakimi są hipoteka i zastaw skarbowy, ale, na podstawie pozyskanych danych, wskazanie nieumiejętności lub wręcz niechęci wierzycieli, jakimi są samorządy, stosowania tych form zabezpieczeń. Przedstawione dane świadczą o małej wiedzy o tych formach zabezpieczeń i niskiej efektywności ich wykorzystania. Wnioski wyciągnięte przez autora pokrywają się z tymi, które wynikają z informacji pokontrolnych przeprowadzonych przez NIK<sup>1</sup>. Wyniki analizy tekstów prawnych i przedstawionych danych zostały w niektórych miejscach wzbogacone o uwagi, wynikające z praktyki zawodowej autora jako byłego pracownika organu egzekucyjnego. Autorowi nie chodzi o krytykę działań samorządów, ale o zwrócenie uwagi na ten, jak się wydaje, istotny problem, którego choć częściowe zminimalizowanie może przyczynić się do zwiększenia dochodów własnych gmin.

---

1 Choć te dotyczyły nie wykorzystania form zabezpieczenia, ale egzekucji zobowiązań podatkowych i opłat lokalnych oraz współpracy samorządów jako wierzycieli z naczelnikami urzędów skarbowych jako organami egzekucyjnymi.

## Hipoteka i zastaw jako formy zabezpieczeń należności podatkowych w województwie mazowieckim

Jak już zasygnalizowano wcześniej ustawodawca umożliwił wierzycielom zabezpieczenie swoich interesów poprzez ustanowienie hipoteki i zastawu skarbowego. Na podstawie art. 34 § 1 Ordynacji podatkowej, Skarbowi Państwa i jednostce samorządu terytorialnego przysługuje hipoteka na wszystkich nieruchomościach podatnika, płatnika, inkasenta, następcy prawnego lub osób trzecich, przede wszystkim z tytułu zaległości podatkowych oraz odsetek za zwłokę od tych zaległości. Hipoteka powstaje przez dokonanie wpisu do księgi wieczystej na podstawie doręczonej odpowiedniej decyzji podatkowej i tytułu wykonawczego (Staniszewski, 2010, s. 191) lub zarządzenia zabezpieczenia (w przypadkach, w których jest wystawiane bez wydawania decyzji). Przedmiotem hipoteki może być m.in.:

- nieruchomość lub część ułamkowa nieruchomości zobowiązanego;
- wierzytelność zabezpieczona hipoteką;
- prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej;
- nieruchomość, będąca przedmiotem współwłasności podatnika i jego małżonka;
- spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego;
- nieruchomość, będąca przedmiotem współwłasności łącznej współników spółki cywilnej lub część ułamkowa, będąca udziałem współników;
- użytkowanie wieczyste;
- spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego.

Określono zatem wyczerpująco przedmiot hipoteki i sformułowano zamknięty katalog rzeczy i praw. Oznacza to, że nie można rozszerzać przedmiotu hipoteki przymusowej poza te przypadki, które zostały wymienione *expressis verbis* w analizowanych przepisach.

Zastaw skarbowy jest kolejną formą zabezpieczenia należności podatkowych, który, tak samo jak hipoteka, przysługuje Skarbowi Państwa i jednostkom samorządu terytorialnego. Podmioty te mogą, w związku z posiadaniem przez dłużnika zaległościami podatkowymi oraz naliczonymi odsetkami za zwłokę od tych zaległości, ustanowić zastaw skarbowy na

wszystkich, będących własnością podatnika oraz stanowiących współwłasność łączną podatnika i jego małżonka, rzeczach ruchomych oraz zbywalnych prawach majątkowych o wartości w dniu ustanowienia zastawu – co najmniej 12 400 zł (Melezini, 2015, s. 304; M.P. poz. 709). Kwestie zastawu skarbowego regulują art. 41, 42 i 44 Ordynacji podatkowej. Zastaw skarbowy podlega wpisowi do rejestru prowadzonego przez naczelnika urzędu skarbowego na podstawie doręczonej, odpowiedniej ze względu na charakter zobowiązania, decyzji podatkowej.

Autor wystąpił do prezydentów i burmistrzów miast i gmin województwa mazowieckiego z prośbą o podanie liczby wystawionych tytułów wykonawczych oraz kwot na jakie opiewają<sup>2</sup>. Ponadto poproszono o podanie liczby ustanowionych hipotek i zastawów skarbowych<sup>3</sup>. Niestety, nie wszystkie dane zostały przedstawione zgodnie z wnioskiem, co uniemożliwia sporządzenie innych zestawień niż te przedstawione w opracowaniu. Na podstawie pozyskanych informacji w tabeli 1 i 2 przedstawiono dane dotyczące liczby wystawionych tytułów wykonawczych oraz ustanowionych hipotek i zastawów skarbowych w latach 2010-2014.

- 
- 2 Nie była to w jakiś szczególny sposób wybrana grupa samorządów. Z uwagi na fakt, iż województwo mazowieckie jest największe chodziło o pozyskanie danych z różnych jego części, dlatego badaniem objęto gminy miejskie i miejsko-wiejskie. Skierowano również zapytania do prezydentów byłych miast wojewódzkich, które utraciły swój status w związku z reformą administracyjną w 1999 roku. Inną ważną kwestią była próba „wysondowania” z ilu urzędów autor otrzyma odpowiedzi i czy pozwoli to sporządzić w jakikolwiek sposób zestawienie. Była to także próba przed wystąpieniem z takim samym zapytaniem do innych urzędów w innych częściach kraju, co być może pozwoli stworzyć na ten temat szersze opracowanie.
  - 3 Na skierowane 22 wnioski otrzymano odpowiedzi z 19 urzędów. Jedna instytucja nie udzieliła odpowiedzi w ogóle. Zaś Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno wydał decyzję o odmowie udzielenia informacji z uwagi na fakt wystąpienia przesłanek z art. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Od przedmiotowej decyzji autor wniósł odwołanie jako rażąco naruszającej przepisy prawa.

**Tabela 1.** Łączna liczba wystawionych tytułów wykonawczych oraz kwota zaległości w latach 2010-2014 w wybranych samorządach województwa mazowieckiego

Lp.	Liczba tytułów wykonawczych (w tys. szt.)	Kwota zaległości (w tys. zł)
Urząd Miasta i Gminy Białobrzegi	3 220	894 819,83
Urząd Miasta Ciechanów	7 845	3 936 068,50
Urząd Miasta Gostynin	2 320	6 018 739,60
Urząd Miasta i Gminy Grójec	2 478	3 557 671,00
Urząd Miasta i Gminy Kozienice	5 103	4 163 143,80
Urząd Miasta Legionowo	11 334	bd*
Urząd Miasta Mińsk Mazowiecki	7 107	4 054 911,50
Urząd Miasta Ostrołęki	1 484	1 344 881,80
Urząd Miasta Płocka	47 911	22 471 751,80
Urząd Miasta i Gminy Przysucha	634	906 373,42
Urząd Miasta Pułtusk	3 922	2 431 901,00
Urząd Miasta Radomia	40 156	32 335 734,71
Urząd Miasta Siedlce	3 941	7 195 347,06
Urząd Miasta Sochaczew	3 650	3 951 118,03
Urząd Miasta Sokółów Podlaski	2 242	1 340 578,50
Urząd Miasta i Gminy Szydłowiec	2 646	2 043 906,00
Urząd Miasta Wołomin	3 845	2 774 289,60
Urząd Miasta i Gminy w Zwoleniu	1 766	565 462,08
Urząd Miasta Żyrardów	6 385	10 381 304,32

\*brak danych

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez wymienione urzędy miast.

Jak wskazują dane zawarte w powyższej tabeli liczba wystawionych tytułów wykonawczych oscylowała od kilkuset do kilkudziesięciu tysięcy. Oczywiście uzależnione jest to od wielkości miasta i gminy. Nie można bowiem porównywać takich miast, jak Radom, Płock czy Legionowo z Siedlcami, Przysuchą, Zwoleniem, Szydłowcem czy Ostrołęką. To samo dotyczy kwot zaległości, choć można tutaj zauważyć inną zależność. Mniejsze miasto czy mniejsza liczba tytułów nie oznacza wcale proporcjonalnie mniejszych zaległości. W Gostyninie, w latach 2010-2014, wystawiono 2320 tytułów wykonawczych na łączną kwotę 6 milionów złotych. Natomiast w Mińsku Mazowieckim wystawiono trzy razy więcej tytułów niż w Gostyninie, ale za to na kwotę prawie 1,5-krotnie niższą. Kwota zaległości wskazuje na to, że w niektórych gminach stanowi to znaczny problem i uszczupla ich dochody z tytułu podatków i innych należności.

**Tabela 2.** Liczba dokonanych wpisów hipotek oraz ustanowionych zastawów skarbowych w latach 2010-2014 w wybranych samorządach województwa mazowieckiego

Lp.	Liczba hipotek	Liczba zastawów skarbowych
Urząd Miasta i Gminy Białobrzegi	30	0
Urząd Miasta Ciechanów	94	0
Urząd Miasta Gostynin	136	15
Urząd Miasta i Gminy Grójec	31	0
Urząd Miasta i Gminy Kozienice	5	21
Urząd Miasta Legionowo	79	8
Urząd Miasta Mińsk Mazowiecki	59	0
Urząd Miasta Ostrołęki	5	0
Urząd Miasta Płocka	188	45
Urząd Miasta i Gminy Przysucha	0	0
Urząd Miasta Pułtusk	64	0
Urząd Miasta Radomia	853	0
Urząd Miasta Siedlce	24	0
Urząd Miasta Sochaczew	0	0
Urząd Miasta Sokółów Podlaski	25	0
Urząd Miasta i Gminy Szydłowiec	22	0
Urząd Miasta Wołomin	22	0
Urząd Miasta i Gminy w Zwoleniu	1	0
Urząd Miasta Żyrardów	31	0

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez wymienione urzędy miast.

Dane przedstawione powyżej nie napawają optymizmem. Stopień zabezpieczenia należności, będących dochodami budżetów gmin, jest niski, żeby nie powiedzieć wręcz marginalny. Przedstawione dane wskazują, że są samorządy, które nie wykorzystują ani hipoteki, ani zastawu do zabezpieczenia swoich należności, są takie, które wykorzystały jeden instrument, ale też takie, które starają się wykorzystywać wskazane obydwie formy zabezpieczeń, co oznacza, że ich świadomość prawna i fiskalna jest znacznie wyższa niż w pozostałych samorządach. Niestety tylko z dwóch urzędów otrzymano informację o liczbie tytułów, na podstawie których ustanowiono zabezpieczenie. W Gostyninie były to 103 tytuły wykonawcze, stanowiące wpis. Natomiast w Wołominie zabezpieczono należności na podstawie 123 tytułów wykonawczych. Zebrane dane potwierdzają wyniki kontroli

prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli. Kontrole prowadzone przez NIK wykazały, że prezydenci i burmistrzowie nie wykorzystywali możliwości, mających na celu zwiększanie efektywności egzekucji administracyjnej podatków i opłat, dla których ustalenia lub określenia i pobierania byli właścivi (NIK, 2009, s. 9). Ustalenia poczynione w 2009 roku zostały potwierdzone w związku z kolejną zakończoną kontrolą. Przeprowadzona w 2014 roku kontrola NIK potwierdziła małą skuteczność egzekucji zaległości, która została podkreślona podczas poprzedniej kontroli (NIK, 2015, s. 9). Aby uzmysłowić Czytelnikowi jak ważne jest dbanie o własne dochody budżetowe, w tabeli 3 przedstawiono efektywność egzekucji podatków i opłat lokalnych dla całego kraju w latach 2010-2014.

**Tabela 3.** Efektywność egzekucji podatków i opłat lokalnych, stanowiących dochód jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010-2014 (kwoty w zł)

Rok	Liczba tytułów wykonawczych do załatwienia	Kwota zaległości objętych tytułami wykonawczymi do załatwienia	Liczba tytułów wykonawczych załatwionych	Kwota zaległości wyegzekwowanych	Efektywność tytułów załatwionych 4:2	Efektywność należności wyegzekwowanych 5:3
1	2	3	4	5	6	7
2010	1 230	869 629	577	244 433	46,91	28,10
2011	1 336	881 872	626	285 280	46,86	32,34
2012	1 435	958 643	673	298 640	46,90	31,15
2013	1 493	1 050 443	681	293 223	45,61	27,91
2014	1 512	1 089 440	675	285 169	44,64	26,17

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Ministerstwa Finansów.

Niestety, efektywność egzekucji należności stanowiących dochód jednostek samorządu terytorialnego nie jest wysoka, aby nie powiedzieć, że wręcz niska. Kształtowanie się efektywności na poziomie 30% stanowi duży problem zarówno dla organów egzekucyjnych, jak i wierzycieli, którzy oczekują na odzyskanie swoich należności<sup>4</sup>. Zatem zwiększenie efektywności egzekucji uwarunkowane jest nie tylko podjęciem w szerszym zakre-

<sup>4</sup> Efektywność egzekucji dochodów budżetu państwa kształtuje się również na poziomie ok. 30%. Natomiast egzekucja należności niepodatkowych, takich jak grzywny, mandaty karne jest jeszcze niższa, bowiem kształtuje się na poziomie 11%.

się działań (zarządczych i kontrolnych), zapewniających wyeliminowanie przypadków niepodjęcia postępowania egzekucyjnego czy unikania nieuzasadnionych opóźnień w wystawianiu upomnień oraz tytułów wykonawczych, ale ważne jest również podejmowanie innych czynności, takich jak zabezpieczenie należności poprzez wpis hipotek czy ustanawianie zastawów skarbowych. Należy mieć także na uwadze fakt, iż ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w art. 6 nakazuje wierzycielowi brać czynny udział w inicjowaniu postępowania egzekucyjnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1619). Również rozporządzenie Ministra Finansów wskazuje na odpowiednie zachowanie się wierzycieli, jeżeli stwierdzono brak wykonania obowiązku przez zobowiązanego (Dz. U. z 2014, poz. 656). W szczególności § 1, § 3, § 7 oraz § 12 powołanego rozporządzenia nakładają na wierzyciela obowiązek systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych oraz sposób komunikowania się i informowania zobowiązanego o obowiązku uregulowania należności lub zagrożeniu skierowania roszczenia na drogę postępowania egzekucyjnego. Jak widać z przedstawionych danych, wierzyciele nie wykorzystują hipoteki i zastawu jako form, którymi mogą zabezpieczyć swoje należności. Zapominają lub nie mają na ten temat wiedzy, że są to czynności, które mogą stosować zarówno przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego, jak i w jego trakcie.

Bieżące analizowanie zaległości podatkowych oraz prowadzonych postępowań egzekucyjnych pozwala podjąć dalsze czynności, które mogą i powinny zdyscyplinować dłużników (Staniszewski, 2011, s. 51). Organy jednostek samorządu terytorialnego nie mogą zapominać o tym, iż wystawienie tytułu wykonawczego i przesłanie go do organu egzekucyjnego nie kończy ich roli w tym zakresie. Należy również wskazać na pozytywną zmianę, jaka nastąpiła w związku z nowelizacją ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w 2013 roku (Dz. U. z 2013 r., poz. 1289). Ustawodawca dokonał zmiany przepisów art. 110 ustawy egzekucyjnej, która ułatwia obecnie wszczęcie egzekucji z nieruchomości i niejako zlikwidowała „parasol ochronny” dla dłużników. Uchylając § 1-3 art. 110 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, umożliwiono natychmiastowe wszczęcie egzekucji z nieruchomości należącej do dłużnika. Od 2013 r. ani organ egzekucyjny, ani wierzyciel nie muszą już wykazywać całkowitej lub częściowej bezskuteczności postępowania egzekucyjnego, które były

warunkami wszczęcia egzekucji z nieruchomości. Oznacza to, że ustawodawca nie traktuje już tego środka egzekucyjnego jako najbardziej dolegliwego, który dotychczas musiał być poprzedzony zastosowaniem pozostałych środków. Wprowadzona zmiana ma za zadanie zdyscyplinować zarówno dłużników, jak i wierzycieli oraz organy egzekucyjne. Ci pierwsi mają przekonać się o szybkości egzekucji i utracie przeświadczenia, że postępowanie egzekucyjne prowadzone będzie latami. Ci drudzy otrzymali od ustawodawcy środek, który ma wzmocnić ich działania i przyspieszyć kończenie egzekucji<sup>5</sup>. To wierzyciel jest inicjatorem postępowania egzekucyjnego i powinien także pamiętać, że to od jego aktywności uzależnione jest szybkie i efektywne zakończenie egzekucji. Oczywiście autor zdaje sobie sprawę, iż realizacja dochodów z podatków i opłat lokalnych jest zadaniem trudnym i skomplikowanym. Jednak fakt ten nie usprawiedliwia braku wypełniania ustawowych obowiązków, jakie nałożone są na samorząd terytorialny (Dz. U. 2013, poz. 594; Dz. U. 2015, poz. 513). Ważnym argumentem przemawiającym za zwiększeniem własnej aktywności jest fakt, iż organy egzekucyjne, które posiadają do egzekucji kilkanaście milionów tytułów wykonawczych, będą zmierzać do szybkiego zakończenia egzekucji bez względu na jej efekt<sup>6</sup>. Może to być zakończenie egzekucji w wyniku wyegzekwowanie należności, jak i jej zakończenie poprzez umorzenie

- 
- 5 Składając wraz z tytułem wykonawczym wnioski o wszczęcie egzekucji z nieruchomości wierzyciel powinien wykazać, iż zebrany materiał dowodowy wskazuje na brak innego majątku, z którego można by przeprowadzić egzekucję. Jest to ważne, bowiem to organ egzekucyjny jest „gospodarzem” postępowania egzekucyjnego i powinien postępować zgodnie z zasadą stosowania najmniej uciążliwego środka egzekucyjnego i nie jest związany wnioskiem wierzyciela. Zebranie materiału na temat źródeł dochodów i majątku dłużnika umożliwia znowelizowany art. 36 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym.
  - 6 Z drugiej strony, uwzględniając liczbę tytułów i kwoty do egzekucji oraz zasoby kadrowe działów egzekucji, jak również odgórny „nacisk”, można stwierdzić, iż skupiać się one będą na egzekucji należności podatkowych, stanowiących bezpośrednie dochody budżetu państwa. Jak wynika z danych otrzymanych z Ministerstwa Finansów w 2014 r., na podstawie których autor przygotowuje opracowanie na temat „Efektywności egzekucji w Polsce w latach 2010-2014”, organy egzekucyjne w Polsce posiadały 20 mln tytułów wykonawczych, na podstawie których prowadzono egzekucję. Z tej liczby ponad 1,5 mln tytułów pochodziło właśnie od jednostek samorządu terytorialnego. Łatwo więc zauważyć, że taka liczba może łatwo „zaginać” w ogromnej liczbie innych tytułów. Zatem im większą aktywnością wykaże się wierzyciel, tym większe ma szanse na odzyskanie swoich należności.



postępowania egzekucyjnego. Niska efektywność egzekucji należności innych niż zobowiązań wobec Skarbu Państwa nie jest zjawiskiem nowym (Karpiuk, 2010, s. 79). Dlatego to wierzyciel musi wykazać się inicjatywą w zabezpieczeniu swoich należności i poszukiwaniu majątku, aby nie być posądzonym o beczynność oraz nie przyczynić się do umorzenia postępowania egzekucyjnego.

## PODSUMOWANIE

Hipoteka i zastaw jako formy zabezpieczenia wierzytelności pieniężnych nie są wykorzystywane przez samorządy w takim stopniu jak powinny. Oznacza to, że nie dbają one o zabezpieczenie swoich należności. Niestety, nie wiadomo czym jest to spowodowane – czy brakiem wiedzy i nieznanomością przepisów, czy niskimi jednostkowymi zaległościami (choć te nie powinny być przesłanką do niestosowania tych form zabezpieczenia). Być może spowodowane jest to orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego (Dzwonkowski, 2012, s. 463). W jednym z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny uznał, iż przepis art. 36 § 1 Ordynacji podatkowej<sup>7</sup>, stanowiący, że należności zabezpieczone hipoteką lub zastawem zawsze korzystają z pierwszeństwa zaspokojenia, jest niezgodny z Konstytucją RP (P 24/06). Wskazany artykuł na mocy orzeczenia Trybunału został uchylony ustawą o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw i utracił swą moc z dniem 01.01.2009 r. (Dz. U. z 2008, Nr 209, poz. 1318). W drugim swoim orzeczeniu TK orzekł, iż niezgodny z ustawą zasadniczą jest przepis mówiący o tym, iż należności zabezpieczone hipoteką nie ulegają przedawnieniu (SK 40/12)<sup>8</sup>. Jeżeli jednak tak jest, to nie są to argumenty przemawiające za brakiem aktywności na tej płaszczyźnie. Ponadto można przytoczyć inne argumenty, przemawiające za wykorzysta-

7 Do końca 2008 r. cytowany art. był *lex specialis* w stosunku do art. 12 ustawy o księgach wieczystych i hipotece.

8 Orzeczenie TK dotyczyło stanu prawnego obowiązującego do końca 2002 roku. TK orzekł, iż ówczesnie obowiązujący art. 70 § 6 Ordynacji podatkowej jest niezgodny z Konstytucją. Jednak zastrzeżenia TK należy odnieść również do obecnie obowiązującego art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej, co potwierdza również odpowiedź Ministra Finansów z dnia 10.12.2013 r. na interpelację poselską nr 22536 z dnia 30.10.2013 r.

niem tych form zabezpieczenia. Organy wykonawcze gminy zapominają tym samym, iż zabezpieczenie należności pozwala skorzystać z pierwszeństwa zaspokojenia, gdyby doszło do egzekucji prowadzonej z majątku dłużnika. Należy bowiem pamiętać, iż istotą hipoteki, jak i zastawu jest data ich wpisania w księdze wieczystej oraz rejestrze zastawów. Oznacza to, że o pierwszeństwie zaspokojenia decyduje kolejność wniosków i wpisów hipoteki do księgi wieczystej oraz zastawu w rejestrze zastawów.

Ważne jest również to, iż hipoteka przymusowa jest skuteczna wobec każdorazowego właściciela przedmiotu hipoteki. Jej ustanowienie gwarantuje wierzycielowi realizację jego należności z nieruchomości obciążonej hipoteką bez względu na to, kto będzie właścicielem tej nieruchomości (Etel, 2008, s. 135). Jak już to podkreślano, po uchyleniu przepisu art. 36 Ordynacji podatkowej, zasadą jest pierwszeństwo wpisu hipoteki w księdze wieczystej. Podobnie jest uregulowana sytuacja zastawu skarbowego. Stosownie bowiem do zapisów art. 42 § 1 i § 3 Ordynacji podatkowej, zastaw skarbowy powstaje z dniem wpisu do rejestru zastawów skarbowych, jest skuteczny wobec każdorazowego właściciela przedmiotu zastawu i ma pierwszeństwo przed jego wierzycielami osobistymi.

Brak wykorzystania hipoteki i zastawu jako form zabezpieczenia zaległości podatkowych świadczy o niewystarczającej dbałości o skuteczne pozyskanie dochodów z tytułu podatków. Wskazane kontrole NIK wykazały, iż wskaźnik zabezpieczenia dla objętych kontrolą samorządów spadł z 26% na koniec 2012 roku do 19,1% na koniec 2013 roku, co zostało uznane za tendencję niekorzystną (NIK, 2015, s. 29). Mając zatem na uwadze przeanalizowane dane, które potwierdzają ustalenia NIK, należy podkreślić, iż brak podejmowania innych czynności niż w postępowaniu egzekucyjnym utwierdza dłużników w przeświadczeniu o niskiej efektywności windykacji, a nawet o realnej możliwości jej uniknięcia i niezapłacenia zaległości. A powinno być odwrotnie – dłużnicy, którzy doprowadzają do powstania zaległości, powinni liczyć się z ich przymusowym ściąganiem (Możyłowski, 2014, s. 203)

## REFERENCES

### Wydawnictwa zwarte

- Dzwonkowski, H. (2012). *Prawo podatkowe*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck.
- Etel, L. (2008). *Prawo podatkowe*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Kornasiewicz M. (2014) Zastaw jako skuteczne narzędzie zabezpieczenia wierzytelności pieniężnych. w: Możyłowski P. (red.). Zarządzanie należnościami w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw w okresie kryzysu gospodarczego. Radom: Wydawnictwo: Europejska Uczelnia Społeczno-Techniczna (s. 173).
- Mastalski, R. (2006). *Prawo podatkowe*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck.
- Melezini, A. (red.) (2015). *Ordynacja podatkowa. Wzory pism z komentarzem*. Warszawa: Wydawnictwo Lex.
- Morawski, W. (2009)., Zabezpieczenie zobowiązań podatkowych. w: Brzeziński B. (red.). *Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje. Funkcjonowanie*. Toruń, (s. 245).
- Możyłowski, P. (2014). Przedsiębiorca jako zobowiązany w postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wybrane zagadnienia. w: Możyłowski P. (red.). Zarządzanie należnościami w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw w okresie kryzysu gospodarczego. Radom: Wydawnictwo: Europejska Uczelnia Społeczno-Techniczna, (s. 203).
- Ofiarski, Z. (2010). *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Olesińska, A. (2004). *Prawo podatkowe*. Toruń.
- Staniszewski, M. (2010). *Egzekucja obowiązków podatkowych*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck.

### Wydawnictwa ciągłe

- Karpiuk, M. (2008). Zastaw i hipoteka jako formy zabezpieczenia zobowiązań podatkowych. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. LXXVII. (s. 83).
- Karpiuk, M. (2010). Egzekucja administracyjna należności stanowiących dochód państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie województwa mazowieckiego. *Studia Prawnicze i Administracyjne*. Nr 1 Rok 2010. Warszaw, (s. 76).
- Staniszewski, M. (2011). Uciążliwość a skuteczność egzekucji zobowiązań podatkowych. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*. Nr 652, *Studia Administracyjne*, Nr 3, Szczecin 2011 (51).

## Akty prawne

- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2015, poz. 513, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2013, poz. 594.
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, Dz. U. 2001, Nr 124, poz. 1361.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. 2012, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Dz. U. z 2014 r. poz. 1619, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o wzajemnej pomocy przy dochodzeniu podatków, należności celnych i innych należności pieniężnych, Dz. U. z 2013 r., poz. 1289.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 1996 r. o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, Dz. U. 2009, Nr 67, poz. 569.
- Ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2008, nr 209, poz. 1318).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, Dz. U. 2014, poz. 656.
- Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 18 sierpnia 2014 r. w sprawie wysokości kwoty wymienionej w art. 41 § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa, M.P. poz. 709

## Orzeczenia

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2007 r., P 24/06.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r., SK 40/12.

## Pozostałe

- Informacja o wynikach kontroli efektywności egzekucji administracyjnej podatków i opłat dla których ustalania lub określania i pobierania właściwy jest organ gminy, LKI-41014-08, NIK, Delegatura w Kielcach, Kielce, maj 2009.
- Informacja o wynikach kontroli prawidłowości i skuteczności realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego podatków lokalnych oraz dochodów z majątku, KAP-4101-004-00/2014, NIK, Warszawa 06.03.2015.
- Pismo o liczbie tytułów, kwotach zaległości oraz ich realizacji z Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów nr BMI.1.0136.411.2015 z dnia 06.07.2015 r.

Pismo o liczbie tytułów wykonawczych i ustanowionych zabezpieczeniach  
z Urzędu Miasta Ciechanów nr IMiOŚ-ID.3161.3.2015 z dnia 02.07.2015 r.

Pismo o liczbie tytułów wykonawczych i ustanowionych zabezpieczeniach  
z Urzędu Miasta Ciechanów nr WPO.3251.10.2015 z dnia 16.07.2015 r.

Pismo o liczbie tytułów wykonawczych i ustanowionych zabezpieczeniach  
z Urzędu Miasta Gostynina nr BB.1431.89.2015 z dnia 08.07.2015 r.

Pismo o liczbie tytułów wykonawczych i ustanowionych zabezpieczeniach  
z Urzędu Miasta Legionowo nr Re.3160.5.7.2015 z dnia 13.07.2015 r.

Pismo o liczbie tytułów wykonawczych i ustanowionych zabezpieczeniach  
z Urzędu Miasta Mińsk Mazowiecki nr RO.1431.60.2015 z dnia 06.07.2015 r.

Pismo o liczbie tytułów wykonawczych i ustanowionych zabezpieczeniach z Urzędu Miasta  
Płocka nr WSB-I-RB.3162.7.11.2015.EK z dnia 06.07.2015 r.

Pismo o liczbie tytułów wykonawczych i ustanowionych zabezpieczeniach  
z Urzędu Miasta Radomia nr KP-I.1431.90.2015.EM z dnia 05.07.2015 r.

Pismo o liczbie tytułów wykonawczych i ustanowionych zabezpieczeniach  
z Urzędu Miasta w Sochaczewie nr Sk.RP.3161.122.2015 z dnia 16.07.2015 r.

Pismo o liczbie tytułów wykonawczych i ustanowionych zabezpieczeniach  
z Urzędu Miasta Sokołów Podlaski nr OR.1431.22.2015 z dnia 07.07.2015 r.

Pismo o liczbie tytułów wykonawczych i ustanowionych zabezpieczeniach  
z Urzędu Miasta Szydłowca nr FN.3161.1.95.2015.AK z dnia 29.06.2015 r.

Pismo o liczbie tytułów wykonawczych i ustanowionych zabezpieczeniach  
z Urzędu Miasta Wołomina nr WOU.1431.85.2015 z dnia 10.07.2015 r.

Pismo o liczbie tytułów wykonawczych i ustanowionych zabezpieczeniach  
z Urzędu Miasta Żyrardowa nr PO.033.43.2015.POVIII z dnia 08.07.2015 r.



# Local Government in the Republic of Estonia

## Samorząd terytorialny w Republice Estonii

**dr Justyna Ciechanowska**

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego

### **ABSTRACTS**

The paper presents a model of local government in Estonia, which was shaped by gradual reforms, as well as its organization, scope of competences and source of finance. The author highlights problems the local government in Estonia struggles with, inter alia economic deterioration connected with labour migration and the huge municipalities' stratification

Niniejsze opracowanie przedstawia ukształtowany w drodze stopniowych reform model samorządu terytorialnego w Estonii, jego organizację, zakres zadań, a także źródła jego finansowania. Autorka zwraca uwagę na problemy z jakimi zmaga się samorząd terytorialny, m.in. na degradację ekonomiczną związaną z emigracją zarobkową społeczeństwa oraz duże rozwarstwienie gmin.

### **KEYWORDS:**

*local self-government, Republic of Estonia, municipality, country, territorial structure, samorząd terytorialny, Republika Estonii, gmina, powiat, podział terytorialny.*

Samorząd terytorialny jest instytucją sięgającą swoimi początkami średniowiecza. W ciągu kilkuset lat przechodził ciągłe zmiany. Na początku samorząd miejski był samorządem stanowym, który nie spełniał kryterium powszechności, ponieważ nie obejmował wszystkich osób zamieszkujących daną jednostkę terytorialną, a jedynie wybraną grupę społeczną. O kształtowaniu się nowoczesnego samorządu terytorialnego można

mówić dopiero w XIX wieku. Duży wpływ na ten proces wywarły reformy i zmiany wprowadzone w okresie Rewolucji Francuskiej, dzięki którym, w oparciu o koncepcje prawa natury, uznano, iż gminy mają takie same prawa jak pojedynczy obywatel. Oznaczało to, że gmina posiadała własne, przyrodzone, niezbywalne prawa oraz stanowiła instytucję historycznie wcześniejszą od państwa. Przyznano wówczas prymat zadaniom własnym gminy przed zadaniami zleconymi przez państwo. Celem samorządu terytorialnego był udział w wykonywaniu administracji. Istotne znaczenie dla rozwoju samorządu terytorialnego miały również tzw. pruskie reformy samorządowe, m.in. pruska ordynacja miejska z 19 listopada 1808 r, dzięki której prawo samodzielnego zarządzania sprawami miasta, poprzez organy pochodzące z demokratycznych wyborów, zyskali mieszczanie. Zaczęli oni tworzyć korporacje, którym państwo powierzało do realizacji część swoich zadań. Równoległe z państwem prawnym powstała tzw. państwowa teoria samorządu terytorialnego, której celem było powołanie lokalnego społeczeństwa do wykonywania administracji państwowej w terenie<sup>1</sup>.

Przemiany instytucji samorządu terytorialnego polegały na przekształcaniu się samorządu stanowego, który obejmował niektóre grupy społeczne, w samorząd ogólnospołeczny, instytucji elitarnej w demokratyczną, rozwiązań partykularnych w ogólne, korporacji mało autonomicznej znacząco niezależną, struktury o małym zakresie kompetencji w strukturę wyróżniającą się szerokim zakresem zadań. Współczesny samorząd terytorialny w poszczególnych krajach europejskich, pomimo podobnych zasad organizacyjnych oraz celów, którym ma służyć, jest zróżnicowany pod względem form prawnych, administracyjnych, organizacyjnych i finansowych, a przede wszystkim liczbą szczebli. Jest to uzależnione głównie od wielkości państwa i liczby stopni podziału administracyjnego, ale też od uwarunkowań historycznych. W mniejszych państwach europejskich występuje on na jednym poziomie<sup>2</sup>.

- 
- 1 Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny [w:] System prawa administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, t. VI, Podmioty administrujące, Warszawa 2011, s. 104 i n.
  - 2 S. Wróbel, *Samorząd terytorialny państw europejskich. Różnorodność rozwiązań*, Katowice 2012, s. 9-10.



Estonia należy do państw, w których samorząd terytorialny jest jednolity i działa na poziomie gmin.

Przywrócenie samorządu terytorialnego w Estonii należy uznać, zdaniem A. Ferensa, za jedną z najbardziej istotnych zmian ustrojowych<sup>3</sup>.

Pierwsze prace nad zasadami samorządności lokalnej i strukturą władzy regionalnej w Estonii rozpoczęły się pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku. W 1989 roku odbyły się pierwsze wybory lokalne, a 21 sierpnia 1991 roku uchwalono Ustawę Estońskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej o częściowej zmianie ustawy Estońskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej o podstawach samorządu terytorialnego. Zasady, dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego, zostały uwzględnione w XIV rozdziale Konstytucji Republiki Estońskiej z 1992 roku<sup>4</sup>. Rozwiązania konstytucyjne, dotyczące instytucji samorządu terytorialnego, przyjęte w Estonii, są realizacją dyspozycji Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, zgodnie z którą zasada samorządności powinna być zawarta w prawie wewnętrznym i w miarę możliwości w Konstytucji.

Do aktów prawnych, określających ustrój samorządu terytorialnego, oprócz ww. przepisów konstytucyjnych, należy zaliczyć m.in. ustawę Republiki Estońskiej o organizacji samorządu terytorialnego, uchwaloną 2 czerwca 1993 roku, ustawę Republiki Estońskiej o podziale administracyjnym terytorium Estonii z 22 lutego 1995 roku, ustawę Republiki Estońskiej o gminnym i miejskim budżecie z 16 czerwca 1993 roku oraz Ustawę Republiki Estońskiej o skorelowaniu budżetu państwa i budżetów gminnych i miejskich z 13 grudnia 1995 roku, ustawę Republiki Estońskiej o wyborach do rad samorządów lokalnych z 27 marca 2002 roku oraz ustawę Republiki Estońskiej o autonomii kulturowej mniejszości narodowych z 26 października 1993 roku<sup>5</sup>.

---

3 A. Ferens, *Władza lokalna w procesie przejścia do demokracji na przykładzie Polski, Czech, Słowacji i Węgier (wybrane aspekty struktur i procesów)*, [w:]. *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1998, s. 195.

4 J. Zieliński, *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i w Estonii*, Warszawa 2004, s. 200, zob. też. J. Zieliński, *Samorząd terytorialny* [w:] *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, red. M. Barański, Toruń-Katowice 2009, s. 80 i n.

5 *Ibidem*, s. 87.

Z analizy przepisów konstytucyjnych, dotyczących problematyki samorządu terytorialnego, wynika, że brakuje w nich bezpośredniego wskazania podmiotu. Zgodnie z art. 154 Konstytucji wszystkie sprawy lokalne są rozstrzygane i regulowane przez samorządy lokalne, działające niezależnie w ramach obowiązującego prawa. Mamy tu do czynienia z podejściem przedmiotowym, a więc wskazaniem jakie sprawy samorząd ma realizować i na jakich zasadach. Przepisy konstytucyjne ujmują również samorząd w aspekcie prawa obywateli do otrzymywania od niego różnego rodzaju świadczeń<sup>6</sup>.

Zgodnie z art. 14 Konstytucji samorząd terytorialny jest gwarantem praw i wolności obywatelskich. Z kolei art. 28 Konstytucji stanowi o tym, że władze państwowe mają za zadanie wspierać opiekę socjalną, realizowaną przez samorządy terytorialne, osoby stare, niezdolne do pracy, które straciły w rodzinie żywiciela lub popadły w ubóstwo. Dość ciekawie przedstawiają się rozwiązania dotyczące mniejszości narodowych. Art. 50 Konstytucji przyznaje mniejszościom prawo do tworzenia dla dobra własnej kultury narodowej instytucji samorządowych na warunkach i w trybie określonym ustawą o autonomii kulturalnej mniejszości narodowych<sup>7</sup>.

Zważywszy na powyższe można stwierdzić, że ustrojodawca nie zdefiniował jednoznacznie samorządu terytorialnego. W ujęciu konstytucyjnym samorząd terytorialny występuje w trzech znaczeniach:

- po pierwsze: samorząd jako jednostka administracyjnoterytorialna (§ 157 Konstytucji), której niezależność jest zagwarantowana posiadaniem własnego budżetu;
- po drugie: samorząd jako jednostka samorządu lokalnego, która posiada własny organ przedstawicielski – radę i wykonawczy – zarząd gminy/zarząd miasta;
- po trzecie: samorząd jako forma organizacji życia społecznego (art. 159 Konstytucji)<sup>8</sup>.

---

6 Ibidem, s. 84.

7 Zob. szerzej K. Dąbrowski, *Samorząd terytorialny w Republice Estonii* [w:] *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*, red. M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, Warszawa 2015, s. 177.

8 J. Zieliński, *Samorząd...*, op. cit., s. 89.

Podział terytorialny Estonii jest uregulowany w ustawie z 22 lutego 1995 r. o podziale administracyjnym państwa, zgodnie z którym składa się on z trzech rodzajów jednostek: gminy, miasta i powiaty. Obszar Estonii dzieli się na piętnaście powiatów (*maakonnad*): Harjumaa, Hiiumaa, Ida-Virumaa, Järvamaa, Jõgevamaa, Laanemaa, Laane-Virumaa, Parnumaa, Polvamaa, Raplamaa, Saaremaa, Tartumaa, Valgamaa, Viljandimaa i Varamaa. Zadania w nich wykonuje administracja państwowa<sup>9</sup>.

Podział terytorialny Estonii z niewielkimi zmianami został odziedziczony po Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Granice powiatów pokrywają się z obszarem 15 radzieckich rejonów. Po 1989 r. zmieniono jedynie ich nazwy w taki sposób, aby odpowiadały historycznym nazwom terytoriów położonych na ziemiach estońskich, a nie miastom, stolicom dawnych rejonów, jak to było w czasach sowieckich, kiedy nazwa rejonu wywodziła się od nazwy miasta, które było siedzibą władz rejonowych<sup>10</sup>.

Obecnie system samorządu lokalnego w Estonii jest jednoszczeblowy<sup>11</sup> i działa na poziomie gmin. Ogólna ich liczba wynosi 226. Wyróżnia się wśród nich 33 gminy miejskie (*linn*) oraz 193 gminy wiejskie (*vald*). Gminy mogą dzielić się na mniejsze jednostki, które są tworzone w oparciu o kryterium przedmiotowe, tj. o zadania, które mają zrealizować. Decyzja o podziale gmin na mniejsze jednostki administracyjne lub o wyodrębnieniu nowych należy do rad, które uchwalają statut określający ich granice, kompetencje, środki finansowe oraz sposób nadzoru. Zasadą jest, że są to jednostki pomocnicze dla organów władzy samorządowej, które nie mają prawa do stanowienia prawa miejscowego. Władzę w nich wykonują szefowie, wybrani przez zarządy gminne<sup>12</sup>.

9 W regionach (powiatach) przedstawicielem rządu w terenie jest gubernator powiatu (*maavanem*). Administracja rządowa w terenie występuje również w postaci terenowych agend ministerstw i urzędów. Wpływ administracji rządowej zauważalny jest również na poziomie lokalnym, a to w postaci zadań zleconych i procedur nadzoru.

10 K. Dąbrowski, *Samorząd...*, op. cit., s. 174.

11 Jeszcze do 1994 roku obowiązywał dwuszczeblowy samorząd lokalny w Estonii. Por. K. Karbowska, *Republika Estońska*, [w:] *Systemy polityczne państw Unii Europejskiej*, red. K. A. Wojtaszczyk, M. Poboży, Warszawa 2013, s. 368.

12 J. Zieliński, *Samorząd...* op. cit., s. 89-90.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o organizacji samorządu terytorialnego z 2 czerwca 1993 roku samorząd terytorialny jest zorganizowany w oparciu o podział na jednostki administracyjne i działa poprzez demokratycznie wybrane organy ustawodawcze i wykonawcze. Do głównych zasad, na podstawie których funkcjonuje samorząd terytorialny, należą m.in.: niezależność oraz samodzielność w organizowaniu i realizowaniu spraw lokalnych, gwarancja mieszkańcom korzystaniu z ich praw, przestrzeganie prawa w zakresie swoich funkcji i zadań, odpowiedzialność samorządu za własne działania, partycypacja mieszkańców w wykonywaniu władzy lokalnej, transparentność działania, świadczenie usług publicznych na jak najbardziej korzystnych warunkach<sup>13</sup>.

Zadania i działania podejmowane przez struktury samorządowe zostały wymienione na poziomie ustawowym. Z uwagi na to, że samorządy wykonują zadania nieprzypisane wyraźnie do kompetencji innych organów, co oznacza, że korzystają z domniemania kompetencji, należy przyjąć, że katalog zadań wskazanych w ustawie ma raczej charakter przykładowy<sup>14</sup>.

Do zadań własnych samorządu należy zakwalifikować głównie kwestie związane z edukacją na szczeblu podstawowym i średnim<sup>15</sup>, ochroną zdrowia, opieką społeczną, porządkiem i bezpieczeństwem publicznym, budową i utrzymaniem dróg, kanalizacją, komunikacją oraz ładem przestrzennym i ekologicznym.

Samorządy realizują również zadania zlecone o charakterze ogólnopństwowym, które muszą posiadać wyraźną delegację ustawową i gwarancje finansowe ich realizacji.

Kolejnym rodzajem zadań są zadania powierzone. Ich przekazanie następuje wskutek porozumienia pomiędzy określonym samorządem a kompetentnym organem państwa. Jacek Zieliński, porównując wyżej zaproponowany podział zadań w samorządzie terytorialnym, wskazał, że zakres zadań zleconych i własnych różnicowany jest według kryterium własności, co oznacza, że poszczególne zadania są realizowane przez ten podmiot, który jest właścicielem mienia<sup>16</sup>.

---

13 K. Dąbrowski, *Samorząd...*, op. cit., s. 182.

14 J. Zieliński, *Instytucjonalizacja...*, op. cit., s. 203.

15 Zob. R. Runiewicz-Jasińska, *Polityka oświatowa państw nadbałtyckich (Litwy, Łotwy, Estonii)*, Toruń 2005, s. 90-92.

16 J. Zieliński, *Samorząd...*, op. cit., s. 86.

Samorządem terytorialnym kierują instytucje władzy lokalnej, które nie podlegają instytucjom państwowym. Zgodnie z art. 4 ustawy o organizacji samorządu terytorialnego do organów gminnych należy rada (*volikogu*) i zarząd (*valitus*).

Rada (*volikogu*) jest organem przedstawicielskim samorządu lokalnego. Składa się z co najmniej 7 radnych, których liczba uzależniona jest od liczby mieszkańców. W gminach powyżej 2 tysięcy mieszkańców skład rady liczy 13 radnych, powyżej 5 tysięcy – 17, powyżej 10 tysięcy – 21 radnych, powyżej 50 tysięcy – 51 radnych. Kadencja trwa cztery lata. Wybory do rady gminy są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Przeprowadzane są w trzecią niedzielę października. Mandaty rozdzielane są zmodyfikowaną metodą d'Hondta. Liczba mandatów w poszczególnych okręgach jest uzależniona od liczby mieszkańców, z wyjątkiem miasta Tallin, w którym okręgi zorganizowane są w oparciu o dzielnice. Mandaty przewidziane do obsadzenia są rozdzielane proporcjonalnie na dzielnice. Mandaty, które nie zostaną obsadzone, rozdziela się metodą największych reszt z uwzględnieniem liczby zarejestrowanych wyborców na dzień 1 czerwca w danym roku wyborczym<sup>17</sup>.

Rada (*volikogu*) jest organem legislacyjnym i kontrolnym. Jest ona zobligowana do ustanowienia komisji rewizyjnej. Sprawuje nadzór nad działalnością zarządu zgodnie z wytycznymi zgromadzenia. Natomiast pozostałe komisje stałe i komitety *ad hoc* rada powołuje stosownie do przepisów obowiązującego statutu. Posiada ona prawo stanowienia prawa lokalnego, które zaliczane jest do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Podlega ono publikacji w dzienniku urzędowym „*Riigi Teataja*”. Obowiązkiem jest publikacja tekstów ujednoliconych, co w Estonii, z uwagi na elektroniczny proces legislacyjny, wydaje się być proste. Elektroniczna wersja dziennika urzędowego „*Riigi Teataja*”, dzięki elektronicznej, informatyzacji, dobrej konstrukcji stron internetowych oraz małej objętości ustaw, jest dostępna i przejrzysta dla obywateli<sup>18</sup>.

Rada gminy podejmuje uchwały, dotyczące m.in. budżetu, spraw finansowych, zatwierdzenia statutów, wyboru przewodniczącego i zastępców rady, wyboru zarządu, prowadzenia działalności gospodarczej na terenie

17 Local Government Council Election Act, <https://www.riigiteataja.ee/en/tolge/pdf/506112013004> (01.09.2015 r.), *passim*, zob. też, J. Zieliński, *Samorząd...*, op.cit., s. 90.

18 K. Dąbrowski, *Samorząd...*, op. cit., s. 179.

jednostki samorządu terytorialnego, planu zagospodarowania przestrzennego, bezpieczeństwa i porządku publicznego, gospodarki odpadami, warunków zatrudnienia pracowników samorządowych etc.<sup>19</sup>

Organ wykonawczy w gminie wiejskiej i miejskiej stanowi zarząd (*valitsus*). Do zasadniczych zadań tego kolegialnego organu należy wprowadzanie w życie decyzji podjętych przez radę, rozstrzyganie o składzie zarządu oraz obsadzaniu stanowisk kierowniczych w jednostkach organizacyjnych podległych zarządowi, a także określanie kwestii, dotyczących społeczności lokalnej w zakresie nieprzypisanych zakresowi działań rady. Na czele zarządu stoi burmistrz (*linnaepe, vallavanem*) wybrany na okres kadencji rady. Wyboru burmistrza, jak również ewentualnej decyzji o skróceniu jego kadencji, dokonuje rada. W momencie wyboru uzyskuje on prawo do tworzenia składu zarządu, a po zaakceptowaniu przez radę całego składu zarządu – wszystkie prawa i obowiązki. Istotne jest, że wraz z wyborem nowej rady, na jej pierwszym posiedzeniu, zarząd wcześniejszej kadencji powinien złożyć rezygnację. Jednak z mocy prawa wykonuje wszystkie obowiązki do czasu zatwierdzenia nowego zarządu, co oznacza, że jest on organem zapewniającym ciągłość sprawowania władzy<sup>20</sup>.

Gmina posiada osobowość prawną, pozwalającą na posiadanie własnego budżetu. Do głównych źródeł dochodu gminy zalicza się m.in.: podatki, dochody ze sprzedaży towarów i usług, dochody z obrotu majątkiem ruchomym i nieruchomym stanowiącym własność samorządu, z ubezpieczeń oraz zagranicznych dotacji<sup>21</sup>.

Problemem samorządu terytorialnego w Estonii pozostaje nadmierne rozdrobnienie, a co za tym idzie istnienie wielu małych gmin, które nie posiadają odpowiedniej zdolności gospodarczej, politycznej i administracyjnej, aby sprostać powierzonym zadaniom. Kolejnym istotnym czynnikiem, który ma wpływ na ustrój, funkcjonowanie samorządu terytorialnego jest rozwarstwienie estońskiego społeczeństwa z faktu zamieszkiwania 121 narodowości. Największy problem stanowi ludność rosyjskojęzyczna. Zasiadają oni głównie miasta na estońsko-rosyjskim pograniczu oraz prowincje

---

19 Ibidem, s. 183.

20 J. Zieliński, *Samorząd...*, op. cit., s. 101.

21 Ibidem, s. 103-104.

Hajru, Wironia Zachodnia, Wironia Wschodnia oraz Tartu. Bardzo duży odsetek Rosjan nie ma obywatelstwa estońskiego, co powoduje, że nie biorze czynnego udziału w życiu publicznym, a trzeba podkreślić, że czynne prawa wyborcze przysługują tylko obywatelom Estonii. Może to powodować problem legitymizacji władzy samorządowej na obszarach ludnościowo rosyjskich. Konstytucja jednak gwarantuje mniejszościom narodowym prawo tworzenia, dla dobra własnej kultury narodowej, instytucji samorządowych na warunkach i w trybie określonym ustawą o autonomii kulturalnej mniejszości narodowych.

Za mniejszość narodową uznaje się grupę, która liczy minimum 3000 tys. osób i musi udowodnić związek z zamieszkiwaniem na terenach Estonii oraz wyrażać chęć zachowania swojej kultury, języka, religii. Przedstawiciele mniejszości samodzielnie wybierają Radę Kultury, która może tworzyć własne organizacje terytorialne, instytucje kulturalne, oświatowe. Prawidłowe funkcjonowanie Rady Kulturalnej wspiera urząd doradczy, tzw. Rada Konsultatywna Mniejszości Narodowych lub okrągły stół mniejszości, którego głównym zadaniem jest rozwiązywanie problemów mniejszości<sup>22</sup>.

Można rzec za K. Dąbrowskim, że od „strony teoretycznej dawałoby to możliwość wprowadzenia w Estonii samorządu narodowościowego<sup>23</sup>”.

Wracając jednak do problemu rozwarstwienia gmin i wyludniania się niektórych terenów, obecnie obserwuje się tendencję konsolidacji, łączenia gmin, po to aby zmniejszyć ich liczbę, przy jednoczesnym usprawnieniu ich działania. W 2002 roku zredukowano liczbę gmin z 247 do 241, w 2005 roku do 227. Niemniej, uwzględniając standardy wyznaczone przez państwa Unii Europejskiej, powinno ich być 40-100<sup>24</sup>.

Obecnie problemem samorządu terytorialnego w Estonii jest degradacja ekonomiczna, wynikająca z emigracji zarobkowej społeczeństwa. Ponad 300 estońskich wsi liczy mniej niż 3 mieszkańców. Ponad 60%

22 J. Sozański, *Prawa mniejszości narodowych w niepodległej Litwie, Łotwie i Estonii*, Warszawa 1998, s. 62.

23 K. Dąbrowski, *Samorząd...*, op. cit., s. 179-178.

24 K. Karbowska, Republika Estońska, [w:] *Systemy polityczne państw UE*, tom I, red. K. A. Wojtaszczyk, M. Poboży, Warszawa 2013, s. 368.

mieszkańców kraju grupuje się w północnej części Estonii, najmniej zasiedlona jest część zachodnia, a dokładnie powiat Parnawa. Dlatego beneficjentem przemian ustrojowych stały się dwa miasta: Tallin i Tartu. Sytuacja ta powoduje problemy w zarządzaniu poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Ratunkiem dla efektywności zarządzania małymi gminami jest e-administracja. W dziedzinie informatyzacji i cyfryzacji państwa Republika Estońska znajduje się w ścisłej europejskiej czołówce. Ponad połowa społeczeństwa ma stały dostęp do Internetu i posiada własny podpis elektroniczny, a znaczna większość regularnie korzysta z elektronicznej bankowości oraz składa deklaracje podatkowe on-line. Można rzec, że Estonia w zakresie wdrażania nowoczesnych technologii do prawa i ich praktycznego stosowania jest niewątpliwym prekursorem i potęgą. Oczywiście brakuje ciągle standardowych rozwiązań legislacyjnych, dotyczących m.in. jednolitej definicji dokumentu elektronicznego, środków komunikacji elektronicznej czy nośnika danych, jednak biorąc pod uwagę całość funkcjonowania e-administracji w Estonii, trzeba powiedzieć, że stanowi ona dobry wzór do naśladowania dla innych państw<sup>25</sup>.

---

25 Zob. szerzej M. Chlewicki, A. Kędzierska, M. Oranowski, *Elektroniczna administracja w Estonii*, Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie. Studia Erasmiana Wratislaviensia. Acta Studentium 2010, nr 4, s. 195-207.



## REFERENCES

### Monografie i pozycje zwarte

- Ferens, A. (1998). Władza lokalna w procesie przejścia do demokracji na przykładzie Polski, Czech, Słowacji i Węgier (wybrane aspekty struktur i procesów). W: A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*. Wrocław.
- Hydle, J., Rosłonek, A. (2005). Estonia. W: *Nowa Dziesiątka Unii Europejskiej*. Warszawa.
- Sozański, J. (1998). *Prawa mniejszości narodowych w niepodległej Litwie, Łotwie i Estonii*. Warszawa.
- Jagusiak, B. (2011). *Systemy polityczne państw sąsiedzkich Polski*. Warszawa.
- Dąbrowski, K. (2015). Samorząd terytorialny w Republice Estonii. W: M Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec (red.), *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej*. Warszawa.
- Runiewicz-Jasińska, R. (2005). *Polityka oświatowa państw nadbałtyckich (Litwy, Łotwy, Estonii)*. Toruń.
- Regulska, J., Regulski, J. (2000). Reforma samorządowa w Europie Środkowej i Wschodniej – sukcesy i porażki. W: *Europa Środkowo-Wschodnia, Region, Państwa i Społeczeństwa w czasie Transformacji*, Rybczyńska J.A. (red.). Lublin
- Wróbel, S. (2012). *Samorząd terytorialny państw europejskich. Różnorodność rozwiązań*. Katowice.
- Niewiadomski, Z. (2011). Samorząd terytorialny. W:; R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.) *System prawa administracyjnego*. T. VI, Podmioty administrujące. Warszawa.
- Zieliński, J. (2005). Estonia. W: M. Barański (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej. Ustrój, organy władzy, partie polityczne*, Katowice.
- Zieliński, J. (2009). Estonia. W: Barański M. (red.), *Władza państwowa i administracja publiczna w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Toruń.
- Zieliński, J. (2004). *Instytucjonalizacja przemian ustrojowych na Litwie, Łotwie i w Estonii*. Warszawa, M. Chlewicki, A. Kędzierska, M. Oranowski, *Elektroniczna administracja w Estonii*, Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie. Studia Erasmiana Wratislaviensia. Acta Studentium 2010, nr 4.
- Żebrowski, W. (2004). *Współczesne systemy polityczne Litwy, Łotwy i Estonii. Podobieństwa i różnice*. Olsztyn.

## Akty prawne

Konstytucja Estonii, tl. z jęz. estońskiego Aarne Puu; wstęp Leszek Garlicki, Piotr Łossowski; Biblioteka Sejmowa, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997.

Local Government Council Election Act, <https://www.riigiteataja.ee/en/tolge/pdf/506112013004> (01.09.2015 r.)

## Zbiory elektroniczne i adresy internetowe

The State Audit Office [http://www.estonica.org/eng/prindi.html?menyy\\_id=1071&kateg=39&alam=48](http://www.estonica.org/eng/prindi.html?menyy_id=1071&kateg=39&alam=48)

[http://www.estonica.org/eng/prindi.html?menyy\\_id=1071&kateg=39&alam=48](http://www.estonica.org/eng/prindi.html?menyy_id=1071&kateg=39&alam=48)

Law on Riigikogu Elections

[http://www.erasmus.uib.no/People/sspkt/Constitutions?Estonian\\_parliament95.htm](http://www.erasmus.uib.no/People/sspkt/Constitutions?Estonian_parliament95.htm)

Local Self-government: Definitions, its Position in Public

Administration and Historical Development

[http://www.estonica.org/eng/prindi.html?menyy\\_id=1255&kateg=39&alam=48](http://www.estonica.org/eng/prindi.html?menyy_id=1255&kateg=39&alam=48)

<http://www.ee.www/State/welcome.html>

<http://www.nc.ee/english/history.htm>

<http://nc.ee/english/statistics.htm>

[http://www.riigikogu.ee/hi\\_history.html](http://www.riigikogu.ee/hi_history.html)

<http://www.rk.ee/valitsus/vvseng.html>

[http://www.uni-wuerzburg.de/law/en\\_indx.html](http://www.uni-wuerzburg.de/law/en_indx.html)

<http://www.zzz.ee/tbr/>

# Local referendums in Poland in the years 1990-2014

## Referenda lokalne w Polsce w latach 1990-2014

**mgr Paulina Siejka-Wieczerycka**

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej  
im. Alcide de Gasperi w Józefowie

### **ABSTRACTS**

Local self-government is one of the most important forms of activation inhabitants of the units of territorial self-government unit. These people in fact take part in running their own affairs – indirectly, through their chosen authorities, or directly through a referendum – it impacts on specific matters that for the residents of the local self-government are particularly important.

This article discusses the provisions concerning local referendum contained in the Polish Constitution and the law on local referendum. On the basis of the data contained in the Local Data Bank CSO examined whether the local self-government units often carried out referendums of this type, or otherwise. For this purpose, collected and presented information on referenda, which were carried out: on the appeal of the municipal council, district council and the regional council of the region, on appeal the mayor (mayor, city president), on self-taxation of residents of the municipality and the matters of others.

Samorząd terytorialny to jedna z najistotniejszych form aktywizacji mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego. Mieszkańcy ci biorą bowiem udział w załatwianiu własnych spraw zarówno pośrednio, poprzez wybrane przez siebie organy, jak i bezpośrednio, poprzez referendum, oddziałując w ten sposób na konkretne sprawy, które są dla nich szczególnie ważne.

W niniejszym artykule omówiono przepisy dotyczące referendum lokalnego, znajdujące się w Konstytucji RP oraz ustawie o referendum lokalnym. Na podstawie danych zawartych w Banku Danych Lokalnych GUS sprawdzono, czy w jednostkach samorządu terytorialnego często przeprowadza się referenda tego typu, czy też nie. W tym celu zebrano i przedstawiono informacje dotyczące przeprowadzanych referendów: w sprawie odwołania rady gminy, rady powiatu oraz sejmiku województwa, w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w sprawie samoopodatkowania mieszkańców gminy, jak również w innych sprawach.

#### **KEYWORDS:**

*local referendum, direct democracy, self-government, against the authorities, self taxation, referendum lokalne, demokracja bezpośrednia, samorząd terytorialny, odwołanie organów, samo opodatkowanie.*

#### **WPROWADZENIE**

Samorząd terytorialny to jedna z najistotniejszych form aktywizacji mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego. Niewątpliwie społeczność lokalna powinna brać udział w załatwianiu własnych spraw, co jest immanentną cechą samorządu. Charakter wspomnianego udziału jest jednak zasadniczo pośredni, bowiem jest to udział przez wybrane organy. Istotą samorządu powinno być jednak stworzenie mieszkańcom możliwości bezpośredniego oddziaływania przez nich na poszczególne sprawy, w szczególności zaś te, które są ważne dla określonej społeczności lokalnej (Bandarzewski, 2010, s. 171).

Referendum lokalne jest niewątpliwie ważnym instrumentem uświadamiającym, co jest bezpośrednią formą sprawowania władzy (Banaszak, s. 858). Kwestia ta uregulowana została przede wszystkim w Konstytucji RP oraz ustawie o referendum lokalnym. W niniejszej pracy ukazano częstotliwość przeprowadzania referendów lokalnych w gminach, powiatach oraz województwach, na podstawie danych zawartych w Banku Danych Lokalnych GUS.

## Referenda lokalne w latach 1990-2003

W III RP polityka referendalna rozpoczęła się od szczebla lokalnego. Pomimo, że w historii Polski nie odnotowano paradygmatów dla inicjacji tego typu, zaś tworzenie samorządu terytorialnego było procesem wielowymiarowym, który uniemożliwiał hierarchiczną ocenę obszarów związanych z funkcjonowaniem lokalnej władzy, to implementacja demokracji bezpośredniej nastąpiła właśnie w gminach. Podstawę prawną stanowiły akty prawne o charakterze ustrojowym oraz normatywnym, a także orzecznictwo NSA, SN i TK. Reguły te weryfikowane były za pomocą empirycznego sprawdzania możliwości ich realizacji w około 400 referendach lokalnych, jakie przeprowadzone zostały w Polsce w latach 1990-2003. Referendum lokalne, które było praktykowane najczęściej, a zarazem niosło najpoważniejsze konsekwencje polityczne, było to referendum w sprawie odwołania rady gminy (Piasecki, 2005, s. 81; zob. Ossowska-Salamonowicz, Bułajewski, 2012, s. 323 i n.).

Należy wspomnieć, że w początkach III RP w ustawie zasadniczej nie istniał przepis dotyczący demokracji bezpośredniej na szczeblu lokalnym. Wprowadzone 29 grudnia 1989 r. zmiany, dotyczące podstaw prawnych demokratycznego państwa, a także 8 marca 1990 r. w sprawie przywrócenia samorządu terytorialnego milczały na temat możliwości przeprowadzenia referendum na szczeblu gminnym. Dopiero art. 72 ust. 2 małej konstytucji z 17 października 1992 r. stanowił, że mieszkańcom przysługuje prawo podejmowania rozstrzygnięć w drodze referendum lokalnego. Zgodnie z tym przepisem warunki oraz tryb przeprowadzenia referendum lokalnego określa ustawa (Piasecki, 2005, s. 81).

Chronologicznie referendum lokalne rozwijało się etapami, zgodnie z kadencjami samorządu. Od 1990 do 1994 r. liczba referendów kształtowała się na poziomie niewiele ponad 50 głosowań, z czego ponad 90% były to referenda w sprawie odwołania rad. W latach 1994-1998 odnotowano około 150 referendów lokalnych. Natomiast w latach 1998-2002 przeprowadzono około 200 referendów (Piasecki, 2005, s. 130-131).

## Referendum lokalne w Konstytucji RP oraz ustawie o referendum lokalnym

Już art. 4 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli, bądź bezpośrednio. Natomiast zgodnie z art. 170 *„Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa”*. Przytoczony przepis realizuje konstytucyjną zasadę, zgodnie z którą władza jest sprawowana przez Naród w Rzeczypospolitej Polskiej nie tylko za pośrednictwem swoich przedstawicieli (Winczorek, 2000, s. 222).

Istnieje pełna swoboda co do zakresu przeprowadzania referendum lokalnego. Można je bowiem przeprowadzić we wszystkich sprawach, które dotyczą wspólnoty samorządowej, nie zaś – jak w przypadku referendum ogólnokrajowego – jedynie w sprawach mających szczególne znaczenie dla państwa (Banaszak, 2012, s. 857). Niewątpliwie pozwala to na twierdzenie o podmiotowym charakterze wspólnoty samorządowej, jak również o podmiotowym określeniu spraw, które mogą stać się przedmiotem rozstrzygnięć, jakie podejmują członkowie tej wspólnoty w referendum. Jak wcześniej wspomniano, przedmiotem referendum lokalnego nie musi być sprawa o znaczeniu szczególnym, lecz może być to sprawa, która ma znaczenie dla członków danej wspólnoty (Skrzydło, Grabowska, Grabowski, 2009, s. 496). Należy również podkreślić, że referendum samorządowe może mieć charakter obligatoryjny, bądź też fakultatywny. Referenda obligatoryjne to wszystkie rodzaje referendum w sprawach odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a referendum gminne – dodatkowo, gdy przedmiotem tego referendum jest samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne, które mieszczą się w zakresie zadań oraz kompetencji organów gminy, a także odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Referendum fakultatywne zaś, zgodnie z akceptowalnym powszechnie w nauce poglądem, można przeprowadzić w sprawach mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji określonej jednostki samorządu terytorialnego, które zarazem rozstrzygane są przez jej organy (Banaszak, 2012, s. 857).

Zasady oraz tryb przeprowadzania referendum lokalnego określone zostały w ustawie z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. Nr 88,

poz. 985 ze zm.). Natomiast w zakresie nieuregulowanym w ustawie, do referendum lokalnego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.).

Zgodnie z ustawą o referendum lokalnym, w referendum tym mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego, jako członkowie wspólnoty samorządowej, w drodze głosowania wyrażają swoją wolę: w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki, co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy, która dotyczy tej wspólnoty i mieści się w zakresie zadań oraz kompetencji organów danej jednostki, jak również w innych istotnych sprawach, które dotyczą społecznych, gospodarczych, bądź kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. Ponadto przedmiotem referendum gminnego może być także odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jak również samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne, które mieszczą się w zakresie zadań oraz kompetencji organów gminy. Podkreśla się, że aby pytanie w referendum dobrze spełniało swoją rolę, musi spełniać kilka kryteriów:

- powinno dotyczyć sprawy, która bezpośrednio interesuje samych uprawnionych;
- odpowiedź na pytanie musi wskazywać na określenie pewnego konkretnego skutku, identyfikowanego w sposób oczywisty z określonymi zmianami, jakie zachodzą w rzeczywistości, w której uprawniony żyje;
- wspomniane zmiany powinny się wiązać z koniecznością modyfikacji aktualnie istniejącej sytuacji.

Najlepiej, jeśli przytoczone przesłanki występują łącznie, chociaż następny niezbędny warunek, który uprawdopodobnia uzyskanie rozstrzygnięcia w referendalnym głosowaniu to sformułowanie pytania w taki sposób, aby zwięzłe i zrozumiale oddawało istotę rozstrzyganej sprawy (Jabłoński, 2008, s. 143 i n.).

Z wyłączeniem spraw odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji referendum przeprowadza się z inicjatywy organu stanowiącego określonej jednostki, bądź też na wniosek co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy lub powiatu, albo 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa. Ponadto, w referendum lokalnym mogą brać udział osoby,

które zamieszkują stale na obszarze określonej jednostki samorządu terytorialnego, i które posiadają czynne prawo wyborcze do organu stanowiącego tej jednostki (Skrzydło, Grabowska, Grabowski, 2009, s. 495).

## **Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego**

Aktualnie tematyka referendum w sprawie odwołania jednostki samorządu terytorialnego określona została w rozdziale 5 ustawy o referendum lokalnym. Zawarte są tu szczególne regulacje, które dotyczą zasad oraz trybu w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego w drodze referendum, przed upływem kadencji. Zgodnie z przepisami zawartymi w ustawie, inicjatywa odwołania takiego organu, czyli rady gminy (rady miejskiej), rady powiatu bądź sejmiku województwa przysługuje jedynie uprawnionym mieszkańcom określonej jednostki. Jeśli zaś chodzi o inicjatywę odwołania organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) to przysługuje ona nie tylko mieszkańcom danej gminy, ale także radzie gminy. Należy również dodać, że organem, który zarządza referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego jest tylko komisarz wyborczy (Czaplicki, 2007, s. 107; zob. Bułajewski, 2014, s. 287 i n.; Bąkiewicz, 2013, s. 295 i n.).

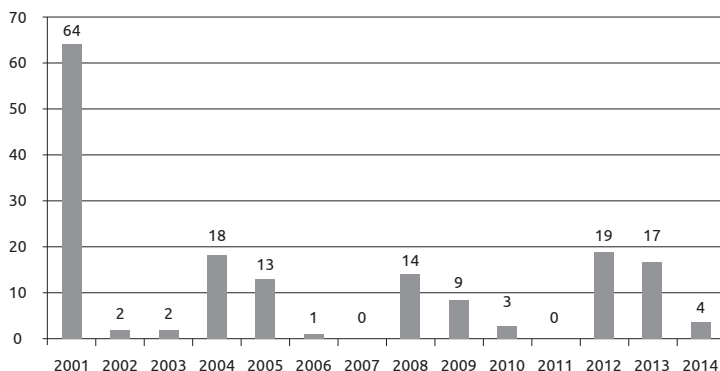
Zgodnie z ustawą, komisarz wyborczy wydaje postanowienie o przeprowadzeniu referendum lub o odrzuceniu wniosku mieszkańców nie później niż w ciągu 30 dni od dnia jego złożenia (art. 24 ust. 2). Postanowienie to zawiera: termin przeprowadzenia referendum, wzór i treść karty do głosowania, a także kalendarz czynności, które związane są z przeprowadzeniem referendum. Co prawda, ustawa wskazuje jedynie wymienione wyżej elementy, jednakże nie ma wątpliwości co do tego, że w postanowieniu musi być wskazany wyraźnie przedmiot referendum, a zatem jaki organ jednostki samorządu terytorialnego ma zostać odwołany. Jeśli chodzi o referendum powiatowe oraz wojewódzkie, to takim organem może być jedynie odpowiednio rada powiatu bądź sejmik województwa. Natomiast w referendum gminnym mogą być różne sytuacje faktyczne, gdyż przedmiotem takiego referendum może być: odwołanie rady gminy (rady miejskiej), odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub odwołanie obu wymienionych organów (Rymarz, w: Czaplicki, 2007, s. 46).



Dodać należy, że postanowienie to podlega opublikowaniu. Na postanowienie komisarza wyborczego odrzucające wniosek o przeprowadzenie referendum, jak również w sytuacji, gdy komisarz nie dotrzyma wspomnianego terminu, inicjator referendum może złożyć skargę do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia. Sąd rozpatruje tę skargę w terminie 14 dni od dnia jej wniesienia. Również skargę kasacyjną wnosi się w terminie 14 dni. W przypadku wyroku uwzględniającego skargę, komisarz wyborczy wydaje postanowienie o przeprowadzeniu referendum. Nie jest jednak dopuszczalna skarga na postanowienie komisarza wyborczego o przeprowadzeniu referendum (zob. postanowienie NSA z 28 lutego 1992 r., SA/Po 306/92, ONSA 1993, nr 1, poz. 17).

Należy zaznaczyć, że referendum przeprowadza się w dniu wolnym od pracy, najpóźniej w 50. dniu od dnia opublikowania postanowienia komisarza w tej sprawie, bądź też od dnia uprawomocnienia się wyroku sądu administracyjnego.

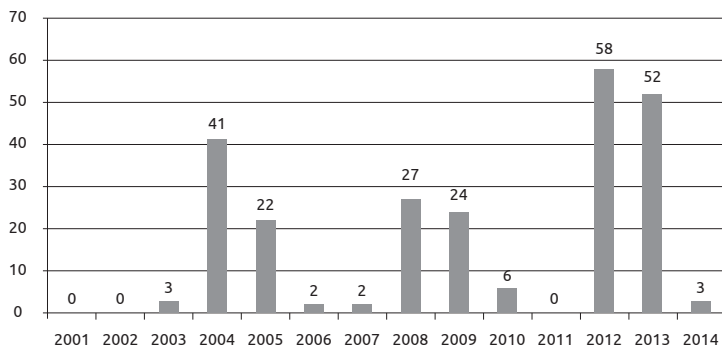
**Wykres 1.** Referenda gminne w Polsce w sprawie odwołania rady gminy w latach 2001-2014 (rada gminy – zob. Bułajewski, 2012, s. 88 i n.)



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Banku Danych Lokalnych GUS

Z przedstawionych danych wynika, że w okresie 2001-2014 najwięcej referendów gminnych w sprawie odwołania rady gminy odbyło się w 2001 r., bo aż 64. Niewiele referendów przeprowadzono w roku 2002, 2003 oraz 2006, a w roku 2007 oraz 2011 nie przeprowadzono ich wcale.

**Wykres 2.** Referenda gminne w Polsce w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w latach 2001-2014



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Banku Danych Lokalnych GUS

Z przedstawionych danych wynika, że najwięcej referendów przeprowadzono w roku 2004, 2012 oraz 2013, zaś w roku 2001, 2002 i 2011 nie odbyło się żadne referendum tego typu.

Analiza referendów w kadencji 2006-2010 pozwoliła na określenie przyczyn, ze względu na które chciano odwołania władz. Były to m.in.:

- likwidacja szkół, a także konflikty z przedstawicielami oświaty;
- zarzuty prokuratorskie odnoszące się do członków organów;
- niewłaściwy sposób zarządzania majątkiem, w tym również zadłużenie gminy;
- brak aktywności w pozyskiwaniu środków unijnych;
- konflikty pomiędzy organami gminy;
- sprzeciw przeciwko decyzjom inwestycyjnym, budowa krematorium, likwidacja linii tramwajowej, nieprawidłowości przy realizacji inwestycji;

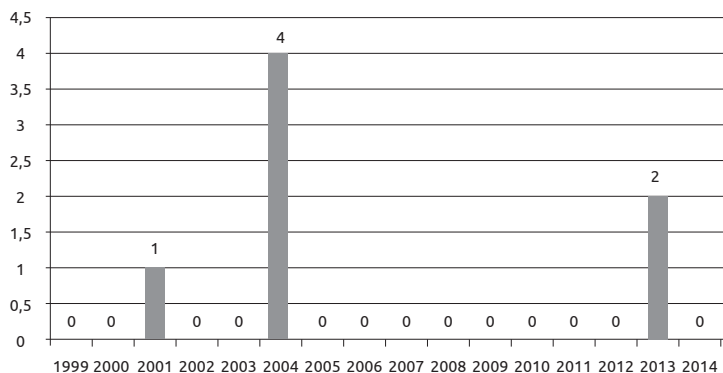
- podwyżka czynszów, opłat oraz cen;
- oskarżenia o patologie (tworzenie zbędnych stanowisk, nieuzasadniony wzrost pensji urzędniczych);
- zmiany dotyczące funkcjonowania ośrodków zdrowia.

Natomiast w kadencji samorządowej 2010-2014 najczęstszymi przyczynami odwołania organów samorządowych były:

- brak współpracy pomiędzy burmistrzem a radą miasta;
- nieudolna polityka inwestycyjna i kadrowa władz;
- reformy w sektorze oświaty;
- podejmowanie niekompetentnych, jak również niegospodarnych decyzji;
- nepotyzm;
- nadinterpretacja prawa;
- brak konsultacji społecznych;
- zbyt ścisła współpraca z władzami kościelnymi;
- skandale obyczajowe z udziałem władz samorządowych;
- „osobiste animozje”

*(Referenda lokalne – podstawowe problemy...)*

**Wykres 3.** Referenda powiatowe w Polsce w sprawie odwołania rady powiatu w latach 1999-2014 (rada powiatu – zob. Bułajewski, 2009, s. 287 i n.)



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Banku Danych Lokalnych GUS

Przedstawione dane pozwalają stwierdzić, że w latach 1999-2014 przeprowadzono łącznie jedynie 7 referendów powiatowych w sprawie odwołania rady powiatu:

- w 2001 r. w powiecie kamieńskim (woj. zachodniopomorskie);
- w 2004 r. w powiatach: lubańskim (woj. dolnośląskie), kluczborskim, prudnickim i głubczyckim (woj. opolskie);
- w 2013 r. w powiatach: brzezińskim (woj. łódzkie) oraz augustowskim (woj. podlaskie).

Co istotne, w latach 1999-2014 nie zostało przeprowadzone żadne referendum w sprawie odwołania sejmiku województwa.

### **Referendum na wniosek mieszkańców w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego**

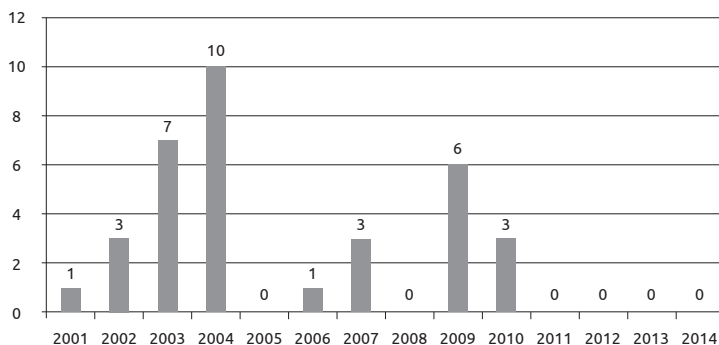
Wypada zauważyć, że mocno niewłaściwym wydaje się ujęcie w odrębnych rozdziałach elementów proceduralnych, które związane są z zarządzaniem na wniosek mieszkańców referendum w sprawie odwołania organów samorządowych oraz w innych sprawach. Dochodzi przez to do wielu powtórzeń przepisów, zawierających jedynie niewielkie różnice, odnoszące się do właściwości organów. W doktrynie można spotkać się z poglądami, że jest to niezgodne z zasadami techniki prawodawczej (Wronkowska, Zieliński, 2004, s. 69).

Przepisy dotyczące referendum przeprowadzanego na wniosek mieszkańców w sprawach innych niż odwołanie organu jednostki samorządu terytorialnego, zawarte są w rozdziale 4 ustawy o referendum lokalnym. Zgodnie z nimi inicjator referendum przekazuje przewodniczącemu zarządu jednostki samorządu terytorialnego, zaś w gminie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) pisemny wniosek o przeprowadzenie referendum, a wymienione osoby potwierdzają niezwłocznie otrzymanie wniosku. Wniosek taki zawierać powinien pytanie bądź pytania referendum lub zaproponowane do wyboru warianty. Jeśli zaś wniosek dotyczy referendum w sprawie samo opodatkowania, musi on zawierać cel bądź cele, a także zasady samoopodatkowania (zob. szerzej: art. 16 usta-

wy; Uziębło, 2007, s. 112). Warto zauważyć, że w wyroku z 17 czerwca 2014 r. NSA podkreślił, że „*Warunkiem przeprowadzenia referendum jest prawidłowo sformułowana treść pytania poddawanego pod głosowanie, z którego w sposób jednoznaczny musi wynikać, w jakiej sprawie mają zdecydować mieszkańcy. Pytanie referendalne musi zawierać pełne i rzetelne informacje w sprawie oraz nie może prowadzić do rozstrzygnięć sprzecznych z prawem*”. (II OSK 825/14). Wniosek ten przekazywany jest niezwłocznie przewodniczącemu organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego. Jeśli wniosek mieszkańców spełnia wymogi ustawy, a także nie prowadzi do rozstrzygnięć, które są sprzeczne z prawem, wówczas organ ten podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum; związany jest treścią wniosku (zob. szerzej: art. 17 ust. 2 ustawy; wyr. WSA w Lublinie z 29 grudnia 2011 r., III SA/Lu 750/11). Trzeba dodać, że na organ stanowiący nałożony został nakaz podjęcia stosownej uchwały o zarządzeniu referendum lub o odrzuceniu wniosku w terminie ściśle określonym – 30 dni od chwili złożenia wniosku na ręce wójta (burmistrza, prezydenta miasta), bądź też przewodniczącego organu zarządzającego powiatu lub województwa (Uziębło, 2007, s. 113).

Na uchwałę organu stanowiącego, odrzucającą wniosek o przeprowadzenie referendum, jak również w sytuacji, gdy komisarz nie dotrzyma wspomnianego trzydziestodniowego terminu, inicjator referendum może złożyć skargę do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały, bądź upływu terminu do jej podjęcia. Sąd rozpatruje tę skargę w terminie 14 dni od dnia jej wniesienia. Również skargę kasacyjną wnosi się w terminie 14 dni. Wyrok uwzględniający skargę zastępuje uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Artykuł 21 ustawy stanowi natomiast, że referendum należy przeprowadzić w dniu wolnym od pracy, najpóźniej w 50. dniu od dnia, w którym opublikowano w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w tej sprawie, bądź też od dnia uprawomocnienia się omówionego wyżej wyroku zastępującego uchwałę.

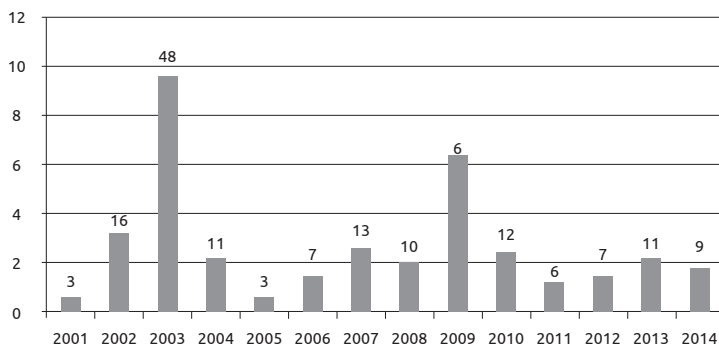
**Wykres 4.** Referenda gminne w Polsce w sprawie samoopodatkowania mieszkańców w latach 2001-2014



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Banku Danych Lokalnych GUS

Przedstawione dane wskazują na to, że od 2001 r. do 2004 r. wzrastała liczba przeprowadzanych referendów gminnych w sprawie samoopodatkowania mieszkańców. W roku 2005 nie odnotowano żadnego referendum tego typu, podobnie jak w latach: 2008 oraz 2011-2014.

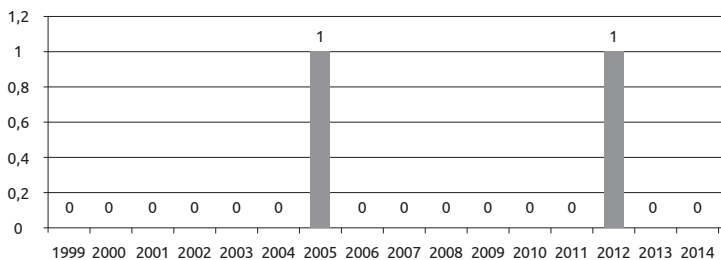
**Wykres 5.** Referenda gminne w sprawach innych w Polsce w latach 2001-2014



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Banku Danych Lokalnych GUS

Z przedstawionych danych wynika, że najwięcej referendów gminnych zaliczanych do grupy „sprawy inne” przeprowadzono w roku 2003 (48) oraz 2009 (32). W pozostałych latach przeprowadzano od 3 do 16 referendów rocznie.

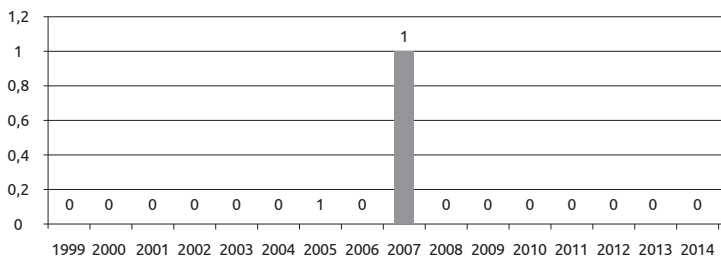
**Wykres 6.** Referenda powiatowe w sprawach innych w latach 1999-2014



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Banku Danych Lokalnych GUS

Referenda powiatowe w sprawach innych niż odwołanie rady powiatu odbyły się tylko w roku 2005 (powiat nowomiejski) oraz 2012 (powiat kwidziński). W pozostałych latach nie odnotowano tego typu przejawów demokracji bezpośredniej.

**Wykres 7.** Referenda wojewódzkie w sprawach innych przeprowadzone w Polsce w latach 1999-2014



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych zawartych w Banku Danych Lokalnych GUS

Powyższe dane wskazują na to, że w latach 1999-2014 odbyło się tylko jedno referendum wojewódzkie w sprawach innych niż odwołanie sejmiku województwa. Referendum to przeprowadzono w województwie podlaskim.

## **PODSUMOWANIE**

Z przedstawionych danych wynika, że mieszkańcy gmin dość często korzystają z możliwości bezpośredniego wpływania zarówno na zakres rozstrzygnięć podejmowanych w gminie, jak i zmian organów gminy, które – w ich mniemaniu – źle wykonują swoje funkcje. Nie można jednak zapominać o tym, że nadmierne korzystanie z tej formy rozstrzygania spraw związanych ze wspólnotą samorządową nie jest możliwe, gdyż jest wysoce prawdopodobne, że doprowadzi to do bankructwa tych wspólnot, ponieważ to one same finansują referenda (Banaszak, s. 858-859).

Interesujący jest również fakt, że obok nierzadko nawet kilkudziesięciu referendów gminnych rocznie, w Polsce w latach 1999-2014 w powiatach przeprowadzono łącznie 9 referendów, referendum wojewódzkie było zaś tylko jedno.



## REFERENCES

- Banaszak, B. (2012). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Bandarzewski, K. (2010), w: red. Stec, M. i Małyśa-Sulińska, K. *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*. Warszawa: Oficyna.
- Bąkiewicz, M. (2013). Teoretyczne i praktyczne determinanty współczesnego definiowania polityki społecznej. *Józefów: Journal of Modern Science*, Nr 4.
- Bułajewski, S. (2012). Rada gminy jako organ stanowiący, [w:] Chmaj, M. (red.). *Status prawny rady gminy*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Bułajewski, S. (2009). Rada powiatu – pozycja ustrojowa, stanowienie prawa i kontrola, Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko Mazurskiego w Olsztynie.
- Bułajewski, S. (2014). Rola rady powiatu, zarządu powiatu i starosty w wykonywaniu zadań powiatu z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego. *Józefów: Journal of Modern Science*, Nr 4.
- Czaplicki, K. W. (2007). *Ustawa o referendum lokalnym: komentarz*. Warszawa, Kraków: ABC a Wolters Kluwer Business.
- Jabłoński, M. (2008), Rec.: Uziębło, P. *Ustawa o referendum lokalnym: komentarz*. *Studia Wyborcze*, Nr 6.
- Ossowska-Salamonowicz, D. i Bułajewski, S. (2012). Zasada decentralizacji władzy publicznej. *Józefów: Journal of Modern Science*, Nr 3.
- Piasecki, A. K. (2005). *Referenda w III RP*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Skrzydło, W. i Grabowska, S. i Grabowski, R. (2009). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz encyklopedyczny*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer Business.
- Winczorek, P. (2000). *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa: Liber.
- Wronkowska, S i Zieliński, M. (2004). *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

## Akty prawne

- Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95).
- Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985 ze zm.).

## **Orzecznictwo**

Wyrok NSA z 17 czerwca 2014 II OSK 825/14, LEX nr 1496217

Wyrok WSA w Lublinie z 29 grudnia 2011 r., III SA/Lu 750/11, LEX nr 1110837

Postanowienie NSA z 28 lutego 1992 r., SA/Po 306/92, ONSA 1993, nr 1, poz. 17

## **Strony internetowe**

Referenda lokalne – podstawowe problemy i propozycje zmian przedstawione w projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (pobrano 1 września 2015 r. z: [www.prezydent.pl](http://www.prezydent.pl)).

DZIAŁ II

# Bariery w działalności samorządu



# Financial adjustment imposed for irregularities related with utilisation of eu funds – contractual penalty or administrative sanction?

Korekta finansowa nakładana za nieprawidłowości związane z wykorzystaniem środków unijnych – kara umowna czy sankcja administracyjna?

**dr hab. Przemysław Krzykowski, prof. UWM**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

## **ABSTRACTS**

The article concerns a characteristics of the institution of a financial adjustment imposed on local government units for irregularities related with the realisation of projects co-financed by EU funds. The work includes the classification of the institution of a financial adjustment, analysing applicable legal provisions relating beneficiaries and institutions granting the financing, as well as binding legislation included in the Community and national law. The conclusion states an opinion that a financial adjustment is a specific administrative sanction for not meeting the obligations imposed by the EU, due to the fact that it is the source of the funds for the realisation of particular projects. The EU requires a special care over the way of the disbursement and settlement of these resources, what is reflected in national legislation. This legislation requires a high diligence of beneficiaries, imposing penalties for not obeying obligations resulting from a concluded agreement. The aim of penalties is not merely to compensate the damage but to discipline beneficiaries to perform obligations of the agreement with due diligence.

Przedmiotem artykułu jest charakterystyka instytucji korekty finansowej, nakładanej na jednostki samorządu terytorialnego za nieprawidłowości związane z realizacją projektów dofinansowanych ze środków unijnych. W publikacji dokonano klasyfikacji instytucji korekty finansowej, analizując unormowania umowne, łączące beneficjentów i instytucje przyznające dofinansowanie, jak również powszechnie obowiązujące uregulowania zawarte w prawie unijnym i krajowym. W konkluzji zaprezentowano pogląd, że korekta finansowa jest swoistą sankcją administracyjną za niewywiązanie się z obowiązków narzuconych przez UE, w związku z tym, że to od niej pochodzą środki na realizację określonych projektów i to ona wymaga szczególnej dbałości o sposób wydatkowania i rozliczania tych środków, co znajduje odzwierciedlenie w przepisach krajowych. Przepisy te wymagają wysokiej staranności beneficjentów, nakładając kary za niedopełnienie obowiązków, wynikających z zawartej umowy. Służą one nie tyle do naprawienia szkody, ile do dyscyplinowania beneficjentów do należytego wykonania zobowiązań kontraktowych.

## **KEYWORDS:**

*EU funds, financial corrections, the beneficiaries, fundusze unijne, korekty finansowe, beneficjenci*

Od maja 2004 r. Polska jest państwem członkowskim Unii Europejskiej, a tym samym pełnoprawnym beneficjentem środków unijnych. Niewątpliwie środki unijne są bardzo istotnym instrumentem finansowym rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce. Można wskazać setki projektów zrealizowanych przez gminy, powiaty i województwa, które w sposób istotny wpływają na rozwój lokalnych społeczności. Z danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju zawartych w raporcie pt. „Wykorzystanie środków UE w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013” wynika, że na koniec lipca 2015 r. utworzono przeszło 409 000 nowych miejsc pracy, wsparcie uzyskało prawie 31 000 przedsiębiorstw. Ogółem, wartość wydatków kwalifikowalnych, wykazanych przez beneficjentów we wnioskach o płatność, wyniosła 350,9 mld zł, w tym dofinansowanie ze środków UE osiągnęło wartość 248,7 mld zł.

Trzeba jednak pamiętać, że możliwość uzyskania pomocy unijnej wiąże się z koniecznością prawidłowego ich wykorzystywania. W przypadku pojawienia się nieprawidłowości należy środki przyznanej pomocy publicznej zwrócić. Z powyższych względów państwa członkowskie zostały zobligowane do stworzenia odpowiedniego systemu zarządzania i kontroli, a w razie wykrycia podczas kontroli nieprawidłowości – do dokonania niezbędnych korekt finansowych (Soszyńska-Purtak, 2015).

Naruszenie przepisów krajowych i wspólnotowych, regulujących pomoc z funduszy wspólnotowych, w tym także przepisów o charakterze finansowym, uzasadnia zmniejszenie albo cofnięcie przyznanej pomocy (Comunita montana della Valnerina, 2006). Na szczególną uwagę zasługują wywody zamieszczone w uzasadnieniu wyroku TSUE z dnia 15 września 2005 r. w sprawie C-199/03 (Irlandia, 2005), w którym Trybunał przypominał, że: „dla zagwarantowania powodzenia podejmowanych inicjatyw publicznych lub prywatnych Państwa Członkowskie przyjmują na etapie wprowadzania w życie tych inicjatyw środki niezbędne do:

- regularnego badania, czy inicjatywy finansowane przez Wspólnotę zostały przeprowadzone prawidłowo,
- zapobiegania nieprawidłowościom i usuwania ich
- odzyskiwania funduszy utraconych wskutek nadużyć bądź zaniedbań”.

W cytowanym orzeczeniu Trybunał przypominał, że uzasadnione oczekiwania, jakie korzystający z dofinansowania mógłby mieć co do jego wypłaty, wygasają z chwilą, gdy dopuszcza się on nieprawidłowości. Zwrócono również uwagę, że zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem, jeżeli KE nie dokonała koniecznej poprawki w trakcie poprzedniego roku obrotowego, ale tolerowała nieprawidłowości ze względów słuszności, zainteresowane państwo członkowskie nie nabywa żadnego prawa do wymagania takiej samej postawy w stosunku do nieprawidłowości, które zostałyby popełnione w roku następnym, w oparciu o zasadę pewności prawa lub poszanowania uzasadnionych oczekiwań.

Warto zauważyć, że pojawienie się nieprawidłowości w zakresie realizacji projektu przez j.s.t. nie musi wynikać z winy samych beneficjentów. Przykładem może być tutaj istotna zmiana wykładni prawa podatkowego dokonana mocą uchwały 7 sędziów NSA z dnia 24 czerwca 2014 r.

(I FPS 1/13), w której NSA uznał, że gminne jednostki budżetowe nie są podatnikami podatku VAT. W praktyce przedmiotowa uchwała oznacza, że błędne uznanie za kwalifikowalny podatek od towarów i usług w przypadku gdy nie było do tego podstaw, powoduje, że wiele gmin w Polsce zobligowanych jest do zwrotu części dofinansowania wraz z odsetkami liczącymi jak dla zaległości podatkowych od dnia przekazania środków na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych.

Zgodnie z art. 325 TFUE Unia i państwa członkowskie zwalczają nadużycia finansowe i wszelkie inne działania nielegalne, naruszające interesy finansowe Unii, za pomocą środków podejmowanych zgodnie z niniejszym artykułem, które mają skutek odstrasżający i zapewniają skuteczną ochronę w państwach członkowskich oraz we wszystkich instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii. Jak natomiast stanowi ust. 2 art. 325 TFUE, państwa członkowskie podejmują takie same środki do zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii, jakie podejmują do zwalczania nadużyć finansowych naruszających ich własne interesy finansowe (Olszewska-Stempel, 2015).

Podstawowym instrumentem prawnym służącym realizacji wskazanych obowiązków jest stosowanie korekty finansowej. Konstrukcja prawna korekty finansowej funkcjonuje w prawie unijnym od dawna, dlatego rozważań na ten temat nie można ograniczać wyłącznie do obecnie wydatkowanych środków pomocy publicznej. Stosowne regulacje prawne można odszukać również w dokumentach przedakcesyjnych (KE, 2001). Przykładowo w rozporządzeniu Komisji (WE) Nr 2222/2000 z dnia 7 czerwca 2000 r. czytamy, że korekta finansowa może obejmować stosowanie stawek ryczałtowych w przypadkach nieprawidłowych ustaleń lub nieprawidłowego przeprowadzenia kontroli przez agencję SAPARD oraz odmowę rekompensaty przewidzianej korekty finansowej przez wydatki na inne projekty. Na uwagę zasługuje również art. 117 zamieszczony w rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 447/2014 z dnia 2 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 231/2014 ustanawiającego Instrument Pomocy Przedakcesyjnej, który stanowi cyt.: „Aby zapewnić wykorzystanie funduszy IPA II zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami, Komisja stosuje mechanizmy korekt finansowych”.



Przepisy dotyczące ustalania i nakładania korekt finansowych obecne są również w przepisach regulujących zasady wydatkowania środków z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym, Programów Współpracy Transgranicznej, jak również w innych regulacjach z zakresu prawa unijnego, które dotyczą zapewnienia wykorzystania środków finansowych zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz umożliwienia Komisji przyjęcia przez nią ostatecznej odpowiedzialności za wykonanie budżetu (ETO, 2010).

W aktualnym stanie prawnym, w przypadku środków unijnych wydatkowanych w perspektywie finansowej w latach 2007-2013, podstawę prawną do ustalania i nakładania korekty finansowej stanowią w pierwszej kolejności przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, natomiast w perspektywie 2014-2020 – przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013. Na uwagę zasługuje okoliczność, że zarówno w stosunku do poprzedniej perspektywy finansowej, jak również w stosunku do perspektywy 2014-2020, regulacje prawne dotyczące korekt finansowych umiejscowiono w odrębnych rozdziałach wyżej wymienionych rozporządzeń. Jest to nader istotne, ponieważ przepisy tej rangi nie wymagają procedury implementacyjnej – tak jak w przypadku dyrektyw – a co za tym idzie, są bezpośrednio skuteczne (Karwatowicz i Zawisłańska, 2013).

W myśl art. 98 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006:

„Państwa członkowskie w pierwszej kolejności ponoszą odpowiedzialność za śledzenie nieprawidłowości, działając na podstawie dowodów świadczących o wszelkich większych zmianach mających wpływ na charakter lub warunki realizacji lub kontroli operacji, lub programów operacyjnych oraz dokonując wymaganych korekt finansowych.

1. Państwo członkowskie dokonuje korekt finansowych wymaganych w związku z pojedynczymi lub systemowymi nieprawidłowościami stwierdzonymi w operacjach lub programach operacyjnych. Korekty dokonywane przez państwo członkowskie polegają na anulowaniu całości lub części wkładu publicznego w ramach programu operacyjnego. Państwo członkowskie bierze pod uwagę charakter i wagę nieprawidłowości oraz straty finansowe poniesione przez fundusze.

2. Uwolnione w ten sposób zasoby funduszy mogą być ponownie wykorzystane przez państwo członkowskie do dnia 31 grudnia 2015 r. na dany program operacyjny
3. Wkład anulowany zgodnie z ust. 2 nie może być ponownie wykorzystany na operację lub operacje, które były poddane korekcie, ani też, w przypadku gdy korekta finansowa dotyczy nieprawidłowości systemowej, na istniejące operacje w ramach całości lub części osi priorytetowej, w obrębie której wystąpiła nieprawidłowość systemowa.
4. W przypadku nieprawidłowości systemowej państwo członkowskie rozszerza zakres swego dochodzenia w celu objęcia nim wszystkich operacji, których nieprawidłowości te mogą dotyczyć”.

Zgodnie z art. 143 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013: „Państwa członkowskie dokonują korekt finansowych wymaganych w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami indywidualnymi lub systemowymi. Korekty finansowe polegają na anulowaniu całości lub części wkładu publicznego w ramach operacji lub programu operacyjnego. Państwa członkowskie biorą pod uwagę charakter i wagę nieprawidłowości oraz straty finansowe poniesione przez fundusze polityki spójności i stosują proporcjonalną korektę. Instytucja zarządzająca odnotowuje korekty finansowe w zestawieniu wydatków dla roku obrachunkowego, w którym podjęto decyzję o anulowaniu”.

Warto przypomnieć, że wspomniane rozporządzenia unijne zobowiązują Polskę, jako państwo członkowskie, do przyjęcia odpowiednich środków, w szczególności przepisów powszechnie obowiązujących, gwarantujących właściwe funkcjonowanie systemów zarządzania i kontroli na potrzeby dystrybucji funduszy unijnych. Jednocześnie przepisy unijne ustanawiają w tym zakresie zasadę autonomii, która oznacza, że wydatkowanie funduszy ma się odbywać zgodnie z systemem instytucjonalnym i prawnym właściwym dla każdego państwa członkowskiego, poza przypadkami, kiedy prawo UE wyraźnie narzuca odpowiednie rozwiązania prawne i proceduralne (Poździk, 2014).

Jak czytamy w preambule do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013: „Zgodnie z art. 317 TFUE, w kontekście zarządzania dzielonego, należy określić warunki umożliwiające Komisji

wykonywanie jej obowiązków związanych z wykonaniem budżetu Unii i doprecyzować zobowiązania do współpracy ze strony państw członkowskich. Zastosowanie tych warunków powinno umożliwić Komisji upewnienie się, że państwa członkowskie korzystają z EFSI w sposób zgodny z prawem i prawidłowy oraz zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 966/2012. Państwa członkowskie oraz wyznaczone przez nie w tym celu podmioty powinny być odpowiedzialne za przygotowywanie oraz wdrażanie programów na odpowiednim szczeblu terytorialnym, zgodnie z instytucjonalnymi, prawnymi i finansowymi ramami danego państwa członkowskiego. Przepisy te powinny również zwracać uwagę na potrzebę zapewnienia komplementarności i spójności odpowiednich interwencji Unii, poszanowania zasady proporcjonalności, uwzględnić ogólny cel w postaci zmniejszenia obciążeń administracyjnych”.

W świetle powyższych wywodów zaznaczyć trzeba, że przepisy prawa unijnego nie określają sposobów ustalania i egzekwowania korekt finansowych, pozostawiając to prawodawcy krajowemu. Wspomniane rozporządzenie ogólne Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 określa wyłącznie ogólne ramy prawne oraz podział ról i obowiązków państw członkowskich oraz instytucji UE.

Przepisami krajowymi w warunkach polskich, które urzeczywistniają zasady określone w rozporządzeniu ogólnym, są przepisy ustawy wdrożeniowej o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, która w dniu 11 lipca 2014 r. została uchwalona przez Sejm RP i weszła w życie 13 września 2014 r. Wyżej wymieniona ustawa w perspektywie finansowej 2014-2020 ma za założenia zastąpić ustawę z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, która reguluje w szczególności kwestie związane z wdrażaniem funduszy polityki spójności w perspektywie finansowej 2007-2013. W celu rozwiania wątpliwości co do sposobu rozumienia pojęcia „korekta finansowa” ustawodawca w ustawie wdrożeniowej określił definicję legalną tego terminu. Stworzenie takiej definicji stanowi urzeczywistnienie unormowań zawartych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013. Zgodnie ze słowniczkiem wyrażeń ustawowych zamieszczonym w art. 2 pkt 12 przez korektę finansową

należy rozumieć: „Kwotę, o jaką pomniejsza się współfinansowanie UE dla projektu lub programu operacyjnego w związku z nieprawidłowością indywidualną lub systemową”.

Ustawodawca w ustawie wdrożeniowej w art. 9 ust. 2 pkt 8-9 doprecyzował w stosunku do ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, kompetencje Instytucji Zarządzającej, wskazując, że obowiązkiem tego podmiotu jest:

- nakładanie korekt finansowych;
- odzyskiwanie kwot podlegających zwrotowi, w szczególności kwot związanych z nałożeniem korekt finansowych, na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych albo w umowie o dofinansowanie projektu, albo w decyzji o dofinansowaniu projektu, w tym:
  - a. wydawanie decyzji o zwrocie środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań oraz decyzji o zapłacie odsetek, o których mowa odpowiednio w art. 207 ust. 9 i art. 189 ust. 3b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
  - b. wydawanie decyzji o umorzeniu w całości albo w części oraz o odroczeniu albo rozłożeniu na raty spłaty należności wynikających z obowiązku zwrotu środków przeznaczonych na realizację programów, projektów lub zadań, o których mowa w art. 61 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
  - c. rozpatrywanie odwołań od decyzji, o których mowa w lit. a i b, wydawanych w pierwszej instancji przez instytucję pośredniczącą albo instytucję wdrażającą.

Oprócz korekt indywidualnych nakładanych przez państwa członkowskie UE możliwe jest nakładanie korekt finansowych przez Komisję Europejską. Korekty finansowe dotyczą bowiem zarówno systemowych nieprawidłowości stwierdzonych w programach operacyjnych, jak i nieprawidłowości indywidualnego beneficjenta, powstałych podczas realizacji projektu objętego umową o dofinansowanie, zawartą w ramach określonego programu operacyjnego.

W świetle przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 KE ma prawo nałożyć korektę finansową:

- I. na zakończenie okresu programowania,
- II. w trakcie realizacji programu.

Jeżeli chodzi o korekty finansowe nakładane w trakcie realizacji programu podstawą prawną odpowiednich działań KE stanowi art. 85 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którym: "Komisja dokonuje korekt finansowych w drodze anulowania całości lub części wkładu Unii do programu i odzyskania od państwa członkowskiego, w celu wyłączenia z finansowania unijnego wydatków, które naruszają obowiązujące przepisy prawa". Pamiętać należy, że: „Naruszenie obowiązujących przepisów prawa prowadzi do korekty finansowej tylko w odniesieniu do wydatków, które zostały zadeklarowane Komisji, i wówczas, gdy spełniony jest jeden z następujących warunków:

- a. naruszenie miało wpływ na wybór przez właściwy podmiot operacji do wsparcia z EFSI lub w przypadku, gdy ze względu na charakter naruszenia nie jest możliwe ustalenie tego wpływu, lecz istnieje uzasadnione ryzyko, że naruszenie miało taki skutek;
- b. naruszenie miało wpływ na kwotę wydatków zadeklarowanych do refundacji z budżetu Unii lub w przypadku, gdy z uwagi na charakter naruszenia nie jest możliwe określenie jego wpływu finansowego, lecz istnieje uzasadnione ryzyko, że naruszenie miało taki skutek" (art. 85 ust. 2).

Przy podejmowaniu decyzji o korekcie finansowej Komisja zobowiązana jest do przestrzegania zasady proporcjonalności, uwzględniając naturę i wagę naruszenia obowiązujących przepisów prawa oraz skutki finansowe tego naruszenia dla budżetu Unii. Komisja informuje Parlament Europejski o podjętych decyzjach odnośnie dokonania korekt finansowych (art. 85 ust. 3).

W preambule do rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 wskazano, że: „Dokonanie korekt finansowych powinno uwzględniać, z należytytym poszanowaniem zasady proporcjonalności, poziom absorpcji i zewnętrzne czynniki przyczyniające się do nieosiągnięcia celów. Korekt finansowych nie należy dokonywać, jeżeli cele końcowe nie zostały osiągnięte z powodu wpływu czynników społeczno-gospodarczych lub środowiskowych, istotnych zmian warunków

w gospodarce lub środowisku w danym państwie członkowskim, bądź z przyczyn wynikających z działania siły wyższej, mających poważny wpływ na realizację tych priorytetów”.

Oprócz korekt finansowych nakładanych w trakcie realizacji programu KE w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 zastrzegła sobie możliwość przeprowadzenia przeglądu wyników wdrażania środków unijnych przez poszczególne państwa członkowskie UE oraz zastosowania korekt finansowych na zakończenie okresu programowania. Zgodnie z art. 22 ust. 7 rozporządzenia: „Jeżeli Komisja ustali na podstawie analizy końcowego sprawozdania z wdrażania programu, że wykonanie celów końcowych wyrażonych w ramach wykonania za pomocą wyłącznie wskaźników finansowych, wskaźników produktu i kluczowych etapów realizacji zakończyło się poważnym niepowodzeniem, które było spowodowane wyraźnie zidentyfikowanymi i słabościami wdrożeniowymi zgłoszonym uprzednio przez Komisję zgodnie z art. 50 ust. 8 w następnym bliskich konsultacji z danym państwem członkowskim, a państwo to nie podjęło koniecznych działań naprawczych, Komisja może, niezależnie od przepisów art. 85, zastosować korekty finansowe w odniesieniu do tych priorytetów, zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy. Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 149, by ustanowić szczegółowe przepisy dotyczące kryteriów ustalania poziomu korekty finansowej, która ma zostać zastosowana. Komisja przyjmuje akty wykonawcze ustanawiające szczegółowe rozwiązania mające zapewnić spójne podejście do określania celów pośrednich i końcowych na potrzeby ram wykonania dla każdego priorytetu oraz do oceny osiągnięcia celów pośrednich i końcowych. Te akty wykonawcze przyjmowane są zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 150 ust. 3”.

Godzi się zauważyć, że korekty finansowe nakładane przez KE stanowią rzeczywiste obciążenie dla budżetów krajowych państw członkowskich. Zakłada się, że w nowym okresie programowania efekt odstraszący przepisów o korektach finansowych, na mocy których państwa członkowskie nie będą mogły ponownie wykorzystać skorygowanych i zwróconych kwot i w związku z tym utracą te środki, będzie znacznie większy niż w obecnym okresie i będzie stanowił silniejszy czynnik motywujący do wprowadzenia skutecznych środków kontroli.

Na marginesie warto odnotować, że aktualnie obowiązujące regulacje prawne przewidują możliwość rozłożenia na raty obciążeń finansowych związanych z korektami finansowymi na wnioski danego państwa członkowskiego. Dotychczas wyrażono zgodę na przeprowadzenie korekt w ratach w przypadku Bułgarii, Grecji, Portugalii, Rumunii, Hiszpanii i Litwy. Ponadto państwa członkowskie objęte pomocą finansową UE mogą zwrócić się do Komisji z jednym wnioskiem o odroczenie przeprowadzenia korekt finansowych na okres do 18 miesięcy przy zastrzeżeniu wdrożenia specjalnych planów działań naprawczych. Po upływie okresu odroczenia korekty przeprowadza się w trzech rocznych ratach. Odroczenia przyznano dotychczas Portugalii i Grecji (Komunikat, 2013).

Oprócz możliwości nakładania korekt finansowych w przypadku poważnych defektów w systemie korekt finansowych KE przewiduje inne instrumenty zapobiegawcze, wymuszające na państwach członkowskich wprowadzenie skutecznych systemów zarządzania i kontroli. Należy w tym zakresie wymienić procedury wstrzymania płatności lub zawieszania płatności w ramach części programu operacyjnego (odpowiednio art. 83 i 142 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013). Istnieje też możliwość przekierowania przez KE środków finansowych w celu rozwiązania problemów gospodarczych, z którymi boryka się dane państwo członkowskie, a także możliwość anulowania płatności. Wyżej wymienione instrumenty były stosunkowo często stosowane przez KE i w ocenie Komisji przyczyniły się do znacznej poprawy poziomów błędów w poprzednim okresie programowania (Komunikat, 2013).

Instytucja korekt prawnych, omawiana w niniejszym artykule, w świetle przywołanych regulacji prawnych, wzbudza szereg wątpliwości prawnych. Rozbieżności interpretacyjne dotyczą przede wszystkim korekt finansowych nakładanych przez państwo członkowskie na indywidualnego beneficjenta (Krzykowski, Zasady wymierzania korekt finansowych na projekty współfinansowane ze środków UE za naruszenia prawa zamówień publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego i ich wpływ na zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy regionów, 2013, nr 1)

Dotyczą one nie tylko zagadnień o charakterze materialnoprawnym, ale również procesowym. Dowodem tego jest uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 27 października 2014 r. (II GPS 2/14), w której sąd stwierdził,

że: „Ustalenie i nałożenie korekty finansowej, o której mowa w art. 26 ust. 1 pkt 15a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.), nie wymaga wydania decyzji administracyjnej.” W uzasadnieniu wyjaśniono, że dokonywanie korekt – ani jako działanie państwa, ani jako działanie strony w trybie umownym – nie ma charakteru decyzji administracyjnej. Ustalenie zasadności i wysokości korekty jest elementem decyzji o zwrocie środków, a nie przedmiotem odrębnego aktu administracyjnego.

Oceniając charakter prawny instytucji korekty finansowej i odpowiadając na pytanie zawarte w tytule publikacji należy wskazać, że udzielenie jednoznacznej odpowiedzi nie jest proste. W przypadku korekt finansowych mamy bowiem do czynienia z przenikaniem się elementów stosunku prawnego tak ze sfery prawa prywatnego, jak i publicznego.

Wytyczne określające zasady wymierzania korekt finansowych, pomimo że nie mają charakteru prawa powszechnie obowiązującego, wiążą zarówno organy organizujące konkurs, jak i uczestników konkursu. Wnioskodawcy, zgłaszając chęć wzięcia udziału w konkursie, godzą się na zasady zawarte w wytycznych i w konsekwencji muszą ich przestrzegać w trakcie przygotowywania wniosku o dofinansowanie, a następnie w trakcie realizacji umowy o dofinansowanie. Należy w tym miejscu podzielić pogląd G. Karwatowicza i A. Zawiślańskiej, że beneficjent nie jest zobligowany do stosowania wytycznych z mocy prawa, ale ze względu na zobowiązanie kontraktowe. W przypadku, w którym umowa o dofinansowanie projektu nie zobowiązywałaby beneficjenta do stosowania wytycznych, z powodzeniem nie byłby on w toku realizacji projektu zobowiązany do ich stosowania (Karwatowicz i Zawiślańska, 2013).

W świetle powyższych wywodów, zważywszy iż wysokość korekty finansowej, jak również procedura jej nakładania wynika w pierwszej kolejności z zobowiązań umownych, można wnioskować, że korekta finansowa jest swoistą formą kary umownej. W myśl art. 483 § 1 k.c. można zastrzec w umowie, że naprawienie szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania niepieniężnego nastąpi przez zapłatę określonej sumy (kara umowna). Kara umowna jest więc swego rodzaju odszkodowaniem, służącym naprawieniu szkody wyrządzonej niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zobowiązania niepieniężnego (Rutkowska, 2012).



Prezentowany sposób myślenia w ocenie autora może budzić uzasadnione wątpliwości. Należy bowiem wziąć pod uwagę zasadniczy przedmiot umowy stron, którym jest dofinansowanie ze środków UE określonego projektu, realizowanego przez beneficjenta tych środków. Umowa o dofinansowanie projektu nie ma charakteru ekwiwalentnego, świadczenie z niej wynikające jest jednostronne, gdyż to Instytucja Zarządzająca ma obowiązek świadczyć na rzecz beneficjenta określone środki. Beneficjent nie ma równoważnych świadczeń względem IZ. Jedynymi obowiązkami jakie na nim ciążyą w wykonaniu umowy jest wydatkowanie otrzymanych środków na umówiony cel oraz ich rozliczenie, czyli sprawozdanie co do sposobu i terminów zużycia środków zgodnie z przeznaczeniem. Nie może zatem po stronie IZ powstać szkoda w przypadku nieterminowego rozliczenia dofinansowania.

Na uwagę zasługuje również fakt, iż stosunek prawny łączący beneficjenta i instytucję przyznającą dofinansowanie wykazuje szereg cech stosunku administracyjnoprawnego. Zwłaszcza problematyka zwrotu środków unijnych w pierwszej kolejności regulowana jest w unormowaniach prawa administracyjnego. Zgodnie z art. 74-122 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 do podstawowych obowiązków nałożonych na państwa członkowskie, należy: zapobieganie, wykrywanie i korygowanie nieprawidłowości oraz odzyskiwanie kwot nienależnie wypłaconych wraz z odsetkami z tytułu zaległych płatności. Efektywność lub skuteczność realizacji tych zadań zabezpiecza subsydiarna odpowiedzialność państwa wobec Unii Europejskiej. W przypadku nieodzyskania kwot nienależnie wypłaconych beneficjentom przez państwo członkowskie – państwo członkowskie odpowiada za ich zwrot do budżetu Unii, jeżeli straty te powstały z winy lub niedbalstwa organów lub instytucji odpowiedzialnych za realizację tych zadań w imieniu państwa (Jaśkiewicz, 2014).

Dodatkowo przypomnieć należy, że środki finansowe, pochodzące z budżetu UE oraz innych bezzwrotnych środków pomocy zagranicznej, klasyfikowane są do kategorii środków publicznych. W rozumieniu nomenklatury budżetowej stanowią one wyodrębnioną grupę środków, obok dochodów publicznych, przychodów budżetowych oraz przychodów jednostek sektora finansów publicznych pochodzących z prowadzonej przez

nie działalności. Ich odrębny reżim prawny wynika przede wszystkim z tego, że są one przeznaczone wyłącznie na cele określone w umowie międzynarodowej lub deklaracji dawcy oraz muszą być wydatkowane zgodnie z procedurami zawartymi w tej umowie lub innymi procedurami obowiązującymi przy ich wykonywaniu (Krzykowski, Podział środków unijnych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w orzecznictwie sądów administracyjnych w latach 2008-2011, 2012).

W świetle powyższych wywodów należy przyjąć, że w przypadku projektów dofinansowanych ze środków unijnych instytucją korekty finansowej można klasyfikować jako swoistą sankcję administracyjną za niewywiązanie się z obowiązków narzuconych przez UE, w związku z tym, że to od niej pochodzą środki na realizację określonych projektów i to ona wymaga szczególnej dbałości o sposób wydatkowania i rozliczania tych środków, co znajduje odzwierciedlenie w przepisach krajowych. Przepisy te wymagają wysokiej staranności beneficjentów, nakładając swoiste kary za niedopełnienie obowiązków, wynikającym z zawartej umowy. Służą one nie tyle do naprawienia szkody, lecz do dyscyplinowania beneficjentów do należytego wykonania umowy.

Zbliżone stanowisko zaprezentował Sąd Apelacyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 kwietnia 2015 r. (sygn. akt I ACa 1325/14). Sąd w przedmiotowej sprawie rozważał charakter prawny odsetek od nieterminowego rozliczenia zaliczek przekazywanych na dofinansowanie projektu, wskazując, że należności te trudno klasyfikować jako karę umowną w rozumieniu art. 483 § 1 k.c. W przywołanym orzeczeniu przyjęto, że skoro beneficjent darowizny pochodzącej ze środków publicznych, rozliczenie których wymaga pewnej dyscypliny, przyjmuje na siebie określone obowiązki wynikające z umowy i przepisów, a spełnienie ich nie jest dla niego utrudnione czy wymagające jakichś nakładów, to obciążenie go za niewykonanie lub nienależyte wykonanie tych obowiązków karą stanowiącą określony procent przyznanych środków nie może być uznane za nierówne traktowanie, czy też z pokrzywdzeniem beneficjenta stosowanie przepisów.

Na uwagę zasługuje również wyrok ETS z dnia 24 czerwca 2004 r. w sprawie C-278/02 (Herbert Handlbauer GmbH, 2004). W orzeczeniu tym Trybunał sformułował szerokie rozumienie pojęcia sankcji admini-

stracyjnej, wskazując, że z uwagi na pojemną definicję nieprawidłowości, zastosowanie tego instrumentu może mieć miejsce zarówno przy nieprawidłowościach zamierzonych, jak również spowodowanych nieumyślnie.

Wydaje się, że za postrzeganiem korekty finansowej jako sankcji administracyjnej przemawia również analiza tego pojęcia w treści art. 2 ust. 3 i 4 Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) nr 2988/95). W myśl przywołanych przepisów: „W postanowieniach prawa wspólnotowego zostaną określone charakter oraz zakres środków administracyjnych i sankcji, jakie są niezbędne dla prawidłowego stosowania danych zasad, z uwzględnieniem charakteru i wagi nieprawidłowości, przyznanej lub uzyskanej korzyści oraz stopnia odpowiedzialności. Z zastrzeżeniem stosowanego prawa wspólnotowego, procedury dotyczące zastosowania wspólnotowych kontroli, środków i kar będą podlegały prawu Państw Członkowskich”.

Instytucja korekty finansowej z ekonomicznego punktu widzenia może być oceniana jako instrument prawny niwelujący uszczerbek finansowy, wynikający z faktu naruszenia przez beneficjenta obowiązujących regulacji prawnych. Zgodnie z ogólną zasadą zamieszczoną w wytycznych KE dotyczących *określania korekt finansowych dla wydatków finansowanych przez Unię w ramach zarządzania dzielonego w przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących zamówień publicznych* (Witryna KE, 2013): „celem korekt finansowych jest doprowadzenie do sytuacji, w której 100% wydatków objętych wnioskiem o współfinansowanie z funduszy strukturalnych będzie zgodne z regulacjami krajowymi i wspólnotowymi, mającymi zastosowanie w danym przypadku” (Dzierżanowski, 2011, nr 10). Wobec powyższego korekta finansowa jako sankcja administracyjna stanowi instrument nadzoru nad prawidłowością wydatkowania środków unijnych, w szczególności w zakresie przestrzegania przepisów prawa zamówień publicznych. Do stwierdzenia naruszenia przepisów prawa nie jest konieczne wystąpienie rzeczywistego uszczerbku finansowego, lecz jedynie możliwość spowodowania szkody w budżecie ogólnym UE w drodze finansowania nieuzasadnionego wydatku (Poździk, Decyzje o zwrocie środków unijnych w praktyce wdrażania regionalnych programów operacyjnych, 2013).

Warto więc przychylić się do poglądu W. Dzierżanowskiego, że korekta finansowa w swej istocie zbliżona jest do konstrukcji art. 44 ustawy z dnia

27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z przywołanym przepisem wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:

- a. uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów;
- b. optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- c. w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Uznaje się zatem, że większe niż trzeba wydatki nie mogą obciążać podatnika-obywatela Wspólnoty (Dzierżanowski, 2011, nr 10).

Kwintesencją prezentowanych uwag jest pogląd zawarty w uzasadnieniu uchwały NSA z 27 października 2014 r. (II GPS 2/14, CBOSA) składu 7 sędziów, gdzie sąd, określając istotę charakteru prawnego korekty finansowej stwierdził, że jest to kwota pomniejszenia przyznanego umownie dofinansowania, stanowiącego konsekwencję dopuszczenia się przez beneficjenta nieprawidłowości w związku z realizacją projektu objętego umową o dofinansowanie.

## PODSUMOWANIE

Konkludując prezentowane rozważania, mając na względzie poglądy doktryny i nauki prawa administracyjnego, należy przyjąć, iż korekta finansowa nakładana na beneficjentów środków unijnych, w tym gminy, powiaty i województwa ma charakter sankcji administracyjnej. Biorąc pod uwagę fakt, iż korekty finansowe, których adresatami są j.s.t., nierzadko wymierzane są w kwotach stanowiących znaczne obciążenie dla ich budżetów należy postulować, aby ustawodawca w większym zakresie doprecyzował zasady nakładania i wymiaru korekt finansowych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Obserwując praktykę stosowania prawa mamy do czynienia ze stosunkowo dużą uznaniowością w tym zakresie. Z zadowoleniem należy przyjąć prace trwające w Rządowym Centrum Legislacji nad stworzeniem przepisów prawa powszechnie obowiązującego w sprawie warunków obniżania wartości korekt finansowych oraz wartości wydatków poniesionych nieprawidłowo związanych z udzielaniem zamówień.

## REFERENCES

- Antczak, A. (2011). *Unia Europejska. Bezpieczeństwo, strategia, interesy*. Józefów: WSGE.
- Dzierżanowski, W. (2011, nr 10). Korekty finansowe jako element systemu kontroli wydatkowania środków europejskich. *Zamówienia Publiczne Doradca*, s. 21.
- ETO (2010). *Sprawozdanie Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego z 9 listopada 2010 r.*
- Jaśkiewicz, J. (2014). *Zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Komentarz*. LEX/el.
- Karwatowicz, G. i Zawiślańska, A. (2013). *Korekty finansowe za naruszenie prawa zamówień publicznych w projektach unijnych*. Wrocław: Presscom Sp. z o.o.
- KE (2001). *Specjalny program akcesyjny na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*. DzU UE. L. 2007.69.5.
- Komunikat (2013). *Komunikat KE do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 2013 (COM 2013/934)*. Bruksela.
- Krzykowski, P. (2010). Prawne trudności w zakresie prowadzenia polityki zrównoważonego rozwoju przez Instytucje Zarządzające RPO na przykładzie finansowania indywidualnych projektów kluczowych w oparciu o zaliczki. *Biuletyn informacyjny OIRP w Olsztynie* (8), s. 7-8.
- Krzykowski, P. (2012). *Podział środków unijnych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w orzecznictwie sądów administracyjnych w latach 2008-2011*. Olsztyn: Wydawnictwo UWM.
- Krzykowski, P. (2013, nr 1). Zasady wymierzania korekt finansowych na projekty współfinansowane ze środków UE za naruszenia prawa zamówień publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego i ich wpływ na zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy regionów. *Journal of Modern Science*.
- Olszewska-Stompel, J. (2015). *Błędy systemowe i ich konsekwencje dla beneficjentów funduszy unijnych w odniesieniu do starej perspektywy. Komentarz praktyczny*. LEX/el.
- Poźdźik, R. (2013, 7-8). Decyzje o zwrocie środków unijnych w praktyce wdrażania regionalnych programów operacyjnych. *Samorząd Terytorialny*, s. 21.
- Poźdźik, R. (2014, 12). Zasady wdrażania funduszy unijnych w latach 2014-2020. *Europejski Przegląd Sądowy*, s. 4.
- Rutkowska, M. (2012). Przyznawanie środków europejskich w trybie konkursowym – zagadnienia organizacyjne. W E. Adamowicz i J. Sadowy, *Zamówienia publiczne jako instrument sprawnego wykorzystania środków unijnych* (str. 54). Warszawa.

Soszyńska-Purtak, H. (2015). *Kontrola zamówień publicznych a korekty finansowe. Komentarz praktyczny*. ABC: Lex.

Comunita montana della Valnerina, C-240/03 (TSUE styczeń 19, 2006).

Herbert Handlbauer GmbH, C-278/02 (ETS czerwiec 24, 2004).

Irlandia, C-199/03 (TSUE wrzesień 15, 2005).

Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 24 czerwca 2014 r. (I FPS 1/13)

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2015 r. (I ACa 1325/14) (2013). Witryna KE: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/cocof/2013/cocof\\_13\\_9527\\_annexe\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2013/cocof_13_9527_annexe_pl.pdf)

# The limiting the number of tenure in local government? The historical and comparative outline of this issue

## Ograniczenie liczby kadencji w samorządzie lokalnym? Rys historyczno-porównawczy problematyki

**dr hab. Bronisław Sitek**

---

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej  
im. Alcide De Gasperi w Józefowie

### **ABSTRACTS**

Adopted in 1990, the conception of numerically unlimited term of office in the local governments, as it is used in other European countries, has been given the normative and dogmatic basics. It is recognized as an expression of the state of law, the decentralization of public administration and the empowerment of local communities. Twenty-five years of experience of self-government in Poland creates the need for reflection on the evaluation of past reality and the projection of possible new normative solutions. The limiting of term of office is used in a case of many state's offices, in the EU's administration and in the local government in some US states. The limiting of term of office in local government was known in ancient Rome. No limit to the term of office of local governments may create the local oligarchy, the groups of customers fighting for their own interests rather than for the general public good. The phenomenon of nepotism and use of public funds for their own interests is growing, including the use of public funds for election campaigns. The use of legal instruments or employees of local government to conduct the election campaign and secure a subsidiary of the electorate, mainly dependent economically from

the mayor can be noticed. Many of these negative phenomena is caused by the lack of political maturity of the local community which should be justified by the Polish history, especially partitions, wars and the communist regime. Therefore, the postulate for the introduction of the term of office appears to be well founded.

Przyjęta w 1990 r. koncepcja nieograniczonej liczebnie kadencyjności w samorządach terytorialnych, zgodnie zresztą z tradycją innych państw europejskich, została obudowana normatywnie i dogmatycznie. Jest ona uznawana za wyraz państwa prawa, decentralizacji administracji publicznej i upodmiotowienia lokalnej społeczności. Dwadzieścia pięć lat doświadczeń samorządności w Polsce rodzi konieczność refleksji nad oceną minionej rzeczywistości oraz pewną projekcją nowych możliwych rozwiązań normatywnych. Ograniczenie kadencyjności występuje w przypadku licznych urzędów w administracji państwowej i unijnej, zaś w samorządach stosowne jest w niektórych stanach USA. Ograniczanie kadencyjności w samorządach znane było w antycznym Rzymie. Brak ograniczenia kadencyjności w samorządach terytorialnych może powodować powstanie lokalnej oligarchii, grup klienteli walczącej o własne interesy, a nie ogółu. Narasta zjawisko nepotyzmu i wykorzystywania środków publicznych do własnych interesów, m.in. na kampanie wyborcze. Pojawia się wykorzystywanie instrumentów prawnych czy pracowników administracji samorządowej do prowadzenia kampanii wyborczej i zapewnienia sobie zależnego elektoratu, zależnego głównie ekonomicznie od wójta. Wiele z tych negatywnych zjawisk powodowana jest jeszcze brakiem dojrzałości politycznej lokalnej społeczności, co należy usprawiedliwić historią Polski, zwłaszcza zaborami, wojnami i ustrojem komunistycznym. Stąd postulat wprowadzenia kadencyjności wydaje się zasadny.

## **KEYWORDS:**

*local government, local government law, tenure, pathologies in the local government, the Roman law, samorząd terytorialny, prawo samorządowe, kadencyjność, patologie w samorządzie, prawo rzymskie.*



## WPROWADZENIE

W powszechnym przekonaniu, wyrazicielem którego był zamysł ustawodawcy, konieczne było, aby po zmianie ustroju politycznego w Polsce w 1989 r., przywrócić lokalną samorządność. Stało się to wraz z wejściem w życie ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95). Nawiązywano tym samym do zaszczytnych tradycji samorządności z I Rzeczypospolitej oraz do tradycji europejskich, zapisanych m.in. w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego z 27 czerwca 1985 roku (Dz. U. 1994 nr 124 poz. 607). Według G. Herza, w ten sposób chciano przeprowadzić decentralizację nadmiernie rozbudowanych struktur państwa i odtworzyć autonomię lokalnej społeczności, opartą o zasadę praworządności, subsydiarności i decentralizacji (Herz 2005, s. 14-15).

Twórcy obecnej samorządności, w tym nieżyjący już M. Kulesza, opowiedzieli się za nieograniczaniem liczby kadencji organów samorządowych, w tym organów wykonawczych, a więc wójtów, burmistrzów i prezydentów. Rozwiązanie to miało zagwarantować samorządom autonomię i ograniczyć wpływ władz państwowych na lokalną społeczność poprzez ingerencję w obsadzanie stanowisk samorządowych. Zakładano, że lokalna społeczność jest w stanie sama się rządzić, w tym odpowiednio dobierać lokalnych przywódców. Osoby zaś nienadające się do pełnienia tych funkcji powinny być odrzucane przez wyborców w kolejnych wyborach.

W powyżej nakreślonej perspektywie propozycja wprowadzenia kadencyjności w samorządach w Polsce sama w sobie może wzniewać emocjonalną dyskusję, połączoną wręcz z oskarżeniem o obrazoburcze plany zniszczenia dobrze funkcjonującego systemu administracji lokalnej. Oczywiście, nie to jest jednak moim celem. Dość dogmatycznie przyjęta do polskiego systemu prawnego konstrukcja bezkadencyjności samorządowych organów wykonawczych, i co tu mówić, bez uwzględnienia historii doświadczeń ostatnich dwóch wieków, tj. rozbiorów, dwóch wojen światowych i ustroju komunistycznego, powinna po 25 latach jego funkcjonowania rodzić wystarczające podstawy do dokonania oceny obecnego stanu rzeczy, a przynajmniej do refleksji naukowej. Wydaje się to konieczne również z tego względu, że w ankiecie przeprowadzonej w 2013 r. aż 74% Polaków opowiedziało się właśnie za wprowadzeniem kadencyjności w samorządach terytorialnych na wszystkich poziomach (Polacy chcą kadencyjności...).

W literaturze prawniczej temat ograniczenia liczby kadencji samorządowych organów wykonawczych był już wcześniej podejmowany. J. Korczak, przy okazji wyborów samorządowych w 2014 r., postawił pytanie o sens nieograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych w samorządach? I dalej, na ile brak ograniczenia liczby kadencji jest symbolem państwa demokratycznego, wolnych wyborów, a na ile jest to efekt tradycji bezrefleksyjnie odziedziczonej (Korczak 2014, s. 38-50).

W literaturze prawniczej podkreśla się i to, że wprowadzenie ograniczenia liczby kadencji może rodzić również negatywne efekty, a mianowicie brak ciągłości władzy. W polskiej tradycji politycznej na wszystkich poziomach praktykowane jest, że nowa władza nie kontynuuje zasadniczo działań swojego poprzednika na urzędzie. Według A. Musioł-Urbańczyk wprowadzenie ograniczenia liczby kadencji może rodzić znaczne utrudnienia w przypadku realizacji wieloletnich strategii rozwoju, wymagających właśnie kontynuacji wcześniejszych działań władzy wykonawczej (Musioł-Urbańczyk 2015, s. 296).

Do przeprowadzenia oceny aktualnego stanu prawnego i ustrojowego, dotyczącego ograniczenia kadencyjności w samorządach, konieczne jest zastosowanie metody historycznej poprzez odniesienie się do rozwiązań panujących w antycznym Rzymie, a także metody porównawczej, tj. ukazania rozwiązań z tego obszaru stosownych w innych krajach europejskich. W końcu stosowana jest tradycyjna metoda prawno-dogmatyczna i opisowa z elementami metody funkcjonalnej.

## **Obecny stan prawny w Polsce**

W aktach prawnych na próżno byłoby szukać przepisu bezpośrednio określającego długość kadencji organów wykonawczych gminy. Pośrednio jednak, zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594) kadencja organów wykonawczych gminy rozpoczyna się wraz z początkiem kadencji rady gminy i upływa z dniem upływu kadencji rady gminy. W praktyce jednak może mieć miejsce sytuacja, gdzie w pierwszej turze wyborów nie zostanie wyłoniony wójt, lub też nie zgłosi się żaden kandydat na ten urząd. Dlatego też ustawodawca, mimo tych zdarzeń, postanowił że termin czteroletni władzy wykonawczej w gminie i analogicznie w powiecie i województwie, biegnie wraz z po-

czątkiem kadencji rady gminy, powiatu czy województwa, niezależnie od momentu wyboru (Hauser, Niewiadomski-Legalis).

Ustawodawca jednak nie wprowadził żadnego ograniczenia dotyczącego liczby kadencji dla wójta i analogicznie dla starosty czy marszałka województwa. Ustawodawca przyjął takie rozwiązanie, mimo że możliwość ograniczenia liczby kadencji jest dobrze znana w polskim systemie prawa. Zasada ograniczenia kadencyjności w Polsce stosowana jest w odniesieniu do Prezydenta RP (art. 127 ust. 1 Konstytucji RP), Prezesa Banku Polskiego (art. 9 ust. 2 ustawy z 29 sierpnia 1997, Dz.U 2013 poz. 908), prezesów sądów apelacyjnych, okręgowych i rejonowych (art. 26 ustawy z 27 lipca 2001 Prawo o ustroju sądów powszechnych – Dz. U. 2001 nr 98 poz. 1070) czy władz akademickich (rektorów i dziekanów na uczelniach publicznych oraz ich zastępców) (art. 77 ust. 1 ustawy z 27 lipca 2005 Prawo o szkolnictwie wyższym – Dz. U. nr 164 poz. 1365). Prawo do piastowania urzędów przez te organy zostało ograniczone najczęściej do dwóch kadencji. Z zasadą ograniczenia kadencyjności można spotkać się w organach unijnych, np. przewodniczący Unii Europejskiej czy prezes Europejskiego Banku Centralnego. Kadencyjność organów publicznych występuje również w przypadku wielu stanów USA i państw Ameryki Południowej (Carey 1998, s. 3-7).

W ustawie z 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy (Dz. U 2011 Nr 21 poz. 112) ustawodawca nie wzmiankuje o ewentualnym ograniczeniu liczby kadencji wójta, mimo że posłowie PIS proponowali w pierwotnej wersji kodeksu wyborczego wprowadzenie kadencyjności wójtów (burmistrzów i prezydentów) w samorządach.

Z inicjatywą wprowadzenia ograniczenia liczby kadencji wójtom i innym organom wykonawczym w samorządach do dwóch kadencji wystąpili posłowie Twojego Ruchu. Proponowali wprowadzenie do Kodeksu Wyborczego art. 472a zakazu ubiegania się o urząd wójta przez osobę, która w tej samej gminie pełniła tę funkcję już dwie kadencje. Z propozycji tej wynika, że osoba ta mogłaby ubiegać się o taki urząd w innej gminie lub po jakiejś przerwie. Wnioskodawca nie dookreślił jednak tego okresu. Należy zatem domniemywać, że wystarczyłaby przerwa jednej kadencji w piastowaniu urzędu wójta w danej gminie, aby ubiegać się o kolejną kadencję (Wady i zalety...).

Zdecydowanie przeciwny prowadzeniu kadencyjności jest m.in. Związek Miast Polskich. Według nich, formą ograniczenia kadencyjności są wybory samorządowe co cztery lata, kiedy to wyborcy mogą dokonać weryfikacji i oceny wóldarza gminy.

### **Próba oceny obecnego stanu rzeczy**

Jak zostało już powiedziane, wszelka próba dyskusji prowadzonej np. podczas konferencji naukowych, debat sejmowych czy wystąpień telewizyjnych, nad ograniczeniem liczby kadencji organów wykonawczych w samorządach terytorialnych jest zjawiskiem niezwykle rzadkim. Próby zaś, które są podejmowane, lobby samorządowe postrzega jako zamach na samorządność i niezależność lokalnej społeczności. Takie stanowisko ugruntowywane jest przez koncepcję, według której to lokalna społeczność powinna decydować o lokalnym przywództwie. Jeśli mieszkańcy gminy lub miasta chcą, aby ich przywódcą był ktoś, kto na przykład nie spełnia wymogów moralnych, nie posiada wystarczającej wiedzy czy sprawności zarządczej, to nie należy takiej osoby wykluczać ustawowo od sprawowania władzy. Trzeba też dodać, że wymogi ustawowe dla kandydatów na wójtów i burmistrzów nie są zbyt wygórowane. Ale w ten sposób mogłoby dojść do ograniczenia autonomii lokalnej społeczności.

Istniejące zróżnicowanie poglądów co do kadencyjności organów samorządowych winno być dostrzeżone w kontekście innych zjawisk występujących w samorządach. Na pierwszym miejscu należy wymienić patologie, które dość powszechnie występują w samorządach i ciążą *de facto* na lokalnej społeczności, a są one wynikiem ograniczenia liczby kadencji. Stąd moim zdaniem eliminacja tych negatywnych skutków może dokonać się właśnie przez wprowadzenie ograniczenia kadencyjności. Nie można też pozostać głuchym na krytyczne uwagi co do braku ograniczenia kadencyjności w samorządach, zamieszczane nawet w tabloidach (wywiad z prof. S. Michałowskim).

Pierwszą i podstawową bolączką w samorządach jest tworzenie szerokiej klienteli, gwarantującej wielokadencyjność „lokalnemu przywódcy”. Można wskazać na liczne przypadki, gdzie wójt, burmistrz czy prezydentem jest ta sama osoba. Prezydent Gliwic sprawuje swój urząd nieprzerwanie od 1993 r., tj. przez 22 lata. Pierwszy burmistrz Gołdapi swój

urząd sprawował od 1990 r., podobnie jak burmistrz Janikowa. Z kolei burmistrz Józefowa swoją władzę pełni od 1998 r. W podobnej sytuacji jest 27 innych burmistrzów i 170 wójtów. Niektórzy z nich sprawowali swój urząd jeszcze w czasach realnego socjalizmu. Od wprowadzenia w 2002 r. bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów, blisko  $\frac{3}{4}$  sprawuje swój urząd nieprzerwanie (Krzysztofowicz, Ograniczoną kadencyjność..., Widera 2013, s. 69-80).

Sprawowanie urzędu przez tę samą osobę wiele kadencji powoduje wzrost poczucia pewności siebie, a w konsekwencji prowadzi do zatracenia idei, której ma służyć. Wielokadencyjność prowadzi do poczucia pracy na etacie i zabija tym samym ideę służenia społeczeństwu. Urząd staje się synekurą dla osoby go piastującej. Jest to forma pomysłu na życie. Wójt zdobywa znajomości, tworzy układy, które w przyszłości mogą być mu prywatnie potrzebne. Zaniedbuje zaś całkowicie lokalną społeczność. W małych społecznościach, gdzie doszło do wykreowania wizerunku tzw. „dobrego i zasłużonego gospodarza” co w konsekwencji powoduje eliminację oponentów politycznych. Wystawienie w wyborach kontrkandydata uważane jest za brak szacunku dla wójta, a w konsekwencji klientela tzw. „dobrego gospodarza” podnosi społeczną krytykę i doprowadza do przegranej oponenta. Zamyka się tym samym dostęp osobom spoza nieformalnej grupy trzymającej władzę, nierzadko bardzo zdolnym i bardziej skutecznym (Kadencyjność w samorządzie...). W ten sposób na poziomie lokalnym tworzy się oligarchia.

Przedmurzem lokalnej oligarchii jest tzw. kasta urzędnicza, skupiona wokół wójta. Jej celem jest wyłącznie utrzymanie miejsca pracy i spokoju, który gwarantuje im właśnie ten wymarzony przez nich stan rzeczy. Można spotkać się w wielu miejscowościach z dużym zaangażowaniem pracowników urzędu gminnego w wybory samorządowe. Urzędnicy nierzadko prowadzą dla wójta portale społecznościowe, dokonują wpisów niezwykle korzystnych czy wręcz pochwalnych dla swojego wójta. Można się też spotkać ze zjawiskiem zastraszania drobnych handlowców. Na przykład, w jednej z podwarszawskich miejscowości urzędnicy gminni zastraszyli handlowców, którzy wywiesili plakaty czy banery kontrkandydata burmistrza. Argumentem przekonywującym była groźba wycofania się urzędu z zakupu w danym punkcie kwiatów, wody czy innych asortymentów.

W konsekwencji w mieście tym zniknęły prawie wszystkie plakaty przeciwników burmistrza. Działania te podejmowane były przez urzędników w godzinach pracy, za pieniądze podatnika. Takich możliwości nie mieli oponenci polityczni.

Drugą grupą klienteli wójtów stanowią mali i średni przedsiębiorcy. Tak jest zwłaszcza w małych miejscowościach. Instrumentem nacisku wójta na tę grupę jest podatek od nieruchomości, tj. od powierzchni przeznaczonej na prowadzenie działalności gospodarczej. Tylko wójt czy burmistrz wie, ile dany przedsiębiorca płaci, a ile powinien płacić tego podatku. Ta różnica z korzyścią dla przedsiębiorcy ma decydujący wpływ na jego wolę polityczną podczas następných wyborów. Efektem tego jest nie tylko oddany głos na owego „zaradnego” wójta, ale również pojawiające się spontanicznie w całym mieście czy gminie bilbordy, promujące „dobroczynię”. Na tej działalności zyskuje wójt, drobni handlowcy, traci jednak całe lokalne społeczeństwo, a w końcu demokracja i państwo prawa.

Inną spotkaną praktyką jest ukryte wykorzystywanie funduszy europejskich na kampanię wyborczą wójta, burmistrza czy prezydenta. Harmonogram realizacji danego programu można tak napisać, że promocja czy zakończenie danego programu przypada na okres kampanii wyborczej. W takim przypadku z funduszy europejskich promowany jest program jednak z logami komitetu wyborczego wójta, jako dobrego gospodarza. Organizowane są wydarzenia promujące program, ale ciągle w kontekście wyborczym. Znowu w jednej z podwarszawskich gmin, na 4 dni przed wyborami samorządowymi w 2014 r., burmistrz zorganizował wielką uroczystość otwarcia fontanny miejskiej. To wszystko wydarzyło się 11 listopada, a więc w święto narodowe. Wielkiej uroczystości przewodniczył biskup, a na ulicach mieszkańcom za darmo rozdawano papieskie kremówki. Warto dodać, że burmistrz zakazał użyczenia miejsc w obiektach gminnych dla opozycji, a innych obiektów tego typu w gminie nie ma. Efekt, burmistrz rządzi dalej od 17 lat i w tym układzie może rządzić dalej.

Budowanie klientelizmu wokół wójta powiązane jest też z nepotyzmem, chyba jedną z najstarszych chorób administracji publicznej. W większości urzędów gminnych pracuje się rodzinami. Pominąwszy aspekt nieuczciwości czy wręcz łamania przepisów dotyczących konkursów w sprawie naboru urzędników gminnych, nepotyzm cementuje grupę klientów wokół wój-

ta. Jego ewentualna przegrana może prowadzić do zwolnień całej rodziny, a w konsekwencji utraty możliwości zarobkowania.

Zgodnie ze stosowanymi przepisami prawa wójt powinien być obiektywny. W małych miejscowościach jest to czasem niemożliwe z racji powiązań i koligacji, nierzadko rodzinnych. W tym kontekście nie może on być obiektywny i niezależny. Miejscowa ludność zna jego przeszłość i może w odpowiednim momencie podnieść takie czy inne argumenty *ad personam*, paraliżujące możliwość sprawowania władzy. Tworzy się klanowość. Stąd zmiana włodarza co cztery czy osiem lat byłaby wyjściem z tej sytuacji.

Ostatnim negatywnym zjawiskiem, powodowanym brakiem ograniczenia kadencyjności w samorządach, jest polaryzacja pokoleniowa. Grupa trzymająca władzę stopniowo się starzeje i nie dopuszcza do władzy pokolenia młodszego. Widoczny jest obecnie brak wymiany kadr. Młode pokolenie tymczasem uczy się, posiada wiedzę i często doświadczenie nie mniejsze niż pokolenie starsze. Naturalną rzeczą jest pragnienie posiadania władzy, które blokowane jest przez pokolenie starsze. Tworzący się w ten sposób konflikt międzypokoleniowy prowadzi do napięć społecznych, oskarżeń i wzajemnego zwalczania. Biologia posiada własne prawa, o czym musi pamiętać pokolenie starsze. Chwalenie się tym, gdzie jest starszy burmistrz i od ilu kadencji sprawuje swój urząd, w tej perspektywie jest niepoważne.

## Rozwiązania w prawie rzymskim

W republice antycznego Rzymu jedną z dwóch podstawowych zasad organizacji i funkcjonowania organów publicznych była kadencyjność (jednoroczność – *annualitas*) i kolegialność (*collegialitas*). Obie zasady dość szybko zostały wprowadzone po wygnaniu królów etruskich z Rzymu. Obie te zasady miały skutecznie przeciwstawić się powrotowi do koncepcji władzy królewskiej. Tym samym, podmiotem władzy stał się naród (*populus Romanus*), zebrany na zgromadzeniach kurialnych (*comitia curiata*), a później centurialnych (*comitia centuriata*) (Zabłocki, Tarwacka 2011, s. 68 n.).

Zasada kolegialności polegała na tym, że ten sam urząd pełniły jednocześnie dwie osoby o tych samych uprawnieniach (*par potestats*). W praktyce konstytucja rzymska niezwykle rzadko wymagała wspólnego

działania obu *magistratus*, np. wymóg wspólnego działania obu konsulów wymagano w przypadku przedłożenia zgromadzeniu ludowemu projektu nowej ustawy (*lex*). W innych przypadkach decyzje podejmowali urzędnicy na zmianę. W cyklu miesięcznym podejmowano decyzje w bieżących sprawach cywilnych, np. dotyczących budowy akweduktu, drogi czy świątyni, społecznych, np. organizacja imprez masowych (*ludi*) czy rozdawnictwo zboża (*frumentatio*). W sprawach wojskowych zmiana władzy dokonywała się codziennie pod warunkiem, że obydwaj konsulowie byli na polu walki. Stąd każda z osób, piastujących ten sam urząd, miała prawo wniesienia sprzeciwu (prawo weta) wobec decyzji podjętej przez kolegę w urzędzie (*intercessio*) (Cassola, Laburna 1978, s. 109). Zasada kolegiałności nie miała zastosowania jedynie wobec dyktatora (*dictator*), który urząd ten pełnił samodzielnie. Ten wyjątek uzasadniony był tym, że imperium dyktatora ograniczała się głównie do spraw militarnych. Sprawował ją przez 6 miesięcy w okresie szczególnego zagrożenia dla Rzymu. Najczęściej był nim jeden z konsulów (Kunkel, Witmann 1995, s. 295 n).

Ważniejsza jednak była zasada kadencyjności czy roczności sprawowania funkcji publicznych. Według Liwiusza kadencyjność jest wyrazem wolności ludu (Liv. 2.1.7). Konsulowie, pretorzy, a także *magistratus minores* sprawowali swoje urzędy tylko przez jeden rok. Wyjątkiem od tej zasady był znowu dyktator, który swój urząd sprawował nie dłużej niż 6 miesięcy oraz *ensor*. Ten ostatni *magistratus* powoływany był raz na pięć lat na okres 1,5 roku w celu sporządzenia spisu ludności, dokonania lustracji moralnej, skutkiem czego mogło być nałożenie na sprawcę kary infamii, czy też sporządzenie listy senatu.

Celem wprowadzenia kadencyjności było uniemożliwienie powrotu do ustroju królewskiego, ale też, a może przede wszystkim, zwalczanie patologii w życiu politycznym. Największą z nich była uzurpacja władzy przez jedną osobę lub grupę osób. Ta sama osoba nie mogła też piastować w tym samym roku dwóch urzędów. Powrót zaś na ten sam urząd był możliwy po dziesięcioletniej przerwie, chociaż ten termin był zmieniany w różnych okresach (Mousourakis 2007, s. 12). Zasada kadencyjności nie zawsze była respektowana, zwłaszcza w okresie powolnego załamывania się ustroju republikańskiego, tj. pod koniec II wieku przed Chr.



Kadencyjność urzędów republikańskich w Rzymie zniknęła wraz z pryncypatem. O długości czasu piastowania urzędu decydował cesarz lub jego wyżsi urzędnicy. Ustrój republikański pozostał jednak wzorcem dla ustrojów lokalnych, czyli municypiów i kolonii. To właśnie w ustawach municypalnych znalazły się rozwiązania dotyczące kadencyjności. Urząd można było pełnić tylko przez jeden rok. Według zapisów cap. 54 ustawy *lex Irnitana* o ten sam urząd można było ubiegać się dopiero po upływie 5 lat. Ten okres niekiedy był w innych ustawach skracany lub wydłużany (Sitek 208, s. 136-137). Po opuszczeniu urzędu *magistratus*, tacy jak duumwirowie czy edylowie, mogli zasiadać w radzie miasta (*ordo decurionum*).

Wprowadzenie kadencyjności w antycznym Rzymie czy w municypach nie pochytywano jako formy ograniczenia wolności. Przeciwnie, uważano to za przejaw wolności i autonomii lokalnej. Kadencyjność i znaczące ograniczenie możliwości ponownego ubiegania się o ten sam urząd traktowano jako formę gwarancji dla lokalnej społeczności zachowania jej podmiotowości. To lokalna społeczność była źródłem władzy (wyrazem tego były wolne wybory na zgromadzeniach ludowych), nie zaś sam urząd czy wola polityczna polityka i jego klienteli. W ten sposób społeczeństwo miało instrument samooczyszczający lokalną politykę od zagrożeń uzurpacji władzy przez jakąś grupę osób (Sitek 2013, s. 202-214).

Rzymianie nie byli jednak oryginalni gdy chodzi o kadencyjność. Juliusz Cezar wspomina, że kadencyjność również występowała w plemieniu Eudowie. Najwyższą władzę w tym plemieniu pełnił *vergobretus*, ale tylko przez rok (Caes. Gal. 1.16.5).

## Rozwiązania w innych państwach

Zasada bezkadencyjności organów wykonawczych w samorządach jest powszechnie znana na świecie. Wyjątkiem od niej są ograniczenia kadencyjności w niektórych landach niemieckich, a także w Stanach Zjednoczonych – *term limits*. Ograniczenie liczby kadencji do dwóch występuje w mieście Nowy York, również w przypadku innych organów. W Cincinnati kadencja burmistrza została ograniczona do dwóch 4-letnich kadencji, zaś w Filadelfii burmistrz może być wybrany na nie więcej niż na 3 następujące po sobie kadencje (wystąpienie posła T. Makowskiego...).

W europejskiej kulturze prawnej ani organizacji samorządów lokalnych ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych nie występuje. We Włoszech, wójt (sindaco) może być wybierany wielokrotnie. Ustawa wylicza jedynie przyczyny, z powodu których nie może objąć tego urzędu. Wśród nich nie ma wzmianki o zakazie ubiegania się w wyborach o taki urząd przez kogoś, kto już ten urząd wcześniej piastował<sup>1</sup>. Analogiczne wręcz rozwiązanie funkcjonuje we Francji, gdzie wójt (*maire*) wybierany jest wraz z radą i zarządem. *Maire* może być wybierany na urząd wielokrotnie<sup>2</sup>. Podobne rozwiązanie stosowane jest również w Wielkiej Brytanii<sup>3</sup>.

### **Wnioski *de lege ferenda***

Wszelka dyskusja, zwłaszcza naukowa, jest niezwykle potrzebna, zwłaszcza w przypadkach, gdy jej przedmiotem są problemy pozornie ugruntowane i sprawdzone. Do nich należy zaliczyć kadencyjność w samorządach, to znaczy ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych. Przyjęta w 1990 r. koncepcja nieograniczonej liczebnie kadencyjności w samorządach terytorialnych, zgodnie zresztą z tradycją innych państw europejskich, została obudowana normatywnie i dogmatycznie. Jest ona uznawana za wyraz państwa prawa, decentralizacji administracji publicznej i upodmiotowienia lokalnej społeczności. W tym ostatnim przypadku apriorycznie przyjmuje się pełną dojrzałość demokratyczną tej społeczności, a tym samym jej zdolność do samooczyszczenia się z wszelkich patologii związanych ze sprawowaniem władzy, zwłaszcza władzy wykonawczej w samorządzie gminnym (wójt, burmistrz, prezydent).

Dwadzieścia pięć lat doświadczeń samorządności w Polsce rodzi konieczność refleksji ocennej minionej rzeczywistości oraz pewną projekcję nowych możliwych rozwiązań normatywnych. Tym bardziej, że ograniczenie kadencyjności występuje w przypadku licznych urzędów w administracji państwowej i unijnej, zaś w samorządach stosowne jest w niektórych

---

1 Zob. F. Staderini, *Diritto degli enti locali*, Padova 2009, s. 148 n.

2 Zob. M. Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, Paris 2005, s. 178 n.

3 Zob. D. Wilson, G. Chris, *Local government in the United Kingdom*. New York 2011, s. 111 n.

stanach USA. Ograniczanie kadencyjności w samorządach znane było w antycznym Rzymie. Duumwirowie, pierwowzór dzisiejszych wójtów, w municypiach, wzorem rozwiązań republikańskich, swoje urzędy sprawowali jedynie przez rok i tylko jedną kadencję. Powrót na ten sam urząd mógł dokonać się dopiero po kilku, kilkunastu latach. Po zakończonej kadencji, duumwirowie mieli prawo wejścia do rady miasta (*ordo decurionum*). System ten funkcjonował do końca starożytności.

Brak ograniczenia kadencyjności w samorządach terytorialnych powoduje powstanie lokalnej oligarchii, grup klienteli walczącej o własne interesy, a nie ogółu. Narasta zjawisko nepotyzmu i wykorzystywania środków publicznych do własnych interesów, m.in. na kampanie wyborcze. Pojawia się wykorzystywanie instrumentów prawnych czy pracowników administracji samorządowej do prowadzenia kampanii wyborczej i zapewnienia sobie zależnego elektoratu, zależnego głównie ekonomicznie od wójta. Wiele z tych negatywnych zjawisk powodowana jest jeszcze brakiem dojrzałości politycznej lokalnej społeczności, co należy usprawiedliwić historią Polski, zwłaszcza zaborami, wojnami i ustrojem komunistycznym.

Przedstawiona powyżej analiza zmusza jednak do coraz silniejszego postulowania wprowadzenia ograniczenia kadencyjności dla organów wykonawczych w samorządach terytorialnych w Polsce, wbrew dużemu oporowi samych samorządów i obecnej tradycji państw europejskich. Możliwe do przyjęcia są tutaj różne rozwiązania. Najprostsze byłoby ograniczenie kadencji wójtów do dwóch kadencji po sobie następujących. Kwestią otwartą jest pozostawienie obecnej długości kadencji (cztery lata) czy jej wydłużenie nawet do sześciu lat. Kwestią otwartą jest pozostawienie powrotu na ten urząd po przerwie jednej lub dwóch kadencji, czy też nawet całkowite wykluczenie z ponownego piastowania tego urzędu. Zasadne byłoby wprowadzić uprawnienie dla wójta piastującego urząd, zapewnienie mu miejsca w radzie gminy na kolejną trzecią kadencję. W tym jednak przypadku przynajmniej jedną kadencję powinien pozostać poza udziałem w organach władzy lokalnej. W ten sposób ewentualne układy związane z danym kandydatem ulegną rozwiązaniu. Wydaje się, że to jest właściwa droga do naprawy stanu rzeczy w samorządach terytorialnych, ich ożywienia i bardziej racjonalnego wydawania środków publicznych, ostatecznie pochodzących od podatnika lokalnego.

## REFERENCES

- Carey, J.M. (1998). *Term limits and legislative representation*. Cambridge.
- Cassola, F., Labruna, L. (1978). *Linee di una storia delle istituzioni repubblicane*. Napoli.
- Hauser, R., Niewiadomski, Z. *Samorząd gminny*, komentarz do art. 26 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Legalis.
- Herc, G.; Chmaj, M. (red.). (2005). *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa, s. 14-15.
- Korczak, J. (2014). *Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego*. *Samorząd Terytorialny* 7-8 s. 38-50.
- Kunkel, W. V., Wittmann, R. (1995). *Staatsordnung und Staatspraxis der Römischen Republik*. München.
- Mousourakis, G. (2007). *A Legal History of Rome*, London and New York.
- Musiół-Urbańczyk, A. (2015). *Metody wspomagające implementację strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego*. ZN PŚ. Seria: Organizacja i Zarządzanie, z. 78, nr kol. 1928, s. 293-303.
- Sitek, B. (2013). *Legal-Comparative Aspects of the Local Self-Government Autonomy*, [w:] *Teoria a prax verejnej spravy*. Koscice, s. 202-214.
- Sitek, B. (2008). *Lex Coloniae Genetivae Iuliae seu Ursonensis i lex Irnitana*. *Ustawy municypalne antycznego Rzymu. Tekst, tłumaczenie i komentarz*. Olsztyn.
- Sitek, B.; Jurewicz, A. i inni (red.). (2011). *Rzymskie prawo publiczne. Wybrane zagadnienia*. Olsztyn.
- Staderini, F. (2009), *Diritto degli enti locali*, Padova. s. 148 n.
- Verpeaux, M. (2005). *Droit des collectivités territoriales*. Paris, s. 178 n.
- Wilson, D., Chris, G. (2011). *Local government in the United Kingdom*. New York.
- Zablocki, J., Tarwacka, A. (2011). *Publiczne prawo rzymskie*. Warszawa.

## Literatura internetowa

- Polacy chcą kadencyjności władz samorządowych* [w:] <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/polacy-chca-kadencyjnosci-wladz-samorzadowych,43037.html> [dostęp: 2015-07-07].
- Wady i zalety ograniczenia kadencyjności samorządowców*, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/wady-i-zalety-ograniczenia-kadencyjnosci-samorzadowcow> [dostęp: 2015-07-10].
- Michałowski S.: *Kadencyjność w samorządzie może ograniczyć patologie* [w:] [http://www.se.pl/wiadomosci/opinie/opinie-prof-stanislaw-michalowski-kadencyjnosci-w-samorzadzie-moze-ograniczyc-patologie\\_428954.html](http://www.se.pl/wiadomosci/opinie/opinie-prof-stanislaw-michalowski-kadencyjnosci-w-samorzadzie-moze-ograniczyc-patologie_428954.html) [dostęp: 2015-07-07].

Krzysztofowicz D., *Ograniczą kadencyjność prezydentów, wójtów i burmistrzów?*

[w:] <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/ogranicza-kadencyjnosc-prezydentow-wojtow-i-burmistrzow/> [dostęp: 2015-07-07]

Widera Z., *Kadencyjność funkcji prezydenta miasta/burmistrza/wójta gminy w poglądach elektoratu partii politycznych, Preferencje Polityczne. Postawy-Identyfikacje-Zachowania* 7(2013), s. 69-80.

Kadencyjność w samorządzie <http://znad-marychy.blogspot.com/2015/05/kadencyjnosc-w-samorzadzcie.html>

Wystąpienie posła T. Makowskiego podczas debaty na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP w dniu 7.02.2013 [w:] <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=33&dzien=2&wyp=154> [dostęp: 2015-07-08].



**Obstacles to the development of local  
government in Poland  
from the perspective of 25 years of its functioning**  
Bariery rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce  
z perspektywy 25 lat jego funkcjonowania

**dr Krzysztof Buczyński**

---

Prokuratoria Generalna Skarbu Państw

**dr Jacek Jaworski**

---

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie,  
Wydział Prawa i Administracji, Katedra Postępowania Administracyjnego

**dr Paweł Sosnowski**

---

Politechnika Warszawska, Wydział Administracji i Nauk Społecznych,  
Zakład Prawa i Administracji

## **ABSTRACTS**

The aim of the article is to present and analyse the most significant obstacles related to the functioning of local government. The article is divided into three parts. In the first part the authors present the requirements of the functioning of local government units, with particular focus on legal regulations which constitute the basis of the functioning of local government in Poland. The second part is devoted to the analysis of the most important so-called system obstacles which hinder the development of all local government units, i.e. insufficient funds, poorly prepared administrative and managerial personnel, limited participation of citizens in the performance of tasks. The third part presents the conclusions

Przedmiotem artykułu jest przedstawienie i analiza najważniejszych barier związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego. Artykuł składa się z trzech części. W pierwszej części autorzy prezentują uwarunkowania funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego szczególną uwagę zwracając na regulacje prawne stanowiące podstawę funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Druga część poświęcona jest analizie najważniejszych, tzw. systemowych bariery uniemożliwiającej rozwój wszystkich jednostek samorządowych tj. niedostateczne finanse, słabo przygotowany aparat urzędniczy, ograniczony udział mieszkańców w wykonywaniu zadań. W trzeciej części przedstawiono wnioski końcowe.

## KEYWORDS:

*local government, local government units, district government, county government, provincial government, obstacles to the development, local government finances, administrative and managerial personnel, participation of citizens in the performance of tasks; samorząd terytorialny, jednostki samorządu terytorialnego, samorząd gminny, samorząd powiatowy, samorząd województwa, bariery rozwoju, finanse samorządowe, aparat urzędniczy, udział mieszkańców w wykonywaniu zadań.*

## WPROWADZENIE

Przemiany polityczno-społeczne zapoczątkowane w 1989 r. obradami Okrągłego Stołu stały się impulsem do zmian w różnych obszarach funkcjonowania naszego kraju. Podjęte wówczas reformy doprowadziły do demokratyzacji życia politycznego, społecznego i gospodarczego, a także do zmian w organizacji administracji publicznej. W miejsce centralnie sterowanej administracji państwowej wprowadzono zdecentralizowaną administrację publiczną, składającą się z dwóch jej rodzajów, tj.: administracji rządowej i administracji samorządowej. Tworząc samorząd terytorialny ustawodawca stanął przed wieloma dylematami, dotyczącymi m.in. liczby szczebli samorządu, zakresu realizowanych zadań, czy też organizacji nadzoru nad j.s.t. Istotny problem stnowiła również kwestia podziału zadań pomiędzy administrację rządową a nowoutworzone podmioty. W założeniach ustawodawcy, wprowadzenie administracji samorządowej, będącej formą decentralizacji publicz-



nej, miało doprowadzić do sprawniejszego i efektywniejszego wykonywania zadań publicznych. Aby to było możliwe konieczne stało się spełnienie co najmniej dwóch warunków: przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego samodzielności oraz zapewnienie wystarczających środków finansowych.

Dwadzieścia pięć lat funkcjonowania w Polsce odrodzonego samorządu terytorialnego to niewątpliwie ogromny sukces. Został on osiągnięty pomimo wielu trudności jakie stały przed nowymi strukturami administracji publicznej. Wynikały one m.in. ze zbyt dużej liczby zadań przekazanych j.s.t. i jednoczesnym braku wystarczających środków finansowych na ich realizację, a także braku przygotowanego korpusu urzędniczego i lokalnych liderów dbających o dobro wspólne całej wspólnoty. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego stało się krokiem milowym w budowaniu demokratycznego państwa prawa oraz społeczeństwa obywatelskiego. Widoczne sukcesy i pozytywne efekty funkcjonowania samorządu terytorialnego w okresie ostatnich 25 lat skłaniają, mimo wszystko, do analiz, dokonywania ocen oraz refleksji. Nasze doświadczenia wskazują, że w ostatnim ćwierćwieczu zmieniał się on w wyniku przemian społeczno-gospodarczych, zachodzących w Polsce, oraz barier, jakie w swoim funkcjonowaniu napotykały j.s.t. Szczególne znaczenie, jak się wydaje, ma zdiagnozowanie barier utrudniających rozwój samorządu terytorialnego. Dlatego też postanowiliśmy podjąć ten trudny temat badawczy.

## UWARUNKOWANIA FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Istotny wpływ na to jak został ukształtowany w Polsce samorząd terytorialny miały uwarunkowania polityczne i historyczne, a także aspiracje Polski związane z przystąpieniem do struktur Unii Europejskiej oraz zobowiązania, wynikające z umów międzynarodowych, tj. Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL)<sup>1</sup>.

---

1 EKSL została sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. a Rzeczpospolita Polska ratyfikowała tą umowę międzynarodową w dniu 26 kwietnia 1993 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607) Oświadczenie rządowe o ratyfikowaniu EKSL opublikowano dnia 25 listopada 1994 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 608) zob. także T. Szewc, Uwagi w sprawie ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, PiP 2002, nr 9, s. 47-56; tenże Charakterystyka Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, ST 2003, nr 1-2, s. 132-139.

Duży wpływ miała także Europejska Karta Samorządu Regionalnego (EKSR)<sup>2</sup>.

Obie Karty wskazują istotę oraz zakres zadań realizowanych przez nowo utworzone podmioty. Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności (lokalnej lub regionalnej) do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców. Jego istotą jest zatem możliwość wykonywania zadań na rzecz swoich społeczności, zaspokajanie potrzeb tych zbiorowości, przy odpowiedzialności obciążającej daną jednostkę samorządową<sup>3</sup>. Jednocześnie Karty wymagają, aby do zakresu działania jednostek samorządowych należała zasadnicza (istotna) część spraw publicznych. Oznacza to, że samorządowi terytorialnemu powinny zostać przekazane nie tylko sprawy o istotnym znaczeniu lokalnym, ale przede wszystkim sprawy i zadania publiczne o doniosłym znaczeniu ogólnokrajowym. Równocześnie Karty dokonują podziału zadań na własne i zlecone<sup>4</sup>.

Aby zadania mogły być realizowane przez wspólnoty samorządowe konieczne jest według Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego i Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego zapewnienie tym jednostkom wystarczających zasobów finansowych do realizacji zadań. Wydaje się, że pod pojęciem „własne zasoby finansowe” należy, oprócz dochodów jednostek samorządowych, rozumieć także środki finansowe, które mają zagwarantować prawo realizacji wydatków dokonywanych przez gminy, np. środki z funduszy UE. Wspólnoty posiadają zatem prawo żądania wyposażenia ich we własne środki finansowe, stanowiące z jednej strony ich dochody, a z drugiej – wydatki<sup>5</sup>.

---

2 Rzeczpospolita Polska nie ratyfikowała do dnia dzisiejszego EKSR przyjętej przez IV sesję Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych która odbyła się w dniach 3-5 czerwca 1997 r. w Strasburgu. Stanowi ona zatem jedynie niewiążące zalecenie co do kształtowania ustroju samorządu regionalnego. Szerzej na temat EKSR zob. B. Dolnicki (w): B. Dolnicki (red.), J. Gumińska-Pawlicz, C. Martysz, R. Cybulska, A. Faruga, J. Jagoda, A. Marekvia, A. Wierzbica, Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz, Wolters Kluwer 2012, s. 18-22; W. Gonet, Zakres swobody zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego, Wolters Kluwer 2011, s. 20-21.

3 Zob. art. 3 EKSL i art. 3 EKSR.

4 Z. Niewiadomski, Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich, ST 1992, nr 11, s. 26-27 oraz B. Dolnicki, Czy polskie ustawodawstwo samorządowe odpowiada standardom europejskim? ST 1994, nr 9, s. 16.

5 Zob. W. Miemiec: EKST jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin – wybrane zagadnienia teoretycznoprawne, ST 1997, nr 10, s. 66.

Środki przyznane jednostkom lokalnym powinny być wystarczające i dostosowane do zakresu zadań przyznanych przez Konstytucję albo ustawy. Karty nie wskazują jednakże, jakie kryteria mają być brane pod uwagę przy rozdzielaniu środków finansowych. Kwestię tę pozostawiono do uregulowania przez ustawodawstwo wewnętrzne (Konstytucję, ustawy). Wydaje się jednak, że przy rozdzielaniu środków finansowych zasadniczo należy wziąć pod uwagę zakres zadań realizowanych przez poszczególne szczeble samorządowe. Jednostki samorządowe powinny ponadto posiadać swobodę co do dysponowania tymi środkami w odniesieniu do realizowanych zadań<sup>6</sup>.

Wydaje się, że prawo do posiadania wystarczających zasobów finansowych, oznacza możliwość ich pozyskania także w ramach programu narodowej polityki gospodarczej. Jest to bardzo istotne, chodzi bowiem o takie ukształtowanie podziału zadań między samorząd i administrację rządową, aby podział ten odpowiadał globalnym możliwościom finansowym danego państwa. Wymogiem jest zatem zrównoważenie pomiędzy budżetem ogólnym (państwa) i jego dochodami a koniecznością wyposażenia samorządu w niezbędne środki finansowe<sup>7</sup>.

Zasoby finansowe społeczności lokalnych mogą pochodzić z różnych źródeł, jednakże przynajmniej część ich dochodów powinna opierać się na opłatach i podatkach lokalnych. EKSL przyznaje jednostkom lokalnym prawo ustalania wysokości pobieranych opłat i podatków, jednakże musi się to odbywać w zakresie określonym przepisami prawa (art. 9 ust. 3 Karty). Źródłem dochodów samorządu terytorialnego mogą być także subwencje. Nie powinny one jednak być przeznaczone na finansowanie specyficznych projektów. Karta postuluje przyjęcie takich rozwiązań prawnych, w których dominujące znaczenie wśród subwencji będą zajmować subwencje ogólne. Postanowienie w tym zakresie należy odczytać jako postulat pod adresem ustawodawstwa krajowego, aby ograniczyć przyznawanie subwencji celowych na realizację ściśle określonych zadań i projektów.

---

6 I. Lipowicz, Europejski standard samorządu terytorialnego a ustawodawstwo polskie, ST 1991, nr 11-12, s. 79.

7 B. Dolnicki, Czy polskie ustawodawstwo samorządowe odpowiada standardom europejskim? ST 1994, nr 9, s. 21 a także Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka, Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy, ST 1997, nr 8-9, s. 21

EKSL i EKSR przewidują także ochronę społeczności lokalnych finansowo słabszych. Twórcy obu Kart dostrzegli zróżnicowanie zarówno możliwości finansowych, jak i logistycznych poszczególnych jednostek samorządowych. Uważali, że zróżnicowanie to nie powinno mieć jednak wpływu na realizowanie zadań. Niwelowaniu różnic miały służyć procedury wyrównawcze oraz inne działania. Oba wyżej wskazane akty nie przesądzają jednakże o tym, jakie mają to być instrumenty, tj. czy ma to być subwencja, czy też dotacja. Wydaje się, że procedury wyrównawcze powinny przybrać formę stałego instrumentu wspomagania wspólnot słabszych. Procedury tego typu nie powinny jednak ograniczać swobody podejmowania decyzji i rozstrzygnięć przez społeczności lokalne w odniesieniu do zadań własnych.

Kwestią istotną poruszoną przez EKSL są także wymagania jakie mają spełniać osoby zatrudniane w jednostkach samorządu terytorialnego. Zatrudniając urzędników powinno się brać pod uwagę kryterium umiejętności i kompetencji, a jednocześnie zapewniać im możliwość podnoszenia kwalifikacji i awansu zawodowego. Regulacji w powyższym zakresie brakuje niestety w EKSR<sup>8</sup>.

Wprowadzenie samorządu terytorialnego w Polsce nastąpiło ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym<sup>9</sup>, uwzględniającą wymogi stawiane przez EKSL. Dokończenie reform decentralizacji administracji publicznej nastąpiło w 1998 roku, kiedy to ustawami z dnia 5 czerwca, tj. ustawą o samorządzie powiatowym<sup>10</sup> i ustawą o samorządzie województwa<sup>11</sup> wprowadzono samorząd na szczeblu powiatu i województwa, uwzględniając wymogi stawiane przez EKSR mimo braku jej ratyfikacji przez Polskę. Podkreślenia wymaga także, że samorząd terytorialny znajdował w okresie reform i obecnie również znajduje umocowanie w regulacjach prawnych rangi konstytucyjnej, tj. ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, zwana Małą Konstytucją.

---

8 Na temat EKSL zob. L. Kieres, Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego, ST 1998, nr 9. s. 3-80.

9 Dz. U. Nr 16, poz. 95, obecnie Dz. U. z 2013 r., poz. 594 tj. z późn. zm.

10 Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm., obecnie Dz. U. z 2013 r., poz. 595 tj. z późn. zm.

11 Dz. U. Nr 91, poz. 576 z późn. zm., obecnie Dz. U. z 2013 r., poz. 596 tj. z późn. zm.

tucją<sup>12</sup>, a także w obecnie obowiązującej Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r.<sup>13</sup>

Polskie regulacje prawne co do zasady realizują postulaty wskazane w EKSL i EKSR<sup>14</sup>. Celem działania samorządu terytorialnego, a w szczególności gmin, jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności (lokalnej, regionalnej). Zadania zostały podzielone na własne i zlecone<sup>15</sup>. Rozwiązania prawne gwarantują materialne (finansowe) zabezpieczenie realizacji zadań przez j.s.t. Konstytucja RP, jako źródła dochodów j.s.t. wskazuje dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa (art. 167 ust. 2). Podkreślenia wymaga, że nakazuje ona zapewnienie odpowiednich środków finansowych (zwiększenia) przy dokonywaniu zmian w zakresie zadań i kompetencji wspólnot samorządowych (ust. 4). Dostrzegając wagę finansów samorządu terytorialnego, ustawodawca konstytucyjny zobowiązuje tzw. ustawodawcę zwykłego do określenia w ustawie źródeł dochodów j.s.t. Postulat ten został zrealizowany przez Sejm RP przez uchwalenie w dniu 13 listopada 2003 r. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>16</sup>. Ustawa enumeratywnie wskazuje źródła dochodów poszczególnych szczebli tych jednostek<sup>17</sup>.

Polskie rozwiązania prawne przewidują również udział mieszkańców w realizacji zadań (np. ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>18</sup>, ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum

---

12 Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.

13 Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

14 Szerzej na temat zgodności polskich rozwiązań prawnych z EKSL i EKSR zob. P. Sosnowski (w:) Z. Niewiadomski (red.), W. Siemiński, P. Sosnowski, M. Tetera, Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka, Oficyna Wydawnicza Branta, 2001, s. 256-283 a także I. Lipowicz (w:) M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski (red.), G. Szpor, Prawo administracyjne. Część ustrojowa, Wyd. 1, LexisNexis 2002, s. 326-336; W. Kisiel, Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce, LexisNexis 2003, s. 26-28; H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Wyd. 3, LexisNexis 2004, s. 68-71, I. Lipowicz (w:) Z. Niewiadomski (red.), Z. Cieślak, I. Lipowicz, G. Szpor, Prawo administracyjne, Wyd. 1, LexisNexis 2005, s. 311-319; I. Lipowicz, Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle Konstytucji, Przegląd Sejmowy 2007, nr 4, s. 175-193.

15 Zob. art. 7 i 8 ustawy o samorządzie gminnym; art. 4, 4a i 5 ust. 1 i 2 o samorządzie powiatowym; art. 14 ust. 1-3 o samorządzie województwa.

16 Dz. U. Nr 203, poz. 1966 z późn. zm., obecnie Dz. U. 2015, poz. 513 tj. z późn. zm.

17 Zob. art. 3 ww. ustawy.

18 Dz. U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.

lokalnym<sup>19</sup>, ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>20</sup>). Ustawodawcy nie uszły również kwestie związane z zatrudnianiem w administracji samorządowej osób o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. Kwestię tę reguluje ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>21</sup>.

Mimo gwarancji ustawowych, w praktyce jednak, jednostki samorządu terytorialnego borykają się w swojej działalności z wieloma problemami. Analiza ich działalności wskazuje na wielość barier w ich funkcjonowaniu (w tym wady ustawodawstwa, jak: niestabilny i niespójny system prawny, mało elastyczne przepisy lub w niektórych przypadkach ich brak, a także niewystarczające finanse, brak strategii działania władz lokalnych, niewystarczające kwalifikacje pracowników samorządowych, niedostatecznie rozwinięty system informacyjny, brak społecznego zainteresowania)<sup>22</sup>.

Spośród wskazanych powyżej barier na szczególną uwagę zasługują trzy z nich, tj. słabe finanse samorządowe, słabość aparatu urzędniczego oraz ograniczony udział mieszkańców w wykonywaniu zadań. Można je zaliczyć do tzw. barier systemowych, uniemożliwiających, a w najlepszym wypadku istotnie ograniczających sprawną i efektywną realizację zadań, a w konsekwencji rozwój jednostek samorządu terytorialnego.

Są one przede wszystkim następstwem braku odpowiednich regulacji prawnych, bowiem realizacja zadań, ich wielość, a także różne uwarunkowania ich realizacji przez poszczególne jednostki terytorialne, wyprzedzają często regulacje prawne.

---

19 Dz. U. z 2013 r., poz. 706 z późn. zm.

20 Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.

21 Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm. Obecnie Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 tj. z późn. zm.

22 Rozbudowany katalog dysfunkcji i barier w funkcjonowaniu j.s.t. został przedstawiony w opracowaniach będących wynikami badań kilku zespołów, m.in. w: Szanse i bariery rozwoju samorządności. Raport opracowany przez Prof. J. Regulskiego przy współpracy M. Wojdy i P. Modrzewskiego, Warszawa 2010 r., [http://funduszesoleckie.pl/wwwdane/files/raport\\_szansy\\_i\\_bariery\\_rozwoju\\_jst\\_pnqa.pdf](http://funduszesoleckie.pl/wwwdane/files/raport_szansy_i_bariery_rozwoju_jst_pnqa.pdf); J. Bober, J. Hauser, H. Izdebski, W. Lachiewicz, S. Mazur, A. Felicki, B. Nowotarski, W. Puzyna, K. Surówka, I. Zachariasz, M. Zawicki, Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, T. I, Kraków 2013, s. 81-82.

## **BARIERY W FUNKCJONOWANIU JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

### **Niedostateczne finanse samorządowe**

Podstawą funkcjonowania samorządu terytorialnego i realizacji zadań zmierzających do zaspokojenia zbiorowych potrzeb danej wspólnoty lokalnej, są jej dochody. O pozycji jednostek samorządowych decydują bowiem nie tylko ustawowe gwarancje ich istnienia, czy przyznany ustawowo zakres samodzielności w realizacji zadań, ale przede wszystkim ich samodzielność finansowa. Bez wystarczającego zabezpieczenia materialnego nie jest możliwe funkcjonowanie wspólnot samorządowych. Niezbędnym warunkiem realizacji zadań przez samorząd jest zatem dysponowanie odpowiednimi środkami finansowymi. Na wszystkie wydatki z tym związane powinny znaleźć się odpowiednie środki.

Wprowadzając samorząd terytorialny w Polsce, a następnie go reformując, ustawodawca nie zagwarantował wystarczających środków finansowych na realizację zadań przekazanych wspólnotom samorządowym, które borykały się i obecnie również borykają się z trudnościami finansowymi.

W minionym okresie spadał udział dotacji celowych w budżetach jednostek samorządowych<sup>23</sup>. W szczególności zauważalny jest znaczny spadek udziału dotacji celowych, finansujących realizację istotnych zadań z zakresu administracji rządowej i zadań własnych samorządu. Warto wspomnieć, że aż 50% dochodów j.s.t. stanowi udział w podatku dochodowym od osób fizycznych i w podatku dochodowym od osób prawnych, i co istotne – o wielkości tego udziału decydują nie samorządy, a władze państwowe<sup>24</sup>. Powyższe prowadzi do wniosku, iż finanse samorządowe są uzależnione od decyzji władz centralnych.

Dostrzec można także duże zróżnicowanie w zakresie zasobności poszczególnych jednostek, przy czym powszechne jest zjawisko deficytu budżetowego na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego.

---

23 Z. Mikołajewicz, Finanse samorządu terytorialnego barierą rozwoju regionalnego i lokalnego (w:) W. Kamińska (red.), K. Hefner (red.), Obszary wiejskie, wielofunkcyjność, migracje, nowe wizje rozwoju, Studia KPZK 2011, nr 140, s. 219-222

24 Z. Mikołajewicz, Finanse samorządu (...) s. 219.

Świadczą o tym chociażby znane powszechnie przykłady: gmina Brzozie (woj. kujawsko-pomorskie)<sup>25</sup>, gmina Rewal (województwo zachodnio-pomorskie)<sup>26</sup>, gmina Ostrowice (województwo zachodnio-pomorskie)<sup>27</sup>, powiat oraz miasto Słupsk<sup>28</sup>, samorząd województwa mazowieckiego<sup>29</sup>.

Brak wystarczających środków finansowych powoduje już nie tylko niemożność, bądź istotne ograniczenie realizacji na odpowiednim poziomie zadań własnych j.s.t., ale także stanowi barierę w pozyskiwaniu środków strukturalnych

- 
- 25 Bankructwo gminy, „Przegląd” – archiwum Przeglądu 19 kwiecień 2004 r. – (<http://www.tygodnikprzeglad.pl/bankructwo-gminy/>) – dostęp z 21.09.2015 r.; Brzozie - jak trzyma się gmina, która miała zbankrutować? „Gazeta Pomorska” (<http://www.pomorska.pl/publicystyka/art/7378568.html>) – dostęp z 21.09.2015 r.; Zniknęła kasa, zniknął wójt, (<http://polska.newsweek.pl/zniknela-kasa--zniknal-wojt,20165,1,1.html>) – dostęp z 21.09.2015 r.
  - 26 Polska bankrutuje po kawalku? Komornik zajął gminę Rewal. Wpadnie też do premiera? (<http://parezia.pl/polska-bankrutuje-po-kawalku-komornik-zajal-gmine-rewal-wpadnie-tez-do-premiera/>) a także (<http://wpolityce.pl/polityka/173720-polska-bankrutuje-kawalek-po-kawalku-komornik-zajal-gmine-rewal-wpadnie-tez-do-premiera>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.; Gmina Rewal na skraju bankructwa ? „Kurier Gryficki” (<http://gloszwybrzeza.pl/?p=14515>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.; Sprawdz, które z naszych gmin najwięcej wydają na administrację i mają największe długi ([http://szczecin.wyborcza.pl/szczecin/1,34959,16964686,Sprawdz\\_ktore\\_z\\_naszyc\\_gmin\\_najwiecej\\_wydaja\\_na.html#ixzz3mMqGJCuT](http://szczecin.wyborcza.pl/szczecin/1,34959,16964686,Sprawdz_ktore_z_naszyc_gmin_najwiecej_wydaja_na.html#ixzz3mMqGJCuT)) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.
  - 27 Czy dojdzie do bankructwa gminy, „Rzeczpospolita” (<http://prawo.rp.pl/artykul/1223332.html>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.; Gmina Ostrowice może zostać zlikwidowana. Wszystko przez ogromne długi, „Polska” <http://www.polskatimes.pl/artykul/3927899.html> – dostęp 21.09.2015 r.
  - 28 Słupsk znalazł się w czołówce najbardziej zadłużonych (<http://www.gp24.pl/wiadomosci/slupsk/art/4817631,slupsk-znalazl-sie-w-czolowce-najbardziej-zadluzonych,id,t.html>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.; Zadłużenie gmin i miast naszego regionu [Ranking] (<http://grzyf24.pl/2014/09/25/zadluzenie-gmin-miast-regionu-ranking/>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.; Słupsk na skraju bankructwa. Prezydent Biedroń prosi premier Kopacz o pomoc finansową, (<http://polska.newsweek.pl/ile-wynosi-zadluzenie-slupska-biedron-prosi-kopacz-o-pomoc,artykuly,365365,1.html>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.; Kandydaci na bankrutów – coraz ich więcej. Wałbrzych, Słupsk, Chełm..., [niezalezna.pl](http://niezalezna.pl) 21.09.2015 r. (<http://niezalezna.pl/71082-kandydaci-na-bankrutow-coraz-ich-wiecej-walbrzych-slupsk-chelm>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.
  - 29 Województwo mazowieckie na skraju bankructwa? (<http://wiadomosci.onet.pl/warszawa/wojewodztwo-mazowieckie-na-skraju-bankructwa/qnz99>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.; Rekordowy dług Mazowsza: 2 miliardy złotych (<http://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,rekordowy-dlug-mazowsza-2-miliardy-zlotych,106248.html>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.; Mazowsze z komornikiem na kontach. Marszałek Struzik: Państwo doprowadza do bankructwa najbogatszy region ([http://wyborcza.pl/1,76842,15765606,Mazowsze\\_z\\_komornikiem\\_na\\_kontach\\_Marszalek\\_Struzik\\_.html#ixzz3mMvZHeej](http://wyborcza.pl/1,76842,15765606,Mazowsze_z_komornikiem_na_kontach_Marszalek_Struzik_.html#ixzz3mMvZHeej)) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.



z funduszy UE. Ma to również negatywny wpływ na możliwość realizacji własnych projektów samorządowych oraz projektów zgłaszanych przez mieszkańców poszczególnych wspólnot samorządowych, przykładowo budżetów partycypacyjnych. Ponadto należy nadmienić, że niewystarczające środki finansowe mogą uniemożliwić wyodrębnienie w budżecie gminy (wiejskiej) funduszu sołeckiego w danym roku budżetowym, skutkiem czego nie będzie możliwe sfinansowanie i realizacja przedsięwzięć istotnych z punktu widzenia mieszkańców sołectwa.<sup>30</sup>

Warto też poruszyć kwestię, bardzo istotną z punktu widzenia mieszkańców, a mianowicie zatrudnienia profesjonalnego korpusu urzędniczego. Słabe finanse uniemożliwiają, a w najlepszym wypadku ograniczają, możliwości pozyskania odpowiednio przygotowanych pracowników, a także utrudniają podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez już zatrudnionych pracowników, co niewątpliwie wpływa na jakość i sprawność wykonywania zadań, ciężących na poszczególnych jednostkach samorządowych. Słabi urzędnicy i niedostateczny poziom realizacji zadań przekładają się na negatywne postrzeganie organów j.s.t. i na małą atrakcyjność danej jednostki u mieszkańców i inwestorów zewnętrznych, co w dalszej konsekwencji może wpływać na dodatkowe zmniejszenia dochodów samorządowych.

Na słabość finansową j.s.t. ma wpływ także:

- nieroztropna gospodarka finansowa tychże jednostek;
- nietrafione, drogie inwestycje;
- inwestycje generujące po ich zrealizowaniu znaczące (nieoszacowane wcześniej) koszty;
- realizacja inwestycji nie wpływających na rozwój danej jednostki samorządowej;
- niewielka skuteczność w egzekucji środków finansowych należnych danej jednostce samorządowej wynikająca ze słabości aparatu urzędniczego<sup>31</sup>.

30 Zob. art. 2 ust. 4 i 6 ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołecim Dz. U. z 2014 r., poz. 301 z późn. zm.

31 Informacja o wynikach kontroli NIK, Prawidłowość i skuteczność realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego podatków lokalnych oraz dochodów z majątku, (nr Ew. 206/2014/P/14/005/KAP), Warszawa 2015 r., s 9-10.

## **Słabo przygotowany aparat urzędniczy**

Polski ustawodawca wprowadzając akty prawne, dotyczące pracowników samorządowych, zmierzał do profesjonalizacji wykonywania zadań publicznych. Zgodnie z art. 1 ustawy o pracownikach samorządowych wprowadzenie przepisów prawa ma na celu zapewnienie zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny a w jego ramach przez pracowników samorządowych. Profesjonalne wykonywanie zadań przez urzędników, w szczególności w gminach, powinno obejmować pełną i rzetelną informację, terminowe realizowanie zadań, jednolitą interpretację przepisów prawa, a także, jak się wydaje, życzliwe podejście do mieszkańców, którzy nie powinni być traktowani jak intruzy w urzędzie. Ponadto należy wskazać, iż odzwierciedleniem dobrego przygotowania organów i urzędników samorządowych jest realizacja różnych przedsięwzięć i zadań w interesie mieszkańców, a szerzej ujmując – realizacja dobra wspólnego, a nie interesów własnych czy też partii, do których przynależą oraz lokalnych grup interesu.

Doświadczenia w funkcjonowaniu aparatu urzędniczego w jednostkach samorządu terytorialnego wskazują często na brak profesjonalizmu urzędników, przejawiający się m. in.:

- niewystarczającym przygotowaniem oraz brakiem umiejętności urzędników do pracy na zajmowanym stanowisku;
- brakiem wiedzy z zakresu prawa co powoduje niejednokrotnie różną interpretację obowiązujących przepisów, a także błędy przy wydawaniu rozstrzygnięć administracyjnych;
- brakiem pełnych informacji, dotyczących procedur, a w szczególności wymaganych dokumentów i załączników, co skutkuje przedłużaniem procedur administracyjnych;
- brakiem zaangażowania urzędników w wykonywanie obowiązków, a tym samym niewielką efektywnością w realizacji zadań.

Warto w tym miejscu powiedzieć, że na profesjonalizm urzędników samorządowych istotny wpływ może mieć merytoryczne przygotowanie osób piastujących funkcję organu wykonawczego i funkcję radnego. Nie jest tajemnicą, że polityka kadrowa, w tym polityka podnoszenia kwalifikacji przez pracowników (szkolenia, studia podyplomowe, studia wyższe) j.s.t., jest uzależniona od postrzegania problemów gminy oraz przygoto-

wania merytorycznego wójta, burmistrza, prezydenta miasta i radnych, którzy niechętnie widzą wokół siebie osoby z lepszym przygotowaniem niż oni sami, traktując takie osoby jako zagrożenie.

Podkreślenia wymaga także fakt, że bardzo rzadko j.s.t. organizują szkolenia dla radnych, gdyż zgodnie z interpretacją sądów administracyjnych koszt nieodpłatnego szkolenia stanowi przychód osoby biorącej udział w szkoleniu, podlegający opodatkowaniu<sup>32</sup>.

Równie ważnym czynnikiem co finanse, wpływającym na profesjonalizm urzędników samorządowych, jest sposób naboru (zatrudnienia) na wolne stanowiska urzędnicze. Doświadczenia wskazują, że mimo istnienia regulacji prawnych normujących powyższe kwestie, nie są one wolne od patologii, przejawiającej się tzw. ustawianiem naboru pod konkretną osobę (zmniejszenie wymagań merytorycznych, wymagań co do doświadczenia itp.). Często zdarza się, że niektóre z wymagań jak merytoryczne przygotowanie, doświadczenie zawodowe, znajomość języków obcych czy też dodatkowe specyficzne kwalifikacje ustalone są na bardzo wysokim poziomie tak aby spełniały je nieliczne osoby, wytypowane już wcześniej do zajmowania stanowiska co do obsady którego przeprowadzany jest konkurs.

Jak wskazuje W. Mikułowski powyższe zjawiska, zwane faworytyzmem i protekcją, często występują i są głęboko zakorzenione w kulturze politycznej i organizacyjnej administracji, a także w świadomości społecznej. Występują one w praktyce naboru, promocji i obsadzania stanowisk w administracji publicznej. Naruszają normy prawne, zasady i system wartości demokratycznego rządu i są obiektywnie szkodliwe dla sprawności funkcjonowania administracji publicznej<sup>33</sup>.

Prowadzi to bardzo często do zatrudniania osób bez należytego merytorycznego przygotowania, jak również do budowania nieformalnych układów i powiązań pomiędzy osobą piastującą funkcję organu a urzędnikami, którzy zawdzięczając mu pracę, będą zawsze lojalni bez względu na

---

32 Wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 października 2012 r., sygn. akt I SA/Ld 1038/12, CBOSA.

33 Faworytyzm i protekcja przy naborze i obsadzaniu stanowisk w polskiej administracji. Przyczyny i konsekwencje (w:) Patrycja J. Suwaj (red.), Dariusz R. Kijowski (red.), Patologie w administracji publicznej, s. 441

to, jak będą realizowane zadania przez jednostkę samorządową i jaki stosunek będzie on miał do swoich urzędników. Wystarczy w tym kontekście wspomnieć aferę w Urzędzie Miasta Olsztyn sprzed kilku lat<sup>34</sup>.

Profesjonalizm aparatu urzędniczego jest istotny także w aspekcie budowania wspólnoty samorządowej i zaufania mieszkańców do władz j.s.t., co może przekładać się na większą aktywność mieszkańców i podejmowanie różnych działań ukierunkowanych na rozwój konkretnej społeczności lokalnej, a także budowanie społeczeństwa obywatelskiego.

Jak się wydaje konieczne jest stworzenie w administracji samorządowej korpusu urzędniczego, gwarantującego apolityczność i profesjonalizm w wykonywaniu powierzonych zadań. Tworząc taki urzędniczy korpus należy w szczególności zadbać o stałość (pewność) zatrudnienia, co może zwiększyć efektywność pracy zatrudnionych osób, a także inicjatywę przy wykonywaniu powierzonych im zadań i czynności.

### **Ograniczony udział mieszkańców w wykonywaniu zadań**

Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. stanowi, że samorząd terytorialny tworzy ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Samorządowi terytorialnemu przysługuje istotna część zadań publicznych. Ustawodawca konstytucyjny stanowi ponadto, iż ten uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i realizuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a gmina wykonuje wszystkie zadania niezastrzeżone dla innych jednostek samorządowych<sup>35</sup>. Dopelnieniem powyższej regulacji są ustawy samorządowe, które nawiązują do pojęcia samorządu terytorialnego wskazanego w Konstytucji RP.

Samorząd gminy, powiatu i województwa tworzą mieszkańcy – można zatem powiedzieć, że samorząd to my wszyscy. Realizuje on zadania w celu zaspokojenia potrzeb swoich mieszkańców, dlatego kluczowe jest ustalenie potrzeb mieszkańców i zoptymalizowanie działań w tym zakresie w ramach posiadanych środków i możliwości. Aktywny udział mieszkańców w życiu wspólnoty samorządowej oraz współdziałanie organów gminy z mieszkań-

---

34 Rzeczpospolita z 21 stycznia 2008 r., Skandal w magistracie (<http://www.rp.pl/artykul/85648.html> – dostęp z 21.09.2015 r.)

35 Zob. art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji RP.

camy jest więc gwarantem poprawy jakości realizowanych zadań.

Stąd mieszkańcy mają nie tylko prawo, ale i obowiązek angażowania się w życie wspólnoty samorządowej, której są członkami. W społeczeństwie obywatelskim współudział obywateli w podejmowaniu decyzji ważnych dla funkcjonowania wspólnot samorządowych jest powszechną praktyką – standardem państwa prawa. Pewne formy tego udziału zapewnia prawo. Mogą one również przybrać postać działań spontanicznych i wtedy są najczęściej protestami, kontestacjami itp.<sup>36</sup> Aktywny udział obywateli w życiu wspólnoty samorządowej sprzyjać będzie zatem identyfikacji płaszczyzn konfliktu oraz ich rozwiązywaniu.

Szereg aktów prawnych przewiduje udział mieszkańców w podejmowaniu decyzji i wydawaniu rozstrzygnięć, dotyczących danej wspólnoty samorządowej. Jako przykład można tu wskazać ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która przewiduje uczestnictwo obywateli w procedurze sporządzania aktów planistycznych (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego)<sup>37</sup>, czy też ustawę z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (rady szkoły lub placówki oświatowej, rady rodziców)<sup>38</sup>.

Analiza regulacji prawnych i doświadczenia praktyczne, dotyczące udziału obywateli w realizowaniu przez jednostki samorządowe zadań, wskazują jednakże na daleko idące braki w przedmiotowej materii.

Po pierwsze, ustawodawca nie przewiduje instrumentów prawnych, które umożliwiłyby organom samorządowym pełną identyfikację potrzeb i oczekiwań ze strony mieszkańców. Wielokrotnie prowadzi to do braku społecznego zrozumienia i akceptacji takich działań i poczynań oraz skutkuje negatywnymi ocenami, krytyką i niezadowolaniem mieszkańców, a w konsekwencji obniżeniem zaufania, nie tylko już do osób pełniących funkcje organów, ale też do samych organów i instytucji samorządu terytorialnego.

---

36 W. Siemiński (w): Z. Niewiadomski (red.), W. Siemiński, P. Sosnowski, M. Tetera, Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka, Oficyna Wydawnicza Branta 2001, s. 29.

37 Zob. art. 11 i 17 (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 tj. z późn. zm.)

38 Zob. art. 51 i 53 (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 tj. z późn. zm.)

Po drugie, sposób praktycznego wykorzystania przewidzianych prawem instrumentów, czy też zrealizowania uprawnień przez organy, pozostawia wiele do życzenia, np. pozorność konsultacji z mieszkańcami (konsultacje w godzinach przedpołudniowych gdy wiadomo, że mieszkańcy pracują, w dni przypadające pomiędzy dniami ustawowo wolnymi od pracy gdy również można przewidzieć, że większość mieszkańców wyjedzie poza miejsce zamieszkania, jedynie elektroniczny sposób przeprowadzenia konsultacji), a także brak analizy zgłoszonych uwag i postulatów.

Po trzecie, niewiążący charakter udziału obywateli nie pozwala na pełne zaangażowanie się mieszkańców. Po co bowiem mają się oni wypowiadać, gdy ich głos nie zostanie uwzględniony przez organy j.s.t., a jednocześnie nie będą mieli instrumentów prawnych narzucenia swojego stanowiska. Prowadzi to do sytuacji, w której obywatele nie wierzą w skuteczność swoich działań i nie chcą uczestniczyć w życiu wspólnoty samorządowej.

Po czwarte, wprowadzone zostały do systemu regulacje prawne (tzw. specustawy), regulujące proces inwestycyjny przedsięwzięć o znaczeniu krajowym, ograniczające w znacznym stopniu możliwość współdecydowania wspólnot samorządowych o lokalizacji tychże inwestycji. Trudno uznać je za pobudzające aktywność obywateli, jeżeli nawet organy j.s.t. nie mają wpływu na lokalizację tych inwestycji a tym samym na zagospodarowanie przestrzeni w gminie.

Po piąte, należy wskazać, że sposób komunikowania się organów j.s.t. z mieszkańcami jest dalece niewystarczający. Zamieszczanie informacji w formie obwieszczeń, w prasie lokalnej, czy też na stronie internetowej urzędu lub jej komunikowanie w innej formie, np. zwyczajowo przyjętej, skutkuje, że informacja taka bardzo często nie dociera do adresatów, tj. mieszkańców. Doświadczenia praktyczne wskazują, że organy samorządowe bardzo rzadko i niechętnie korzystają z innych form kontaktu z mieszkańcami i przekazywania im informacji.

Samorząd ma sens tylko wtedy, gdy istnieją społeczności zdolne do samodzielnego wyznaczania celów rozwoju i dróg ich osiągnięcia, a także do kontroli polityki prowadzonej przez wybrane przez siebie władze. Słabe zaangażowanie mieszkańców w działalność j.s.t. ogranicza tzw. kontrolę

społeczną. Świadomość osób odpowiedzialnych za prowadzenie spraw samorządowych (organy, urzędnicy), dotycząca ewentualnych negatywnych konsekwencji społecznych (utrata dobrego imienia, ostracyzm społeczny itp.), a także presja wywierana przez mieszkańców niejednokrotnie są bardziej skutecznym narzędziem kontroli niż instrumenty przewidziane przepisami prawa.

Gminy, powiaty i województwa są związkami swych mieszkańców, które mają zarządzać sprawami lokalnymi w ich interesie. Interes mieszkańców powinien więc być podstawowym celem działania tych jednostek, działających oczywiście w ramach obowiązującego prawa. Realizacja tego interesu wymaga zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne. Doświadczenia dwudziestu pięciu lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce wskazują, iż rozwój społeczeństwa obywatelskiego i samorządności terytorialnej, obejmującego udział poszczególnych osób oraz grup społecznych w życiu wspólnoty samorządowej, jest u nas niewystarczający i opóźniony, mimo że w ostatnich kilkunastu latach można odnotować znaczny wzrost lokalnej aktywności społecznej, dotyczący przede wszystkim działalności charytatywnej oraz związanej z lokalną tradycją i kulturą<sup>39</sup>. Budowanie społeczeństwa obywatelskiego i branie odpowiedzialności za tzw. małe ojczyzny, nie może odbywać się bez udziału mieszkańców, dlatego też konieczne są zmiany w tym zakresie. Aby zachęcić członków wspólnot samorządowych do czynnego udziału w realizacji zadań niezbędne jest szersze otwarcie się organów samorządowych na ich potrzeby. Otwarcia tego nie da się zrealizować ani poprzez tworzenie prawa nakazującego organom gminy większą aktywność, ani też przymuszania mieszkańców do włączenia się w działania wspólnoty samorządowej. Drogą do tego powinno być uwzględnianie opinii i potrzeb osób zamieszkujących na terytorium danej j.s.t. przy realizowaniu zadań, a także zwiększanie ich zaufania do organów samorządowych, co w przyszłości może skutkować większym zainteresowaniem i aktywnością obywateli.

---

39 W. Borczyk, D. Jachimowicz, W. Nalepa, Gminne rady seniorów w praktyce. Wybrane zagadnienia, Nowy Sącz 2014, s. 6-7

## WNIOSKI KOŃCOWE

Trudno oczekiwać, że wskazane powyżej bariery zostaną z dnia na dzień wyeliminowane, ale wydaje się, że mogą one zostać istotnie ograniczone nie tylko poprzez działania legislacyjne ustawodawcy, ale przede wszystkim przez działania o charakterze edukacyjnym i organizacyjnym.

Działania legislacyjne powinny zmierzać do:

- zapewnienia bardziej sprawiedliwej, zależnej od skali realizowanych zadań dystrybucji środków finansowych na rzecz j.s.t.;
- precyzyjnego określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami (społecznością samorządową) przy przyznaniu jednocześnie tej społeczności skutecznych instrumentów oddziaływania na organy j.s.t. (tak; aby przymusić je do działania) i podejmowane przez nie rozstrzygnięcia;
- wprowadzenia instrumentów zachęcających radnych do podnoszenia swojej wiedzy dotyczącej zagadnień związanych z funkcjonowaniem j.s.t.;
- stworzenia zawodowego korpusu urzędniczego w samorządzie terytorialnym oraz jasnego określenia minimalnych wymagań na poszczególne stanowiska urzędnicze, a także zasad podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez urzędników.

W zakresie działań edukacyjnych konieczne wydaje się położenie szczególnego nacisku na przekazywanie wiedzy zarówno teoretycznej, jak i praktycznej, dotyczącej organizacji i zasad funkcjonowania j.s.t., a także możliwości udziału mieszkańców w życiu wspólnot samorządowych już na etapie edukacji w szkole podstawowej i jej poszerzanie na następnych etapach edukacji.

W zakresie działań o charakterze organizacyjnym, w dobie społeczeństwa informacyjnego i społeczeństwa obywatelskiego, konieczne jest zapewnienie efektywnych form informowania mieszkańców o podjętych działaniach, a także form komunikowania się organów samorządowych z mieszkańcami. Warto też rozważyć i wprowadzić na większą skalę różnego rodzaju aktywne formy zbierania opinii od mieszkańców, aktywizując zarówno młodych, jak i starszych członków wspólnot samorządowych, np. wprowadzając różnego rodzaju formy konsultacji społecznych (elektroniczne ankiety i wywiady), czy też organizując młodzieżowe czy też senior-



skie rady gminy<sup>40</sup> jako forum zbierania opinii i uwag. Wydaje się również konieczne zwiększenie zaangażowania w realizację zadań publicznych organizacji pożytku publicznego, w szczególności działających na obszarze działania konkretnej jednostki samorządowej.

Aktywizacja mieszkańców w życiu wspólnoty samorządowej, a także ich działania w organizacjach pożytku publicznego, sprzyjać będą uwzględnianiu ich specyficznych potrzeb i oczekiwań oraz wykorzystaniu potencjału poszczególnych grup, a także wypracowaniu instrumentów, umożliwiających mieszkańcom angażowanie się w życie j.s.t.

---

40 Na temat seniorskich rad samorządowych zob. W. Borczyk, D. Jachimowicz, W. Nalepa, Gminne rady seniorów w praktyce. Wybrane zagadnienia, Nowy Sącz 2014.

## REFERENCES

### Akty prawne

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. a Rzeczpospolita Polska ratyfikowała tę umowę międzynarodową w dniu 26 kwietnia 1993 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607). Oświadczenie rządowe o ratyfikowaniu EKSL opublikowano dnia 25 listopada 1994 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 608),
- Europejska Karta Samorządu Regionalnego przyjętej przez IV sesję Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych która odbyła się w dniach 3-5 czerwca 1997 r. w Strasburgu,
- Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.),
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. Zm.),
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95),
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 tj. z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 tj. z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm., obecnie Dz. U. z 2013 r., poz. 595 tj. z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91, poz. 576 z późn. zm., obecnie Dz. U. z 2013 r., poz. 596 tj. z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 706 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966 z późn. zm., obecnie Dz. U. 2015, poz. 513 tj. z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm. Obecnie Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 tj. z późn. zm.),

Ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim  
(Dz. U. z 2014 r., poz. 301 z późn. zm.),

## Orzecznictwo

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 października 2012 r., sygn. akt I SA/Łd 1038/12, CBOSA.

## Literatura

- Bober J., Hauser J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Felicki A., Nowotarski B.,  
Puzyna W., Surówka K., Borczyk W., Jachimowicz D., Nalepa W., Zachariasz I.,  
Zawicki M., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, T. I, Kraków 2013,
- Borczyk W., Jachimowicz D., Nalepa W., *Gminne rady seniorów w praktyce. Wybrane zagadnienia*, Nowy Sącz 2014,
- Dolnicki B., *Czy polskie ustawodawstwo samorządowe odpowiada standardom europejskim?* ST 1994, nr 9, s. 16.
- Dolnicki B. (red.), Gumińska - Pawlic J., Martysz C., Cybulska R.,  
Faruga A., Jagoda J., Marekvia A., Wierzbica A., *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz*, Wolters Kluwer 2012,
- Gilowska Z., Płoskonka J., Prutis S., Stec M., Wysocka E., *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy*, ST 1997, nr 8-9,
- Gonet W., *Zakres swobody zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer 2011,
- Informacja o wynikach kontroli NIK, *Prawidłowość i skuteczność realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego podatków lokalnych oraz dochodów z majątku*, (nr Ew. 206/2014/P/14/005/KAP), Warszawa 2015 r.,
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wyd. 3, LexisNexis 2004,
- Kamińska W. (red.), Hefner K. (red.), *Obszary wiejskie, wielofunkcyjność, migracje, nowe wizje rozwoju*, Studia KPZK 2011, nr 140,
- Kallas M., Lipowicz I., Niewiadomski Z. (red.), Szpor G., *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Wyd. 1, LexisNexis 2002,
- Kieres L., *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, ST 1998, nr 9,
- Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, LexisNexis 2003,
- Lipowicz I., *Europejski standard samorządu terytorialnego a ustawodawstwo polskie*, ST 1991, nr 11-12,

- Lipowicz I., *Samodzielność samorządu terytorialnego w świetle Konstytucji*, Przegląd Sejmowy 2007, nr 4,
- Miemiec W., *EKST jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin – wybrane zagadnienia teoretycznoprawne*, ST 1997, nr 10,
- Niewiadomski Z., *Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich*, ST 1992, nr 11,
- Niewiadomski Z. (red.), Siemiński W., Sosnowski P., Tetera M., *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, 2001,
- Niewiadomski Z. (red.), Cieślak Z., Lipowicz I., Szpor G., *Prawo administracyjne*, Wyd. 1, LexisNexis 2005,
- Suwaj J. P. (red.), Kijowski R. D. (red.), *Patologie w administracji publicznej*, Wolters Kluwer 2009,
- Szansy i bariery rozwoju samorządności*, Raport opracowany przez Prof. J. Regulskiego przy współpracy M. Wojdy i P. Modrzewskiego, Warszawa 2010,  
[http://funduszesoleckie.pl/wwwdane/files/raport\\_szansy\\_i\\_bariery\\_rozwoju\\_jst\\_pnqa.pdf](http://funduszesoleckie.pl/wwwdane/files/raport_szansy_i_bariery_rozwoju_jst_pnqa.pdf),
- Szewc T., *Uwagi w sprawie ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, PiP 2002, nr 9,
- Szewc T., *Charakterystyka Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, ST 2003, nr 1-2,

## Inne materiały

- Bankructwo gminy, „Przegląd” z dnia 19 kwietnia 2004 r. – (<http://www.tygodnikprzeglad.pl/bankructwo-gminy/>) – dostęp z 21.09.2015 r.;
- Brzozie – jak trzyma się gmina, która miała zbankrutować? „Gazeta Pomorska” (<http://www.pomorska.pl/publicystyka/art/7378568.html>) – dostęp z 21.09.2015 r.;
- Czy dojdzie do bankructwa gminy, „Rzeczpospolita” (<http://prawo.rp.pl/artukul/1223332.html>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.;
- Gmina Ostrowice może zostać zlikwidowana. Wszystko przez ogromne długi, „Polska” (<http://www.polskatimes.pl/artukul/3927899.html>) – dostęp 21.09.2015 r.
- Gmina Rewal na skraju bankructwa? „Kurier Gryficki” (<http://gloszywbrzeza.pl/?p=14515>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.;
- Kandydaci na bankrutów - coraz ich więcej. Walbrzych, Słupsk, Chełm..., niezależna.pl 21.09.2015 r. (<http://niezalezna.pl/71082-kandydaci-na-bankrutow-coraz-ich-wiecej-walbrzych-slupsk-chelm>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.
- Mazowsze z komornikiem na kontach. Marszałek Struzik: Państwo doprowadza do bankructwa najbogatszy region ([http://wyborcza.pl/1,76842,15765606,Mazowsze\\_z\\_komornikiem\\_na\\_kontach\\_\\_Marszalek\\_Struzik\\_.html#ixzz3mMvZHJeej](http://wyborcza.pl/1,76842,15765606,Mazowsze_z_komornikiem_na_kontach__Marszalek_Struzik_.html#ixzz3mMvZHJeej)) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.

Polska bankrutuje po kawalku? Komornik zajął gminę Rewal. Wpadnie też do premiera? (<http://parezja.pl/polska-bankrutuje-po-kawalku-komornik-zajal-gmine-rewal-wpadnie-tez-do-premiera/>) a także (<http://wpolityce.pl/polityka/173720-polska-bankrutuje-kawalek-po-kawalku-komornik-zajal-gmine-rewal-wpadnie-tez-do-premiera>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.;

Rekordowy dług Mazowsza: 2 miliardy złotych (<http://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,rekordowy-dlug-mazowsza-2-miliardy-zlotych,106248.html>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.;

Skandal w magistracie, Rzeczpospolita z 21 stycznia 2008 r. (<http://www.rp.pl/artykul/85648.html>) – dostęp z 21.09.2015 r.)

Słupsk na skraju bankructwa. Prezydent Biedroń prosi premier Kopacz o pomoc finansową, (<http://polska.newsweek.pl/ile-wynosi-zadluzenie-slupska-biedron-prosi-kopacz-o-pomoc,artykuly,365365,1.html>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.;

Słupsk znalazł się w czołówce najbardziej zadłużonych (<http://www.gp24.pl/wiadomosci/slupsk/art/4817631,slupsk-znalazl-sie-w-czolowce-najbardziej-zadluzonych,id,t.html>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.;

Sprawdź, które z naszych gmin najwięcej wydają na administrację i mają największe długi([http://szczecin.wyborcza.pl/szczecin/1,34959,16964686,Sprawdz\\_ktore\\_z\\_naszyc\\_gmin\\_najwiecej\\_wydaja\\_na.html#ixzz3mMqGjCuT](http://szczecin.wyborcza.pl/szczecin/1,34959,16964686,Sprawdz_ktore_z_naszyc_gmin_najwiecej_wydaja_na.html#ixzz3mMqGjCuT)) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.

Województwo mazowieckie na skraju bankructwa? (<http://wiadomosci.onet.pl/warszawa/wojewodztwo-mazowieckie-na-skraju-bankructwa/qnz99>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.;

Zadłużenie gmin i miast naszego regionu [Ranking] (<http://gryf24.pl/2014/09/25/zadluzenie-gmin-miast-regionu-ranking/>) – dostęp z dnia 21.09.2015 r.;

Zniknęła kasa, zniknął wójt, (<http://polska.newsweek.pl/zniknela-kasa-zniknal-wojt,20165,1,1.html>) – dostęp z 21.09.2015 r.



# Financial barriers of local development in Poland

## Finansowe bariery rozwoju lokalnego w Polsce

**dr Janusz Sarnowski**

---

Wyższa Szkoła Biznesu i Zarządzania w Ciechanowie

### **ABSTRACTS**

The characteristic of Polish rural communes, in comparison with municipalities, is the lower income of their inhabitants, higher unemployment rate, less developed technical and social infrastructure and, last but not least, the lower quality of municipal services. In order to bridge that gap, the investments in local development, e.g. infrastructure expenses, are required. Unfortunately, the investment activities of communes are hampered by their limited financial resources.

The aim of this article is to assess the investment potential of some typical Polish rural communes, situated in the Opoczno County, Łódź Voivodeship. The analysis uses the financial ratios from the 2007-2013 period, provided by the Polish Ministry of Finance and Central Statistical Office.

The analysis asserts that, in general, the communes of the named region are in worse financial condition than the Polish average, with higher unemployment rates and underdeveloped social and technical infrastructure. There are also some substantial differences in the financial condition of the analyzed communes. The communes of Opoczno and Mniszków have the lowest investment potential, due to their excess indebtedness, high debt service coverage ratio and limited operating surplus. The biggest investment opportunities exist in the richest communes of the region, Paradyż and Sławno, due to their high per capita income, relatively small debts and low debt service coverage ratio. These are also the communes with the highest investment expenditures in comparison to their global income.

Cechą charakterystyczną obszarów wiejskich w Polsce, w porównaniu z obszarami miejskimi, jest niższy poziom dochodów ludności, wyższy poziom bezrobocia, gorzej rozwinięta infrastruktura techniczna i społeczna oraz niższa jakość usług komunalnych. Aby zmniejszyć dystans między wsią a miastem, niezbędne są m.in. nakłady inwestycyjne na rozwój lokalny, szczególnie na rozwój infrastruktury. Niestety, podstawową barierą aktywności gmin wiejskich w tym zakresie, są ich ograniczone środki finansowe.

Celem niniejszego opracowania jest próba oceny możliwości finansowania inwestycji przez wybrane gminy. Obiektem badań były gminy powiatu opoczyńskiego w województwie łódzkim. Do analizy wykorzystano wskaźniki ekonomiczne, wyliczone dla lat 2007-2013 przez Ministerstwo Finansów oraz informacje Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego.

Z przeprowadzonych badań wynika, iż w porównaniu ze średnią w kraju, w gminach tych występuje wyższy poziom bezrobocia oraz gorzej rozwinięta infrastruktura społeczno-techniczna. Przeprowadzona analiza wskazuje na istnienie dużego zróżnicowania w zakresie sytuacji finansowej badanych gmin. Najmniejsze możliwości finansowania inwestycji mają gminy Opoczno i Mniszków ze względu na bardzo wysoki poziom zadłużenia oraz kosztów jego obsługi w relacji do dochodów, a także niski poziom nadwyżki operacyjnej. Natomiast największe możliwości realizacji inwestycji mają gminy Paradyż oraz Sławno ze względu na relatywnie wysoki poziom dochodów per capita oraz niski poziom zadłużenia i kosztów jego obsługi w stosunku do dochodów. Potwierdza to fakt, iż w analizowanym okresie, udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach tych gminach był wysoki.

## **KEYWORDS:**

*rural commune, local development, barriers of the development, financing of investment, assessment of financing possibilities, operating surplus, commune debt, costs of the debt service.*

*gmina wiejska, rozwój lokalny, bariery rozwoju, finansowanie inwestycji, ocena możliwości finansowania, nadwyżka operacyjna, zadłużenie gmin, koszty obsługi zadłużenia.*



## WPROWADZENIE

Jednym z podstawowych problemów funkcjonowania gmin w Polsce jest ograniczoność środków finansowych w stosunku do zakresu realizowanych zadań bieżących i zgłaszanych potrzeb inwestycyjnych. Często bowiem, w ślad za przekazywanym gminom zadaniem, nie idą adekwatne do tych zadań środki. Finanse stanowią podstawę realizacji zadań publicznych, jak również rozstrzygają o warunkach lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Ponadto między finansami gminy a rozwojem lokalnym występują wzajemne uwarunkowania. Najpierw bowiem trzeba ponieść wydatki na rozbudowę i modernizację infrastruktury, by mógł nastąpić rozwój społeczno-gospodarczy, który m.in. dostarczy gminie określonych dochodów. Realizacji działań władz lokalnych na rzecz rozwoju towarzyszą różne bariery, wśród których, jednymi z najważniejszych, są bariery finansowe.

Celem opracowania jest próba określenia możliwości finansowania działalności rozwojowej w wybranych gminach woj. łódzkiego. Ocenie poddano zdolność finansowania przez gminy wydatków na rozwój infrastruktury.

Za realizacją poniższej publikacji przemawiało kilka względów:

- po pierwsze – stan wiedzy w tym zakresie. Powiat opoczyński, a w szczególności gminy będące na jego terytorium, do tej pory nie stanowiły obiektu specjalnych zainteresowań badaczy, zajmujących się problematyką finansów komunalnych. Niniejsze opracowanie jest próbą częściowego uzupełnienia luki w tej dziedzinie wiedzy;
- po drugie – szczególna rola inwestycji w rozwoju gmin. Inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej są podstawowym czynnikiem rozwoju gmin. Jednakże działania w tym zakresie wymagają znacznych nakładów finansowych. Stąd zachodzi konieczność oceny możliwości finansowania działalności inwestycyjnej gmin;
- po trzecie – doświadczenie i zainteresowanie autora. Finanse publiczne, w tym finanse jednostek samorządu terytorialnego, stanowią od kilkunastu lat obszar zainteresowań badawczych, naukowych i dydaktycznych autora.

Obiektem badań były wszystkie gminy powiatu opoczyńskiego w województwie łódzkim. Analizie poddano dane z lat 2007-2013, ze szczególnym uwzględnieniem ostatnich trzech lat.

Do celów analizy postawiono następujące pytania badawcze:

- Czy i w jakim zakresie występuje zróżnicowanie badanych gmin pod względem możliwości finansowania ich rozwoju?
- Jak się przedstawiają możliwości finansowania inwestycji w badanych gminach w porównaniu ze średnią dla kraju?
- Syndrom jakich cech charakteryzuje gminy, w których występują bariery finansowe?
- Jakie są przyczyny występujących ograniczeń finansowania rozwoju?

Sformułowano następujące hipotezy robocze: po pierwsze – możliwości finansowania działalności inwestycyjnej w gminach powiatu opoczyńskiego są mniejsze niż przeciętnie w kraju; po drugie – największe ograniczenia w zakresie finansowania rozwoju w badanej populacji gmin występują w małych gminach wiejskich, a także o bardzo niskim udziale dochodów własnych w dochodach ogółem.

Podstawowymi źródłami informacji były: sprawozdania z realizacji budżetów badanych gmin, zawarte na ich stronach internetowych, wskaźniki do oceny sytuacji finansowej gmin Ministerstwa Finansów, dane Głównego Urzędu Statystycznego i Urzędu Statystycznego w Łodzi, Sprawozdania Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, literatura przedmiotu oraz obserwacja uczestnicząca autora publikacji w powiecie opoczyńskim.

## **BARIERY ROZWOJU LOKALNEGO**

### **Pojęcie i istota rozwoju lokalnego**

Pojęcie rozwoju lokalnego jest kategorią złożoną, co wynika bezpośrednio z mnogości czynników go kształtujących. W związku z tym w literaturze przedmiotu nie jest jednoznacznie definiowane (Sobczyk, A., 2011 s. 126). Treść tego pojęcia mieści się w przedziale wyznaczonym z jednej strony przez pojmowanie rozwoju lokalnego jako tworzenie nowych miejsc pracy dla danego, lokalnego systemu terytorialnego, a z drugiej – przez pojmowanie tego rozwoju jako kompleksowego kształtowania możliwie najlepszych warunków życia w lokalnym środowisku lub doskonalenie organizacji, struktury i funkcjonowania lokalnego terytorialnego systemu społecznego, głównie przez wykorzystywanie lokalnych zasobów rozwoju

(Parysek J. J., 2001, s. 46). Rozwój lokalny można też definiować jako zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego (Brol R., 1998, s. 11).

Cechą charakterystyczną prawidłowego rozwoju lokalnego jest to, iż dokonuje się on równocześnie i harmonijnie w sferze gospodarczej, społecznej, kulturalnej, i że towarzyszy mu poparcie i pomoc instytucji publicznych (Kosek-Wojnar 2006, s. 83). Rozwojowi gminy sprzyjają takie działania, jak: rozwój infrastruktury technicznej i społecznej, ochrona środowiska naturalnego, zwalczanie bezrobocia czy umiejętne wykorzystanie walorów i uwarunkowań lokalnych.

Dla celów niniejszej publikacji, przez **rozwój lokalny** rozumieć będziemy *szereg ilościowych i jakościowych przeobrażeń, dotyczących danego terytorium, a odnoszących się do poziomu życia mieszkańców i funkcjonowania podmiotów gospodarczych*. Oczywiście zmiany te powinny następować w kierunku pożądanym i akceptowanym społecznie, zgodnie z wymogami racjonalnego gospodarowania przestrzenią, ochrony środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego.

Rozwój lokalny powinien wynikać z konkretnej wizji, czyli pożądanego stanu rzeczy, który władze lokalne pragną osiągnąć w przyszłości. Natomiast podstawą wszelkich konkretnych już działań na rzecz rozwoju gminy powinien być *strategiczny plan rozwoju*, uwzględniający potrzeby i uwarunkowania lokalne. Każdą gminę cechuje odrębna specyfika, w tym lokalizacja i walory przyrodnicze, charakter gospodarczy, ludność i czynniki migracyjne oraz inicjatywy lokalne. Dlatego też, pierwszym etapem prac nad strategią rozwoju jest dokładna i rzetelna ocena, ważnych z punktu widzenia rozwoju lokalnego, występujących problemów społeczno-gospodarczych. Dobrze przeprowadzona diagnoza jest podstawą formułowania celów programu i konkretnych działań. Błędy i zaniechania w diagnozie mogą skutkować źle sformułowanymi celami (Dziemianowicz W., Kierzkowski T., Knopik R., 2003, s. 35). Generalnie, strategię rozwoju rozumiane są przede wszystkim jako sekwencje działań, zmierzających do osiągnięcia perspektywicznych celów, to jest powszechnie akceptowanych i ważnych dla długofalowego rozwoju gminy

Podstawowym czynnikiem rozwoju lokalnego są działania inwestycyjne, podejmowane przez gminę. Realizacja zadań zawartych w strategii rozwoju gmin znajduje bowiem zawsze odzwierciedlenie w ich wydatkach inwestycyjnych. Inwestycje realizowane przez gminy są instrumentem bezpośredniego oddziaływania na jej rozwój. Finansowym wyrazem realizowanych inwestycji przez gminy jest poziom ponoszonych przez nie wydatków. Wielkość nakładów inwestycyjnych jest często traktowana w literaturze przedmiotu jako ważny wskaźnik zarówno jej rozwoju, jak i sytuacji finansowej (Zygmunt A, 2012, s. 155, Smoleń 2009, s. 336, Gałuszka 2005, s. 150).

### **Bariery rozwoju gmin**

Dla władz samorządowych, jak i społeczności lokalnej, bardzo ważne jest uświadomienie sobie, a także rozpoznanie barier (i ich źródeł) utrudniających opracowanie, jak i wykonywanie strategii rozwoju gminy. Utrudnienia te mogą mieć charakter zewnętrzny i wtedy nazywane są najczęściej zagrożeniami. Mogą również wynikać z cech samej gminy i wtedy określane są jako słabe jej strony.

W literaturze przedmiotu można spotkać bardzo wiele definicji i klasyfikacji barier rozwoju lokalnego. W Słowniku języka polskiego *bariera* to rzecz, która utrudnia powstanie jakiegoś zjawiska lub sytuacji (Słownik języka polskiego, 2001). Natomiast w języku potocznym, poprzez bariery rozwoju gmin najczęściej rozumie się uwarunkowania ograniczające ten rozwój. Są to innymi słowy zagrożenia, utrudniające gminom kreację i wykonywanie strategii rozwoju. *Bariery rozwoju* można interpretować także jako brak możliwości realizowania w określonych warunkach, miejscu i czasie ustalonych czynności lub konieczność pokonania przy ich realizacji dodatkowego oporu (Maik, W., Parysek, J., Wojtasiewicz L., 1978). *Bariery rozwoju lokalnego* definiowane są też jako systemowe, stosunkowo trwałe i wspólne różnym kategoriom gmin powszechnie występujące czynniki, utrudniające, a nawet uniemożliwiające, podejmowanie skutecznych działań na rzecz rozwoju lokalnego, osłabiające (hamujące) dynamikę rozwoju lokalnego, zniechęcające do inicjowania działań na rzecz rozwoju lokalnego lub – zniechęcające do wspierania lokalnych procesów rozwojowych (Gilowska, Z., 1998).

Bariery rozwoju gmin można podzielić na zewnętrzne, wynikające z ogólnokrajowej sytuacji politycznej, gospodarczej, działań władzy centralnej i wojewódzkiej, oraz wewnętrzne, znacznie łatwiej poddające się wpływom władz lokalnych (Gorzelał G., Jałowiecki, B., 1998). Bariery te mogą utrudniać bądź uniemożliwiać rozwój, spowalniać procesy rozwojowe, względnie powstrzymać od rozpoczynania i wspierania procesów rozwojowych. Bariery wewnętrzne można podzielić na bezwarunkowe, zawsze prowadzące do ograniczenia rozwoju, oraz warunkowe, których istnienie wiąże się z ryzykiem rozwoju. Wielu barier wewnętrznych nie da się przedstawić obiektywnie, tkwią one bowiem w sferze świadomości władz lokalnych, a także negatywnych i pasywnych postawach znaczących grup społeczności lokalnych. Zadaniem władz samorządowych jest dążenie do zapewnienia określonego poziomu życia ludności lub odpowiedniego tempa jego przyrostu (Sekuła, A., 2005).

Jak już wspomniano, punktem wyjścia wszelkich działań zarządczych, podejmowanych przez władze lokalne na rzecz rozwoju gminy, jest strategiczny plan jej rozwoju. W związku z tym, za *barierę zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym* można uznać każdy czynnik, który istotnie i jednocześnie negatywnie wpływa na procesy zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym, co skutkuje ich nieprawidłowością, nieefektywnością, nieskutecznością lub nieobecnością (Sztando, A., 2011 s.107). Bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym, prowadzonego przez władze gminne, nie są wyłącznie barierami lokalnymi. Nie wszystkie z nich mają bowiem swoje źródło we własnościach układu lokalnego lub lokalnych podmiotów jego rozwoju. Niektóre mają pochodzenie w stosunku do nich egzogeniczne. Do najważniejszych barier, utrudniających prowadzenie działań na rzecz rozwoju lokalnego, można zaliczyć (szerzej Sztando, A., 2011):

- *bariery metodologiczne* – różne wady koncepcji zarządzania rozwojem lokalnym, polegające np. na ich niedostosowaniu do możliwości i potrzeb samorządów lokalnych (brak hierarchii celów, koncert życzeń, zbyt ogólne itp.);
- *bariery prawne* – niedoskonałości samorządowego systemu prawnego, skonstruowanego przez władze państwowe, dotyczące m.in. gospodarki finansowej gmin (np. istnienie obowiązujących gminy tzw. *reguł fiskalnych*);

- *bariery współpracy* – brak lub słabe więzi współpracy między władzami gminnymi a różnymi partnerami współdziałania strategicznego, takimi jak np. przedstawiciele społeczności lokalnej, podmioty gospodarcze, organizacje pozarządowe, związki zawodowe czy inne samorządy;
- *niedostatek lokalnego kapitału ludzkiego i społecznego*;
- *bariery finansowe* – niewystarczające środki na planowanie strategiczne i organizację procesów wdrażania strategii rozwoju, trudności w pozyskiwaniu środków ze źródeł zewnętrznych, brak zdolności kredytowej itd.;
- *bariery kadrowe* – dysponowanie przez gminy bardzo nieliczną grupą pracowników, posiadających wiedzę i doświadczenie w zakresie zarządzania strategicznego;
- *bariery informacyjne* – ograniczenia w dostępie do danych wykorzystywanych podczas konceptualizacji i aplikacji strategii rozwoju;
- *bariery wzorców* – częste przekonanie, że strategia rozwoju lokalnego jest dokumentem, który należy mieć co najwyżej do osiągnięcia niektórych celów promocyjnych lub jako załącznik do wniosku o udzielenie wsparcia finansowego, pochodzącego z funduszy Unii Europejskiej lub innych źródeł;
- *bariery wsparcia merytorycznego* – niska jakość usług świadczonych na rzecz samorządów lokalnych przez podmioty konsultingowe oraz słabości powiązań między sferą nauki a tymi samorządami;
- *cechy osobowe władz lokalnych* – niewiedza w zakresie zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym, awersja do ryzyka, nieufność wobec wszelkich planów długoterminowych, niska skłonność do delegowania kompetencji decyzyjnych w sprawach o znaczeniu strategicznym itp.

Jak wynika z powyższych rozważań, bariery finansowe, choć bardzo ważne, są jednymi z wielu barier lokalnych występujących w obszarze zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym, prowadzonym przez władze gminne.

W niniejszym opracowaniu skoncentrujemy się na analizie lokalnych, wewnętrznych barier finansowych rozwoju. Poprzez *bariery finansowe* rozumieć będziemy *te cechy systemu finansowego gminy, które utrudniają lub*

*uniemożliwiają finansowanie realizacji projektów na rzecz jej rozwoju, czyli inaczej, bariery finansowe to brak lub ograniczona zdolność finansowa danej gminy w kontekście zadań na rzecz jej rozwoju.*

Dla władz gminnych, planujących zrealizować określone zadania inwestycyjne, sprawą podstawową jest znajomość zdolności finansowej gminy. Chodzi tutaj o ustalenie poziomu środków, które w poszczególnych latach realizacji strategii rozwoju będą mogły być przeznaczony na wydatki inwestycyjne. Cel ten jest realizowany m.in. przez określenie dopuszczalnego i bezpiecznego poziomu zadłużenia czy ustalenie skutków zadłużenia. Ocena zdolności finansowej gminy ma podstawowe znaczenie z kilku ważnych powodów, a mianowicie:

- po pierwsze, w dłuższym okresie, podstawowym źródłem finansowania działań rozwojowych powinny być wolne środki finansowe, którymi gmina dysponuje. Środki ze źródeł zewnętrznych stanowić powinny jedynie uzupełnienie środków własnych;
- po drugie, aby uzyskać zewnętrzne środki zwrotne, gmina musi posiadać zdolność do obsługi tych zobowiązań;
- po trzecie, istnieją ustawowe limity, dotyczące zarówno wysokości zadłużenia, jak również wysokości obciążeń dochodów gminy obsługą zobowiązań.

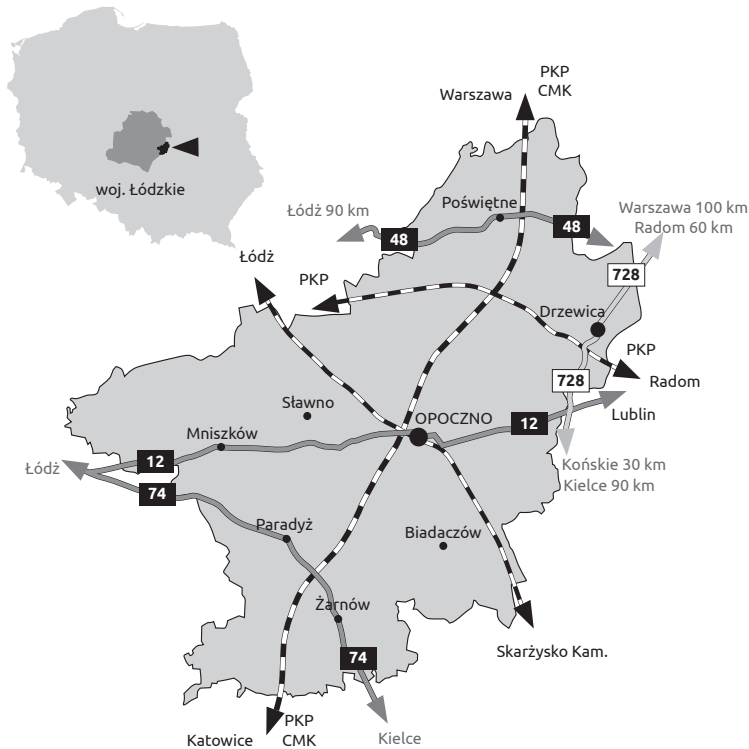
## CHARAKTERYSTYKA OBIEKTÓW BADAŃ

### Informacje ogólne

Powiat opoczyński leży na Wyżynie Kielecko-Sandomierskiej, obejmując obszar Wzgórz Opoczyńskich. Zajmuje teren o powierzchni 1039 km<sup>2</sup> i liczy około 80 tys. mieszkańców. W skład powiatu wchodzi dwa miasta: Opoczno i Drzewica oraz sześć gmin wiejskich: Białaczów, Mniszków, Paradyż, Poświętne, Sławno i Żarnów.

Niepowtarzalne walory przyrodnicze sprawiają, że Opoczyńskie zaliczane jest do najciekawszych pod względem krajobrazowym i przyrodniczym rejonów Polski. Liczne wapienne i piaskowcowe pagórki, przepiękne doliny rzek i uroczyska leśne, to charakterystyczne elementy opoczyńskiego krajobrazu.

Opczyńskie to region o charakterystycznych cechach, różniący się od innych grup etnicznych gwarą, strojem oraz specyfiką wielu elementów folkloru, a wszystkie cechy kultury ludowej składają się na odrębność regionalną Opcznian. Folklor opoczyński jest rozpoznawalny nie tylko w kraju, ale także za granicą. Badane gminy znacznie różnią się między sobą jeśli chodzi o liczbę ludności, sołectw czy powierzchni (tabela 1). Spośród 8 badanych gmin, 3 z nich to gminy małe (do 5 tys. mieszkańców), 3 – średniej wielkości (5-10 tys. mieszkańców), a 2 – to gminy większe (powyżej. 10 tys. mieszkańców). Dwie pierwsze grupy stanowią gminy wiejskie, natomiast ostatnia z nich to gminy miejsko-wiejskie. Wielkość gminy nie różnicuje jej pod względem cech społeczno-demograficznych.







Takie cechy badanych gmin, jak: powierzchnia, liczba sołectw, obciążenie osób w wieku produkcyjnym osobami w wieku nieprodukcyjnym nie wykazują związku z wielkością gminy. Poziom bezrobocia najniższy jest w gminach najmniejszych, a największy – w gminach średnich.

### Infrastruktura techniczna

Badane gminy znacznie się różnią pod względem rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej. Stosunkowo nieźle przedstawia się zaopatrzenie ludności powiatu opoczyńskiego w wodę. Odsetek ludności korzystającej z *sieci wodociągowej*, z wyjątkiem gminy Żarnów, był większy w porównaniu ze średnią w kraju na terenach wiejskich, która wynosiła ok 77%.

W przypadku instalacji odprowadzania ścieków, sytuacja gmin powiatu opoczyńskiego przedstawia się znacznie gorzej. Jedyne w połowie badanych gmin, odsetek ludności korzystających z instalacji kanalizacyjnej był wyższy niż średnia krajowa dla obszarów wiejskich (wynosząca 31%). Najgorzej pod tym względem wypada Poświętne, gdzie jedynie co dziesiąty mieszkaniec ma możliwość odprowadzania ścieków do kanalizacji.

**Tabela 1.** Ogólna charakterystyka gmin powiatu opoczyńskiego

Gmina	Liczba mieszkańców	Powierzchnia km <sup>2</sup>	Liczba sołectw	Ludność nieprod. /100 prod.	Bezrobotni		Ludność korzystająca z instalacji		
					Ogółem	w %	woda	kanalizacja	gaz
Poświętne	3313	141	15	67,8	179	9,1	87,7	10,1	0
Paradyż	4432	81	27	65,3	284	10,6	86,6	27,2	0
Mniszków	4705	124	29	64,7	246	8,6	82,7	26,7	0,3
Białaczów	5396	115	14	68,4	567	16,1	82,0	36,4	0,1
Żarnów	6119	141	30	64,2	422	11,3	66,8	22,9	8,8
Sławno	7538	129	33	65,6	463	10,2	79,0	49,8	27,9
Drzewica	10 815	118	17	64,9	856	13,0	84,7	66,5	0,1
Opoczno	35 199	191	34	55,2	2333	10,3	86,4	62,1	26,8
Ogółem powiat	77 517	1040	199	60,7	5350	11,0	83,4	50,2	15,5

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie: *Vademecum Samorządowca 2013*, Urząd statystyczny w Łodzi.

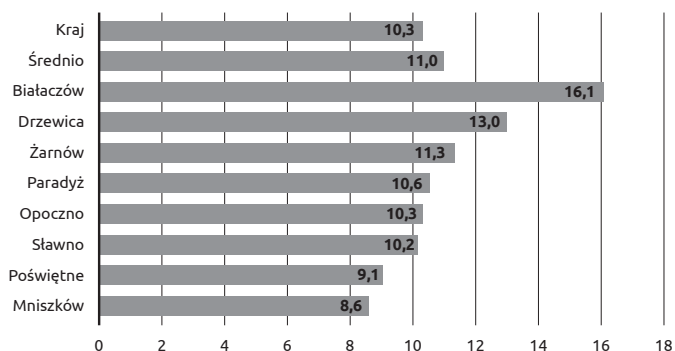
Najslabiej natomiast wypadają badane gminy jeśli chodzi o odsetek ludności korzystającej z sieci gazowej. W zasadzie, oprócz gmin Sławno i Opoczno, w pozostałych albo w ogóle nie ma instalacji gazowej, albo możliwość korzystania z niej ma jedynie symboliczny odsetek mieszkańców. Dla porównania, średnio w kraju, na terenach wiejskich z instalacji gazowych korzystało prawie 22% osób.

Największy odsetek ludności korzystającej z instalacji infrastruktury technicznej jest w gminie miejsko-wiejskiej Opoczno, a najmniejszy – w gminie wiejskiej Poświętne. W pozostałych jednostkach w zasadzie nie ma zależności między wielkością gminy pod względem ludności a poziomem infrastruktury technicznej.

## Bezrobocie

Bezrobocie jest jednym z istotnych problemów badanych gmin. W roku 2013 zarejestrowanych było 5 350 bezrobotnych – bez pracy była więc co dziewiąta osoba w wieku produkcyjnym. Poziom bezrobocia rejestrowanego w powiecie opoczyńskim był wyższy niż w kraju (rys.1). Jednakże pod tym względem badane gminy się bardzo różniły. Najniższy poziom bezrobocia odnotowano w gminach Poświętne i Mniszków (znacznie poniżej średniej krajowej), a najwyższy – w gminie Białaczów.

**Rys.1.** Udział bezrobotnych zarejestrowanych w roku 2013 w ogólnej liczbie osób w wieku produkcyjnym (w %)



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie *Vademecum Samorządowca 2013*, Urząd statystyczny w Łodzi.

W połowie badanych gmin, poziom bezrobocia był wyższy niż średnia dla kraju.

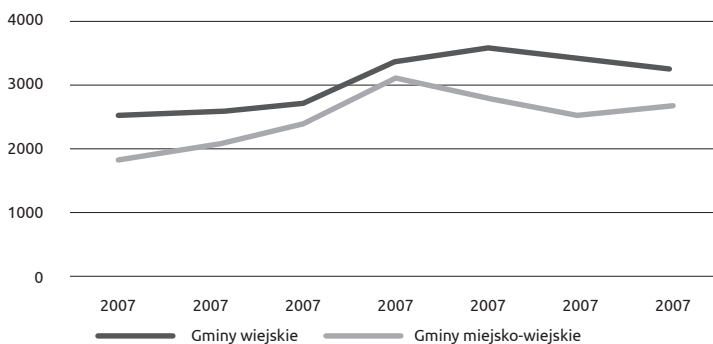
Istotny wpływ na sytuację finansową gospodarstw domowych, oprócz poziomu bezrobocia, ma obciążenie osób pracujących osobami w wieku nieprodukcyjnym. Średnio, w badanych gminach, w roku 2013, na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadało 60,7 osób w wieku nieprodukcyjnym (kraj 57,6). Poziom tego wskaźnika w 7 na 8 badanych gmin był wyższy niż w kraju. Najtrudniejsza sytuacja w tym zakresie wystąpiła w gminie Białaczów (68,4), a najkorzystniejsza – w gminie Opoczno (55,2).

## Sytuacja finansowa

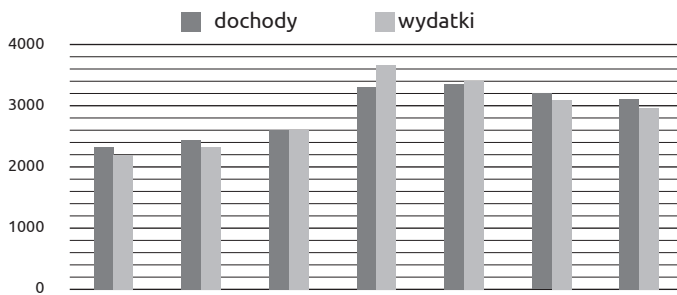
W powiecie opoczyńskim, w latach 2007-2013, podobnie jak w kraju, przeciętnie wyższy poziom dochodów występował w gminach wiejskich niż miejsko-wiejskich (rys.1). Dochody per capita charakteryzowały się dużą zmiennością zarówno w czasie, jak i w przestrzeni. Systematyczny wzrost dochodów w gminach wiejskich występował w okresie 2007-2011. Natomiast w ostatnich dwóch latach widoczny jest odczuwalny spadek tej wielkości. Przeciętny, najwyższy poziom dochodów dla badanego okresu występował w gminach Sławno i Paradyż, a najniższy – w gminach Drzewica i Opoczno. Generalnie nie zaobserwowano wyraźnego związku między wielkością gminy pod względem liczby jej mieszkańców a wysokością dochodów per capita. Najwyższy poziom dochodów w analizowanym okresie występował bowiem w gminach o średniej wielkości (5000-10 000 osób), a najniższy – w gminach największych (powyżej 10 000 osób).

W roku 2013, w porównaniu do roku 2007, dochody per capita w gminach powiatu opoczyńskiego były wyższe średnio o 33%. W porównaniu ze średnią dla kraju, w roku 2013, dochody per capita w badanych gminach wiejskich były wyższe (odpowiednio 3 529 zł wobec 3 228 zł), a w gminach miejsko-wiejskich – niższe (odpowiednio 2 786 zł wobec 3 037 zł).

**Rys.1.** Dochody *per capita* w badanych gminach wiejskich i miejsko-wiejskich (w zł)



**Rys.2** Dochody i wydatki per capita w badanych gminach ogółem (w zł)



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych GUS.

W zasadzie poziom i kierunek zmian wydatków per capita był podobny, jak w przypadku dochodów. Tutaj także występowało zjawisko zróżnicowania ich poziomu tak w czasie, jak i w przestrzeni. Z wyjątkiem lat 2010-2011, poziom wydatków badanych gmin był niższy od poziomu dochodów. Świadczyć to może o rozsądnej, dość ostrożnej polityce zarządzania finansami badanych gmin (rys.2).

W porównaniu ze średnią dla kraju, w roku 2013 wydatki per capita w badanych gminach były niższe zarówno w gminach wiejskich (3 048 zł wobec 3 197 zł), jak również w gminach miejsko-wiejskich (odpowiednio 2 667 zł wobec 3 027 zł).

## OCENA MOŻLIWOŚCI FINANSOWANIA INWESTYCJI

Z perspektywy możliwości generowania procesów rozwojowych, gminy są najważniejszymi jednostkami samorządu terytorialnego, a ich zdolność inwestycyjna jest jednym z kluczowych czynników stymulowania procesów rozwoju lokalnego. Można wyodrębnić pewną grupę podstawowych wskaźników finansowych, które określają możliwości finansowania inwestycji przez gminy. Celem przeprowadzonej w opracowaniu analizy jest określenie i ocena możliwości gmin powiatu opoczyńskiego w zakresie finansowania inwestycji. Chodzi tu o ustalenie, czy i w jakim zakresie możliwości finansowania inwestycji są barierami rozwoju gmin. Analiza tego obszaru działalności gminy może być użyteczna, w szczególności w przypadku ubiegania się danej jednostki samorządu teryto-

rialnego o środki z unijnych funduszy strukturalnych lub innych źródeł zewnętrznych. Do oceny zostały wykorzystane następujące wskaźniki:

- W1 – Udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin;
- W2 – Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem;
- W3 – Wskaźnik samofinansowania;
- W4 – Udział zobowiązań w dochodach ogółem;
- W5 – Obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia;
- W6 – Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem.

## Udział dochodów własnych w dochodach ogółem

Posiadanie dochodów własnych zwiększa samodzielność władz samorządowych. Ponadto, dochody te charakteryzują się stosunkowo najwyższą stabilnością, przewidywalnością, a przede wszystkim możliwością bezpośredniego oddziaływania na ich wysokość. Środki pochodzące z transferów budżetowych, powinny stanowić jedynie uzupełnienie własnych źródeł dochodów. Tymczasem, zarówno w badanych gminach, jak również w całej Polsce jest odwrotnie – to dochody własne są jedynie dodatkiem do transferów budżetowych.

Generalnie należy stwierdzić, iż udział dochodów własnych w dochodach ogółem badanych gmin powiatu opoczyńskiego, w większości przypadków jest niski, a zarazem niższy niż średnia krajowa dla danego typu gmin.

**Tabela 2.** Udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin

Gmina	W1 (Dw/Do)							2013:2007	2013:2007
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	średnio	zmiana w pp
Poświętne	22,3%	20,2%	18,1%	14,3%	20,4%	17,7%	22,3%	19,3%	0,0%
Paradyż	30,6%	28,5%	22,8%	14,4%	21,0%	23,7%	34,1%	25,0%	3,5%
Mniszków	28,8%	31,9%	31,8%	49,4%	48,5%	44,1%	35,6%	38,6%	6,9%
Białaczów	24,4%	24,5%	20,6%	15,9%	18,7%	22,6%	22,8%	21,4%	-1,6%
Żarnów	18,5%	24,2%	25,1%	34,9%	19,7%	19,9%	23,3%	23,7%	4,8%
Sławno	46,1%	39,9%	29,4%	22,7%	18,7%	24,1%	33,3%	29,8%	-12,8%
Badane gminy	28,4%	27,2%	24,6%	25,3%	24,5%	25,3%	28,6%	26,3%	0,2%
Kraj gminy wiejskie	36,0%	35,7%	33,3%	32,9%	34,0%	33,8%	35,6%	26,4%	0,8%
Drzewica	24,7%	24,4%	23,6%	22,7%	22,7%	24,2%	23,1%	23,6%	-1,6%
Opoczno	54,0%	51,3%	47,6%	37,0%	40,1%	43,4%	48,0%	45,9%	-6,0%
Badane gminy	39,4%	37,9%	35,6%	29,9%	31,4%	33,8%	35,6%	34,8%	-3,8%
Kraj gminy wiejskie	45,4%	45,5%	42,8%	41,7%	42,7%	43,7%	45,6%	43,9%	0,2%

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

W latach 2007-2013, średni udział dochodów własnych w dochodach ogółem, w porównaniu ze średnią dla kraju, był niższy w badanych gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. W analizowanym okresie, zmiany w zakresie wysokości tego wskaźnika miały *różnokierunkowy charakter* w zależności od danej gminy i danego roku. W roku 2013, w porównaniu do roku 2007, w połowie badanych gmin, jego wielkość wzrosła, a w drugiej połowie – zmalała. Wysokość wskaźnika udziału dochodów własnych najbardziej wzrosła w gminie Mniszków, natomiast najbardziej spadła w gminie Sławno.

W roku 2013, wartość wskaźnika udziału dochodów własnych, w porównaniu ze średnią krajową, była niższa zarówno w gminach wiejskich, jak i miejsko-wiejskich. Badane gminy różniły się między sobą znacznie pod względem wysokości analizowanego wskaźnika. I tak najwyższy jego poziom występował w miejsko-wiejskiej gminie Opoczno, natomiast najniższy – w wiejskiej gminie Poświętne. Struktura badanych gmin wg wysokości wskaźnika udziału dochodów własnych przedstawiała się w roku 2013 następująco: 20-25% – 4 gminy, 30-40% – 3 gminy, pow. 40% – 1 gmina. Potwierdza to tezę o bardzo niskim udziale dochodów własnych w dochodach ogółem większości gmin powiatu opoczyńskiego.

### **Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem**

Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi jest określona jako wynik bieżący, który w przypadku osiągnięcia wartości dodatnich określany jest jako *nadwyżka operacyjna* (odpowiednio *deficyt operacyjny* w przypadku ujemnego wyniku bieżącego). Wynik budżetu bieżącego wskazuje, czy jednostka samorządu terytorialnego jest w stanie pokryć wydatki bieżące dochodami bieżącymi. Nadwyżka operacyjna daje gminie możliwość realizacji nowych przedsięwzięć majątkowych, zarówno bezpośrednio, przeznaczając tę kwotę na inwestycje, lub pośrednio, spłacając wcześniej zaciągnięte zobowiązania na cele inwestycyjne. Nadwyżka operacyjna informuje o występowaniu w gminie środków finansowych możliwych do przeznaczenia na finansowanie wydatków inwestycyjnych, bez konieczności zmniejszenia stanu majątku czy zaciągania zobowiązań.

Wskaźnik W2 – udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, określa stopień w jakim jednostka mogłaby zaciągnąć nowe zobowiązania w stosunku do osiąganych dochodów. Im wyższa jest wartość tego wskaźnika, tym większe są możliwości inwestycyjne lub większa możliwość zwiększenia wydatków bieżących. Ujemna wartość wskaźnika wskazuje natomiast, iż gmina nie wypracowuje nadwyżki operacyjnej, tj. dochody bieżące nie wystarczają na pokrycie wydatków bieżących. W takiej sytuacji jednostka ta jest zmuszona do ich pokrycia za pośrednictwem emisji długu bądź sprzedaży posiadanej majątku.

Sytuacja pod tym względem w badanych gminach powiatu opoczyńskiego jest niezła. We wszystkich latach analizowanego okresu, wartość tego wskaźnika była dodatnia (tab. 2). Ujemna wartość tego wskaźnika wystąpiła w analizowanym okresie tylko jeden raz, w gminie miejsko-wiejskiej Opoczno. Spowodowane to było w głównej mierze niższym niż zakładano wzrostem dochodów tej jednostki.

**Tabela 3.** Udział nadwyżki operacyjnej w stosunku do dochodów ogółem

Gmina	W2 (No/Do)							2013-2007	2013:2007
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	średnio	zmiana w pp
Poświętne	14,5%	15,3%	15,2%	8,8%	7,6%	6,3%	8,3%	10,9%	-6,2%
Paradyż	12,6%	15,3%	14,5%	5,9%	10,5%	13,2%	16,4%	12,6%	3,7%
Mniszków	13,2%	13,1%	4,9%	8,6%	4,8%	8,3%	13,9%	9,5%	0,7%
Białaczów	18,6%	21,1%	16,5%	6,0%	9,7%	9,8%	8,2%	12,8%	-10,4%
Zarnów	12,2%	18,5%	15,1%	8,9%	7,6%	9,8%	15,3%	12,5%	3,1%
Ślawno	6,7%	15,2%	13,9%	10,8%	6,8%	7,7%	12,3%	10,5%	5,7%
Badane gminy	13,0%	16,4%	13,4%	8,2%	7,8%	9,2%	12,4%	11,5%	-0,6%
Kraj gminy wiejskie	11,6%	12,8%	10,8%	7,4%	7,2%	8,6%	9,8%	9,7%	1,8%
Drzewica	20,9%	22,9%	20,8%	12,4%	13,4%	14,6%	12,0%	16,7%	-8,9%
Opoczno	12,5%	12,5%	4,4%	-1,4%	1,7%	3,2%	7,4%	5,7%	-5,1%
Badane gminy	16,7%	17,7%	12,6%	5,5%	7,5%	8,9%	9,7%	11,2%	-7,0%
Kraj gminy wiejskie	10,4%	10,9%	8,3%	4,9%	6,0%	6,9%	8,3%	8,0%	-2,1%

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

Ponadto, w latach 2007-2013, średnio, udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, w porównaniu ze średnią dla kraju, był wyższy w badanych gminach wiejskich oraz miejsko-wiejskich. W analizowanym okresie, zmiany w zakresie wysokości tego wskaźnika miały różnokierunkowy charakter w zależności od roku i gminy. W roku 2013, w porównaniu do roku 2007, w połowie badanych gmin udział nadwyżki operacyjnej był większy, natomiast w drugiej



połowie – mniejszy. Wysokość wskaźnika udziału nadwyżki operacyjnej najbardziej wzrosła w gminie Sławno, a najbardziej spadła w gminie Białaczów.

W roku 2013, wartość wskaźnika udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, w porównaniu ze średnią krajową, była wyższa zarówno w gminach wiejskich, jak również miejsko-wiejskich. Badane gminy różniły się między sobą znacznie pod względem wysokości analizowanego wskaźnika. I tak najwyższy jego poziom występował w gminie wiejskiej Paradyż – zaliczanej do gmin małych, natomiast najniższy – w gminie miejsko-wiejskiej Opoczno, zaliczanej do gmin dużych. Struktura badanych gmin wg wysokości wskaźnika udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, przedstawiała się następująco: do 10 % – 3 gminy, 10-15% – 3 gminy, pow. 15% – 2 gminy.

### **Wskaźnik samofinansowania**

Wskaźnik samofinansowania  $W_3$ , wyliczany jest jako udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w wydatkach majątkowych (w %). Jego wartość obrazuje stopień, w jakim gmina finansuje inwestycje środkami własnymi, czyli zdolność do samofinansowania. Jego poziom powinien być wyższy lub co najmniej równy 100, ponieważ przyjmuje się, że przewaga kapitałów własnych nad obcymi zapewnia danej gminie nie tylko niezależność i płynność finansową, ale jest także objawem bezpiecznego zarządzania jej finansami. Należy zaznaczyć, iż w przypadku sprzyjających warunków do inwestowania, zachowawcze zarządzanie strukturą kapitału powoduje utratę korzyści w zakresie jej rozwoju, które gmina mogłaby osiągnąć, inwestując pozyskany kapitał obcy.

Generalnie, im wyższa jest wartość wskaźnika  $W_3$ , tym mniejsze jest ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia, jednak jego wysoka wartość może również świadczyć o niskim poziomie realizowanych inwestycji w stosunku do własnych możliwości.

Sytuacja w tym zakresie w większości gmin powiatu opoczyńskiego jest dobra, o czym świadczy dość wysoka wartość wskaźnika samofinansowania.

Przeciętny poziom wskaźnika samofinansowania w latach 2007-2013, w porównaniu ze średnią dla kraju, był wyższy zarówno w badanych gminach wiejskich, jak i miejsko-wiejskich. W analizowanym okresie, zmiany w zakresie wysokości tego wskaźnika miały różnokierunkowy charakter.

**Tabela 4.** Wskaźnik samofinansowania

Gmina	W3 (No+Dm/Wm)							2013-2007	2013:2007
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	średnio	zmiana w pp
Poświętne	120,8%	113,7%	92,3%	51,6%	1015,5%	660,0%	122,7%	311,1%	1,9%
Paradyż	257,4%	98,6%	266,6%	88,4%	109,3%	79,6%	166,9%	152,4%	-90,5%
Mniszów	150,3%	102,6%	49,5%	69,8%	47,1%	488,6%	158,5%	152,3%	8,2%
Białaczów	94,9%	128,4%	89,0%	66,5%	175,8%	264,7%	68,6%	126,8%	-26,2%
Żarnów	317,4%	154,5%	116,7%	63,6%	71,8%	66,5%	289,7%	154,4%	-27,7%
Sławno	80,2%	156,3%	129,6%	67,1%	100,0%	91,6%	185,8%	115,8%	105,6%
Badane gminy	170,2%	125,7%	124,1%	67,8%	253,3%	275,2%	165,4%	168,8%	-4,8%
Kraj gminy wiejskie	152,6%	127,3%	109,3%	67,8%	79,8%	109,0%	111,6%	107,6%	-41,0%
Drzewica	182,4%	138,6%	121,4%	66,4%	133,0%	98,6%	109,5%	121,4%	-72,9%
Opoczno	137,2%	142,3%	29,5%	54,1%	52,2%	87,3%	221,5%	103,5%	84,4%
Badane gminy	159,8%	140,4%	75,5%	60,3%	92,6%	93,0%	165,5%	112,4%	5,7%
Kraj gminy wiejskie	134,0%	115,5%	90,6%	60,6%	84,8%	131,2%	152,3%	109,9%	18,3%

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

W roku 2013, w porównaniu do roku 2007, w połowie badanych gmin jego wielkość wzrosła, a w połowie badanych gmin zmalała. Najbardziej wysokość wskaźnika samofinansowania wzrosła w gminie Sławno, natomiast najbardziej spadła w gminie Paradyż.

W roku 2013, wskaźnik samofinansowania w porównaniu ze średnią krajową był wyższy zarówno w gminach wiejskich, jak również miejsko-wiejskich. Badane gminy różniły się między sobą znacznie pod względem wysokości analizowanego wskaźnika. I tak, najwyższy jego poziom występował w gminach Żarnów oraz Opoczno, natomiast najniższy w gminie Białaczów. Struktura badanych gmin wg wysokości wskaźnika zadłużenia w roku 2013, przedstawiała się następująco: do 100% – 1 gmina, 100-150% – 2 gminy, 150-200 – 3 gminy, pow. 200% – 2 gminy. Kilkakrotnie miały miejsce ekstremalne sytuacje, w których, w analizowanym okresie, wskaźnik samofinansowania znacznie przekraczał 200%. Sygnalizować to może o niskim poziomie realizowanych przez dane gminy inwestycji w stosunku do ich możliwości budżetowych. Natomiast relatywnie niski wskaźnik samofinansowania, który kilkakrotnie odnotowano w badanym okresie, wynikał w głównej mierze z dużego zakresu inwestycji realizowanych przez dane gminy. Uzupełniały one swoje środki własne środkami ze źródeł zewnętrznych.

## Udział zobowiązań w dochodach ogółem

Duży zakres zadań, wynikający ze strategii rozwoju gmin, przy jednoczesnym ograniczonym zasobie finansowych środków do dyspozycji, powoduje konieczność korzystania ze zwrotnych zewnętrznych źródeł finansowania. W efekcie tych działań powstają zobowiązania. Aby jednostki samorządu terytorialnego nie mogły się nadmiernie zadłużać (co mogłoby skutkować niemożnością bieżącej obsługi zobowiązań) wprowadzono w tym zakresie tzw. regułę fiskalną. Zgodnie bowiem z przepisem art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, obowiązującym do końca 2013 r., łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki.

Przeciętny poziom zadłużenia w latach 2007-2013 był niższy w porównaniu ze średnią dla kraju w badanych gminach wiejskich, jak i miejsko-wiejskich. W analizowanym okresie, zmiany w zakresie obciążenia gmin miały różnokierunkowy charakter. W roku 2013, w porównaniu do roku 2007, w połowie badanych gmin poziom zadłużenia wzrósł, a w połowie – zmalał. Najbardziej wzrosło zadłużenie w gminie Mniszków, natomiast najbardziej spadło w gminie Drzewica.

**Tabela 5.** Udział zobowiązań w dochodach ogółem

Gmina	W3 (No+Dm/Wm)							2013:2007	2013:2007
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	średnio	zmiana w pp
Poświętne	10,8%	4,7%	10,4%	32,7%	32,0%	7,1%	6,7%	14,9%	-4,1%
Paradyż	12,3%	10,3%	5,5%	6,7%	6,8%	15,2%	8,2%	9,3%	-4,1%
Mniszków	32,6%	28,0%	38,7%	48,1%	75,7%	54,2%	54,0%	47,3%	21,4%
Białaczów	23,7%	23,4%	15,0%	31,0%	16,2%	16,8%	20,3%	20,9%	-3,4%
Żarnów	16,7%	14,8%	11,1%	21,9%	30,5%	39,6%	24,8%	22,8%	8,2%
Sławno	18,2%	11,1%	7,7%	21,1%	13,9%	23,0%	19,1%	16,3%	0,9%
Badane gminy	19,0%	15,3%	14,7%	26,9%	29,2%	26,0%	22,2%	21,9%	3,1%
Kraj gminy wiejskie	14,4%	13,8%	17,2%	26,9%	30,6%	28,8%	27,8%	22,8%	13,4%
Drzewica	21,2%	14,6%	9,9%	5,4%	3,1%	13,1%	9,6%	11,0%	-11,6%
Opatoczno	8,6%	6,3%	29,3%	40,4%	58,3%	62,8%	57,9%	37,7%	49,3%
Badane gminy	14,9%	10,4%	19,6%	22,9%	30,7%	38,0%	33,7%	24,3%	18,8%
Kraj gminy wiejskie	19,5%	18,7%	23,9%	32,7%	27,1%	35,8%	34,6%	28,9%	15,1%

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

W roku 2013<sup>4</sup>, średnio, wskaźnik zadłużenia w porównaniu ze średnią krajową był niższy zarówno w gminach wiejskich, jak również miejsko-wiejskich. Jednakże badane gminy różniły się między sobą znacznie pod

względem wysokości tego wskaźnika. I tak najwyższy poziom zadłużenia występował w gminach Mniszków oraz Opoczno, natomiast najniższy – w gminach Poświętne 6,7% oraz Paradyż. Struktura badanych gmin wg wysokości wskaźnika zadłużenia w roku 2013 przedstawiała się następująco: 10,0 % – 3 gminy, 20 – 25% – 3 gminy, pow. 50% – 2 gminy.

Generalnie należy stwierdzić, iż oprócz dwóch gmin, w pozostałych badanych jednostkach wskaźnik zadłużenia kształtuje się na niskim poziomie.

## Obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia

W analizowanym okresie mieliśmy do czynienia z obowiązującą JST tzw. regułą fiskalną. Zgodnie bowiem z art. 169 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, kosztów obsługi długu itp., nie mogła przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego.

**Tabela 6.** Obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia

Gmina	W3 (No+Dm/Wm)							2013:2007	2013:2007
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	średnio	zmiana w pp
Poświętne	9,0%	8,1%	2,4%	5,4%	8,3%	19,3%	3,7%	8,0%	-5,3%
Paradyż	12,8%	2,8%	4,4%	1,5%	3,2%	2,5%	8,5%	5,1%	-4,3%
Mniszków	5,6%	5,0%	12,6%	5,5%	8,4%	28,9%	15,6%	11,7%	10,0%
Białaczów	4,8%	6,4%	4,2%	3,7%	11,9%	3,5%	12,6%	6,7%	7,8%
Żarnów	29,6%	6,6%	4,6%	4,3%	6,8%	16,4%	16,5%	12,1%	-13,1%
Ślawno	6,8%	16,3%	12,3%	2,2%	5,2%	8,8%	10,8%	8,9%	3,9%
Badane gminy	11,4%	7,6%	6,8%	3,8%	7,3%	13,2%	11,3%	8,8%	-0,2%
Kraj gminy wiejskie	5,2%	4,4%	4,1%	4,9%	8,1%	9,2%	8,9%	6,4%	3,7%
Drzewica	3,8%	6,5%	3,3%	3,5%	1,6%	1,0%	3,0%	3,2%	-0,8%
Opoczno	5,5%	2,3%	2,1%	7,9%	6,4%	10,3%	13,2%	6,8%	7,7%
Badane gminy	4,6%	4,4%	2,7%	5,7%	4,0%	5,7%	8,1%	5,0%	3,4%
Kraj gminy wiejskie	6,2%	5,5%	5,0%	5,9%	8,0%	9,4%	9,7%	7,1%	3,5%

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

Przeciętnie, obciążenie obsługą zadłużenia w latach 2007-2013, w porównaniu ze średnią dla kraju, było w badanych gminach wiejskich wyższe, a w gminach miejsko-wiejskich niższe. W analizowanym okresie, zmiany w zakresie obciążenia gmin miały różnokierunkowy charakter. W roku 2013, w porównaniu do roku 2007, w połowie badanych gmin obciążenie obsługą zadłużenia zwiększyło się, a w połowie gmin zmniejszyło. Najbardziej wzrosło w gminie Mniszków, a najbardziej spadło w gminie Żarnów.

W roku 2013, średnio, w badanych gminach wiejskich, poziom obciążenia dochodów obsługą zadłużenia był wyższy niż w kraju, a gmin miejsko-wiejskich niższy. Zróżnicowanie badanych gmin w tym zakresie było duże. Najwyższy poziom obciążenia obsługą zadłużenia występował w gminach Żarnów oraz Mniszków, natomiast najniższy w gminach Drzewica oraz Poświętne. Struktura badanych gmin wg poziomu obciążenia dochodów obsługą zadłużenia przedstawiała się następująco: do 5 % – 2 gminy, 5-10% – 1 gmina, 10-15% – 3 gminy, pow. 15% – 2 gminy (przekroczenie kryterium fiskalnego). Po skorygowaniu wielkości obciążeń o zobowiązania gmin na projekty unijne, poziom obciążeń ich dochodów nieco się obniżył. W tym przypadku wszystkie badane jednostki spełniają kryterium fiskalne.

### Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem

W gminach powiatu opoczyńskiego, w wydatkach majątkowych, prawie wyłącznie miały udział wydatki inwestycyjne, gdyż stanowiły blisko 100%, Podobna sytuacja występowała w analizowanym okresie w całym kraju, gdzie udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach majątkowych gmin wiejskich stanowił prawie 99%, natomiast gmin miejsko-wiejskich ok. 97%.

Stosunkowo korzystną sytuację w zakresie możliwości współfinansowania inwestycji ze środków budżetowych gmin potwierdza także relacja wydatków majątkowych do wydatków ogółem (wskaźnik W6). W analizowanym okresie, udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem charakteryzował się dużym zróżnicowaniem zarówno w czasie, jak i przestrzeni.

**Tabela 7.** Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem

Gmina	W3 (No+Dm/Wm)							2013:2007	2013:2007
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	średnio	zmiana w pp
Poświętne	20,2%	20,2%	19,3%	45,0%	1,4%	0,5%	8,3%	16,4%	-3,8%
Paradyż	10,5%	23,4%	6,6%	36,0%	25,3%	34,8%	16,4%	21,9%	11,3%
Mniszków	11,3%	16,9%	22,5%	41,2%	44,3%	6,6%	13,9%	22,4%	11,0%
Białaczów	22,5%	19,1%	34,6%	36,5%	14,8%	4,4%	8,2%	20,0%	-2,5%
Żarnów	16,6%	16,0%	14,2%	37,0%	16,3%	33,7%	15,3%	21,3%	4,7%
Stawno	45,6%	19,8%	14,8%	43,2%	54,5%	37,4%	12,3%	32,5%	-13,1%
Badane gminy	21,1%	19,2%	18,7%	39,8%	26,1%	19,6%	12,4%	22,4%	1,3%
Kraj gminy wiejskie	16,1%	17,6%	21,1%	23,9%	21,6%	16,8%	15,3%	18,4%	2,8%
Drzewica	14,3%	20,6%	19,0%	24,5%	12,1%	17,8%	12,0%	17,2%	2,9%
Opoczno	13,3%	12,7%	26,3%	36,2%	30,7%	10,5%	7,4%	19,6%	6,3%
Badane gminy	13,8%	16,6%	22,6%	30,4%	21,4%	14,2%	9,7%	18,4%	4,6%
Kraj gminy wiejskie	16,2%	17,4%	20,6%	24,9%	22,2%	17,2%	16,3%	19,3%	3,1%

**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

Przeciętnie, udział wydatków majątkowych w latach 2007-2013, w porównaniu ze średnią dla kraju był w badanych gminach wiejskich wyższy, a w gminach miejsko-wiejskich niższy. Obciążenie budżetów gmin wydatkami inwestycyjnymi okazało się bardzo zróżnicowane. Najwyższy udział wydatków majątkowych w analizowanym okresie był w gminie Sławno, a najniższy w gminie Poświętne.

Największy udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem zarówno w kraju, jak i w badanej grupie gmin był w roku 2010. Jednocześnie w roku tym, jako jedynym w całym okresie, zróżnicowanie badanych gmin w tym obszarze było najmniejsze. Natomiast od roku 2011, zaobserwować można systematyczny spadek wartości analizowanego wskaźnika zarówno dla kraju, jak i badanych gmin powiatu opoczyńskiego. Do głównych przyczyn powodujących występowanie tej tendencji zaliczyć można m.in.: zmniejszenie bezzwrotnych środków ze źródeł zagranicznych przekazywanych gminom, zmniejszenie dotacji na inwestycje, ograniczone możliwości zaciągania przez niektóre gminy nowych kredytów czy przedłużające się procedury przetargowe.

W roku 2013, w porównaniu ze średnią krajową, udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem był niższy zarówno w badanych gminach wiejskich, jak i miejsko-wiejskich. Zróżnicowanie badanych gmin w tym zakresie było duże. Najwyższą wartość miał analizowany wskaźnik w gminie Paradyż, a najniższą w gminie Białaczów. Struktura badanych gmin wg udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, w roku 2013, przedstawiała się następująco: do 10 % – 3 gminy, 10-15% – 3 gminy, 15% i więcej – 2 gminy.

Można postawić tezę, iż istnieje pewien minimalny poziom dochodów własnych, który jest warunkiem koniecznym systematycznego inwestowania. Zaobserwowano bowiem, iż gminy w których dochody własne w przeliczeniu na 1 mieszkańca nie przekraczają średniej dla badanej populacji, nie są w stanie inwestować ani dużo, ani systematycznie. W warunkach niewystarczającego poziomu otrzymywanej z budżetu państwa subwencji ogólnej (przeznaczonej głównie na realizację zadań z dziedziny edukacji), większość ich wydatków pochłaniają potrzeby bieżące, a zwłaszcza dofinansowywane z dochodów własnych szkolnictwo podstawowe.

## Indywidualny wskaźnik zadłużenia – potencjalne zagrożenia

Do końca 2013 r. obowiązują przepisy, zgodnie z którymi przypadające w danym roku raty kredytów i pożyczek, wykup obligacji wraz z odsetkami oraz koszty gwarancji i poręczeń nie mogą być wyższe niż 15% planowanych w danym roku budżetowym dochodów. Od 2014 r. limit ten będzie ustalany indywidualnie dla każdej jednostki samorządu terytorialnego, na podstawie danych z budżetów z trzech lat poprzedzających dany rok budżetowy. Nowe reguły limitowania zadłużenia samorządu terytorialnego zostały ustanowione w art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. (Dz. U. nr 157, poz. 1240).

Indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego stanowi, że w danym roku budżetowym wartość spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi do dochodów ogółem budżetu nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu. Wprowadzenie nowej konstrukcji wskaźnika miało zrealizować dwa podstawowe cele (szerzej druk 1181, Sejm VI kadencji):

- znieść ograniczenia wiążące do 2013 r. jednostki samorządu terytorialnego o znacznym potencjale rozwojowym, dla których zaciąganie nawet dość znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej;
- zdyscyplinować jednostki, których wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek.

Wartość indywidualnego wskaźnika zadłużenia będzie zależeć od: wielkości dochodów osiągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kwoty uzyskiwanych przez nią dochodów ze sprzedaży mienia, a także od skali wydatków ponoszonych na działalność bieżącą. Oznacza to, że tylko wpływając na te czynniki, gminy będą mogły oddziaływać na dopuszczalny prawem poziom własnego zadłużenia.

Biorąc to pod uwagę należy stwierdzić, iż możliwości badanych gmin w tym zakresie są w zasadzie bardzo ograniczone. Świadczy o tym bardzo niski udział w dochodach ogółem dochodów własnych (na wysokość których w pewnym stopniu gmina ma wpływ), brak lub niewielkie moż-

liwości uzyskiwania dochodów ze sprzedaży mienia, a także wysoki udział w wydatkach bieżących wydatków na wynagrodzenia (ponad 50%), na wysokość których często gminy nie mają wpływu (np. wynagrodzenia nauczycieli). Należy więc postawić tezę, iż *indywidualny wskaźnik zadłużenia*, obowiązujący od 2014 r., w zasadzie *będzie niekorzystny dla większości gmin powiatu opoczyńskiego*.

Tezę tę potwierdzają różne analizy specjalistów oraz instytucji publicznych. Według nich, nowe limity zadłużenia, w porównaniu do nadal obowiązujących, okazują się generalnie mało korzystnym rozwiązaniem dla większości JST. I tak, według Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, analiza danych finansowych za lata 2009-2011 wskazuje, iż nowy wskaźnik limitu zadłużenia znacznie obniży możliwości zadłużania się samorządów. Jeżeli wspomniany wskaźnik obowiązywałby w 2012 r., to 75 gmin nie mogłoby w 2012 r. dokonać żadnych spłat zaciągniętych już zobowiązań, gdyż ich indywidualne limity spłat zadłużenia są równe zeru lub ujemne. Nowy wskaźnik limitu zadłużenia będzie korzystniejszy jedynie dla 220 gmin (szerzej Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, 2012). Podobnego zdania są specjaliści z Regionalnych Izb Obrachunkowych. Według Krajowej Rady RIO nowe rozwiązania, gdyby obowiązywały już w 2012 r., byłyby korzystniejsze wyłącznie dla 227 JST, tj. 8,1% ogółu. Ponadto, jak wynika z analiz przeprowadzonych przez tą instytucję, w 2012 roku 108 JST (3,8% ogółu) – 75 gmin, 31 powiatów i 2 miasta na prawach powiatu, nie mogłoby dokonywać spłaty zaciągniętych zobowiązań z uwagi na ujemną wartość indywidualnego limitu zadłużenia (szerzej Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, 2012).

Ponadto, wprowadzony wskaźnik wywiera również określony wpływ na decyzje samorządów. Jego konstrukcja zachęca do wydłużenia okresu spłaty długu. Może również utrudniać wcześniejszą spłatę zobowiązań, nawet jeżeli samorząd ma faktyczną zdolność finansową i środki na ten cel. Skrajnym przypadkiem, zasygnalizowanym wyżej, jest brak formalnej możliwości dokonania spłat mimo istnienia zobowiązań. Niemożność uchwalenia budżetów przez organy stanowiące JST, spowodowana niespełnieniem relacji z art. 243, może oznaczać większą liczbę tzw. zastępczych ustaleń budżetów samorządów przez regionalne izby obrachunkowe (Korolewska, M., Marchewka-Bartkowiak, K., 2011).



## PODSUMOWANIE

Wyniki analizy wskazują na konieczność kontynuowania nakładów na inwestycje w badanych gminach powiatu opoczyńskiego. Przemawia za tym m.in. niższy poziom rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej oraz relatywnie wysoki poziom bezrobocia w porównaniu ze średnią dla kraju. Aby jednak to mogło być możliwe, niezbędne są środki finansowe w odpowiedniej wysokości.

Gminy powiatu opoczyńskiego charakteryzuje duże zróżnicowanie w czasie, jak i w przestrzeni pod względem możliwości finansowania inwestycji. Syndrom takich cech finansów gminnych, jak: niski udział dochodów własnych w relacji do dochodów ogółem, niski poziom nadwyżki operacyjnej, wysoki poziom zobowiązań, a także wysokie obciążenie jednostki kosztami obsługi długu powoduje, iż w jednostkach takich są niewielkie możliwości finansowania inwestycji. W badanych gminach finansowe bariery rozwoju szczególnie dotyczą dwóch jednostek, a mianowicie gminy wiejskiej Mniszków oraz gminy miejsko-wiejskiej Opoczno. Natomiast największe możliwości realizacji inwestycji występują w gminach Paradyż oraz Sławno ze względu na relatywnie wysoki poziom dochodów per capita oraz niski poziom zadłużenia i kosztów jego obsługi w stosunku do dochodów. Potwierdza to fakt, iż w gminach tych w analizowanym okresie występował wysoki udział wydatków inwestycyjnych w ich wydatkach.

Generalnie, biorąc pod uwagę ocenę możliwości finansowania inwestycji, badane gminy można podzielić na trzy grupy:

- gminy, z istniejącymi barierami finansowania – dwie jednostki;
- gminy o średnich, przeciętnych możliwościach inwestowania – cztery jednostki;
- gminy o potencjalnie dużych możliwościach finansowania inwestycji – dwie jednostki.

Wyniki badań nie dają jednoznacznej odpowiedzi na postawione na wstępie hipotezy, ze względu na bardzo duże zróżnicowanie badanych jednostek pod względem ich sytuacji finansowej. Po pierwsze, gorsze możliwości finansowania inwestycji w porównaniu ze średnią w kraju stwierdzono jedynie w dwóch badanych jednostkach. Po drugie, z analizy wynika, iż w badanych gminach nie ma bezpośredniej zależności pomiędzy wielkością gminy a jej zdolnością do finansowania inwestycji, natomiast ist-

nieje tendencja – im wyższy dochód per capita, tym wyższa skłonności i możliwości gminy w zakresie finansowania rozwoju lokalnego, w tym szczególnie inwestycji.

Z badań wynika, iż część gmin, mimo obiektywnie dość dobrej sytuacji finansowej, realizuje inwestycje w znacznie mniejszym zakresie niż wynika to z ich możliwości finansowych. Świadczy o tym m.in. wysoki poziom wskaźnika samofinansowania inwestycji. Gminy te nie wykorzystują też w pełni możliwości rozwoju lokalnego, jakie daje m.in. skorzystanie z dofinansowania ze środków unijnych.

Aktualnie, potencjalnym zagrożeniem dla możliwości finansowania inwestycji gminnych, w tym także dla gmin powiatu opoczyńskiego, może być wprowadzenie obowiązującego od roku 2014 indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Jak wynika z szacunków dokonywanych zarówno przez jednostki rządowe, jak i organizacje pozarządowe, stosowanie nowych, indywidualnych zasad w zakresie zadłużenia, byłoby niekorzystne dla znacznej części jednostek samorządu terytorialnego.

## REFERENCES

- Galiński, P. (2014). Możliwości finansowania inwestycji przez gminy w latach 2010-2012. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 802. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* nr 65.
- Gałuszka, K. (2005). Ocena efektywności finansowania rozwoju lokalnego. w: Patrzałek, L. *Finanse samorządu terytorialnego*. Wrocław-Poznań, Wyższa Szkoła Bankowa.
- Gilowska, Z. (1998). Bariery rozwoju lokalnego. w: Gorzelak G., Jałowiecki, B. *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*. Europejski Instytut Rozwoju Lokalnego. Warszawa.
- Gospodarowicz, M., Kołodziejczyk, D. (2011). Ocena możliwości inwestycyjnej gmin w kontekście Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015. Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny (2014). *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2013*. Studia i analizy statystyczne. Warszawa.
- Gorzelak G., Jałowiecki, B.(1998). *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach w Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego*. Warszawa.
- Hybel, J. *Regionalne zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin w Polsce w latach 2005-2009*. Wyższa Szkoła Informatyki i Ekonomii w Olsztynie.
- Korolewska, M., Marchewka-Bartkowiak, K. (2011). Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych. *BAS*, nr 21(113). Warszawa.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych. (2014). *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 r*. Warszawa.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych. (2012). *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2011 r*. Warszawa.
- Maik, W., Parysek, J., Wojtasiewicz L. (1978). Podstawowe zagadnienia identyfikacyjne barier wzrostu w gospodarce przestrzennej. W: *Barieri wzrostu w gospodarce przestrzennej*. Biuletyn KPZK PAN zeszyt 99.
- Ministerstwo Finansów. (2014). *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011-2013*. Warszawa.
- Pozyskano (20.07.2015) z [http://www.mf.gov.pl/web/wp/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania/-/asset\\_publisher/v3Cc/content/wskaźniki-do-oceny-sytuacji-finansowej-jednostek-samorzadu-terytorialnego-w-latach-2011-2013](http://www.mf.gov.pl/web/wp/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania/-/asset_publisher/v3Cc/content/wskaźniki-do-oceny-sytuacji-finansowej-jednostek-samorzadu-terytorialnego-w-latach-2011-2013)
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.(2012). *Ocena*

- sytuacji samorządów lokalnych. Warszawa.
- Mioduchowska-Jaroszewicz, E. (2013). Metody i kierunki oceny kondycji finansowej jednostek samorządów terytorialnych. ZESZYTY NAUKOWE UNIwersYTETU SZCZECIŃSKIEGO nr 786. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia* nr 64/2.
- Nowakowska, A., Przygodzki, Z., Sokołowicz, M. (2012). Zdolności inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego województwa łódzkiego w perspektywie 2020 roku.
- Parysek, J. J. (2001). *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań.
- Rosner, A. (2002). *Wiejskie obszary problemowe pod kątem widzenia rozwoju gospodarczego* (w:) *Lokalne bariery rozwoju obszarów wiejskich*, FAPA, Warszawa.
- Sarnowski, J. (2015). Wykorzystanie zewnętrznych źródeł finansowania rozwoju gminy. Teoria i praktyka. *Prawne i społeczne problemy samorządu terytorialnego*. Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości.
- Sekuła, A. (2005). Bariery rozwoju lokalnego. w: Filipiak, B., Szewczuk, Z., Zychowicz A. *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*. Zeszyty naukowe nr 401, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin, ss. 587-600.
- Szewczuk, A., Kogut-Jaworska, M., Ziolo, M. (2011). *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*. Wydawnictwo C.H. Beck. Warszawa.
- Sztando, A. (2011). Bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*. nr 240.
- Urząd Statystyczny w Łodzi. (2014). Budżety Jednostek Samorządu Terytorialnego w Województwie Łódzkim w 2013 r. *Informacje i Opracowania Statystyczne*. Łódź.
- Urząd Statystyczny w Łodzi. (2014). Statystyczne Vademecum Samorządowca 2013. Gmina wiejska Białaczów pow. opoczyński.
- Urząd Statystyczny w Łodzi. (2014). Statystyczne Vademecum Samorządowca 2013. Gmina wiejska Mniszków pow. opoczyński.
- Urząd Statystyczny w Łodzi. (2014). Statystyczne Vademecum Samorządowca 2013. Gmina wiejska Poświętne pow. opoczyński.
- Urząd Statystyczny w Łodzi. (2014). Statystyczne Vademecum Samorządowca 2013. Gmina wiejska Paradyż pow. opoczyński.
- Urząd Statystyczny w Łodzi. (2014). Statystyczne Vademecum Samorządowca 2013. Gmina wiejska Sławno pow. opoczyński.
- Urząd Statystyczny w Łodzi. (2014). Statystyczne Vademecum Samorządowca 2013. Gmina wiejska Żarnów pow. opoczyński.

Urząd Statystyczny w Łodzi. (2014). Statystyczne Vademecum Samorządowca  
2013. Gmina miejsko-wiejska Drzewica pow. opoczyński.

Urząd Statystyczny w Łodzi. (2014). Statystyczne Vademecum Samorządowca  
2013. Gmina miejsko-wiejska Opoczno pow. opoczyński.



# Implementation of investment under public-private partnership by local authorities.

## The example of regional broadband networks

### Realizacja inwestycji w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego przez samorządy terytorialne na przykładzie regionalnych sieci szerokopasmowych

**mgr Dariusz Wilczek**

Akademia Humanistyczna w Pułtusku

#### **ABSTRACTS**

With the entry into force of the Act on public-private partnership in December 2008, new possibilities for realization of joint investment by the public and private sectors appeared. Public-private partnerships are a form of joint realization of the investment, on the one hand, the public partner performs the tasks included in the scope of its activities (meeting the needs of society), on the other hand, the private partner is established, achieving a profit. An example of such forms of realization by the government, is the construction of the Regional Broadband Network Open in the Warmia-Mazury, implemented under the Operational Programme Development of Eastern Poland. This investment involves the construction of fiber-optic networks, to facilitate the people of the province and institutions access to the Internet with good performance. In addition, it is worth noting the fact that it affects favorably on increasing employment among local entrepreneurs, economic recovery, professional activity, linking the use of funds from other operational programs and regional development of many areas

of social life in local communities. The investment is due to the large area is a kind of test of cooperation between local and individual levels.

Wraz z wejściem w życie Ustawy o partnerstwie publiczno-privatnym w grudniu 2008 roku, pojawiły się nowe możliwości realizacji wspólnych inwestycji przez sektor publiczny i prywatny. Partnerstwo publiczno-privatne to forma wspólnej realizacji inwestycji, w której z jednej strony partner publiczny wykonuje zadania wpisane w zakres jego działalności (zaspokajanie potrzeb społeczeństwa), a z drugiej strony partner prywatny prowadzi działalność gospodarczą, osiągając przy tym zysk. Przykładem takiej formy realizacji przez samorząd, jest budowa Regionalnych Otwartych Sieci Szerokopasmowych w województwie warmińskomazurskim, realizowana w ramach Programu Operacyjnego Rozwoju Polski Wschodniej. Inwestycja ta polega na budowie sieci światłowodowych, które mają ułatwić mieszkańcom województwa oraz instytucjom dostęp do Internetu o dobrych parametrach. Dodatkowo warto zwrócić uwagę na fakt, iż wpływa ona korzystnie na zwiększenie zatrudnienia wśród lokalnych przedsiębiorców, ożywienie gospodarcze, aktywizację zawodową, powiązanie wykorzystania środków z innymi programami operacyjnymi oraz rozwój regionalny wielu obszarów życia społecznego w środowiskach lokalnych. Realizacja inwestycji ze względu na duży obszar jest swoistym testem współpracy samorządów poszczególnych szczebli.

#### **KEYWORDS:**

*public-private partnership, the public partner and the private partner, construction of broadband networks, Operational Programme Development of Eastern Polish, digitization, partnerstwo publiczno-privatne, partner publiczny i prywatny, budowa sieci szerokopasmowych, Program Operacyjny Rozwoju Polski Wschodniej, cyfryzacja.*

#### **WSTĘP**

Pojęcie partnerstwa publiczno-privatnego odnosi się do projektów inwestycyjno-eksploatacyjnych, realizowanych najczęściej w oparciu o umowę długoterminową, wspólnie przez władze publiczne oraz podmioty sektora



prywatnego, lub inaczej, podmioty rynkowe, mające jako cel stworzenie niezbędnej infrastruktury rzeczowej, finansowej i organizacyjnej, umożliwiającej świadczenie usług publicznych (Partnerstwo publiczno-prywatne, 2012).

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) to od wielu lat powszechnie stosowana na świecie metoda współpracy administracji publicznej wszystkich szczebli z partnerami prywatnymi. Partnerstwo to polega na przekazaniu podmiotowi prywatnemu realizacji zadania o charakterze publicznym. Istotną w tej definicji jest wspólnota działań sektora publicznego i prywatnego, tworzona po to, by partnerzy wspólnego działania (zarówno publiczny, jak i prywatny) mogli dobrze realizować cele, dla których istnieją:

- partner publiczny – świadczy usługi publiczne, do czego zobowiązują go przepisy prawa;
- partner prywatny – prowadzi działalność gospodarczą i osiąga z tego tytułu zyski (Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, 2008).

Najczęściej wykonanie przez partnera prywatnego takiego zadania wiąże się z budową lub remontem niezbędnej infrastruktury, a następnie jej utrzymaniem i zarządzaniem. Z tego też względu, partnerstwo należy traktować z jednej strony jako narzędzie wspomagające rozwój infrastruktury, a drugiej – jako sposób dostarczania obywatelom określonych usług.

W Polsce, przepisy regulujące kwestie związane z partnerstwem publiczno-prywatnym, zostały ujęte w ustawie *o partnerstwie publiczno-prywatnym* z dnia 19 grudnia 2008 roku (Dz. U. Z 2015 roku poz. 696 j. t.). Zgodnie z brzmieniem tejże ustawy, przedmiotem partnerstwa jest wspólna realizacja przedsięwzięcia, oparta na podziale zadań oraz ponoszonego ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym. Ważnym tutaj elementem jest zobowiązanie, iż zawierając umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym, partner prywatny podejmuje się realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem, a także do poniesienia w całości, albo w części wydatków związanych z jego realizacją. Podmiot publiczny zobowiązuje się natomiast do współdziałania w osiągnięciu celu tego przedsięwzięcia.

Wymienione wyżej definicje czy opisy, chociaż nieco inaczej rozkładają poszczególne akcenty, posiadają ważny wspólny mianownik, który można uznać za sedno partnerstwa publiczno-prywatnego. Mianownik ten można sprowadzić do trzech „W”: współpracy, współdziałania i współod-

powiedzialności. We wspomnianym modelu, sektor publiczny podejmuje współpracę z sektorem prywatnym w celu wspólnej realizacji, a często także eksploatacji zadania publicznego, poprzez współdziałanie, polegające na podziale zadań z uwzględnieniem zasady współodpowiedzialności, wyrażającej się w podziale ryzyka, stosownie do kompetencji partnerów. Partnerstwo publiczno-prywatne oznacza fundamentalną zmianę w rozumieniu interesu publicznego i prywatnego, które we współczesnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej coraz częściej zaczynają się przecinać. Ten punkt styczności jest obszarem, w którym można z powodzeniem zastosować formułę „PPP”. Partnerstwo publiczno-prywatne stanowi nową filozofię funkcjonowania domeny publicznej, całkowicie odmienną od modelu tradycyjnego, w którym sektor publiczny i prywatny komunikowały się ze sobą na poziomie urzęd – petent, a nie na płaszczyźnie partnerskiej. Takie partnerstwo jest sposobem na pogodzenie dwóch przeciwstawnych, a nawet sprzecznych tendencji: malejących, zwłaszcza w czasach kryzysu, środków na cel, jakim są usługi publiczne, a także rosnących w tym zakresie oczekiwań społeczeństwa. Partnerstwo publiczno-prywatne jest więc efektem dynamicznego rozwoju cywilizacyjnego, społecznego i gospodarczego, pozwala sprostać aktualnym wyzwaniom, przyczynia się do budowania nowoczesnego państwa, funkcjonującego w oparciu o zasadę transparentności, poszanowania i wzajemnego zaufania sektorów publicznego i prywatnego.

W ramach partnerstwa publiczno-prywatnego realizowano projekty o bardzo różnorodnym charakterze. Można tu wymienić najbardziej znane projekty w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, dotyczące infrastruktury transportowej, takie jak: Autostrada A2 na odcinku Świecko Konin, Autostrada A1 na odcinku Gdańsk Toruń. Trzeba tu zaznaczyć, że wbrew pozorom, to nie w tym sektorze, tj. modernizacji i budowy infrastruktury transportowej, współpraca podmiotów publicznych z prywatnymi jest najczęstsza i najbardziej zaawansowana. Branżowym liderem w zakresie stosowania partnerstwa jest, ogólnie ujmując, „Sport i rekreacja”. Jednakże praktyka pokazuje, że podobny model inwestycji sprawdza się również w innych obszarach, jak choćby ochrona środowiska, budownictwo czy też działania rewitalizacyjne w miastach.

*Z drugiej strony* – jak zauważa prof. Maciej Perkowski z Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku – partnerstwo publiczno-prywatne *może pełnić*

*funkcję „interwencyjną” – niejako ratując sektor publiczny w obszarze nowych wyzwań narzuconych nowymi regulacjami krajowymi czy unijnymi. Tu spektrum jest przeogromne. Od „domowych przedszkoli” (w obliczu wiążącego obniżenia wieku przedszkolaka), poprzez wybrane formy ochrony zdrowia, na e-usługach skończywszy. W każdej sytuacji sektor prywatny ma do zaoferowania szybszy proces decyzyjny, rynkowy charakter gospodarowania pieniędzmi, nienormowany zakres zaangażowania. (PPP – innowacyjna forma inwestycji, 2012).*

W tym miejscu należy podkreślić, że partnerstwo publiczno-prywatne nie stanowi przekazania obowiązków organów administracji w ręce sektora prywatnego. Obowiązki te spoczywają na administracji, która uzyskuje możliwość wykonywania ich z wykorzystaniem wiedzy i doświadczenia partnerów prywatnych. Realizacja wynikających z tego obowiązków, pozwala na uzyskanie korzyści nie tylko w postaci zwiększenia jakości usług dostarczanych obywatelom przez podmioty publiczne, ale także zaspokojenia rosnących wymagań społeczeństwa. Co ważne, podmioty działające w sektorze prywatnym uzyskują dostęp do nowych rynków zbytu oraz mają zagwarantowane stabilne źródła spłaty zaangażowanego kapitału.

## **Materiał (stan piśmiennictwa) i metody badawcze**

Z uwagi na fakt, iż model partnerstwa publiczno-prywatnego pojawił się w Polsce stosunkowo niedawno, temat ten nie doczekał się wielu opracowań. Wśród publikacji, związanych z tą tematyką, znajdują się takie pozycje, jak: *Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym* autorstwa Katarzyny Płonki-Bielenin oraz Tomasza Płonki, *Partnerstwo publiczno-prywatne. 100 pytań, wyjaśnień, interpretacji* Rafała Cieślaka, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowoczesna forma realizacji inwestycji* Damiana Michalaka, czy też *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Praktyczny komentarz* Tomasza Skoczyńskiego. Jednakże, te opracowania traktują temat dość ogólnikowo, skupiając się na kwestii warunków realizacji umów publicznoprywatnych, tym samym przybierają bardziej formę poradnika.

Celem moich badań jest przybliżenie korzyści, płynących z tego typu inwestycji, w szczególności ich wpływu na rozwój regionalny, ożywienie gospodarcze, a także na cały system funkcjonowania struktur społeczno-gospodarczych.

## **Budowa sieci szerokopasmowych w województwie warmińsko-mazurskim, jako przykład inwestycji realizowanej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego**

Analizując realizację inwestycji przez samorządy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, chciałbym dokonać analizy konkretnego przykładu, tj. budowy sieci szerokopasmowych w województwie warmińsko-mazurskim, który według mnie jest swoistym modelem tego rodzaju przedsięwzięcia.

Na oficjalnej stronie (2015) Komisji Europejskiej znajduje się szereg istotnych informacji, dotyczących interesującego mnie tematu, w tym głównych priorytetów Komisji Europejskiej, sformułowanych przez przewodniczącego Jean-Claude'a Junckera: *Moim najważniejszym celem będzie, by Europa znowu się rozwijała i by nie brakowało miejsc pracy. Musimy połączyć nasze zasoby, powiązać ze sobą infrastruktury i zjednoczyć siły podczas negocjacji z krajami spoza UE. (...) Utworzenie jednolitego rynku cyfrowego pomoże nam zwiększyć wzrost gospodarczy nawet o 250 mld euro.*

Jak widać, głównym priorytetem Komisji jest szybki wzrost gospodarczy oraz zwiększenie zatrudnienia, które nie będzie wiązało się z zaciąganiem długów. Jak podaje oficjalna strona Komisji Europejskiej (2015): *Pakiet Komisji na rzecz zatrudnienia, wzrostu i inwestycji będzie obejmował przede wszystkim odchudzanie prawodawstwa, inteligentniejsze wydawanie dostępnych środków finansowych oraz elastyczne korzystanie ze środków publicznych. Ma to służyć zgromadzeniu w ciągu najbliższych trzech lat kwoty rzędu 300 mld euro na dodatkowe inwestycje publiczno-prywatne.*

Głównymi obszarami alokacji środków finansowych będzie w najbliższych latach cyfryzacja, energetyka i budowa infrastruktury drogowej. Jedną z takich inwestycji jest projekt pod nazwą; „Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – województwo warmińsko-mazurskie” realizowana przez samorząd województwa warmińsko-mazurskiego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Inwestycja ta polega na budowie sieci światłowodowych ,które mają ułatwić mieszkańcom województwa oraz instytucjom, dostęp do Internetu o dobrych parametrach. Ma to szczególne znaczenie ze względu na fakt, iż daje możliwość dostępu do usług całemu społeczeństwu, stwarzając równe szanse rozwoju w tym zakresie, gdyż prywatnym operatorom niejedno-

krotnie samodzielnie nie kalkuluje się prowadzić indywidualnych inwestycji, prowadząc sieci do małych odległych miejscowości. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że parametry budowanej kanalizacji umożliwią w przyszłości wykorzystanie jej, poprzez dzierżawę, przez innych operatorów mediów lub form cyfryzacji pożytku publicznego. Ponadto w ramach tego projektu, kilka tysięcy mieszkańców powyżej 45 roku życia będzie miało możliwość udziału w szkoleniu z zakresu obsługi komputerów i Internetu. Ze względu na wielkość projektu, jego koszty oraz długi czas realizacji, idealnym rozwiązaniem stało się przyjęcie formy publiczno-prywatnej.

Inwestycje realizuje szereg firm, spośród których nadrzędną jest spółka o nazwie Otwarte Regionalne Sieci Szerokopasmowe Sp z o. o., z siedzibą w Warszawie, wyłoniona w wyniku prowadzonego przez 316 dni dialogu konkurencyjnego, zakończonego podpisaniem umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym dnia 19 kwietnia 2013 roku. Ich zadanie polega na zaprojektowaniu oraz wybudowaniu infrastruktury, a następnie świadczeniu usług przez operatora. W zakresie projektowania i wykonawstwa części liniowej, inwestycję tę realizują takie firmy, jak: Hawe-Budownictwo, TP Teltech, natomiast w zakresie projektowania i wybudowania części aktywnej urządzeń: firma Alcatel Lucent. Prawidłowy przebieg procesu inwestycyjnego nadzoruje Biuro Inżyniera Kontraktu, zajmujące się koordynacją projektu oraz, poprzez zatrudnienie inspektorów nadzoru, prawidłową jego realizacją. Dodatkowo, zajmuje się kontrolą rozliczeń wykonanych etapów inwestycji.

*Dzięki realizacji projektu powstanie 2241 km światłowodowej sieci szkieletowo-dystrybucyjnej, 10 węzłów szkieletowych oraz 216 węzłów dystrybucyjnych. Przepustowość sieci w szkielecie wyniesie 100 GB/s, co stanowić będzie o tym, że sieć ta będzie jedną z najnowocześniejszych na świecie i sprosta wymaganiom dynamicznie rozwijającego się społeczeństwa informacyjnego przez okres najbliższych kilkudziesięciu lat. (Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej, 2015).*

Projekt jest realizowany w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007/2013. Podział finansowania wygląda w następujący sposób:

- dotacja UE – w wysokości 85% ogółu wydatków kwalifikowanych;
- dofinansowanie z budżetu państwa – w wysokości 10% ogółu wydatków kwalifikowanych;

- wkład własny samorządu – w wysokości 5% ogółu wydatków kwalifikowanych.

Wartość inwestycji to 327 mln zł.

I etap realizacji polegający na wybudowaniu sieci szkieletowej oraz przekazaniu go operatorowi, w celu eksploatacji oraz świadczenia usług, ma się zakończyć 15 września 2015 roku.

## PODSUMOWANIE

Na koniec należałoby zwrócić uwagę na jeszcze inne aspekty, związane z tego typu inwestycjami w ramach PPP. Inwestycje te sprzyjają rozwojowi regionów, mają ogromne znaczenie dla lokalnych firm, w których tworzone są nowe miejsca pracy, służą całemu systemowi społeczno-gospodarczemu. Dzięki łatwiejszemu dostępowi do informacji i komunikacji, wiele osób ma szansę zaistnieć na rynku pracy, a dostępność sieci telekomunikacyjnych o dobrych parametrach umożliwi prowadzenie badań naukowych oraz działalności innowacyjnej. Dlatego też, moim zdaniem, inwestycje tego typu stanowią doskonały mechanizm do walki z bezrobociem w Polsce.

Ponadto, sprzężenie cyfrowe całego systemu administracji i instytucji ułatwi jej funkcjonowanie, obniży koszty, sprawi, iż stanie się ona bardziej przystępna dla społeczeństwa. Jednolity system cyfrowy w Unii Europejskiej wpłynie korzystnie na jej spójność, zrównoważony rozwój, a także pełniejszą integrację na wszystkich obszarach współpracy międzynarodowej.

W przypadku inwestycji PPP można nawet mówić o swoistym interwencjonizmie państwowym, gdzie państwo, a nawet Unia Europejska, poprzez uruchomienie inwestycji i realizację określonych celów, dodatkowo napędza lokalną koniunkturę, zwiększając popyt na usługi lokalnych podmiotów gospodarczych. Należy podkreślić, że w trakcie realizacji inwestycji przedsiębiorcy niejednokrotnie korzystają z dodatkowych programów pomocowych, takich jak szkolenie podnoszące kwalifikacje zawodowe pracowników (np. kurs operatora koparki), czy też ubiegają się o dotacje na zakup niezbędnego sprzętu

W ostatnim okresie powstaje wiele specjalnych stref ekonomicznych i inkubatorów przedsiębiorczości, których celem jest przyciągnięcie inwestorów. Nie będzie to możliwe bez solidnej infrastruktury teleinforma-

tycznej. Dlatego też, tak ważne jest inwestowanie w infrastrukturę telekomunikacyjną, co umożliwiają właśnie regionalne sieci szerokopasmowe budowane w ramach PPP.

Niewątpliwie, inwestycje PPP mają także wady, jak choćby rozbieżności interesów partnerów publicznych i prywatnych, a także niewłaściwa proporcja korzyści. Jednakże, biorąc pod uwagę całokształt modelu PPP, uważam, że jest on jedną z najlepszych form realizacji długoplanowych inwestycji o znacznym zasięgu i wielkości.

## REFERENCES

*Partnerstwo publiczno-prywatne*, Pozyskano (16.08.2015.) z: <http://www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiębiorczosci/Partnerstwo+publiczno+prywatne>.

*Komisja i jej priorytet*, Pozyskano (17.08.2015 r.) z: [http://ec.europa.eu/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/index_pl.htm).

*Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym*. Pozyskano (17.08.2015 r.) z: [http://www.partnerstwowpublicznoprywatne.info/ustawa\\_ppp.php](http://www.partnerstwowpublicznoprywatne.info/ustawa_ppp.php).

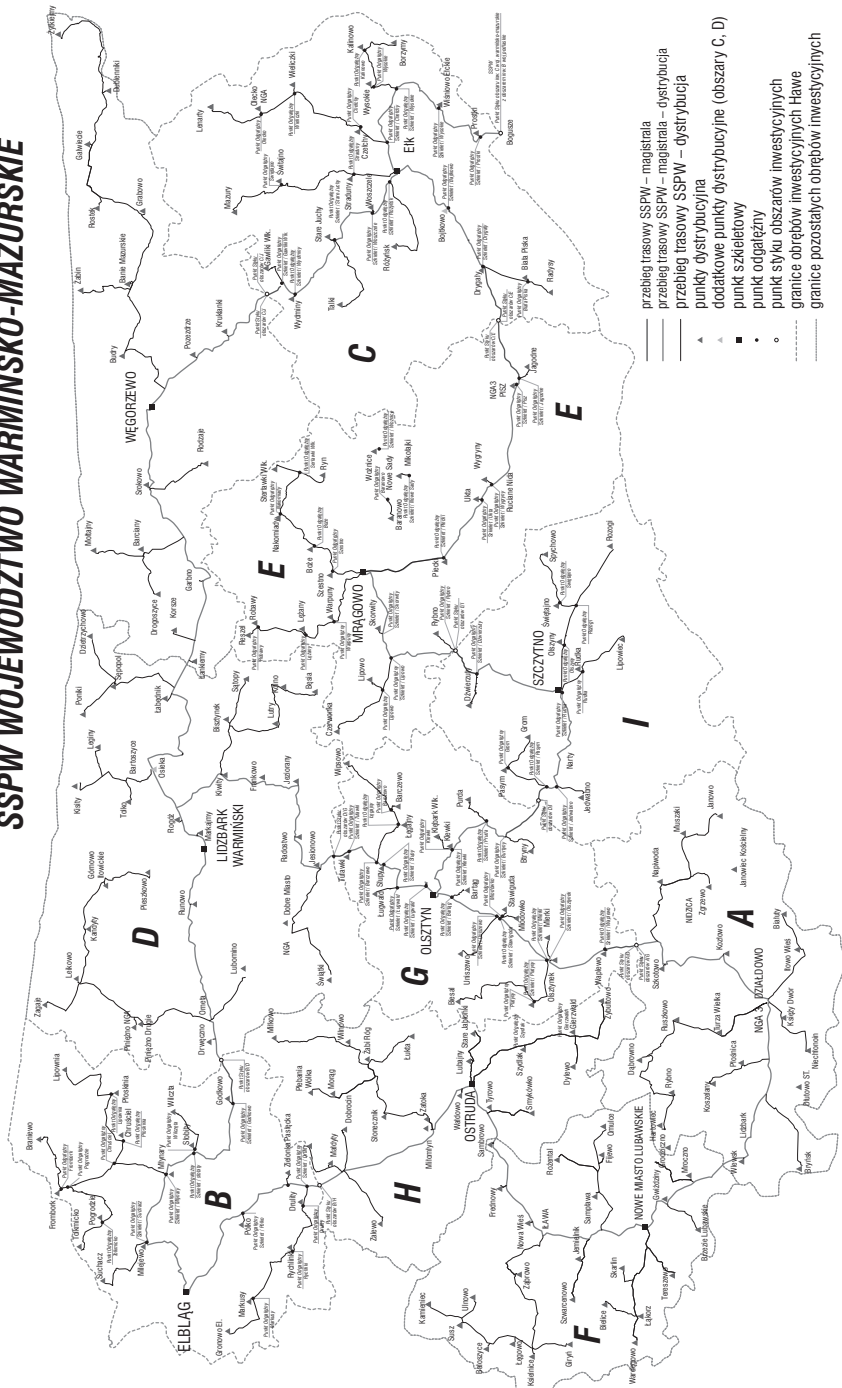
*Sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej*. Pozyskano (18.08.2015 r.) z: w.



**Fot. 1.** Szafa dystrybucyjna i jej wyposażenie



# SSPW WOJEWÓDZTWO WARMIŃSKO-MAZURSKIE



Fot. 2. Mapa Otwartych Regionalnych Sieci Szerokopasmowych



DZIAŁ III

# Wyzwania i szanse stojące przed samorządem terytorialnym w Polsce



**Principles of taxing conducted activity through  
self-government units and budget units**  
Zasady opodatkowania podatkiem od towarów  
i usług działalności prowadzonej  
przez samorządowe jednostki i zakłady budżetowe

**dr hab. Elżbieta Feret, prof. UR**

Uniwersytet Rzeszowski

**ABSTRACTS**

According to the adopted subject, the study will be devoted to the very complicated issue associated with the way of taxing of activity performed on the self-government rung by individuals and budget units. This subject is against so much dragonfly, that with the ambiguous recommendation what subject effective laws and regulations didn't advise themselves he should be taxed in the event that self-government individuals are undertaking taxable activities with value added tax. Into the aid they are coming diversified (unfortunately) decisions taken on by courts what is tantamount to the lack of the uniform court line in this respect. It is of course inadmissible from a point of view of the everyday operations of self-government units.

There will be a reading due to it, in order to draw up standard, doctrinal and court line of methods of individuals developed in relation to taxing communes, districts and acting provinces both in the form, as well as budget units. For that purpose the study will be based on regulations being in force, the literature on the subject and the judicature.

Zgodnie z przyjętym tematem, opracowanie zostanie poświęcone bardzo wąziemu zagadnieniu związanemu ze sposobem opodatkowywania działalności wykonywanej na szczeblu samorządowym przez jednostki i zakłady budżetowe. Temat ten jest o tyle ważki, że obowiązujące przepisy prawa nie poradziły sobie z jednoznacznym wskazaniem jaki podmiot powinien być opodatkowany w przypadku gdy jednostki samorządowe podejmują czynności podlegające opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. W sukurs przychodzi różnicowane (niestety) rozstrzygnięcia przyjmowane przez sądy, co jest równoznaczne z brakiem jednolitej linii orzeczniczej w tym zakresie. Jest to oczywiście niedopuszczalne z punktu widzenia codziennej działalności jednostek samorządu terytorialnego.

Z uwagi na to, celem opracowania będzie wskazanie normatywnych, doktrynalnych i orzeczniczych metod wypracowanych odnośnie opodatkowania gmin, powiatów i województw działających zarówno w formie jednostek, jak i zakładów budżetowych. W tym celu opracowanie zostanie oparte na obowiązujących regulacjach prawnych, literaturze przedmiotu oraz orzecznictwie sądowym.

## KEYWORDS:

*self-government budgetary authorities, self-government budget units, taxation, value added tax, samorządowe jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, opodatkowanie, podatek od towarów i usług.*

## WSTĘP

Na mocy obowiązujących przepisów prawa, formę jednostki budżetowej należy uznać za tą najważniejszą z punktu widzenia realizacji zadań publicznych. Teza taka znajduje swoje *ratio legis* w unormowaniach ustawy o finansach publicznych<sup>1</sup>, które jednoznacznie przewidują, że realizacja zadań publicznych zarówno państwowych, jak i zastrzeżonych na rzecz jednostek samorządu tery-

---

1 Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm..

torialnego opiera się o środki publiczne, gwarantowane w corocznie uchwalanej odpowiednio ustawie budżetowej lub uchwale budżetowej<sup>2</sup>, które stanowią podstawę dla funkcjonowania odpowiednio państwowych lub samorządowych jednostek budżetowych. Stąd nie bez przyczyny ustawodawca, wymieniając jednostki organizacyjne tworzące sektor finansów publicznych (art. 9 ust.1, ust.2, ust.3), obok organów władzy publicznej, w tym organów administracji rządowej, organów kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądów i trybunałów, jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków, wskazuje także na jednostki budżetowe<sup>3</sup>.

Jako wyjątek w stosunku do przyjętego unormowania, mającego na celu zabezpieczyć pełne i bezpośrednie finansowanie działalności wymienionych jednostek środkami pochodzącymi z budżetu<sup>4</sup> dla realizacji tzw. samorządowych zadań publicznych, przewiduje formę samofinansujących się, co do zasady, samorządowych zakładów budżetowych, zamieszczając je w kolejnym punkcie 4 art. 9 powołanej ustawy.

Forma samorządowego zakładu budżetowego została przewidziana obecnie jedynie dla tego rodzaju samorządowych zadań publicznych, które enumeratywnie wylicza ustawa o finansach publicznych. Jej bowiem funkcjonowanie opiera się, odmiennie jak ma to miejsce w przypadku jednostek budżetowych, na samodzielnie wypracowanych środkach finansowych wspomaganych jedynie środkami publicznymi, pochodzącymi z budżetu jednostki samorządu terytorialnego<sup>5</sup>.

Przy tym jedną i drugą formę organizacyjno-prawną łączy brak osobowości prawnej<sup>6</sup>, która jest zagadnieniem kluczowym z punktu widzenia

2 Za art. odpowiednio 109 ust.1 oraz 211 ust.4 ww. ustawy.

3 Szerzej na ten temat zob. T. Dębowska – Romanowska, *Artykuł 9 ustawy o finansach publicznych – a art. 33 oraz 40 par. 1 i 3 k. c. (w:) Finanse publiczne i Prawo finansowe – Realia i perspektywy zmian*, Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu pod red. C. Kosikowskiego, Białystok 2012, s. 175-190.

4 Zob. art. 11-13 ww. ustawy.

5 Zgodnie z treścią art. 14 ww. ustawy.

6 Brak osobowości prawnej wynika wprost z treści art. 11 ust.1 ww. ustawy w przypadku jednostek budżetowych, zaś w przypadku samorządowych zakładów budżetowych z § 35 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 roku w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, Dz. U. Nr 247, poz. 1616.

analizowanej problematyki. Rodzi się bowiem oczywiste pytanie: w jaki sposób dokonać subsumcji prawnej przepisów podatkowych związanych z działalnością podejmowaną przez te formy organizacyjno-prawne – działalnością istotną, bo związaną z wykonywaniem zadań publicznych na szczeblu samorządowym?

Jak wynika z doktryny wskazana problematyka nie stanowi częstego obszaru badawczego naukowców, co należy tłumaczyć faktem licznych wątpliwości zamiast oczywistych rozstrzygnięć. Stąd zajęcie się nią i podjęcie próby zdefiniowania zasad opodatkowanie form organizacyjno-prawnych, realizujących samorządowe zadania publiczne, wydaje się być istotne i ważne nie tylko z punktu widzenia literatury przedmiotu i jej walorów poznawczych, ale przede wszystkim dla samorządowców-praktyków, którzy na co dzień zmagają się z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa.

## **Status prawny samorządowych jednostek budżetowych w świetle przepisów podatku od towarów i usług**

Rozpoczynając od kwestii oczywistych należy przypomnieć jedynie, że nie można mieć jakichkolwiek zastrzeżeń do regulacji prawnych, wynikających zarówno z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (nazywanej dalej także Konstytucją RP)<sup>7</sup>, Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (nazywanej dalej także EKSL)<sup>8</sup>, jak i ustaw ustrojowych<sup>9</sup>, które wyposażyły jednostki samorządu terytorialnego w tak potrzebną im do działania osobowość prawną<sup>10</sup>. Przyznanie jednostkom samorządowym osobowości prawnej potwierdziło *de facto* możliwość realizacji przez nie ustawowo

---

7 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm..

8 Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 roku (Dz. U. z 25 listopada 1994 r.), Dz. U. Nr 124, poz. 607 ze sprost..

9 Mowa o ustawach: z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015r. poz. 1515), z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2015r. poz.1445), z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2015r. poz.1392).

10 Na mocy art. 165 ust.1 Konstytucji RP, zdanie pierwsze „Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną”, co potwierdzają także art.: 2 ust.2, 2 ust.2 oraz 6 ust.2 odpowiednio ww. ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa.



wskazanych zadań publicznych<sup>11</sup>. Dodanie, iż realizacja tych zadań odbywa się w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność<sup>12</sup>, stanowi faktycznie najlepsze potwierdzenie decentralizacji władzy publicznej, wprowadzonej przepisami Konstytucji RP w drodze przekazania istotnej części zadań publicznych na rzecz gmin, powiatów i województw<sup>13</sup>.

Co do zasady zatem, jak podniesiono już wyżej, te samorządowe zadania publiczne, określone wprawdzie enumeratywnie lecz w katalogu otwartym w przepisach poszczególnych ustaw samorządowych, mają być realizowane w formie gminnych, powiatowych lub wojewódzkich jednostek budżetowych, działających bezpośrednio w oparciu o środki publiczne, w kwotach uchwalonych w budżecie odpowiednio: gminy, powiatu, województwa.

Według NSA cechą charakteryzującą gminne (ale także powiatowe i wojewódzkie) jednostki budżetowe jest brak własnego mienia i dysponowanie jedynie wyodrębnioną i przekazaną w zarząd częścią majątku osoby prawnej. Powoduje to, że gminna, powiatowa, wojewódzka jednostka budżetowa działa jako *statio municipi*<sup>14</sup>, czyli jednostka organizacyjna gminy, powiatu, województwa.

Na tym tle powstaje pytanie: jaka jest stroną podmiotową podatku od towarów i usług<sup>15</sup> (dalej nazywanego także podatkiem VAT lub VAT-em), dotyczącego (dla przypomnienia) odpłatnej dostawy towarów i odpłatnego świadczenia usług na terytorium kraju; eksportu towarów; importu towarów na terytorium kraju; wewnątrzspółnotowego nabycia towarów za wynagrodzeniem na terytorium kraju; wewnątrzspółnotowej dostawy towarów<sup>16</sup>, odnoszącego się również do osób prawnych (gmin, powiatów, województw), jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości

11 Za art. 166 ust.1 i ust.2 Konstytucji RP.

12 Za art. 2 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 2 ust.1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 6 ust.1 pkt.1 ustawy o samorządzie województwa.

13 Za art. 15 ust.1 w związku z art. 16 ust.2, zdanie drugie Konstytucji RP.

14 Wyrok NSA z 5 grudnia 2013 r., sygn. akt I FSK 643/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/791D660B5C>

15 Podatek regulowany ustawą z 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług, tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm..

16 Za art. 5 ust.1 ww. ustawy.

prawnej oraz osób fizycznych, wykonujących samodzielnie działalność gospodarczą, (...) bez względu na cel lub rezultat takiej działalności<sup>17</sup>?

Polski ustawodawca, ustosunkowując się do tej problematyki, zwołał przepisami wynikającymi z rozporządzenia, czynności związane z wykonywaniem zadań publicznych, nałożonych odrębnymi przepisami, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność przez jednostki samorządu terytorialnego, z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych<sup>18</sup>. Powołaną regulację, komentowaną także przez judykaturę<sup>19</sup>, należy traktować jako *lex specialis* w stosunku do treści art. 15 ust.6 ustawy o podatku od towarów i usług, zgodnie z którym „nie uznaje się za podatnika organów władzy publicznej oraz urzędów obsługujących te organy w zakresie realizowanych zadań nałożonych odrębnymi przepisami prawa, dla realizacji których zostały one powołane, z wyłączeniem czynności wykonywanych na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych”.

Jednakże przyjęcie takiego, sprzyjającego niewątpliwie jednostkom samorządowym rozstrzygnięcia, nie ułatwia odpowiedzi na pytanie czy samorządowa jednostka budżetowa albo samorządowy zakład budżetowy to odrębne od gminy, powiatu i województwa struktury, czy też działające jedynie w imieniu tych jednostek i na ich rzecz?

W tym zakresie w orzecznictwie sądowym dość mocno utrwalił się pogląd, że „urzędy gmin, magistraty, starostwa powiatowe są jedynie aparatami pomocniczymi odpowiednio gmin i powiatów, podobnie jak urzędy marszałkowskie – województw. Nie prowadzą one zatem samodzielnie działalności gospodarczej, stąd nie wyczerpują znamion koniecznych do ich opodatkowania. Urząd gminy to struktura, której jedynym celem jest zapewnienie sprawnej realizacji zadań organu gminy (...)”<sup>20</sup>. „Urząd

17 Za art. 15 ust.1 ww. ustawy.

18 Na podstawie § 13 ust.1 pkt 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 kwietnia 2011 roku w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług, tekst jedn. Dz. U. z 2013r. poz. 247.

19 Zob. na ten temat choćby wyrok WSA z Warszawie z 24 czerwca 2008 roku, sygn. akt III SA/Wa 390/08 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/68DB6E0629>), w którym sąd stwierdził, że jednostki samorządu terytorialnego niewątpliwie mieszczą się w pojęciu władzy publicznej.

20 Wyrok WSA w Warszawie z 30 stycznia 2007 roku, sygn. akt II SA/Wa 1534/06, LEX nr 294997.

gminy należy bowiem rozumieć jako wydzieloną część gminy, realizującą zadania w jej imieniu i na jej rzecz. Każde działanie podejmowane przez urząd gminy w rzeczywistości nie będzie jego działaniem, lecz przynajmniej z perspektywy ustawy o VAT – działaniem samej gminy<sup>21</sup>.

W świetle powołanej argumentacji orzeczniczej, status podatnika VAT posiada jednostka samorządu terytorialnego funkcjonująca dzięki dane-mu urzędowi<sup>22</sup>, realizującemu określone przepisami prawa zadania. Tylko w stosunku do nich, a nie działających na ich rzecz urzędów, można przy-pisać podmiotowość podatkową<sup>23</sup> w rozumieniu ustawy o podatku od to-warów i usług.

Takie rozumienie działalności urzędów samorządowych, będących samorządowymi jednostkami budżetowymi, potwierdził także WSA we Wrocławiu w wydanym przez siebie wyroku z 5 marca 2009 roku (sygn. akt I SA/Wr 1045/08), uznając gminę za rodzaj władzy publicznej, sta-jącą się podatnikiem podatku od towarów i usług w przypadku realiza-cji zadań publicznych innych niż nałożone odrębnymi przepisami prawa. Także w wyroku NSA z 25 maja 2010 roku (sygn. akt I FSK 852/09) zgodnie podniesiono, „(...) że nie może budzić wątpliwości, to że gmina jako jednostka samorządu terytorialnego jest organem władzy publicznej (...), czyli podlega wyłączeniu podmiotowemu z regulacji ustawy o podatku od towarów i usług”.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na fakt, że interpretacje orga-nów podatkowych, nie negując wprawdzie przyjętych regulacji prawnych, w celu zbadania istnienia podmiotowości podatku od towarów i usług wskazują także na konieczność ustalenia progu podatkowego działalności jednostki. Tak jak miało to miejsce w przypadku interpretacji Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach, który uznał, że gminne jednostki organiza-cyjne, będące wyodrębnionymi jednostkami organizacyjnymi niemającymi

21 Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z 9 kwietnia 2008 roku (IPPP1-443-157/08-2IZ), SIP nr 179773.

22 Na ten temat zob. szerzej. S. Owczarczyk, *Status podatnika VAT w samorządzie terytorialnym po 1 stycznia 2010 r.*, *Finanse Komunalne* 2010, Nr 7-8, s. 93-94.

23 Takim pojęciem posługuje się W. Modzelewski, M. Rozbici, *Podmiotowość podatkowa jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek budżetowych(w): Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*, Wolters Kluwer 2015, s.130-143.

osobowości prawnej, które po przekroczeniu określonego progu<sup>24</sup> obrotu<sup>25</sup> dla celów podatku od towarów i usług, działające w formie jednostek budżetowych oraz zakładów budżetowych, o ile będą spełniały przesłanki dotyczące statusu podatnika podatku od towarów i usług, powinny dla celów rozliczenia podatku od towarów i usług rejestrować się jako odrębne podmioty tego podatku i posiadać odrębne dla potrzeb podatku od towarów i usług Numery Identyfikacji Podatkowej<sup>26</sup>. Dlatego też w momencie wyodrębnienia samorządowych jednostek budżetowych prowadzących działalność gospodarczą samodzielnie oraz wykonujących czynności podlegające opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług, powinny być traktowane jako jednostki odrębne od gminy. W zakresie powierzonych zadań, samorządowe jednostki budżetowe działać będą jako niezależni od gminy podatnicy. Co za tym idzie to nie gmina powinna rozliczać podatek należny z tytułu świadczonych usług, lecz samorządowe jednostki budżetowe<sup>27</sup>.

Wydaje się, że pewne rozbieżności w analizowanej materii rozstrzyga treść uchwały NSA z 24 czerwca 2013 roku (sygn. akt I FPS 1/13). Zgodnie z nią, organy podatkowe interpretując przepisy ustawy o podatku od towarów i usług nie powinny traktować gminnych jednostek budżetowych jako podatników podatku od towarów i usług. „W świetle bowiem art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów

---

24 Zgodnie z decyzją Rady Unii Europejskiej został utrzymany limit zwolnienia podmiotowego w VAT, który wynosi 150 000 zł, do końca 2018 roku. Dalsze przedłużenie tego terminu będzie uwarunkowane od kwot podanych w dyrektywie 2006/112/WE w 2018 roku i ponownym złożeniu przez Polskę wniosku o przedłużenie obecnego limitu.

25 Do końca 2013 r. podstawę opodatkowania utożsamiano z obrotem podatnika. Zgodnie z treścią art. 29 ustawy o podatku od towarów i usług, obrotem była kwota należna z tytułu sprzedaży, pomniejszona o kwotę należnego podatku, przy czym kwota należna obejmowała całość świadczenia należnego od nabywcy. Obecnie na mocy art. 29a ww. powołanej ustawy, podstawą opodatkowania jest wszystko, co stanowi zapłatę, którą dokonujący dostawy towarów lub usługodawca otrzymał lub ma otrzymać z tytułu sprzedaży od nabywcy, usługobiorcy lub osoby trzeciej, włącznie z otrzymanymi dotacjami, subwencjami i innymi dopłatami o podobnym charakterze mającymi bezpośredni wpływ na cenę towarów dostarczonych lub usług świadczonych przez podatnika.

26 Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach z 21 sierpnia 2013 roku, IBPP2/443-463/13/AMP.

27 W. Modzelewski, M. Rozbici, Op. cit., s. 142 oraz m.in.: W. Safin, <http://www.isp-modzelewski.pl/images/pliki/studenci/01.12.2014/128-var-2014-stu.pdf>

i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.) gminne jednostki budżetowe nie są podatnikami podatku od towarów i usług”.

### **Status prawny samorządowych zakładów budżetowych w świetle przepisów podatku od towarów i usług**

Obok samorządowych jednostek budżetowych, ustawodawca dopuścił, o czym mówiono wyżej, dodatkową postać realizacji zadań publicznych w formie samorządowych zakładów budżetowych. Ich liczbę mocno ograniczył jedynie w stosunku do wskazanych przez ustawę o finansach publicznych w art. 14 zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego w zakresie: 1) gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi, 2) dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, 4) lokalnego transportu zbiorowego, 5) targowisk i hal targowych, 6) zieleni gminnej i zadrzewień, 7) kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, 7a) pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, 8) utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania, 9) cmentarzy.

Podobnie jak w przypadku samorządowych jednostek budżetowych forma ta nie została wyposażona w osobowość prawną (na co zwrócono uwagę wcześniej). Co do zasady zatem, nie funkcjonuje jako odrębny podmiot, ale działa na rzecz powołującej ją jednostki samorządowej.

Jednakże w odróżnieniu od samorządowych jednostek budżetowych, samorządowe zakłady budżetowe są traktowane, bez poważniejszych wątpliwości, jako formy posiadające własną podmiotowość podatkową. Nie ma tu znaczenia przytoczona już wyżej uchwała NSA z 24 czerwca 2013 roku, w której uznano, że gminne jednostki budżetowe nie są podatnikami podatku od towarów i usług. Ta uchwała dotyczyła bowiem podmiotowości podatkowej gminnych jednostek budżetowych, a nie samorządowych zakładów budżetowych.

Nie oznacza to jednak, że wszystkie czynności wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe podlegają opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. **Aby wskazać na czynności opodatkowane tym podatkiem muszą być wyodrębnione dwie strony transakcji, tj. usługodawca (świadczący usługę) i usługobiorca (konsument usługi). Ten warunek w przypadku czynności wykonywanych przez samorządowe zakłady budżetowe na rzecz jednostki samorządowej nie jest spełniony. Dla celów VAT nie można tu mówić o świadczeniu usługi, ani o wykonywaniu czynności opodatkowanych**<sup>28</sup>.

Dlatego też NSA w ww. wyroku z 24 czerwca 2013 roku, odnoszącym się do wykonywania przez samorządowy zakład budżetowy zadania własnego gminy, polegającego na prowadzeniu targowiska i zwrotu przez gminę kosztów inkasa opłaty targowej wskazał, że w tej sprawie wyłącznym „konsumentem” usługi jest gmina, w imieniu której zakład budżetowy wykonuje to zadanie. Nie można zatem mówić o świadczeniu usługi w rozumieniu przepisów ustawy o podatku od towarów i usług.

Nadto NSA wskazał, że „(...) mimo (...) wyodrębnienia zakładu budżetowego ze struktury tworzącej go jednostki samorządowej, które pozwala na uznanie go za odrębnego od tej jednostki podatnika VAT, realizacja zadań własnych tej jednostki przez jego zakład budżetowy nie tworzy pomiędzy tymi podmiotami takiego stosunku prawnego, na podstawie którego następuje wymiana świadczeń wzajemnych, pozwalających na ich opodatkowanie VAT-em. W takim bowiem przypadku samodzielny zakład budżetowy nie wykonuje usług na rzecz jednostki samorządowej, lecz działa w jej imieniu jako jej wyodrębniona jednostka organizacyjna, wykonując jej zadania własne, co pozostaje poza przedmiotem regulacji art. 8 ustawy o VAT. Nie wyklucza to (...) opodatkowania samodzielnego zakładu budżetowego z tytułu odpłatnego świadczenia na rzecz podmiotów zewnętrznych związanych z prowadzeniem targowiska (...)”<sup>29</sup>.

---

28 Szerzej na ten temat zob. K. Aromiński, *Podmiotowość podatkowa samorządowego zakładu budżetowego, wykonującego zadania własne jednostki samorządu terytorialnego*, Przegląd Prawa Podatkowego 2012, Nr 9, s.41.

29 Tak uznał NSA w wyroku z 11 września 2013 roku, sygn. akt I FSK 1385/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6273A3ADC6>

Z kolei WSA w Bydgoszczy w wyroku z 12 marca 2014 roku przyjął, że samorządowy zakład budżetowy wykonując zadania własne jednostki samorządu terytorialnego o charakterze użyteczności publicznej w zakresie gospodarki komunalnej, jest jednostką organizacyjną niemającą osobowości prawnej, wykonującą w tym zakresie samodzielnie działalność gospodarczą, a zatem ma podmiotowość podatkową w podatku od towarów i usług, odrębną od jednostki samorządu terytorialnego, która to tworzyła jednostkę budżetową<sup>30</sup>. Podobnie NSA wyrokiem z 2 września 2014 roku potwierdził, że samorządowy zakład budżetowy, wykonując zadania własne jednostki samorządu terytorialnego o charakterze użyteczności publicznej w zakresie gospodarki komunalnej<sup>31</sup>, jest jednostką organizacyjną niemającą osobowości prawnej, wykonującą samodzielną działalność gospodarczą, zatem posiada podmiotowość podatkową w podatku od towarów i usług odrębną od jednostki samorządu terytorialnego, przez którą został utworzony. Zakład budżetowy w takim zakresie nie wykonuje usług komunalnych<sup>32</sup> na rzecz jednostki samorządowej, lecz działa w jej imieniu, jako jej wyodrębniona jednostka organizacyjna, wykonująca jej zadania własne<sup>33</sup>.

Z takimi poglądami godzi się również wykształcona linia orzecznicza. Zgodnie z nią realizacja przez samorządowy zakład budżetowy zadań własnych tworzącej go jednostki samorządu terytorialnego o charakterze użyteczności publicznej w zakresie gospodarki komunalnej nie stanowi świadczeń usług w rozumieniu art. 8 ustawy o podatku od towarów

---

30 Wyrok WSA w Bydgoszczy z 12 marca 2014 roku, sygn. akt I SA/Bd 120/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A5FD23E3E8>

31 Na podstawie regulacji ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej, tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm..

32 Na ten temat zob. szerzej. M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, Samorząd Terytorialny 2012, Nr 7- 8, s. 7-24.

33 Wyrok NSA z dnia 2 września 2014 roku, sygn. akt I FSK 938/14, [http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i-fsk-938-14/podatek\\_od\\_towarow\\_i\\_uslug/165369d.html](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i-fsk-938-14/podatek_od_towarow_i_uslug/165369d.html)

i usług<sup>34</sup>, stąd też nie podlega opodatkowaniu VAT-em sytuacja zachodząca między tymi podmiotami. Nie wyklucza jednak ich opodatkowania z tytułu odpłatnego świadczenia na rzecz podmiotów zewnętrznych – konsumentów czynności w zakresie gospodarki komunalnej<sup>35</sup>.

W praktyce jednak występują odstępstwa interpretacyjne, które burzą wykształcone orzecznictwo sądowe. Przykładem może być interpretacja indywidualna wydana przez Dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi. Uznał on, że „usługi świadczone przez samorządowy zakład budżetowy jakim jest Komunalny Usługowy Zakład Gospodarczy, świadczący usługi w zakresie m.in.: budowy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na rzecz Gminy, lokalnego transportu zbiorowego na rzecz Gminy, zimowego utrzymanie dróg gminnych polegające na realizacji zadań własnych gminy, podlegają opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług na zasadach ogólnych z zastosowaniem właściwej stawki”. Swoje stanowisko, co zaskakujące, oparł o zupełnie odmienną w tym zakresie literaturę przedmiotu i niektóre interpretacje organów podatkowych oraz wyroków sądowych uzasadniając, że mimo usta-

---

34 „Przez świadczenie usług (...), rozumie się każde świadczenie na rzecz osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, które nie stanowi dostawy towarów (...) w tym również: 1) przeniesienie praw do wartości niematerialnych i prawnych, bez względu na formę, w jakiej dokonano czynności prawnej; 2) zobowiązanie do powstrzymania się od dokonania czynności lub do tolerowania czynności lub sytuacji; 3) świadczenie usług zgodnie z nakazem organu władzy publicznej lub podmiotu działającego w jego imieniu lub nakazem wynikającym z mocy prawa. 2. Za odpłatne świadczenie usług uznaje się również: 1) użycie towarów stanowiących część przedsiębiorstwa podatnika do celów innych niż działalność gospodarcza podatnika, w tym w szczególności do celów osobistych podatnika lub jego pracowników, w tym byłych pracowników, wspólników, udziałowców, akcjonariuszy, członków spółdzielni i ich domowników, członków organów stanowiących osób prawnych, członków stowarzyszenia, jeżeli podatnikowi przysługiwało, w całości lub w części, prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego z tytułu nabycia, importu lub wytworzenia tych towarów lub ich części składowych; 2) nieodpłatne świadczenie usług na cele osobiste podatnika lub jego pracowników, w tym byłych pracowników, wspólników, udziałowców, akcjonariuszy, członków spółdzielni i ich domowników, członków organów stanowiących osób prawnych, członków stowarzyszenia, oraz wszelkie inne nieodpłatne świadczenie usług do celów innych niż działalność gospodarcza podatnika”.

35 Zob. wyrok NSA z 18 października 2011 roku, sygn. akt I FSK 1369/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> oraz na ten temat glosa A. Bartosiewicz, *Finanse Komunalne* 2012, Nr 4, s. 64-73.



wowego wyłączenia jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych od obowiązku uiszczania podatku od towarów i usług oraz zwolnień, wynikających z przepisów wykonawczych, zarówno „gmina, jak i jej zakład budżetowy są dwoma odrębnymi od siebie podatnikami VAT, mogącymi dokonywać między sobą transakcji opodatkowanych VAT”<sup>36</sup>.

W świetle przytoczonych, obowiązujących regulacji prawnych oczywiście nie sposób zgodzić się z przyjętą interpretacją, jednak warto ją przedstawić, aby udowodnić brak jednolitości działania organów podatkowych w stosunku do analizowanej kwestii opodatkowania podatkiem od towarów i usług samorządowych jednostek i zakładów budżetowych. Mało tego, na tym tle wydaje się, że przyznane przepisami prawa organom podatkowym uprawnienie do tworzenia własnych interpretacji podatkowych pozwala na zbyt dużą swobodę działania w zakresie uznania administracyjnego, co ewidentnie narusza przyjęte unormowania prawne oraz wypracowywaną przez sądy linię orzeczniczą<sup>37</sup>.

## PODSUMOWANIE

Jak wynika z przeprowadzonych, dość krótkich rozważań, poruszona w opracowaniu kwestia zasad opodatkowywania działalności wykonywanej przez samorządowe jednostki i zakłady budżetowe wzbudza ciągle kontrowersje, rozstrzygane w trybie orzecznictwa sądowego i interpretacji podatkowych. *De lege lata* oznacza, że ustawodawca przez okres 25 lat od momentu powstania samorządu terytorialnego w Polsce, nie uregulował omawianego zagadnienia w sposób dostatecznie jasny i wyczerpujący, stąd w praktyce niezbędne jest sięganie do rozstrzygnięć wydawanych przez sądy i organy podatkowe.

Brak ujednocnionej linii orzeczniczej oraz różnicowane interpretacje

36 Interpretacja Dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi z 17 sierpnia 2012 roku, IPTPP1/443 – 443/12 – 2/ MW, <http://lex.onine.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/content.rpc?>

37 Na ten temat por. także m.in.: wyrok NSA z 6 stycznia 2015 roku, sygn. akt I FSK 2039/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5F7B2EF492>; wyrok WSA w Gdańsku z 23 czerwca 2015 roku, sygn. akt I SA/GD 1379/14 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0D3EED476F>; ; wyrok WSA w Bydgoszczy z 2 listopada 2015 roku, sygn. akt SA/Bd 1260/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FB541D599C>

podatkowe, rodzą liczne wątpliwości, rozwiązywane w zależności od stanu faktycznego, którego dotyczy dana sprawa. Prowadzi to do sytuacji, w których samorządowa jednostka budżetowa i samorządowy zakład budżetowy jest, albo nie jest uznawany za odrębnego podatnika podatku od towarów i usług, co niewątpliwie godzi w podstawowy cel działania samorządowych jednostek i zakładów budżetowych – form, w postaci których gminy, powiaty i województwa realizują przysługującą im istotną część zadań publicznych.

Stan taki należy ocenić z całą mocą negatywnie, zważywszy na fakt wykazanych w opracowaniu zmieniających się w tym zakresie orzeczeń, interpretacji podatkowych oraz braku opracowań literatury przedmiotu, która wydaje się unikać tego problematycznego zagadnienia.

Taki stosunek do analizowanej problematyki nie tylko pozbawia możliwości zapoznania się ze sposobem właściwego stosowania przepisów prawa, pozostających na styku regulacji ustrojowych i podatkowych, ale także, co znacznie ważniejsze, powoduje liczne problemy dla praktyków – samorządowców, którzy na co dzień muszą wykonywać zadania publiczne. Stąd postulat *de lege ferenda*, który może być tylko jeden, za to najważniejszy, a mianowicie – „wprowadzenie do przepisów prawa zarówno ustrojowego, jak i podatkowego takich regulacji prawnych, które pozwoliłyby bez żadnych wątpliwości określić dokładne warunki opodatkowywania podatkiem od towarów i usług czynności realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w formie samorządowych jednostek i zakładów budżetowych. Jednoznaczne regulacje prawne doprowadziłyby do ujednoczenia interpretacji podatkowych wydawanych przez organy podatkowe.

## REFERENCES

### Literatura przedmiotu

- Aromiński K., *Podmiotowość podatkowa samorządowego zakładu budżetowego, wykonującego zadania własne jednostki samorządu terytorialnego*, Przegląd Prawa Podatkowego 2012, Nr 9
- Bartosiewicz A., *Glosa do wyroku NSA z 18 października 2011 roku, sygn. akt I FSK 1369/10*, *Finanse Komunalne* 2012, Nr 4
- Dębowska T. – Romanowska, *Artykuł 9 ustawy o finansach publicznych – a art. 33 oraz 40 par. 1 i 3 k. c. (w:) *Finanse publiczne i Prawo finansowe – Realia i perspektywy zmian**, Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Eugeniuszowi Ruśkowskiemu pod red. C. Kosikowskiego, Białystok 2012
- Kulesza M., *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, *Samorząd Terytorialny* 2012, Nr 7-8
- Modzelewski W., M. Rozbici, *Podmiotowość podatkowa jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek budżetowych (w:) *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy**, Wolters Kluwer 2015
- Owczarczyk S., *Status podatnika VAT w samorządzie terytorialnym po 1 stycznia 2010 r.*, *Finanse Komunalne* 2010, Nr 7-8
- Safin W., <http://www.isp-modzelewski.pl/images/pliki/studenci/01.12.2014/128-vat-2014-stu.pdf>

### Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej, tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2015r. poz. 1515
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz. U. z 2015r. poz.1445
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz. U. z 2015r. poz.1392
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług, tekst jedn. Dz. U. z 2011r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych,  
tekst jedn. Dz. U. z 2013r. poz. 885 ze zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 roku w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, Dz. U. Nr 247, poz. 1616,
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 kwietnia 2011 roku w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług, tekst jedn. Dz. U. z 2013r. poz. 247.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 roku (Dz. U. z 25 listopada 1994 r.), Dz. U. Nr 124, poz. 607 ze sprost.

## **Orzecnictwo sądowe**

- Wyrok WSA w Warszawie z 30 stycznia 2007 roku, sygn. akt II SA/Wa 1534/06, LEX nr 294997
- Wyrok WSA z Warszawie z 24 czerwca 2008 roku, sygn. akt III SA/Wa 390/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/68DB6E0629>
- Wyrok NSA z 18 października 2011 roku, sygn. akt I FSK 1369/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>
- Wyrok NSA z 11 września 2013 roku, sygn. akt I FSK 1385/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6273A3ADC6>
- Wyrok NSA z 5 grudnia 2013 r., sygn. akt I FSK 643/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/791D660B5C>
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 12 marca 2014 roku, sygn. akt I SA/Bd 120/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/A5FD23E3E8>
- Wyrok NSA z 2 września 2014 roku, sygn. akt I FSK 938/14, [http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i-fsk-938-14/podatek\\_od\\_towarow\\_i\\_uslug/165369d.html](http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/i-fsk-938-14/podatek_od_towarow_i_uslug/165369d.html)
- Wyrok NSA z 6 stycznia 2015 roku, sygn. akt I FSK 2039/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5F7B2EF492>
- Wyrok WSA w Gdańsku z 23 czerwca 2015 roku, sygn. akt I SA/GD 1379/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0D3EED476F>
- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 2 listopada 2015 roku, sygn. akt SA/Bd 1260/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FB541D599C>

## **Interpretacje podatkowe**

Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z 9 kwietnia 2008 roku (IPPP1-443-157/08-2IZ, SIP nr 179773

Interpretacja Dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi z 17 sierpnia 2012 roku, IPTPP1/443 – 443/12 – 2/ MW, <http://lex.onine.wolterskluwer.pl/WKPLOnline/content.rpc?>

Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach z 21 sierpnia 2013 roku, IBPP2/443-463/13/AMP



Legal system administrative proceedings bodies  
in matters of local government to face  
the challenges of modernity  
Ustrój prawny organów postępowania  
administracyjnego w sprawach samorządowych  
wobec wyzwań współczesności

**dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. UWM**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

**ABSTRACTS**

The article presents the current problems of the organization mechanism of administrative proceedings in matters of local government. It indicates the specifics of building the system the authorities of that conduct, including instances of administrative structures. It refers to the operational problems of self-government appeal boards and other bodies responsible for examining the legal means of decisions in matters of local government. Its subject is also a discussion of the proposed directions of change.

Artykuł przedstawia aktualne problemy organizacji aparatu postępowania administracyjnego w sprawach samorządowych. Wskazuje na specyfikę budowy systemu organów tego postępowania, w tym struktury administracyjnego toku instancji. Odnosi się do problemów funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych i innych organów, rozpatrujących środki prawne od decyzji w sprawach samorządowych. Jego przedmiotem jest również omówienie proponowanych kierunków zmian.

## KEYWORDS:

*local-government, administrative procedure, individual administrative acts, appeals, regulatory oversight of local government activities, self-government appeal boards,*

*samorząd terytorialny, postępowanie administracyjne, indywidualne akty administracyjne, odwołania, kontrola instancyjna działalności samorządu terytorialnego, samorządowe kolegia odwoławcze.*

Asumptem do podjęcia rozważań o ustroju organów postępowania administracyjnego w sprawach samorządowych jest tocząca się od paru lat ożywiona dyskusja o potrzebie dalszego działania, powołanych ustawą z dnia 12 października 1994 r., samorządowych kolegiów odwoławczych<sup>1</sup>. W ostatnim czasie biorą udział w tej polemice przedstawiciele środowisk reformatorskich<sup>2</sup> oraz wybitni reprezentanci doktryny prawniczej z zakresu nauki prawa administracyjnego<sup>3</sup>. Mimo upływu 25. lat ich istnienia, nowa rzeczywistość powyborcza nakazuje mieć również w pamięci przygotowanie głośnego projektu ustawy z dnia 20 marca 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, zakładającego zupełną likwidację samorządowych kolegiów odwoławczych. W ostatniej kampanii wyborczej – w wyborach do Sejmu i Senatu<sup>4</sup> – postulat zniesienia kolegiów był także punktem programu jednej z pozaparlamentarnych partii politycznej.

---

1 Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 1659).

2 J. Stępień, *Samorządowe kolegia odwoławcze są przeżytkiem*, „Dziennik-Gazeta Prawna” 2015, e-wydanie numer 185/2015 z 23.09.2015 [dodatek: Gazeta Prawna]; idem, *Ustrojowe łapanie się za lewe ucho*, „Dziennik-Gazeta Prawna” 2015, e-wydanie numer 205/2015 z 21.10.2015 [dodatek: „Gazeta Prawna”].

3 J. Zimmermann, M. Stec, *Samorządowe kolegia odwoławcze są niezbędne*, „Dziennik-Gazeta Prawna” 2015, e-wydanie numer 190/2015 z 30.09.2015 [dodatek: Gazeta Prawna], przedruk: „Casus” nr 78, jesień 2015, s. 48 i n.; J. Zimmermann, *Prof. Zimmermann odpowiada Jerzemu Stępniewi w sprawie samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Dziennik-Gazeta Prawna” 2015, e-wydanie numer 215/2015 z 04.11.2015 [dodatek: „Gazeta Prawna”]. Zob. także J. Zimmermann, *Jurysdykcyjna ranga samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3, s. 131 i n.

4 Program Partii Koalicja Odnowy Rzeczypospolitej – Wolność i Nadzieja, Warszawa 2015, s. 15.



Rozważenie rozwiązania samorządowych kolegiów odwoławczych zakłada również przyjęta w 2013 r. rządowa strategia „Sprawne Państwo 2020”<sup>5</sup>. Problem funkcjonowania samorządowych kolegiów odwoławczych jest istotny, nie może jednak przysłańać całości zagadnienia prawnego ustroju organów postępowania administracyjnego w sprawach samorządowych, w tym także struktury toku instancji administracyjnych (samorządowych).

Statyczny kształt tego postępowania oraz odpowiednia jego budowa pod względem organizacyjnoprawnym warunkowane są bowiem wieloma czynnikami, w tym również niewątpliwie przesłankami racjonalizatorskimi, a także trendami występującymi w innych państwach oraz w organizacjach międzynarodowych i ponadnarodowych.

Analizę zagadnienia zacząć wypada od stwierdzenia, że przyjęty w Polsce model postępowania administracyjnego jest nie tylko wypadkową funkcjonowania naszego państwa w kręgu kultury prawnej języka niemieckiego, ale również wynikiem własnych tendencji do kodyfikacji tego postępowania. Jak pisał światowej sławy uczony polskiego pochodzenia Jerzy Stefan Langrod: „[...] kraj mający skodyfikowaną procedurę administracyjną nie zdecyduje się nigdy potem wrócić – z jakiegokolwiek racji – do dawnego systemu unormowań fragmentarycznych, prawdziwej «wolności procesowej» administracji publicznej»<sup>6</sup>. Na tle różnych koncepcji regulacji postępowania administracyjnego występujących w państwach europejskich<sup>7</sup>, polski model jest zupełnie nieporównywalny z rozwiązaniami francuskimi, w których drogę prawa przeciwstawia się drodze administracji, a właściwe postępowanie rozpoczyna się z chwilą wniesienia środka zaskarżenia do sądu i przez co sposób procedowania administracji nazywa się *la procedure administrative non contentieuse*. Nie jest też adekwatny do takich kodyfikacji postępowania administracyjnego, które polegają na zwięzłej regulacji ramowej, stanowiącej w istocie słownik podstawowych pojęć i instytucji prawnych za-

5 Uchwała Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M. P. poz. 136).

6 J. S. Langrod, *Genèse et lignes directrices de la réforme de la procédure administrative non contentieuse en Pologne*, « Revue Internationale des Sciences Administratives » 1960, vol. 26, Nr 4, s. 399.

7 Z. Kmiciać, *Wstęp*, (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiciać, Warszawa 2010, s. 10 i n.

wartych w przepisach ogólnych prawa administracyjnego<sup>8</sup>. Nie jest również współmierny do regulacji bardziej złożonych, a zakładających wyróżnienie pewnych generalnych zasad procedowania w sprawach administracyjnych, które są wiążące dla władzy publicznej w tym sensie, że wyznaczają reguły, którymi mają kierować się uprawnione podmioty przy załatwianiu spraw<sup>9</sup>.

Przyjęte w Polsce rozwiązania – niezależnie od okresowych procesów dekodyfikacji postępowania administracyjnego – zaliczyć należy do systemu rozwiniętej kodyfikacji. Przepisy procesowe nie wyznaczają przy tym ram zachowań podmiotów orzekających i nie realizują się jedynie przez przestrzeganie, ale stanowią takie normy prawne, które należy każdorazowo stosować przy rozpatrywaniu spraw indywidualnych. Stąd też, zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>10</sup>, organy administracji publicznej mają działać na podstawie prawa, co oznacza, że niedopuszczalne jest działanie jedynie w jego granicach. Przyjęcie w Polsce modelu rozwiniętej kodyfikacji postępowania administracyjnego oznacza w istocie judycjalizację tego postępowania<sup>11</sup>, przez przyjęcie założeń proceduralnych charakterystycznych dla procesu sądowego. „Usądowienie” nie jest przy tym zupełne. Ujęcie postępowania w k.p.a. nie odbywa się na zasadzie stworzenia wzorcowego agregatu czynności procesowych, ale przez przypisanie poszczególnych czynności tego typu do określonych następujących po sobie faz (stadiów) postępowania. Niemniej jednak, konsekwencją judycjalizacji postępowania administracyjnego jest również przyjęcie, fun-

---

8 Por. holenderskie *Algemene wet bestuursrecht*, po zmianach, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.

9 Por. zasady Europejskiego kodeksu dobrej praktyki administracyjnej, przyjętego przez Parlament Europejski w formie rezolucji w dniu 6 września 2001 r. (Dz. Urz. WE Nr C 72 E/331 z 21 marca 2002 r.) oraz zasady Kodeksu dobrej administracji, stanowiącego załącznik do Rekomendacji nr R (2007) 7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich dotyczącej dobrej administracji przyjętej w dniu 20 czerwca 2007 r.

10 Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 23; dalej jako k.p.a.

11 Szerzej: J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 6 i n.; idem, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 35 i n.; R. Suwaj, *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009, passim. Zob. także M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego*, (w:) *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa – Wrocław 1967, s. 442, a także E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 271.

damentalnej dla wymiaru sprawiedliwości, zasady instancyjności (nadzoru judykacyjnego) i posłużenie się, na potrzeby stworzenia realnych gwarancji procesowych dla stron, konstrukcją administracyjnego toku instancji jako podstawy organizacji przewodu (pełnego toku czynności) administracyjnego. Pomijając aspekt funkcjonalny, związany z dopuszczalnością wnoszenia środków prawnych od zapadłych rozstrzygnięć, sprawa toku instancji administracyjnych w znaczeniu organizacyjnym przybiera postać klasycznie rozumianej dwuinstancyjności. Instancja w znaczeniu ustrojowym oznacza bowiem określony stopień (szczebel, poziom) w systemie organów postępowania administracyjnego. Układ ten nie stanowi przy tym monolitu, ale jest swoiście rozczłonkowany. Całościowo rozumiane postępowanie składa się zatem nie tylko z faz (stadiów), ale dzieli się też wewnętrznie jeszcze na pewne rozłączne etapy (postępowanie pierwszoinstancyjne oraz postępowanie drugoinstancyjne), prowadzone kolejno po sobie przez różne podmioty orzekające po to, aby zapewnić lepszą kontrolę instancji wyższych nad rozstrzygnięciami i innymi czynnościami instancji niższych. Ewentualne proponowane „spłaszczenie toku instancji” przez wprowadzenie tzw. odwołania niedewolutywnego (którego nie można mylić z prawem remonstracji), czy innego pozahierarchicznego środka odwoławczego, ma zatem postać zabiegu o charakterze funkcjonalnym, a nie ustrojowym. Tylko na tej płaszczyźnie wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ można uznać za surogat odwołania lub zażalenia, albowiem ten środek zaskarżenia jest oderwany od klasycznie rozumianego administracyjnego toku instancji, zakładającego gradację organów postępowania administracyjnego.

Innym problemem o charakterze ustrojowym jest kwestia samych podmiotów orzekających. W Polsce pierwotnie przyjęto, że będzie to organ administracji publicznej, a więc dość abstrakcyjna konstrukcja prawna, oznaczająca uprawnioną jednostkę organizacyjną, traktowaną jednak bezosobowo, jako pewne stanowisko lub ogniwo kolegialne w strukturze władzy publicznej albo wręcz pewna całość – cóż bowiem oznaczać może kierownik organu, jak nie naczelne stanowisko kierownicze w urzędzie administracji publicznej traktowanym jako organ?<sup>12</sup> Nie ma znaczenia przy

---

12 Tak też np. J. Starościek, *Postępowanie administracyjne*, (w:) J. Starościek, E. Iserzon., *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959, s. 159.

tym ewentualna zmiana w obsadzie personalnej. Nie wymaga się też, aby sprawę prowadziły, czy dokonywały czynności od wszczęcia do zakończenia postępowania, te same osoby. Innym rozwiązaniem w tym względzie może być – mająca zakorzenienie w prawie kanonicznym – przyjęta w niektórych państwach mających zupełnie skodyfikowaną procedurę administracyjną oraz rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym<sup>13</sup> koncepcja „władzy” i „organu”<sup>14</sup>. Mimo, że na gruncie tego aktu rozróżnienie tych instytucji procesowych spotkało się z zasadną krytyką<sup>15</sup>, jednakże obecnie także można podnieść podobną argumentację w odniesieniu do kategorii organu administracji publicznej, albowiem na potrzeby wyłączenia organu od postępowania – nie chodzi o określone stanowisko, ale konkretne osoby wykonujące funkcje organu. Zachodzi zatem pewna wewnętrzna sprzeczność pomiędzy organem rozumianym jako pewna prawnie wyodrębniona część administracji publicznej, do której przypisany jest pewien ustawowy zakres działania, a organem postrzeganym jako określony człowiek lub grupa ludzi, działająca w ustalonym prawem obszarze zadań publicznych i kompetencji administracyjnych, czy inaczej rzecz ujmując: osoby fizyczne faktycznie tworzące i urzeczywistniające wolę określonego podmiotu administracji. Stąd w doktrynie prawa administracyjnego wytworzono pojęcie „piastuna” organu administracji publicznej (*organ-walter*, *organ-person*, *organ-subjekt*, *organ-treager*)<sup>16</sup>, a więc pojedynczej osoby lub grupy ludzi, działających w charakterze organu administracji publicznej, za organ, ale

---

13 Dz. U. Nr 36, poz. 341.

14 Zob. w szczególności: D. Kijowski, *Austria*, (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2010, s. 48 i n.

15 Zob. B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 28 i n.; W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, s. 13. Por. J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz – podręcznik*, Warszawa 1948, s. 14, gdzie autor traktuje organ jako potoczną nazwę władzy, a także E. Iserzon, *Postępowanie administracyjne. Komentarz – Orzecznictwo – Okólniki*, Kraków 1937, s. 5 i n.

16 Szerzej: H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2004, s. 522 i n. Zob. także E. Ochendowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 2002, s. 217; Cz. Martysz, *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2000, s. 43;

– co ważne – nie w jego imieniu. Przy takich szczególnych organach administracyjnych, jak np. graniczni lekarze weterynarii czy organy Policji, aktualnym piastunem funkcji pozostaje osoba świadcząca pracę lub pełniącą służbę w określonych godzinach, albowiem organy te – choć działają stale – to mają zmienny substrat osobowy<sup>17</sup>, zależny od normowania czasu pracy (służby), jednakże funkcjonują one bez jakiegokolwiek przerwy – stąd też celowe, na potrzeby stosowania prawodawstwa weterynaryjnego, *prima facie* tautologiczne rozróżnienie pomiędzy granicznym lekarzem weterynarii a urzędującym granicznym lekarzem weterynarii. Niemniej klasyczne rozumienie władzy administracyjnej (*Verwaltungsbehörden*) jako pewnego zespołu praw i obowiązków o charakterze zewnętrznym i jurysdykcyjnym<sup>18</sup> było pod względem istoty podobne do przedmiotowo rozumianego urzędu<sup>19</sup>, a odrębne od pojęcia organu administracyjnego (*Verwaltungsorgan*), które bardziej wiązano z podmiotem administracji (*Verwaltungsträger*)<sup>20</sup>. Środek prawny od orzeczeń niższej instancji nie był wnoszony do instancji wyższej rozumianej jako władza, ale traktowanej jako organ. Stąd też administracyjny tok instancji często zamykał się w obrębie poszczególnych urzędów, rozumianych tym razem podmiotowo i nie wychodził poza ramy instytucjonalne danego aparatu administracyjnego. Obrazowo można to opisać w ten sposób, że władzą administracyjną było ministerstwo, a organami działającymi w pierwszej instancji byli kierownicy wyższych komórek organizacyjnych (dyrektorzy departamentów), a instancją odwoławczą zaś sam minister jako naczelny kierownik ministerstwa<sup>21</sup>. Niemniej jednak w Polsce nie tylko przyjęcie szerokiej koncepcji organu administracyjnego, ale również wspomniane „usądowienie” spowodowało potrzebę

17 B. Adamiak, *Uwagi o współczesnej koncepcji organu administracji publicznej*, (w:) *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar. Międzynarodowa konferencja naukowa, Olszanica 23-26 maja 2004*, red. El. Ura, Rzeszów 2004, s. 13 i n.

18 W. Brzeziński, *Nauka administracji i prawo administracyjne*, Toruń 1950, s. 15; J. Filippek, *Prawo administracyjne – instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 2003, s. 310.

19 J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003 [reprint], s. 192 i n.

20 J. Łętowski, *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995, s. 52.

21 W. Zakrzewski, *Na marginesie artykułu S. Rozmaryna: O rozszerzeniu uprawnień ministrów w PRL*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 5-6, s. 987 i n. Por. A. Merkl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wiedeń - Berlin 1927, s. 305.

wprowadzenia odrębności strukturalnej i pewnej separacji organizacyjnej podmiotów orzekających w różnych instancjach, aby zapewnić im określony poziom samodzielności prawnej w rozstrzyganiu spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej. Stąd też w art. 133 k.p.a. jest mowa o „przesłaniu” odwołania wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu, a nie ich zwykłym „przekazaniu”. Samo odwołanie w tym względzie przypomina kanoniczny rekurs hierarchiczny, choć ten ostatni był pierwotnie kierowany jedynie do nadrzędnego organu tej samej władzy administracyjnej.

Zapewnienie powyższej samodzielności jest jednak wręcz niezbędne w tych sprawach, w których krajowe organy administracyjne działają w ramach europejskiej przestrzeni administracyjnej<sup>22</sup>. Mimo, że państwa członkowskie Unii Europejskiej posiadają tzw. autonomię instytucjonalną (*the principle of institutional autonomy*) oraz tzw. autonomię proceduralną (*the principle of procedural autonomy*), to jednak w przypadku bezpośredniego stosowania rozporządzeń unijnych, krajowe organy administracyjne stanowią w pewnym sensie organy wykonawcze Unii Europejskiej (w znaczeniu funkcjonalnym) i w tym zakresie podlegają tzw. nadzorowi instruktazowemu i kontroli metodycznej Komisji Europejskiej. Układ taki przyjmuje w pewnym stopniu strukturę sieciową<sup>23</sup>, akcentującą samodzielność organów krajowych, z wiodącą rolą organu ponadnarodowego. Państwa członkowskie muszą przy tym stworzyć we własnym zakresie warunki do efektywnego stosowania prawa unijnego (*the principle of effectiveness*), albowiem ponoszą one odpowiedzialność odszkodowawczą, o ile ich zaniedbania w zapewnieniu efektywności tego prawa spowod-

---

22 J. Supernat, *Europejska przestrzeń administracyjna (zagadnienia wybrane)*, (w:) *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szweczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak, Kolonia Limited 2005, s. 78 i n.

23 Por. J. Supernat, *Koncepcja sieci organów administracji publicznej*, (w:) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 207 i n.; J. Supernat, *Administrowanie przez sieć*, (w:) *Administracja publiczna - obywatel, społeczeństwo, państwo*, red. A. M. Sosnowski, Wrocław 2006, s. 129 i n.; A. Chrisidu-Budnik, *Administracja publiczna w strukturze sieciowej*, (w:) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 69 i n.

wały szkody u osób fizycznych oraz osób prawnych. Współpraca administracyjna w Unii Europejskiej obejmuje zatem stosowanie prawa administracyjnego przez organy krajowe przy wykorzystaniu przysługujących im państwowych instrumentów prawnych – środków i procedur. Niemniej decyzje stosowania wtórnego (pochodnego) prawa unijnego podlegać muszą siłą rzeczy ograniczonej kontroli instancyjnej, sprawowanej przez organy krajowe wyższego stopnia, albowiem istotne znaczenie odgrywa kontrola zewnętrzna, odbywająca się przez wytyczne i instrukcje Komisji Europejskiej. Problematiczne jest przy tym orzekanie przez organy administracyjne państw członkowskich na podstawie niewdrożonych (nieimplementowanych) dyrektyw. Być może powinno się to odbywać w Polsce w wykonaniu wyroków sądowych.

Kolejna kwestia sprowadza się do odpowiedzi na pytanie: czy wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych jest przejawem jurysdykcji państwowej, czy raczej środkiem realizacji zadań publicznych? Innymi słowy chodzi o ustalenie, czy akty administracyjne podejmowane są na tych samych zasadach co orzeczenia sądów polskich. Z perspektywy wyróżnianych w nauce prawa administracyjnego klasyfikacji prawnych form działania administracji publicznej, akt administracyjny może być wydawany w celu wykonania zadania publicznego. Dotyczyć tak samo może własnego zakresu działania jednostek samorządu terytorialnego, jak i zadań z zakresu administracji rządowej. Nie ma przy tym istotnej różnicy w orzekaniu w tych przedmiotach. W tych różnych jakościowo sprawach rozstrzygnięcia zapadają w oparciu o te same zasady proceduralne. Z tej perspektywy decyzja administracyjna może być traktowana jako środek realizacji zróżnicowanych prawnie zadań publicznych. Jurysdykcja administracyjna nie stanowi zatem wyłącznie formy realizacji zadań państwowych, ale organy postępowania administracyjnego działają w zakresie przyznanej ustawami właściwości. Kompetencja administracyjna do działania władczego w drodze decyzji administracyjnej nie jest również upoważnieniem do podejmowania rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych na wzór delegacji ustawodawczej, występującej w Wielkiej Brytanii. Przypomnieć należy, że uprawnienie tego typu jest tam rozumiane jako wyjątkowe przekazanie części władzy państwowej, a podmioty realizujące te tytuły działają w ramach i na rzecz Korony brytyjskiej. Ponadto, organy

administracji publicznej nie działają – jak sądy – na zasadzie jednolitości **systemu organów sądowych**, a nadto pod względem charakteru prawnego nie zawsze stanowią organy państwowe i nie zawsze reprezentują państwo w obrocie prawnym. System organów administracji publicznej, jest przy tym na tyle zróżnicowany rzeczowo, że niemożliwe jest wykonywanie przez wszystkie organy administracyjne tego samego rodzaju zadań. Stąd też w Polsce wydawanie decyzji administracyjnych nie odbywa się w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

Oznacza to, że stosowanie polskiego prawa administracyjnego odbywa się sposobem zdecentralizowany – każdy organ postępowania administracyjnego działa w zakresie przyznanej ustawą właściwości. Taki sposób realizacji kompetencji jurysdykcyjnych powoduje w istocie naturalny brak jednorodności orzekania przez różne organy administracji publicznej w takich samych sprawach. Polityka administracyjna w tym względzie dotyczyć może jedynie skali mikro, albo tych sytuacji, w których na właściwość instancyjną nakładają się więzi hierarchiczne i zależności służbowe. Na jednolitość rozstrzygania spraw podobnych mogą za to wpływać swoim orzecznictwem sądy administracyjne, w tym Naczelny Sąd Administracyjny, choć judykaty same w sobie nie będą stanowiły standardów typu *case-law*.

Z powyższymi ustaleniami o samodzielności orzeczniczej organów administracji publicznej korespondują także określone zasady odpowiedzialności deliktowej za szkody wyrządzone wydaniem decyzji, w tym decyzji zgodnej z prawem. Przepisy art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*<sup>24</sup> dopuszczają w szczególności odpowiedzialność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, względnie ich odpowiedzialność solidarną.

Istotna dla tematu jest również perspektywa historyczna. Ograniczając dygresje w przeszłość do nieodległych dziejów administracji należy przypomnieć, że od połowy lat 80. dwudziestego wieku widoczne było w ustawodawstwie administracyjnym lokowanie kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych nie na organach władzy państwowej, lecz na organach

---

24 Tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 121, z późn. zm.



administracji państwowej. Były to organy monokratyczne, takie jak: naczelnicy miast i gmin, prezydenci miast oraz wojewodowie. Zauważalne było także włączanie w proces decyzyjny organów wieloosobowych, jednak jako organów współdziałających w postępowaniu administracyjnym. Organy te, choć nie miały własnych uprawnień orzeczniczych, mogły jednak w różny sposób wpływać na tok postępowania i podejmowane rozstrzygnięcia przez zajmowanie stanowisk w sprawach indywidualnych załatwianych przez wydanie decyzji administracyjnej. Posiadały zatem ewentualnie swoistą współkompetencję do decydowania o prawach i obowiązkach stron.

W tych warunkach, restytuując samorząd terytorialny na poziomie gminy na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego stulecia, brano pod uwagę różne koncepcje organu administracyjnego w gminie. Z jednej strony proponowano rozdzielenie funkcji politycznych i administracyjnych, czego wynikiem miało być strukturalne rozróżnienie pomiędzy pochodzącym z wyboru wójtem a obsadzonym w drodze konkursu dyrektorem urzędu gminy, który miał kierować administracją samorządową w gminie. Rozpatrywano również pomysł utworzenia osobnego stanowiska gminnego „inspektora ds. administracyjnych”, który miałby prowadzić postępowania administracyjne w gminie oraz wydawać decyzje i postanowienia w sprawach indywidualnych. Rozważano również wprowadzenie trzech organów ustrojowych gminy: kolegialnych rady i zarządu oraz jednoosobowego – odpowiednio: wójta, burmistrza, prezydenta miasta<sup>25</sup>. Niemniej, w senackim projekcie ustawy o samorządzie terytorialnym<sup>26</sup> przyjęto, że organami gminy będzie rada oraz zarząd, a decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej będzie wydawał wójt (burmistrz, prezydent miasta) albo osoba przez niego upoważniona. Od decyzji w sprawach należących do zadań własnych gminy odwołanie miało zaś służyć do „kolegium odwoławczego”, a w sprawach zleconych – do wojewody. Przyjęto również wtedy, że „kolegium odwoławcze” będzie funkcjonowało przy radzie gminy i będzie przez nią powoływane. Nie była

---

25 Por. J. Stępień, *Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1-2, s. 14.

26 Sejm PRL/RP: druk 195.

to koncepcja obca doktrynie prawa administracyjnego, albowiem wyróżniano tam model pionowego usytuowania organów odwoławczych oraz model poziomego usytuowania organów odwoławczych<sup>27</sup>. W toku prac parlamentarnych dyskutowano pozycję prawnoustrojową kolegium odwoławczego i ostatecznie zdecydowano o utworzeniu tych organów przy wojewódzkich sejmikach samorządowych. Uznano bowiem, że w tym przypadku instancja odwoławcza nie powinna być położona na tym samym poziomie administracji publicznej.

Jak zauważył jeden z głównych twórców reformy samorządowej – prof. Michał Kulesza: „Kolegia odwoławcze powstały dość przypadkowo; gdy była pisana ustawa o samorządzie terytorialnym, pojawił się problem zapewnienia dwuinstancyjności w postępowaniu administracyjnym. Wobec braku drugiego szczebla samorządu jedyną narzucającą się ewentualnością było ulokowanie instancji odwoławczej w urzędzie wojewody. Podporządkowanie zaś instancyjne postępowania administracyjnego w sprawach własnych gminy wojewodzie oznaczałoby, że mając uprawnienia reformacyjne wojewoda miałby wpływ na sposób wykonywania zadań administracyjnych gmin. Nie było również zgody ani ekspertów, ani komisji parlamentarnych na to, aby dwuinstancyjność była pozorowana, tzn. by zamykała się w samej gminie. Dla uniknięcia takich sytuacji wypracowano koncepcję kolegiów odwoławczych”<sup>28</sup>.

W 1990 r. przyjęto ostatecznie ustrojową koncepcję kolegialnych organów samorządowych w sprawach wynikających z zadań własnych gminy oraz monokratycznego organu administracyjnego w sprawach wynikających z zadań zleconych gminie i w sprawach z zakresu administracji publicznej załatwianych w drodze decyzji administracyjnych. Niemniej, formułując poszczególne upoważnienia do rozstrzygnięcia spraw indywi-

---

27 B. Adamiak, *Usytuowanie organu odwoławczego w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 318, 1975, s. 32. Por. J. Starościek, *Zagadnienia budowy systemu postępowania administracyjnego*, (w:) E. Iserzon, J. Starościek, W. Dawidowicz, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955, s. 85; J. Służewski, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982, s. 98 i n.; J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, passim, a także Z. Kmiecik, *Odwolania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 44 i n.

28 M. Kulesza, *Kolegia – administracyjne*, „Wspólnota” z 13 lipca 1991 r., nr 28, s. 6.

dualnych przez wydanie decyzji w przepisach prawa administracyjnego materialnego ustawodawca nie zawsze przestrzegał powyższych zasad ustrojowych. Niejednokrotnie organem właściwym do załatwienia sprawy z zakresu administracji publicznej okazywał się zarząd gminy. Dotyczyło to jednak decyzji w sprawach należących do zadań własnych gminy. Ponadto czasem również rada gminy uczestniczyła w podejmowaniu rozstrzygnięć jako organ współdziałający z organem prowadzącym postępowanie, wyrażając swoje stanowisko w procesowej formie postanowienia. Wytworzyła się zatem niepisana zasada swoistej struktury toku instancji administracyjnych w sprawach samorządowych, w których od decyzji wydanej w pierwszej instancji przez organ wieloosobowy lub jednoosobowy w sprawach zadań własnych gminy przysługiwało odwołanie do kolegiального organu wyższego stopnia, a w sprawach zadań zleconych gminie funkcjonował tok instancji na osi: monokratyczny organ pierwszej instancji – monokratyczny organ wyższego stopnia (wojewoda), ale nie odwrotnie. Było to zgodne z regułą, że organ jednoosobowy nie powinien rozpatrywać środków prawnych od orzeczeń organów kolegialnych. Niemniej, wprowadzono dualizm organów odwoławczych w sprawach samorządowych. Kryterium rozgraniczenia właściwości organów wyższego stopnia stanowić miał rodzaj spraw. Wtedy jeszcze nie przyjęto określonych zasad pierwszeństwa jednego z organów odwoławczych przed drugim przez przyjęcie techniki klauzuli generalnej i enumeracji pozytywnej.

Domniemanie właściwości instancyjnej samorządowych kolegiów odwoławczych nastąpiło dopiero z dniem 1 stycznia 1999 r., kiedy to weszła w życie reforma ustrojowa państwa. Same samorządowe kolegia odwoławcze zostały powołane na mocy przywołanej na wstępie *ustawy* z dnia 12 października 1994 r. Pod względem organizacyjno-finansowym stanowią one państwowe jednostki budżetowe, a zatem z tego punktu widzenia „samorządowe” są tylko z nazwy. Stąd też niejednokrotnie były postrzegane nie tylko jako organy kontroli instancyjnej w zakresie wydawanych w samorządzie decyzji administracyjnych, ale może nie tyle ustrojowe organy nadzoru nad samorządem terytorialnym, co – funkcjonalnie rozumiane – organy nadzorujące w sprawach indywidualnych.

Wraz z rozbudową samorządu na poziomie powiatu i województwa nie tylko dokonano wyraźniejszego rozróżnienia pomiędzy organem ustrojowo-

wym a organem postępowania administracyjnego w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, ale wprowadzono zmiany w k.p.a., mające na celu wzmocnienie samodzielności orzeczniczej i ograniczenie zakresu kontroli instancyjnej samorządowych kolegiów odwoławczych. Chodzi głównie o włączenie do kodeksu przepisu art. 138 § 3, który stanowił: „W sprawach należących do właściwości organów jednostek samorządu terytorialnego organ odwoławczy uprawniony jest do wydania decyzji uchylającej i rozstrzygającej sprawę co do istoty jedynie w przypadku, gdy przepisy prawa nie pozostawiają sposobu jej rozstrzygnięcia uznaniu organu samorządowego. W pozostałych przypadkach organ odwoławczy, uwzględniając odwołanie, ogranicza się do uchylenia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji”. W ideę tę wpisywała się także wcześniejsza regulacja art. 154 § 3 k.p.a., zgodnie z którą: „W sprawach należących do zadań własnych gminy do zmiany lub uchylenia decyzji, o której mowa w § 1 oraz w art. 155, właściwe są organy gminy”.

Przyznanie samorządowym kolegiom odwoławczym generalnej klauzuli kompetencyjnej w zakresie rozpatrywania środków prawnych od orzeczeń w sprawach samorządowych mogło przyczynić się do powierzenia szczegółowej właściwości instancyjnej innym organom administracji publicznej aniżeli wojewoda. Zatracił się w rozdziale kompetencji orzeczniczych wyższej instancji podział na zadania własne i zadania z zakresu administracji rządowej. W chwili obecnej zauważalny jest nawet swoisty trializm organów odwoławczych, albowiem w niektórych sprawach załatwianych decyzjami marszałków województw organami wyższego stopnia są właściwi działowo ministrowie<sup>29</sup>.

Może to być związane nie tylko z faktem, że dotyczy to spraw dawniej załatwianych w pierwszej instancji przez wojewodów, ale po części wynika także z krytyki funkcjonowania organów odwoławczych w sprawach samorządowych, a zwłaszcza samorządowych kolegiów odwoławczych. W tym

---

29 Zob. np. art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 149 z późn. zm.); art. 2b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 196 z późn. zm.).

ostatnim względzie panuje duża dysproporcja pomiędzy poszczególnymi kolegiami pod względem ich wielkości. W świetle statystyk mniejsze kolegia są niewątpliwie szybsze, ale i mniej ekonomiczna jest ich działalność w przeliczeniu na przeciętny koszt załatwienia indywidualnej sprawy administracyjnej. Nie zawsze także sprawność czy efektywność funkcjonowania idzie w parze z jakością orzekania i zapewnieniem prawa do dobrej administracji<sup>30</sup>. Istotnym problemem jest również natłok spraw w organach odwoławczych, a zatem czas oczekiwania na ostateczne rozstrzygnięcie pozostaje dość zróżnicowany<sup>31</sup>. W środowiskach samorządowych panuje również przekonanie, że działalność samorządowych kolegiów odwoławczych nie przyczynia się do dynamicznego rozwoju gmin, powiatów i województw, a nadmierne korzystanie z uprawnień orzeczniczych o charakterze kasacyjnym wręcz tamuje podejmowane prace prorozwojowe oraz ogranicza wzrost liczby inwestycji. Fałszywa jest jednak lansowana teza, że samorządowe kolegia odwoławcze jedynie utrudniają funkcjonowanie samorządów i przedsiębiorców.

Mimo że poprzez uchylenie wspomnianego art. 138 § 3 k.p.a. kolegia stały się organami o pełnym zakresie kompetencji orzeczniczych, jednakże w wielu przypadkach rozstrzyganie *in meriti* jest dość ograniczone, zwłaszcza w odniesieniu do decyzji wydawanych w oparciu o upoważnienia do uznania administracyjnego. Wartością samorządowych kolegiów odwoławczych pozostaje jednak ich niezależność organizacyjna oraz kierowanie się w toku postępowań wyłącznie przepisami prawa<sup>32</sup>. Wpływ organów

30 B. Dolnicki, *Próby reformowania struktury i zasad działania samorządowych kolegiów odwoławczych*, (w:) *Samorządowe kolegia odwoławcze – przeszłość i przyszłość*, red. K. Sieniawska, Kraków 2011, s. 108.

31 Por. T. Brzeźnicki, M. Żmuda, *Szybkość postępowania a koszty załatwienia sprawy na przykładzie działalności samorządowych kolegiów odwoławczych*, „*Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych*” T. 4, 2014, s. 9 i n.

32 Z. Kmiecik, W. Chróścielewski, *Niezależny organ kontroli w postępowaniu administracyjnym – raport badawczy*, „*Samorząd Terytorialny*” 2005, nr 11, s. 5 i n.; Cz. Martysz, A. Matan, G. Łaszczycza, *Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej*, (w:) *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2005, s. 43 i n.; Cz. Martysz, A. Matan, G. Łaszczycza, *Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej*, „*Casus*” 2006, nr 40, s. 30 i n.

mających legitymację demokratyczną jest zatem znikomy. Dlatego też niska ocena działalności kolegiów dyktowana jest czasem formułowanymi na bieżąco ocenami politycznymi.

W świetle klasycznie pojmowanej dwuinstancyjności funkcjonowanie samorządowych kolegiów odwoławczych ma oparcie w art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>33</sup> i jako takie stanowi jedną z instytucjonalnych gwarancji praworządności. Należy jednak odnotować, że w sprawach karnych zasada sprawiedliwości proceduralnej nie jest już rozumiana sztywno jako uprawnienie strony zaskarżenia orzeczeń wydanych w pierwszej instancji do instancji wyższej. Zauważyć nawet można częściowe odchodzenie od modelu dewolutywności na rzecz samokontroli organów postępowania karnego. Także w administratywistyce pojawiają się postulaty spłaszczenia toku instancji przez wprowadzenie w sprawach samorządowych wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ, który wydał decyzję lub postanowienie. Wszakże na tle art. 78 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny za dopuszczalne uznaje ukształtowanie zaskarżenia decyzji w sposób odbiegający od modelowego – dewolutywnego i suspensywnego – odwołania<sup>34</sup>. Niemniej jednak, jakkolwiek postrzegane i nazwane odwołanie, nie może sprowadzić się do uruchomienia takiej procedury, którą można określić mianem przedsądu lub postępowania reklamacyjnego. Prawo do procesu obejmuje bowiem dwukrotne merytoryczne rozpatrzenie sprawy. Zakres postępowania uruchamianego na skutek wniesienia środka zaskarżenia nie powinien być mniejszy aniżeli postępowania pierwszoinstancyjnego.

W toku prac studialnych w ramach prezydenckiego Forum Debaty Publicznej wypracowano także koncepcję wkomponowania toku instancji w ustrój wewnętrzny poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności poprzez możliwość upoważnienia do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej, należących do właściwości gminy, organów wykonawczych jednostki pomocniczej albo przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej oraz or-

---

33 Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

34 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 maja 2013 r., sygn. akt P 27/12 (Dz. U. poz. 652).

gany innych jednostek i podmiotów administracji gminnej, które w tym zakresie stawać się miały organami właściwymi w rozumieniu k.p.a.<sup>35</sup> Organem właściwym, w szczególności do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażeń na postanowienia, żądań wznowienia postępowania lub do stwierdzenia nieważności decyzji, miałby być wtedy wójt (burmistrz, prezydent miasta)<sup>36</sup>.

Istotne są także pewne rozwiązania płynące z innych procedur administracyjnych. Odmienne wygląda ochrona praw i interesów, w postępowaniach, których celem jest wydanie aktu generalnego (*rulemaking procedures*)<sup>37</sup>, gdzie kładzie się nacisk na dialog i partycypację. Klasyczna jurysdykcja administracyjna różni się także od procedur trzeciej generacji (*public policy*)<sup>38</sup>.

Połowicznym rozwiązaniem usprawnienia instancji odwoławczej w sprawach samorządowych może być propozycja wprowadzenia orzekania jednoosobowego w samorządowych kolegiach odwoławczych. Można starać się także odmiennie regulować w ustawodawstwie pozakodeksowym postępowania administracyjne w określonych rodzajach spraw, jednakże dekodyfikacja siłą rzeczy nie może przybrać znacznych rozmiarów i sama w sobie nie stanowi rozwiązania systemowego. Być może należy odejść w orzecznictwie sądowym od domniemania formy decyzji w sprawach indywidualnych<sup>39</sup>, a wiele działań administracji samorządowej w przypad-

35 Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw z 2013 r. (druk sejmowy VII/1699).

36 Projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw z 2012 r.

37 M. Szewczyk, E. Szewczyk, *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014, s. 219 i n.; A. Skoczylas, *Decyzje generalne*, (w:) *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym (raport zespołu eksperckiego)*, Warszawa 2015, s. 115 i n.

38 Szerzej: Z. Kmieciak, *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych)*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 5, s. 3 i n.

39 B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, (w:) *Podmioty administracji publicznej i formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 7-21. Por. też postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 861/10, LEX nr 603143.

ku braku jednoznacznego wskazania w obowiązujących przepisach prawa formy załatwienia sprawy, traktować jako inne akty i czynności z zakresu administracji publicznej z art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*<sup>40</sup>, które również mogą stanowić przedmiot zaskarżenia i przez to być poddane kontroli sądu administracyjnego. Jest to istotne, albowiem zapadają one lub są dokonywane na innych zasadach, aniżeli w ramach toku instancji administracyjnych.

Nawiązując do przytoczonej na wstępie myśli J. S. Langroda można stwierdzić, iż skutków judycjalizacji postępowania administracyjnego nie można już chyba odwrócić. Wszystkie zabiegi legislacyjne mające na celu nadmierne uproszczenie lub istotne odformalizowanie postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego mogą być bowiem traktowane jako ograniczenia gwarancji procesowych praw jednostki. Niemniej jakieś zmiany w ustroju prawnym organów postępowania administracyjnego w sprawach samorządowych z pewnością nastąpią. Ważne, żeby zostały przemyślane i poprzedzone wynikami kompleksowych analiz. Niektóre z uwarunkowań były przedmiotem niniejszego opracowania, jednakże przedstawione rozważania nie wyczerpują tematu, a jedynie sygnalizują pewne jego aspekty.

---

<sup>40</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.



## REFERENCES

- Adamiak B., *Usytuowanie organu odwoławczego w postępowaniu administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 318, 1975.
- Adamiak B., *Uwagi o współczesnej koncepcji organu administracji publicznej*, (w:) *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar. Międzynarodowa konferencja naukowa, Olszanica 23-26 maja 2004*, red. El. Ura, Rzeszów 2004.
- Adamiak B., *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, (w:) *Podmioty administracji publicznej i formy ich działania. Studia i materiały z Konferencji Naukowej Poświęconej jubileuszowi 80-tych urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005.
- Algemene wet bestuursrecht* – holenderska ustawa z dnia 4 czerwca 1992 r. – Ogólne prawo administracyjne.
- Brzeziński T., Żmuda M., *Szybkość postępowania a koszty załatwienia sprawy na przykładzie działalności samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Studia z Zakresu Nauk Prawnoustrojowych” T. 4, 2014.
- Brzeziński W., *Nauka administracji i prawo administracyjne*, Toruń 1950.
- Chrisidu-Budnik A., *Administracja publiczna w strukturze sieciowej, (w:) Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002.
- Dolnicki B., *Próby reformowania struktury i zasad działania samorządowych kolegiów odwoławczych*, (w:) *Samorządowe kolegia odwoławcze – przeszłość i przyszłość*, red. K. Sieniawska, Kraków 2011.
- Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej, przyjęty przez Parlament Europejski w formie rezolucji w dniu 6 września 2001 r. (Dz. Urz. WE Nr C 72 E/331 z 21 marca 2002 r.).
- Filipek J., *Prawo administracyjne – instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 2003.
- Graczyk B., *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953.
- Iserzon E., *Postępowanie administracyjne. Komentarz – Orzecznictwo – Okólniki*, Kraków 1937.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.
- Kijowski D., *Austria, (w:) Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2010.

- Kmieciał Z., Chróścielewski W., *Niezależny organ kontroli w postępowaniu administracyjnym – raport badawczy*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 11.
- Kmieciał Z., *Idea procedur administracyjnych trzeciej generacji (na przykładzie postępowania w sprawach dofinansowania projektów w ramach programów operacyjnych)*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 5.
- Kmieciał Z., *Odwolania w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011.
- Kmieciał Z., *Wstęp*, (w:) *Postępowanie administracyjne w Europie*, red. Z. Kmieciał, Warszawa 2010.
- Kodeks dobrej administracji, stanowiący załącznik do Rekomendacji nr R (2007) 7 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich dotyczącej dobrej administracji przyjętej w dniu 20 czerwca 2007 r.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Kulesza M., *Kolegia – administracyjne*, „Wspólnota” z 13 lipca 1991 r., nr 28.
- Langrod J. S., *Genèse et lignes directrices de la réforme de la procédure administrative non contentieuse en Pologne*, « *Revue Internationale des Sciences Administratives* » 1960, vol. 26, Nr 4.
- Langrod J. S., *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Kraków 2003.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne dla każdego*, Warszawa 1995.
- Martysz Cz., Matan A., Łaszczycza G., *Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej*, (w:) *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2005.
- Martysz Cz., Matan A., Łaszczycza G., *Samorządowe Kolegium Odwoławcze jako niezależny organ kontroli instancyjnej*, „Casus” 2006, nr 40.
- Martysz Cz., *Właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2000.
- Maurer H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2004.
- Merkel A., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien – Berlin 1927.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 2002.
- Pokrzywnicki J., *Postępowanie administracyjne. Komentarz – podręcznik*, Warszawa 1948.
- Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 861/10, LEX nr 603143.
- Program Partii Koalicja Odnowy Rzeczypospolitej – Wolność i Nadzieja, Warszawa 2015.
- Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw z 2013 r. (druk sejmowy VII/1699).

- Projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw z 2012 r.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym (Dz. U. Nr 36, poz. 341).
- Senacki projekt ustawy o samorządzie terytorialnym (Sejm PRL/RP: druk 195).
- Skoczylas A., *Decyzje generalne*, (w:) *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym (raport zespołu eksperckiego)*, Warszawa 2015.
- Służewski J., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1982.
- Starościak J., *Postępowanie administracyjne*, (w:) J. Starościak, E. Iserzon,, *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959.
- Starościak J., *Zagadnienia budowy systemu postępowania administracyjnego*, (w:) E. Iserzon, J. Starościak, W. Dawidowicz, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955.
- Stępień J., *Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1-2.
- Stępień J., *Samorządowe kolegia odwoławcze są przżytkiem*, „Dziennik-Gazeta Prawna” 2015, e-wydanie numer 185/2015 z 23.09.2015 [dodatek: Gazeta Prawna].
- Stępień J., *Ustrojowe łapanie się za lewe ucho*, „Dziennik-Gazeta Prawna” 2015, e-wydanie numer 205/2015 z 21.10.2015 [dodatek: „Gazeta Prawna”].
- Supernat J., *Administrowanie przez sieć*, (w:) *Administracja publiczna – obywatel, społeczeństwo, państwo*, red. A. M. Sosnowski, Wrocław 2006.
- Supernat J., *Europejska przestrzeń administracyjna (zagadnienia wybrane)*, (w:) *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waliński, K. Wojtczak, Kolonia Limited 2005.
- Supernat J., *Koncepcja sieci organów administracji publicznej*, (w:) *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Suwaj R., *Judycjalizacja postępowania administracyjnego*, Warszawa 2009.
- Szewczyk M., Szewczyk E., *Generalny akt administracyjny*, Warszawa 2014.
- Uchwała Nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M. P. poz. 136).
- Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o *samorządowych kolegiach odwoławczych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 1659).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 23).

- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 149 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny* (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 121, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 196 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 roku – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 maja 2013 r., sygn. akt P 27/12 (Dz. U. poz. 652).
- Zakrzewski W., *Na marginesie artykułu S. Rozmaryna: O rozszerzeniu uprawnień ministrów w PRL*, „Państwo i Prawo” 1956, z. 5-6.
- Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Jurysdykcyjna ranga samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 3.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.
- Zimmermann J., *Prof. Zimmermann odpowiada Jerzemu Stępniewi w sprawie samorządowych kolegiów odwoławczych*, „Dziennik-Gazeta Prawna” 2015, e-wydanie numer 215/2015 z 04.11.2015 [dodatek: „Gazeta Prawna”].
- Zimmermann J., Stec M., *Samorządowe kolegia odwoławcze są niezbędne*, „Dziennik-Gazeta Prawna” 2015, e-wydanie numer 190/2015 z 30.09.2015 [dodatek: Gazeta Prawna], przedruk: „Casus” nr 78, jesień 2015.
- Zimmermann M., *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego*, (w:) *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa – Wrocław 1967.

The European Committee of the Regions.  
The participation of local governments through  
agencies of the European Union  
in the European integration process  
Komitet Regionów.  
Udział samorządów terytorialnych poprzez agendy  
unijne w procesie integracji europejskiej

**dr hab. Magdalena Sitek**

---

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej  
im. Alcide De Gasperi

## **ABSTRACTS**

After World War II of the twentieth century, the three European Communities, in order to eliminate the causes of conflicts, were established. Already, in the founding treaties there are the first elements of regional policy which was developed then in the late 60's and 70's. A new financing programs for regional activities were introduced and already existing programs were adjusted to the needs of regional policy. The breakthrough, however, happened when this one of the youngest policy was introduced to the Single European Acts and to the Treaty of Maastricht. As a result, in 1994, the European Committee of the Regions was created. It is an advisory body for the European Commission, the European Parliament and for the Council. The Committee of the Regions has been equipped with a solid legal basis, including the rules of procedure and the appropriate bodies. The main task of the Committee of the Regions is to develop opinions,

resolutions and reports on issues related to regional or local governments. The European Committee of the Regions is a platform for discussion on important regional issues. Thanks to the activities of CoR, other bodies, such as the European Commission, can take more effective action.

Po II wojnie światowej, celem wyeliminowania przyczyn konfliktów, powołano do życia trzy wspólnoty europejskie. Już w traktatach założycielskich występują pierwsze elementy polityki regionalnej, która na dobre rozwinęła się dopiero na przełomie lat 60. i 70. Wprowadzono nowe programy finansujące działania regionalne lub dostosowano na potrzeby polityki regionalnej programy już istniejące. Przełomem jednak w tej jednej z najmłodszych polityk było wprowadzenie jej do jednolitego Aktu Europejskiego i do Traktatu z Maastricht. W konsekwencji, w 1994 r. do życia powołano Komitet Regionów. Jest to organ doradczy Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady. Komitet Regionów został wyposażony w solidne podstawy prawne, w tym w regulamin wewnętrzny oraz w odpowiednie organy. Głównym zadaniem Komitetu Regionów jest wypracowywanie opinii, rezolucji oraz raportów, dotyczących problematyki związanej z regionami czy samorządami terytorialnymi. Komitet Regionów jest to platforma dyskusji nad istotnymi kwestiami regionalnymi. Dzięki działalności KR inne organy, jak np. Komisja Europejska, mogą podejmować bardziej skuteczne działania.

## **KEYWORDS:**

*European law, regional policy, the European Committee of the Regions, treaty law, the European Commission, prawo europejskie, polityka regionalna, Komitet Regionów, prawo traktatowe, Komisja Europejska.*

## **WPROWADZENIE**

Proces integracji europejskiej obejmuje coraz nowsze obszary życia społecznego, politycznego, gospodarczego. Stopniowo dociera on również do samorządów lokalnych i regionalnych. Postawiony akcent na termin „stopniowo” wynika z faktu, że struktura samorządów w Unii Europejskiej jest

zróznicowana uwarunkowaniami historycznymi. W samych tylko Niemczech można wyróżnić aż cztery systemy samorządów lokalnych (Sitek 2011, s. 43 n.).

Samorządom terytorialnym (lokalnym i regionalnym) została zagwarantowana szeroka autonomia już w preambule do Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Europejska Karta Samorządu Terytorialnego), sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 r. oraz w Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego (Europejska Karta Samorządu Regionalnego), sporządzonej 3-5 czerwca 1997 r. w Strasburgu. Obie Karty sporządziła Rada Europy. W obu tych aktach podkreślono też rolę samorządów terytorialnych i regionalnych w procesie integracji europejskiej, mimo istniejącego zróznicowania organizacyjnego i strukturalnego tych jednostek podziału terytorialnego w poszczególnych państwach. Z tego też powodu w preambule do Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego jest mowa o udziale samorządów w procesie decentralizacji państwa, zwłaszcza w procesach decyzyjnych. Decyzje bowiem na poziomie lokalnym czy regionalnym powinny być podejmowane przez osoby wybrane na urzędy przez miejscową społeczność.

Tworzenie jednolitych ram prawnych i instytucjonalnych do funkcjonowania Unii Europejskiej pozwala stwierdzić, że to właśnie w tej różnorodności leży siła jednocząca Unię Europejską. Tę sytuację można zobrazować poprzez ukazanie budowy znanego południowego owocu, a mianowicie granatu. To skórka granatu, mimo rozdrobnienia cząstek tego jakże smacznego owocu, stanowi o całości. Nie ma jednak granatu bez skórki, ani bez jego poszczególnych cząstek. Dlatego celem tego opracowania jest ukazanie możliwości wpływania samorządów na procesy integracji europejskiej poprzez uczestniczenie w pracach Komitetu Regionów. Podstawowym założeniem zaś tej pracy jest domniemanie pozytywnej oceny funkcjonowania samorządów i przyczynianie się do pogłębiania procesów integracyjnych, pomimo istniejącego ich zróznicowania.

## **Powstanie i struktura organizacyjna Komitetu Regionów**

Komitet Regionów odgrywa ważną rolę w procesie integracji europejskiej, zwłaszcza poprzez zniwelowanie istniejących różnic pomiędzy poszczególnymi regionami (Bielecka 2007, s. 15 n.). Organ ten został

powołany do życia w 1994 r. na podstawie postanowień Traktatu z Maastricht z 1992 roku. Wówczas wprowadzono do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską trzy nowe artykuły 198a i 198c, na podstawie których powołano do życia nową instytucję doradczą, jednocześnie zakreślając ramy organizacyjne oraz zakres zadań jej powierzonych. Stosownie do art. 300 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TfUE) został on pomyślany jako organ doradczy, obok m.in. Komitetu Ekonomicznego-Społecznego dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej. Siedzibą Komitetu Regionów (dalej: KR) jest Bruksela. KR posiada własny budżet (art. 75).

Podstawę prawną organizacji i funkcjonowania stanowią wspomniane już przepisy traktatowe oraz regulamin wewnętrzny (art. 306 TfUE). Najnowsza wersja regulaminu wewnętrznego KR (dalej: RW) została przyjęta w dniu 31 stycznia 2014 roku (Regulamin Wewnętrzny).

W skład KR wchodzi przedstawiciele wszystkich 28 państw członkowskich UE. W sumie członków i ich zastępców nie może być więcej niż 350 (art. 305 akp. 1 TfUE). Jednak po przyjęciu Chorwacji do UE, od 1 lipca 2013 r. jest 353 członków. Stosownie do art. 2 RW członkowie KR i ich zastępcy są przedstawicielami społeczności regionalnych i lokalnych, czyli mają mandat wyborczy od społeczności samorządowej kraju swojego pochodzenia. Najczęściej wybierani są burmistrzowie czy radni. Wyboru dokonują zrzeczenia gminne i miejskie. W podejmowaniu decyzji są niezależni i reprezentują interes Unii. Nie mogą kierować się żadnymi instrukcjami od swoich państwa, władz lokalnych czy regionalnych (Kienzler 2003, s. 134-135).

Kadencja członków i ich zastępców trwa pięć lat i rozpoczyna się z chwilą powołania. Mandat może być odnawialny. Kończy się on z upływem kadencji, śmierci, rezygnacji lub utraty mandatu samorządowca we własnym kraju. Funkcja ta nie jest łączalna z byciem europosem w Parlamencie Europejskim (art. 205 akp. 3 TfUE i art. 3 RW). Na podstawie art. 4 RW członkowie i ich zastępcy korzystają z przywilejów i immunitetów, które zostały określone w Protokole w sprawie przywilejów i immunitetów UE. Członkowie i ich zastępcy są uprawnieni do udziału w posiedzeniach sesji plenarnych (art. 5 RW). Prawo to nie podlega delegacji (art. 6 RW).



Na podstawie art. 1 KR organami KR są:

- Zgromadzenie Plenarne;
- przewodniczący;
- Prezydium;
- Konferencje Przewodniczących;
- komisje.

Bieżącymi pracami Komitetu Regionów kieruje Sekretariat Generalny.

## Zgromadzenie Plenarne

Zgromadzenie Plenarne jest najważniejszym organem KR, którego posiedzenia odbywają się przynajmniej raz na kwartał. Zgromadzenia zwołuje przewodniczący i są one otwarte dla publiczności (art. 16 RW). W posiedzeniach mogą brać udział przedstawiciele PE, KE i Rady, którzy mogą być poproszeni o zabranie głosu w omawianych kwestiach. Wypowiedzi i dyskusje są prowadzone według limitu czasu ustalonego przez Zgromadzenie Plenarne na wniosek Prezydium. Wypowiedzi nie mogą być zbyt długie i odbiegać od przedmiotu posiedzenia. W art. 21 RW znalazły się regulacje, dotyczące stwierdzenia kworum podczas głosowania, które wynosi przynajmniej 1/2 uprawnionych. Jest zasadą, że nie sprawdza się kworum, chyba że z takim wnioskiem wystąpi grupa 15 członków. Zatem możliwe jest ważne głosowanie, gdy na sali posiedzenia Zgromadzenia Plenarnego nie ma wymaganego kworum.

Według art. 13 RW do zadań Zgromadzenia Plenarnego zalicza się m.in.:

- przyjmowanie opinii, raportów i rezolucji;
- zatwierdzanie projektu preliminarza dochodów i wydatków Komitetu;
- zatwierdzanie programu politycznego Komitetu na początku każdej kadencji;
- wybór przewodniczącego, pierwszego wiceprzewodniczącego i innych członków Prezydium;
- ustanawianie komisji;
- przyjmowanie i zmiana regulaminu wewnętrznego Komitetu.

## **Przewodniczący**

Według art. 39 RW przewodniczący kieruje pracami Komitetu, zwołuje Zgromadzenia Plenarne i im przewodniczy. Tym samym reprezentuje Komitet na zewnątrz. Może swoje uprawnienia delegować. W przypadku jego nieobecności zastępuje go pierwszy wiceprzewodniczący, a gdyby i ten był nieobecny lub z innych przyczyn nie mógłby tej funkcji w danym momencie pełnić, przewodniczenie Komitetowi obejmuje jeden z pozostałych wiceprzewodniczących. Kadencja przewodniczącego trwa 2,5 roku. Od lutego 2015 r. przewodniczącym jest Markku Markkula, polityk samorządowy z Finlandii.

Na podstawie art. 33 RW przewodniczący wybierany jest przez Zgromadzenie Plenarne. Podobnie wybierany jest pierwszy wiceprzewodniczący. Kandydaci przed wyborem mogą wygłosić krótkie oświadczenia. Głosowania nad wyborem przewodniczącego i pierwszego wiceprzewodniczącego przeprowadza się w odrębnych głosowaniach. Wybierani są większością oddanych głosów. Głosuje się wyłącznie za lub wstrzymuje się od głosu. Nie ma głosów przeciwnych. Jeśli żaden z kandydatów nie zyskał większości głosów w pierwszej turze wyborów, organizowana jest druga. W razie równości głosów wybór następuje na podstawie losowania (Barcz, Górka 2009, s. 92-96).

Przewodniczący kieruje pracami Komitetu, zwołuje i przewodniczy Zgromadzeniu Plenarnemu i wyborom członków Prezydium. Jest informowany o utworzeniu się grupy politycznej w KR. Otwiera i zatwierdza porządek obrad Zgromadzenia Plenarnego (art. 16 RW). Przewodniczący pełni również wiele innych funkcji i zadań związanych z przestrzeganiem procedur podczas głosowań czy wyborów.

## **Prezydium**

Prezydium jest siłą napędową KR, w skład którego wchodzi: przewodniczący i pierwszy wiceprzewodniczący, po jednym wiceprzewodniczącym na każde państwo członkowskie, dwudziestu ośmiu innych członków i przewodniczący grup politycznych (art. 30 RW). Polska, jako kraj należący do grupy większych państwa, ma trzy stanowiska łącznie. Kadencja Prezydium trwa 2,5 roku (art. 32 RW). Na podstawie art. 300 TFEU Prezydium składa się z 60 członków, tj. przewodniczącego, pierwszego wiceprzewodniczącego, 27 wiceprzewodniczących, przewodniczących grup politycznych i 27

innych członków. Prezydium opracowuje program polityczny i sprawuje nadzór nad jego realizacją (Barcik, Wentkowska 2008, s. 103).

Do zadań Prezydium należy:

- opracowywanie i przedstawianie Zgromadzeniu Plenarnemu programu politycznego Prezydium na początku jego kadencji i nadzorowanie jego wykonania. Na zakończenie swojej kadencji Prezydium przedstawia Zgromadzeniu Plenarnemu sprawozdanie z realizacji swojego programu politycznego;
- organizacja i koordynacja prac Zgromadzenia Plenarnego i komisji;
- przyjmowanie, na podstawie propozycji przedstawionych przez komisje, rocznego programu prac;
- ogólne kompetencje w sprawach natury finansowej, organizacyjnej i administracyjnej dotyczące członków i zastępców, organizacja wewnętrzna Komitetu i jego Sekretariatu Generalnego, włączając w to również schemat organizacyjny i organy Komitetu;
- ustanawianie grup roboczych, które składają się z członków Prezydium lub innych członków Komitetu i pełnią wobec Prezydium funkcję doradczą w sprawach szczegółowych. Takie grupy robocze mogą liczyć do 12 członków;
- zapraszanie do udziału w posiedzeniach Prezydium innych członków Komitetu z uwagi na ich wiedzę lub pełnioną przez nich funkcję, oraz osobistości z zewnątrz;
- zatrudnianie sekretarza generalnego oraz urzędników i innych pracowników, przedstawianie Zgromadzeniu Plenarnemu projektu preliminarza dochodów i wydatków Komitetu;
- zezwalanie na posiedzenia poza zwyczajowym miejscem pracy;
- podejmowanie decyzji co do składu i zasad funkcjonowania grup roboczych, wspólnych komitetów tworzonych z krajami kandydującymi do członkostwa w UE lub innych organów politycznych, w których pracach uczestniczą członkowie Komitetu.

### **Konferencje przewodniczących**

Kolejnym organem Komitetu Regionów jest Konferencja Przewodniczących. W skład Konferencji wchodzi: przewodniczący, pierwszy wiceprzewodniczący i przewodniczący grup politycznych. Porównując tę insty-

tucje do polskiego parlamentu, można wskazać na analogiczne ciało, tj. na Konwent Seniorów (art. 47 RW).

Według art. 48 RW Konferencja Przewodniczących zbiera się w celu omówienia wszelkich spraw przedłożonych jej przez przewodniczącego. Są to sprawy związane z osiągnięciem porozumienia politycznego z zakresu kwestii, które mają być rozpatrywane przez inne organy Komitetu. Przewodniczący zatem przedstawia Konferencji sprawę do dyskusji i relacjonuje przebieg dyskusji z posiedzenia Konferencji Przewodniczących.

Według art. 9 RW członkowie i zastępcy w ramach KR mogą tworzyć grupy odzwierciedlające ich poglądy polityczne. Do utworzenia grupy politycznej wymaga się minimalnie osiemnastu członków lub zastępców Komitetu. Połowę muszą jednak stanowić członkowie. Członek może należeć tylko do jednej grupy politycznej.

## Fachowe komisje

Według art. 49 RW na początku każdej pięcioletniej kadencji Zgromadzenie Plenarne powołuje fachowe komisje, decydując o ich nazwie i zakresie kompetencji. Zatem nazwy oraz zakres działania komisji jest zmienny. Według art. 50 RW na czele komisji stoi przewodniczący i pierwszy wiceprzewodniczący oraz dwóch innych wiceprzewodniczących. Wybierani są na dwa i pół roku. Zebrania komisji zwoływane są przez przewodniczącego, który określa program posiedzenia.

W obecnej kadencji jest sześć następujących komisji:

- Komisja ds. Polityki Spójności Regionalnej i Budżetu UE (COTER);
- Komisja ds. Polityki Gospodarczej (ECON);
- Komisja ds. Środowiska, Zmian Klimatycznych i Energii (ENVE);
- Komisja ds. Zasobów Naturalnych (NAT);
- Komisja ds. Społecznych, Edukacji, Zatrudnienia, Badań i Kultury (SEDEC);
- Komisja ds. Obywateli, Zarządzania (Governance), Instytucji i Stosunków Zewnętrznych (CIVEX).

Według art. 51 akp. 1 głównym zadaniem komisji jest opracowywanie projektów opinii, raportów i rezolucji, które są następnie przedkładane do zatwierdzenia Zgromadzeniu Plenarnemu. Komisje zajmują się różnymi

plaszczynami polityki regionalnej, m.in. rozwojem regionalnym, planowaniem przestrzennym, ochroną środowiska, ochroną zasobów naturalnych, problemami społecznymi, w tym edukacją i zdrowiem, rozwojem transportu i energii, zwłaszcza energii odnawialnej. Posiedzenia komisji są otwarte.

Według art. 40 zawsze powoływana jest Komisja ds. Finansowych i Administracyjnych (CAFA), zadaniem której jest przygotowywanie preliminarza wydatków KR oraz doradzanie we wszelkich decyzjach administracyjnych czy zarządczych, podejmowanych przez przewodniczącego KR czy sekretarza generalnego (Sitek 2010, s. 237 n.).

### **Sekretariat Generalny**

Urzędem KR jest Sekretariat Generalny, którego zadaniem jest wspieranie organów w ich pracy. Według art. 70 akp. 2 pracami Sekretariatu kieruje sekretarz generalny. Sekretarz jest zatrudniany przez Prezydium (art. 37 RW) na okres pięciu lat. Jego mandat może być ponowiony tylko raz. Pracownicy zatrudnieni w Sekretariacie Generalnym są angażowani zgodnie z regulaminem pracy pracowników Unii Europejskiej. Inaczej mówiąc, mają te same grupy zaszerogowania co urzędnicy, pracujący w innych urzędach unijnych, stosownie do pełnionych funkcji (art. 73 RW).

Do jego zadań należy wprowadzanie w życie decyzji podjętych przez Prezydium lub przewodniczącego. Z głosem doradczym uczestniczy też w posiedzeniach Prezydium, które jednocześnie protokołuje. W swoich działaniach sekretarz generalny podlega przewodniczącemu KE.

### **Zadania Komitetu Regionów**

Komitet Regionów jest organem doradczym Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady, w związku z tym wydaje opinie, rezolucje i przygotowuje raporty, a więc akty normatywne zaliczane do *soft law*, czyli do aktów prawnych, które nie mają charakteru norm bezwzględnie wiążących.

Opinie mogą być wydawane na wniosek lub z własnej inicjatywy KR. Stosownie do art. 41 RW Parlament, Komisja lub Rada zwraca się do KR o wydanie opinii wówczas, gdy taki obowiązek wynika z przepisów traktatowych lub też gdy uzna to za stosowne, np. gdy chodzi o kwestie o cha-

rakterze transgranicznym. KR może też wydać opinię z własnej inicjatywy, gdy uzna to za stosowne. Taka sytuacja może mieć miejsce wówczas, gdy do KR zostanie przesłany przez inną instytucję lub przez państwo członkowskie, sprawujące rezydencję w danym okresie, komunikat, sprawozdanie lub wniosek ustawodawczy. Ponadto KR może wydać opinię z własnej inicjatywy, jeśli uzna to za stosowne, bez żadnego impulsu zewnętrznego. W RW przewidziano jeszcze wydanie opinii na podstawie art. 304 TfUE, tj. wówczas, gdy opinię ma wydać Komitet Ekonomiczno-Społeczny, a KR uzna, że w grę wchodzi określone interesy regionalne. Projekt opinii przygotowywany jest zawsze przez Komisję wskazaną przez przewodniczącego.

Drugim zadaniem i jednocześnie formą działalności KR jest wydawanie rezolucji, a więc swego rodzaju uchwał wzywających odpowiednie organy do określonego działania. Stosownie do art. 45 RW rezolucje podejmowane są przez KR wówczas, gdy dotyczą działalności UE w zakresie ważnych problemów społeczności regionalnych lub lokalnych oraz spraw aktualnych. Projekt rezolucji może być wniesiony przez grupę przynajmniej 32 członków lub przez grupę polityczną i przedstawiony Prezydium. Prezydium podejmuje decyzję o dalszym procedowaniu w sprawie przyjęcia przez KR proponowanej rezolucji.

W końcu KR przygotowuje raporty, dotyczące problematyki z zakresu polityki regionalnej UE. Są to dokumenty zawierające m.in. ekspertyzy, sprawozdania, opracowania analityczne, opracowania koncepcyjne i studyjne, opracowania programowe, oferty czy propozycje techniczne.

## **Polityka regionalna**

(Opracowane na podstawie Sitek 2011, s. 43-45)

Powołanie do życia Komitetu Regionów w 1994 roku było nie tylko następstwem postanowień Traktatu z Maastricht z 1992 r., ale też efektem dużo wcześniej rozwijanej polityki regionalnej, najpierw w ramach Wspólnot Europejskich, a od Jednolitego Aktu Europejskiego (1986) w ramach Wspólnoty Europejskiej. Początków takiej polityki można doszukiwać się już w Traktacie Rzymskim z 1957 r. W preambule do tego traktatu stwierdzono, że państwa członkowskie powinny dążyć do harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty, zmniejszając w ten sposób istniejące różnice w rozwoju poszczególnych regionów. Już wówczas zauważono, że

zróźnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów kreuje powstawanie lub pogłębianie konfliktów społecznych. W tym celu w 1958 r. utworzono Europejski Bank Inwestycyjny, zadaniem którego było wspieranie harmonijnego rozwoju wszystkich państw członkowskich Wspólnoty (Doliwa-Klepacki 2005, s. 545 n.).

Kolejnym, ważnym etapem budowy europejskiej polityki regionalnej było utworzenie w 1968 r., w ramach Komisji Europejskiej, Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej (DG XVI), co uznaje się za początek wspólnotowej polityki regionalnej. W 1972 r. w Paryżu, podczas szczytu przywódców państw należących do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, zdecydowano o wyasygnowaniu odrębnych środków finansowych na realizację zadań z zakresu polityki regionalnej. W konsekwencji tej decyzji od 1 stycznia 1975 r. zaczął funkcjonować Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (*European Regional Development Fund* – ERDF). Ponadto, dla rodzącej się polityki regionalnej, dostosowano jeszcze dwa inne już istniejące programy, a mianowicie: Europejski Fundusz Społeczny (*European Social Fund* - EFS) (Grewiński 2001, s. 61 n) i Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (*European Agriculture Guidance and Guarantee Fund* – EAGGF) (Sitek 1998, s. 82). W latach następnych, w polityce regionalnej, wykorzystywane były jeszcze takie programy, jak: RECITE (Regiony i miasta dla Europy), INTERREG I-III i URBAN (Doliwa-Klepacki 2005, s. 550-551).

Pierwsza wzmianka w prawie traktatowym o polityce regionalnej znalazła się w Jednolitym Akcie Europejskim z 1986 r. Na potrzeby polityki strukturalnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, a przede wszystkim jej polityki regionalnej, wprowadzono do Traktatu o WE Tytuł V *Spójność ekonomiczna i socjalna*. Podstawowym zadaniem polityki regionalnej stało się zlikwidowanie dysproporcji i zacołania w rozwoju niektórych regionów Wspólnoty (art. 130a TWE). W konsekwencji tego zapisu dokonano skoordynowania programów wspierających politykę regionalną oraz zwiększono nakłady finansowe. W ten sposób chciano skoncentrować środki pod względem geograficznym i funkcjonalnym. Przyznano priorytet wieloletnim programom i działaniom strukturalnym. Wsparcie kwotowe państw członkowskich zastąpiono zasadą współfinansowania regionów potrzebujących pomocy. Środki wspólnotowe nie mają zatem zastępować działania państwa członkowskiego (zasada subsydiarności).

Polityka regionalna wyraźnie występuje w późniejszych traktatach, gdzie definiowano jej zręby. I tak w Traktacie z Maastricht w art. 76 ust. 2 jest mowa o właściwej regionalnej polityce gospodarczej. W art. 101 TWE jest mowa o zakazie pokrywania deficytów władz lokalnych czy regionalnych ze środków Europejskiego Banku Centralnego. Podobnie EBC nie może udzielać na ten cel jakichkolwiek kredytów. W art. 102 TWE wprowadzona została zasada ostrożności, dzięki której nie jest dozwolone stosowanie jakichkolwiek form uprzywilejowania w dostępie do środków, jakimi dysponują władze regionalne czy lokalne. W art. 103 TWE stanowi się regułę, według której Wspólnota nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania władz regionalnych czy lokalnych. W art. 154 TWE wskazano na bardzo istotny element polityki regionalnej, a mianowicie na wspieranie rozwoju komunikacji pomiędzy różnymi regionami Wspólnoty. W art. 160 TWE ponownie wyrażono wolę polityczną, aby przy pomocy Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego zniwelować istniejące różnicowanie w rozwoju gospodarczym i społecznym w różnych regionach Wspólnoty.

Ważne jest również podejmowanie działań, zmierzających do restrukturyzacji regionów upadających, zwłaszcza wskutek przemian gospodarczych. Na tym skorzystał w Polsce Śląsk, który po odejściu od gospodarki opartej na górnictwie staje się zagłębiem rozwoju technologicznego. W art. 174 TWE została wyrażona wola Wspólnoty do rozwiązywania problemów w dziedzinie ochrony środowiska już na poziomie lokalnym i regionalnym. W art. 196 ust. 1a TWE Wspólnota zobowiązała się do wspierania i uzupełniania działań na poziomie regionalnym i lokalnym w zakresie zapobiegania zagrożeniom i reagowania na klęski żywiołowe lub katastrofy spowodowane przez człowieka. Organy władzy lokalnej i regionalnej mają również swój udział w organach wspólnotowych, zwłaszcza w Komitecie Regionów (Naruszewicz 2004, s. 275).

Do zasad polityki regionalnej zalicza się:

- ustalanie pomocy regionom zacofanym pod względem rozwoju, w których PKB na jednego mieszkańca nie przekracza 74% przeciętnego w UE;
- restrukturyzację regionów, stref przygranicznych terytoriów dotkniętych regresją;



- zwalczanie długotrwałego bezrobocia, ułatwienie młodziemu życiu zawodowemu;
- przystosowanie sił roboczych do procesów przemian w przemyśle;
- popieranie rozwoju regionów wiejskich (Seidel 1966, s. 266).

## WNIOSKI

Jedną z przyczyn niepokojów, a nawet wojen, jest istniejące zróżnicowanie w rozwoju gospodarczym, technologicznym i społecznym poszczególnych regionów w państwie czy na arenie międzynarodowej. Po II wojnie światowej powołano do życia trzy wspólnoty europejskie, celem wyeliminowania przyczyn konfliktów. Stąd też już w traktatach założycielskich można odnaleźć początkowe elementy polityki regionalnej, która rozwinęła się dopiero na przełomie lat 60. i 70. Wprowadzono nowe programy finansujące działania regionalne lub dostosowano na potrzeby polityki regionalnej programy już istniejące.

Przełomem jednak w tej jednej z najmłodszych polityk było wprowadzenie jej do jednolitego Aktu Europejskiego i do Traktatu z Maastricht. W konsekwencji w 1994 r. do życia powołano Komitet Regionów. Jest to organ doradczy Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady. Składa się z 353 członków, którzy jednocześnie są czynnymi samorządowcami we własnych krajach. Utrata tego statusu we własnym kraju powoduje utratę stanowiska w Komitecie Regionów. Kadencja KR trwa pięć lat.

Komitet Regionów został wyposażony w solidne podstawy prawne, w tym w regulamin wewnętrzny oraz w odpowiednie organy. Głównym zadaniem Komitetu Regionów jest wypracowywanie opinii, rezolucji oraz raportów, dotyczących problematyki związanej z regionami czy samorządami terytorialnymi.

Komitet Regionów, mimo że jest tylko organem doradczym, to odgrywa znaczącą rolę w rozwoju polityki regionalnej. Jest to platforma dyskusji nad istotnymi kwestiami regionalnymi. Dzięki działalności KR inne organy, jak np. Komisja Europejska, mogą podejmować bardziej skuteczne działania.

## REFERENCES

- Barcik, J., Wentkowska, A. (2008). *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*. Warszawa.
- Barcz, J., Górka, M. (2009). *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, t. III. Warszawa
- Bielecka, M. (2007). *Komitet Regionów Unii Europejskiej a integracja europejska*. Warszawa.
- Doliwa-Klepacki, Z.M. (2005). *Integracja Europejska. Łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy*. Białystok.
- Grewiński, M. (2001). *Europejski Fundusz Społeczny jako instrument integracji społecznej Unii Europejskiej*. Warszawa.
- Kienzler, I. (2003). Wspólna polityka regionalna. W: *Leksykon Unii Europejskiej*, Warszawa, s. 134-135.
- Naruszewicz, S. (2004). *Polityka spójności Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa.
- Seidel, B., Weidenfels, W., Wessels, W. (1966). *Podręcznik integracji europejskiej*, Gliwice, s. 266.
- Sitek, M. (2010). *Instytucje i organy Unii Europejskiej w świetle postanowień Traktatu Lizbońskiego*, Józefów.
- Sitek, M. (1998). Polityka regionalna Unii Europejskiej – jej geneza, rozwój i podstawy prawne. W: *Region europejski a polskie województwo*. Toruń.
- Sitek, M. (2011). Samorządy lokalne w świetle polityki regionalnej Unii Europejskiej. W: B. Sitek, D. Barańska, K. Naumowicz (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w wybranych krajach UE*, Olsztyn.

## Dokumenty

- Europejska Karta Samorządu Regionalnego, [dostęp: 2015-07-27], dostępny Online: [www.karpacki.pl/pliki/eksr200804124345.doc](http://www.karpacki.pl/pliki/eksr200804124345.doc) [2011-04-21].
- Polski tekst Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, [dostęp: 2015-07-27], dostępny Online: [http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Europejska\\_Karta\\_Samorządu\\_Terytorialnego.pdf](http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Europejska_Karta_Samorządu_Terytorialnego.pdf)
- Regulamin wewnętrzny KR*, [dostęp: 2015-07-27], dostępny Online: <http://cor.europa.eu/en/documentation/Documents/Rules-of-Procedure-of-the-Committee-of-the-Regions/PL.pdf>.
- Regulamin wewnętrzny KR*, [dostęp: 2015-07-27], dostępny Online: <http://cor.europa.eu/en/documentation/Documents/Rules-of-Procedure-of-the-Committee-of-the-Regions/PL.pdf>.

The involvement of internal auditor in the  
management of public tasks carried  
out by local government units  
Zaangażowanie audytora wewnętrznego  
w zarządzanie zadaniami publicznymi realizowanymi  
przez jednostki samorządu terytorialnego

**dr Paweł Romaniuk**

---

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie  
Wydział Prawa i Administracji  
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

## **ABSTRACTS**

Local government is a form of decentralized government, where usually residents of the units of basic territorial division shall form of community self-government by law. The essence of self-government is the proper management of public affairs by themselves. Local government units shall endeavor to fulfill its mission servitude towards their citizens through their bodies. Rounding out the way the management in local government is to use the internal auditor, who with their knowledge and competence supports the management of local governments in decision-making.

The aim of the study analyzed area is to identify the essence of the functioning of local self-government, which is increasingly effectively and efficiently perform its duties. Author of the article, as a longtime practice acting as an internal auditor, determines methods and ways of managing public tasks of local authorities, referring both to the existing legislation in this area.

Samorząd terytorialny jest formą zdecentralizowanej władzy publicznej, gdzie ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Istotą samorządu terytorialnego jest umiejętne zarządzanie sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych. Jednostki samorządu terytorialnego dążą do wypełniania swojej misji służebnej względem swoich mieszkańców poprzez swoje organy. Dopełnieniem sposobu zarządczego w samorządzie jest wykorzystanie audytora wewnętrznego, który swoją wiedzą i kompetencjami wspiera kierownictwo jednostki samorządu terytorialnego w procesach decyzyjnych.

Celem badania analizowanego obszaru jest wskazanie istoty funkcjonowania samorządu terytorialnego, który coraz skuteczniej i sprawniej wykonuje swoje obowiązki. Autor artykułu, jako wieloletni praktyk pełniący rolę audytora wewnętrznego, określi metody i sposoby zarządzania zadaniami publicznymi samorządów lokalnych, odwołując się jednocześnie do istniejących przepisów prawnych w tym zakresie.

## **KEYWORDS:**

*zarządzanie, audyt wewnętrzny, audytor, samorząd, zadania publiczne, management, internal audit, auditor, local government, public tasks.*

## **WPROWADZENIE**

Prawidłowe zarządzanie zadaniami publicznymi dokonywane przez jednostki samorządu terytorialnego stało się ważnym elementem polityki opartej na procesach decyzyjnych i zarządczych. Poprzez istotę samorządu terytorialnego należy zawsze rozumieć określoną formę organizacji ludzi. Na jej podstawie oraz w granicach obowiązującego w tym zakresie prawa, mieszkańcy danej wspólnoty samorządowej, za pomocą demokratycznych metod - mogą w sposób władczy rozstrzygać i decydować o kluczowych dla siebie obszarach. Wspomniana grupa ludzi, objętych działaniem samorządu lokalnego, tworzy wspólnotę ludzi, która najczęściej identyfikowana jest jako organizacja, społeczność związana ze wspólnym pochodzeniem, wspólnym życiem, wspólnymi problemami, czy wspólną polityką realizacji interesów.

Należy pamiętać, iż decentralizacja władzy publicznej dała możliwość przeniesienia katalogu zadań i kompetencji z centralnego poziomu zarządzania na jednostki samorządu terytorialnego. Takie działanie przyczyniło się do budowania społeczeństwa obywatelskiego, opartego o realizację zasad pomocniczości i samorządności. Zatrudnieni w jednostkach samorządowych audytorzy wewnętrzeni, swoim doświadczeniem i wiedzą, dostarczają odpowiedniej informacji kierownictwu jednostki, które wykonywane jest w procesie decyzyjnym przy wykonywaniu zadań publicznych.

### **Idea samorządu terytorialnego**

Samorząd terytorialny został przywrócony z mocy prawa w okresie transformacji ustrojowej, której skutki obserwować można było przyjęciem ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie terytorialnym, obecnie nazywaną ustawą o samorządzie gminnym (ustawa o samorządzie gminnym). Następnie z dniem 1 stycznia 1999 r. nastąpiło rozszerzenie samorządu terytorialnego na nowo utworzone jednostki podziału terytorialnego, czyli samorządy powiatów i samorządy województw. W tym kontekście samorząd terytorialny został powołany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych na nie zadań. Jest to forma zdecentralizowanej władzy publicznej, gdzie ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Istotą samorządu jest to, że zarządza sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych. Należy też dodać, iż pojęcia samorządu i decentralizacji są ze sobą bardzo ściśle powiązane. Samorząd jest wynikiem procesu decentralizacji administracji publicznej. Kluczowym momentem w historycznym rozwoju gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, była wielka rewolucja francuska, a także przejście państwa policyjnego w państwo w pełni konstytucyjne. Był to ważny moment wyodrębnienia się społeczeństwa obywatelskiego, który polegał w dużej mierze na przejściu od systemu autorytarnego do systemu demokracji obywatelskiej.

Samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa aparat organizacyjny, który realizuje zadania publiczne na szczeblu lokalnym. Organizacja taka nie jest zdolna do wykonywania zadań *in pleno*. Dlatego też każda społeczność lokalna (mieszkańcy) powołuje w drodze

wyborów organy wykonawcze i organy stanowiące, które w imieniu i na rzecz wspomnianej społeczności lokalnej, wykonują zadania publiczne. W tym zakresie organy te, które wykonują zadania administracji państwowej, pozostają nieustannie pod ścisłą kontrolą i obserwacją wspólnoty samorządowej. Przejawem takiego rozumowania w obrębie wyodrębnienia organizacyjnego jest przyznana samorządom terytorialnym osobowość prawna (Z. Niewiadomski, 2011, s. 129-141).

Podstawowym celem twórców obecnie funkcjonującego porządku prawnego, dotyczącego samorządu terytorialnego w Polsce, było rzeczywiste przekazanie w ręce mieszkańców zadań, które ich bezpośrednio dotyczyły. Zastosowano w tej sytuacji realizację zasady pomocniczości (subsydiarności), która jednoznacznie wskazuje, iż wszelkie decyzje społeczne oraz administracyjne powinny być podejmowane na szczeblu, który jest najbliższy obywateli, czyli w gminach. W oparciu o zasadę pomocniczości, istnieje tzw. domniemanie kompetencji dla organów podstawowej jednostki samorządowej. Oznacza to, że gmina wykonuje wszelkie zadania samorządu terytorialnego o znaczeniu lokalnym, które nie są zastrzeżone w ustawach dla innych jego jednostek. Taką zasadę zawiera Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w swoim artykule 163. Dyspozycja w nim zawarta wskazuje jednoznacznie, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Każde zadanie publiczne, które służy do zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej jest wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego, jako tzw. zadanie własne. Jeżeli natomiast wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa samorządowa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. W tym zakresie ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych. Wszelkie spory kompetencyjne pomiędzy organami samorządu terytorialnego a administracją rządową rozstrzygają sądy administracyjne (art. 166 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Warto także dodać, iż podmiotem samorządu terytorialnego jest społeczność zamieszkała na określonym obszarze, która jest formalnie zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Współczesne związki samorządu terytorialnego mają możliwość funkcjonowania tylko w sytuacji, gdy państwo

nakłada na nie obowiązek realizacji określonych zadań publicznych. Samorząd terytorialny nie może mieć własnych niezależnych praw, nazywanych zadaniami. Suwerenem zawsze jest państwo, które może przekazać tylko i wyłącznie w drodze ustaw określone zadania stworzonym przez siebie związkowi samorządowemu (Stawasz D., Sikora-Fernandez D., 2013. s. 95-105).

### **Gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego**

Dokonując rozważania związane z zadaniami realizowanymi przez samorząd terytorialny, należy przybliżyć istotę gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Gmina jest prawnie zorganizowanym terytorialnym związkiem pewnej grupy osób, który określony jest w ustawie o samorządzie gminnym, jako tzw. wspólnota samorządowa. W oparciu o cały art. 2 ustawy o samorządzie gminnym, gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Co więcej, każda gmina posiada osobowość prawną, by być pełnoprawnym podmiotem praw i obowiązków w znaczeniu cywilnoprawnym, zaś samodzielność gminy podlega ochronie sądowej (art. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Należy też wspomnieć, iż samodzielność gminy w realizacji tych zadań publicznych jest jednak ograniczona poprzez instytucję obowiązkowych zadań publicznych, od których gmina nie może w żaden sposób się uchylić. Działania samorządu terytorialnego są także badane pod kątem zasady legalności (zgodności z prawem). Gmina jest przy tym wyodrębnionym podmiotem praw i obowiązków, ujęta w strukturze państwa oraz bierze aktywny udział w sprawowaniu władzy publicznej na poziomie lokalnym.

Trzeba też zaakcentować, iż gminie przysługuje domniemanie kompetencji. Oznacza to przede wszystkim sytuację, gdzie w przypadku braku jednoznacznego określenia organu administracji publicznej, któremu przyporządkowana jest kompetencja do wykonania określonego zadania, organem właściwym do takiego działania właściwym staje się organ samorządowy. Kwestia ta jest zdefiniowana we wspomnianej już dyspozycji zawartej w art. 163 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdzie samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne, które nie są zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Dość osobliwym rodzajem domniemania kompetencji jest domniemanie kompetencji przypisane gminie. Taka możliwość wynika z zapisu konstytucyjnej

go zawartego w art. 164 w ust. 3, gdzie gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 163 i 164 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Analizując art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym można dostrzec, iż gmina, jako filar jednostki terytorialnej w Polsce, wykonuje szereg zadań własnych, które skoncentrowane są na zaspokojeniu zbiorowych potrzeb wspólnoty mieszkańców (ustawa o samorządzie gminnym). Posiłkując się przywołanym przepisem prawa można wskazać na kilkanaście obszarów, za które odpowiada gmina. Należą do nich zadania, obejmujące m.in.:

- ład przestrzenny, gospodarkę nieruchomościami, ochronę środowiska i przyrody oraz gospodarkę wodną;
- gminne drogi, ulice, mosty, place oraz organizację ruchu drogowego;
- wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizację, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- lokalny transport zbiorowy;
- ochronę zdrowia;
- pomoc społeczną, w tym ośrodki i zakłady opiekuńcze;
- edukację publiczną;
- kulturę, w tym biblioteki gminne i inne instytucje kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- targowiska i hale targowe;
- zieleni gminną i zadrzewienia;
- porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli oraz ochronę przeciwpożarową i przeciwpowodziową, w tym wyposażenie i utrzymanie gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- politykę prorodzinną, w tym zapewnienie kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
- wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, w tym tworzenie warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażanie programów pobudzających aktywność mieszkańców;



- współpracę i działalność na rzecz organizacji pozarządowych (ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie);
- współpracę ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Ustawa o samorządzie gminnym jest filarem prawidłowo rozumianego samorządu, wskazując jego wiele charakterystycznych cech, które wyróżniają go na tle innych podmiotów. Należy tutaj wspomnieć, iż zgodnie z art. 8 ust. 1 przedmiotowej ustawy, można nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Działania takie dotyczą również zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów. Co więcej, zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Gmina może również wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa. Jest to możliwe tylko i wyłącznie w oparciu o porozumienie z tymi jednostkami samorządu terytorialnego (ustawa o samorządzie gminnym). Na realizację tych zadań gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań, o których mowa w art. 8 ust. 1, 2 i 2a ustawy o samorządzie gminnym.

Trzeba też dodać, iż zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 9 ust. 1 przedmiotowej ustawy, w celu wykonywania zadań publicznych, gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Gmina oraz inna gminna osoba prawna może także prowadzić działalność gospodarczą, wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, jedynie w sytuacjach wskazanych w odrębnej ustawie. W tym przypadku zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu tejże ustawy, są zadania własne gminy, określone w przywołanym już art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Natomiast gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą sobie wzajemnie, bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej (ustawa o samorządzie gminnym).

## Idea funkcjonowania audytu wewnętrznego

Historia audytu wewnętrznego ma bardzo długą tradycję, sięgającą aż do czasów starożytnych. Wtedy Egipcjanie, czy Grecy przeprowadzali działania związane ze sprawdzaniem prawidłowości zapisów księgowych, które musiały zgadzać się z prowadzoną rachunkowością. Taka kontrola miała na celu wzmocnienie poprawy zarządzania daną jednostką. Obecnie audyt wewnętrzny jest utożsamiany jako fundamentalny obszar oceny i zarządzania ryzykiem, występującym w każdej organizacji, gdzie zarządza się celami, zadaniami, decyzjami oraz finansami. Konieczność zastosowania audytu wewnętrznego dostrzeżona została w Stanach Zjednoczonych, gdzie największe przedsiębiorstwa posiadające wysoki poziom różnorodności wszystkich posiadanych struktur, zmuszone zostały do lepszego zarządzania, a co za tym idzie i kontroli podejmowanych decyzji (Winiarska K., Babuśka E., 2005, s. 149-151).

Zgodnie z zapisami art. 272 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Powyższa ocena dotyczy przede wszystkim odpowiedniej adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej, realizowanej w dziale administracji rządowej lub samorządzie terytorialnym (ustawa o finansach publicznych). Należy też wskazać, iż Minister Finansów określił, w formie komunikatu i ogłosił w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów standardy audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych, zgodne z powszechnie uznawanymi standardami audytu wewnętrznego (Komunikat Nr 2 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2013r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych).

Głównym celem przedmiotowych standardów jest realizacja poniższych założeń, tj.:

- wyznaczenie głównych zasad praktyki audytu wewnętrznego;
- określenie zasad wykonywania i upowszechniania szerokiego zakresu audytu wewnętrznego, przysparzającego każdej organizacji tzw. wartości dodanej;
- wyznaczenie zasad niezbędnych do oceny działalności audytu wewnętrznego;

- usprawnianie procesów i działalności operacyjnej każdej organizacji (Standardy audytu wewnętrznego, s. 4).

Dodatkowo standardy są obowiązkowymi zasadami, które składają się ze stwierdzeń, określających główne wymogi w stosunku do praktyki zawodowej audytu wewnętrznego i oceny skuteczności jej działań. Powyższe wymogi mają charakter uniwersalny i są stosowane na całym świecie, na poziomie organizacyjnym oraz indywidualnym. Analizując zapisy standardów można zauważyć, iż dzielą się one na standardy atrybutów i standardy działania. Standardy atrybutów wyznaczają główne cechy organizacji i osób zajmujących się audytem wewnętrznym. Standardy działania wyznaczają natomiast kierunek działalności audytu wewnętrznego oraz wskazują główne kryteria jakościowe, które wykorzystywane są do ich oceny. Zarówno standardy atrybutów, jak i standardy działania dotyczą wszystkich usług realizowanych przez audyt wewnętrzny (Standardy audytu wewnętrznego, s. 4).

Miejsca przeprowadzenia audytów wewnętrznych są bardzo urozmaicone. W odniesieniu do zapisów art. 274 ust. 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych, audyt wewnętrzny prowadzi się między innymi w:

- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów;
- ministerstwach;
- urzędach wojewódzkich;
- izbach celnych i izbach skarbowych;
- Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych;
- Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- Narodowym Funduszu Zdrowia;
- uczelniach publicznych, jeżeli kwota ujętych w planie rzeczowo-finansowym przychodów lub kosztów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł;
- agencjach wykonawczych, jeżeli kwota ujętych w planie finansowym przychodów lub kosztów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł;
- jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł.

Audyt wewnętrzny prowadzi audytor wewnętrzny zatrudniony w jednostce albo usługodawca niezatrudniony w jednostce, zwany dalej „usługodawcą”.

W trakcie realizacji czynności audytowych, audytor wewnętrzny powinien przeprowadzać okresowe spotkania z kierownictwem jednostki audytowanej, której głównym celem będzie informowanie o dotychczasowych wynikach i zapoznanie z dalszym harmonogramem prac (Czerwiński K. 2002, s. 66-71). Kierownictwo jednostki audytowanej jest zobligowane do zapewnienia odpowiednich warunków, które są niezbędne do prawidłowego wykonywania swoich prac. Także w trakcie wykonywania czynności audytorskich, audytor wewnętrzny ma wiele uprawnień, do których należą w szczególności:

- wstęp do wszystkich pomieszczeń jednostki audytowanej;
- możliwość bezpośredniego sprawdzenia stanu rzeczowego i pieniężnego składników majątkowych jednostki audytowanej;
- żądanie okazania niezbędnych dokumentów (umów, faktur, dokumentów księgowych);
- żądanie sporządzenia niezbędnych, kopii, odpisów i wyciągów z badanych dokumentów;
- zabezpieczenie dokumentów i innych dowodów;
- odbieranie stosownych wyjaśnień od kierownictwa i pracowników jednostki audytowanej;
- żądanie informacji na temat polityki operacyjnej i finansowej jednostki audytowanej (art. 282 ustawy o finansach publicznych).

Trzeba też zaznaczyć, iż zarządzający i pracownicy jednostki audytowanej są zobligowani do udzielenia audytorom ustnych oraz pisemnych wyjaśnień w sprawach obejmujących przedmiotowe zadanie audytowe. Każda odmowa udzielenia jakichkolwiek wyjaśnień, wymaga pisemnego wskazania przyczyn takiej odmowy. Podpisane oświadczenie o odmowie złożenia wyjaśnień, dołączane jest jako załącznik do dokumentacji roboczej z przeprowadzonego audytu wewnętrznego. Zebrany w trakcie czynności audytowych materiał dowodowy, powinien dawać całkowitą pewność, że wszelkie informacje zawarte w sprawozdaniu oddają stan faktyczny. Muszą być wiarygodne, aby osoba trzecia, która ma dostęp do takich informacji, mogła całkowicie dojść do takich samych wniosków, które poczynił w trakcie swoich ustaleń audytor wewnętrzny (Czerwiński K. 2002, s. 68-70).

## Kompetencje audytora wewnętrznego

Dokonując oceny funkcjonowania samorządów terytorialnych i realizacji przez nie zadań publicznych, warto skupić się także na działaniach, które wspierają kierownictwo jednostki w podejmowaniu decyzji i skutecznie pomagają w osiągnięciu zamierzonych celów. Takim instrumentem jest audyt wewnętrzny, który został wcześniej już scharakteryzowany. Audyt wewnętrzny może funkcjonować poprzez wykwalifikowanych pracowników, zatrudnionych w komórkach audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych. Trzeba spełniać pewne, określone ustawą wymagania, które dają audytorowi prawo do wykonywania swoich służbowych obowiązków. Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 286 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, audytorem wewnętrznym może być osoba, która spełnia poniższe wymagania:

- posiada obywatelstwo państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub innego państwa, którego obywatelom, na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa wspólnotowego, przysługuje prawo podjęcia zatrudnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- posiada pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych;
- nie była karana za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- posiada wyższe wykształcenie;
- posiada następujące kwalifikacje do przeprowadzania audytu wewnętrznego:
  - a. jeden z certyfikatów: Certified Internal Auditor (CIA), Certified Government Auditing Professional (CGAP), Certified Information Systems Auditor (CISA), Association of Chartered Certified Accountants (ACCA), Certified Fraud Examiner (CFE), Certification in Control Self Assessment (CCSA), Certified Financial Services Auditor (CFSA) lub Chartered Financial Analyst (CFA), lub
  - b. złożyła, w latach 2003-2006, z wynikiem pozytywnym egzamin na audytora wewnętrznego przed Komisją Egzaminacyjną powołaną przez Ministra Finansów, lub
  - c. ma uprawnienia biegłego rewidenta, lub

- d. ma dwuletnią praktykę w zakresie audytu wewnętrznego i legitymuje się dyplomem ukończenia studiów podyplomowych w zakresie audytu wewnętrznego, wydanym przez jednostkę organizacyjną, która w dniu wydania dyplomu była uprawniona, zgodnie z odrębnymi ustawami, do nadawania stopnia naukowego doktora nauk ekonomicznych lub prawnych (ustawa o finansach publicznych).

Zgodnie z przedmiotową ustawą, za praktykę w zakresie audytu wewnętrznego, o której mowa powyżej, uważa się udokumentowane przez kierownika jednostki wykonywanie czynności, w wymiarze czasu pracy nie mniejszym niż 1/2 etatu, związanych z:

- przeprowadzaniem audytu wewnętrznego pod nadzorem audytora wewnętrznego;
- realizacją przez inspektorów kontroli skarbowej czynności z zakresu certyfikacji i wydawania deklaracji zamknięcia pomocy finansowej ze środków pochodzących z Unii Europejskiej, o których mowa w ustawie o kontroli skarbowej;
- nadzorowaniem lub wykonywaniem czynności kontrolnych, o których mowa w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli.

Trzeba też zaznaczyć, iż zgodnie z art. 287 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – do przeprowadzania audytu wewnętrznego w jednostce samorządu terytorialnego, w tym w jej jednostkach organizacyjnych, audytora wewnętrznego zatrudnionego w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego upoważnia odpowiednio kierownik jednostki, tj. wójt, burmistrz, prezydent miasta lub przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego (ustawa o finansach publicznych). Kierownictwo jednostki przygotowując upoważnienie dla audytora wewnętrznego do przeprowadzenia czynności audytowych, daje legitymację do podejmowanych działań w jego imieniu i na jego rzecz.

## **Zaangażowanie audytora wewnętrznego w realizację zadań publicznych**

Ważną rolę w kształtowaniu i realizacji zadań publicznych odgrywają audytorzy wewnętrzeni, którzy swoją wiedzą i niejednokrotnie doświadczeniem, dostarczają kierownictwu jednostki sektora finansów publicznych

wiedzy, w jaki sposób podejmować określone w konkretnych sytuacjach decyzje. Audytor wewnętrzny, który poprzez swoje działania wyraża niezależne opinie o przedmiocie analizowanym przez siebie obszarze funkcjonowania samorządu terytorialnego, może wpływać na wzrost jakości zarządzania wszelkimi procesami w organizacji. W takim postępowaniu doświadczeni audytorzy potrafią również wyodrębnić odpowiedni rozkład kompetencji i odpowiedzialności za działania, które przypisane są konkretnym odbiorcom (pracownikom).

Zatrudnieni w jednostce samorządu terytorialnego audytorzy wewnętrzni poprzez swoje działania, przyczyniają się do zwiększenia jakości realizacji zadań publicznych nałożonych na samorządy. Przejawiać się to może różnymi elementami wsparcia, do których można zaliczyć przede wszystkim:

- znaczący wzrost poziomu samooceny, przejawiający się większą odpowiedzialnością pracowników i ich zaangażowaniem w realizację wspólnej polityk realizacji zadań publicznych;
- próbę eliminowania wszelkich nieprawidłowości pojawiających się w strukturach organizacyjnych i funkcjonalnych;
- ograniczanie ryzyka, które obejmować może wszystkie obszary związane z realizacją zadań publicznych;
- możliwość wdrożenia dobrych praktyk związanych z nową kulturą organizacyjną, wspierającą wszelkie procedury, w tym procedury kontroli zarządczej (Winiarska K., 2012, s. 11-15).

Audytorzy wewnętrzni są dziś pracownikami mocno zaangażowanymi w procesy zarządcze całej organizacji. Ich praca w dużej mierze skupiona jest na zbieraniu i wnikliwej analizie posiadanych informacji. Audytor musi także na bieżąco monitorować procesy zachodzące w samorządzie terytorialnym oraz określać możliwe ryzyka, które mogą pojawić się w każdym momencie związanym z wykonywaniem zadań publicznych. Co więcej, audytorzy wewnętrzni powinni wspierać kierownictwo jednostki w osiąganiu zamierzonych celów. W swojej codziennej pracy świadczą usługi zapewniające oraz doradcze. Wynika to w dużej mierze z konieczności dokonywania okresowej oceny wszystkich procesów związanych z zarządzaniem ryzykiem.

Trzeba też uwzględnić dość ważną kwestię związaną z możliwością dostępu audytora wewnętrznego do wszystkich zasobów organizacji. Taki

przywilej jest niezbędny do właściwej oceny sytuacji jednostki, obejmującej zarówno kwestie decyzyjne, finansowe czy czasowe. Dzięki takiej wiedzy, audytor dostarcza zarządzającym każdej jednostki sektora finansów publicznych odpowiedniej informacji, która będzie pomocna do podjęcia właściwych decyzji w umiejętnym planowaniu, organizowaniu, koordynowaniu i kontrolowaniu zadań publicznych. Dzięki tak zorganizowanym cyklom działania, kierownictwo jednostki jest w stanie lepiej przygotować się do podejmowania właściwych i odpowiedzialnych decyzji w realizacji zadań publicznych, które prawnie przyporządkowane są każdej jednostce samorządu terytorialnego.

Podczas swojej pracy zawodowej, audytor wewnętrzny powinien także skupić się na dokonaniu właściwej analizy ryzyka, czyli wyznaczeniu obszarów tzw. czułych, których wystąpienie podczas realizacji zaplanowanych zadań, mogłoby negatywnie wpłynąć na jakość, terminowość i oszczędność osiągnięcia zamierzonych efektów (celów). W tym zakresie audytor wewnętrzny powinien wyznaczyć najbardziej wrażliwe obszary w funkcjonowaniu danej organizacji wraz z próbą ograniczania zauważonych słabości. Dlatego też można wskazać grupy czynników ryzyka, których wyodrębnienie dostarcza kierownictwu jednostki odpowiedniej wiedzy, pomocnej w prawidłowym procesie realizacji zadań publicznych. Należą do nich między innymi:

- czynniki zewnętrzne, można tutaj wskazać zmienność przepisów krajowych i unijnych;
- czynniki finansowe, szczególnie widoczne podczas realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, dotyczące różnic kursu euro, przekroczenia zaplanowanych kosztów czy realizacji wydatków nieuwzględnionych we wcześniejszych planach;
- funkcjonalność kontroli zarządczej, gdzie głównym jej przejawem może być niewystarczająca kompetencja pracowników, słaba znajomość prawa, trudności w procesie zarządzania jednostką, częste fluktuacje kadrowe, niewłaściwa struktura organizacyjna, niespójny system przekazywania informacji;
- mało zrozumiałe zasady dotyczące realizacji zadań, czy błędy interpretacyjne przyjętych w organizacji procedur.



Kolejnym właściwym krokiem audytora wewnętrznego staje się poinformowanie o takich spostrzeżeniach zarządzających jednostką sektora finansów publicznych. Kierownictwo jednostki, za pomocą odpowiednich działań, jest wówczas w stanie ograniczać możliwość pojawienia się różnorodnych zagrożeń (np. ryzyka finansowego), a tym samym zapewnić jednostce ciągłość właściwie podejmowanych działań.

Audytór wewnętrzny w swoich działaniach nie może dostosowywać ocen poczynionych ustaleń do oczekiwań innych osób, szczególnie kierownictwa jednostki. Zarządzający muszą pamiętać, iż audytór wewnętrzny nie może być stawiany w niezręcznych sytuacjach, w których czułby się niezdolny do podjęcia w pełni obiektywnych ocen, zgodnych z jego wiedzą i kompetencjami. Dlatego też należy pamiętać o przewodniej zasadzie w wykonywaniu czynności zawodowych, gdzie audytór wewnętrzny powinien zachować całkowity obiektywizm podczas przeprowadzania zadania audytowego. W tym celu musi właściwie formułować swoje oceny wyłącznie w oparciu o fakty i dowody, w sposób całkowicie bezstronny, wolny od uprzedzeń i nie obciążony konfliktem interesów.

Audytór wewnętrzny powinien realizować swoje zadania w sposób rzetelny oraz skuteczny. Powinien także sumiennie wykonywać swoje obowiązki służbowe, zmierzając do osiągnięcia najlepszych efektów swojej pracy. Musi też mieć na względzie szczegółowe i wnikliwe dokonywanie ustaleń audytowych, zaś w swoim postępowaniu powinien być twórczy, kreatywny, a powierzone mu zadania realizować z wielkim zaangażowaniem.

Gdy podczas ustaleń audytowych, audytór wewnętrzny wykaże nieprawidłowości, wtedy powinien powiadomić o tym fakcie bezzwłocznie kierownika jednostki, który jest zobligowany do podjęcia szybkich, często niełatwych decyzji, mogących skutkować koniecznością wprowadzeniem niezbędnych działań zaradczych lub ochronnych.

## **PODSUMOWANIE**

Można z całą odpowiedzialnością powiedzieć, iż audyt wewnętrzny i zatrudnieni w nim audytorzy, coraz częściej swoimi działaniami wspierają kierownictwo jednostki w prawidłowym zarządzaniu i realizacji wyznaczonych celów. Doświadczenia związane z funkcjonowaniem audytu

wewnętrznych w jednostkach sektora finansów publicznych pokazują, iż kierownictwo organizacji wykorzystuje audyt w działalności operacyjnej. W takim zakresie, wiedza i umiejętności audytorów wewnętrznych wykorzystywana jest do sprawowania właściwej kontroli nad wszelkimi procesami i procedurami, które w danej organizacji są realizowane. Należy przy tym pamiętać, iż audytorzy wewnętrzni nie zwalniają zarządzających z odpowiedzialności za podległe im obszary.

Audytorzy wewnętrzni zawsze dokonują niezależnego monitorowania wraz z oceną skuteczności wszystkich procesów zarządzania ryzykiem. Audytor odpowiada za funkcjonowanie procedur kontroli. Dlatego też zarządzający samorządem terytorialnym wykorzystują audytorów wewnętrznych do wspierania funkcjonującego w jednostce systemu kontroli zarządczej. Odbywa się to za pośrednictwem rzetelnej analizy badanych obszarów.

Obecnie wykorzystywane systemy zarządzania instytucjami publicznymi, ze szczególnym uwzględnieniem jednostek samorządu terytorialnego, powodują konieczność stosowania coraz bardziej przemyślanych rozwiązań i narzędzi ochronnych. Sytuacja taka wymusza konieczność zmiany podejścia zarządzających jednostkami sektora finansów publicznych, którzy coraz chętniej wykorzystują instytucję audytu wewnętrznego do wspomaganie systemu zarządczego i decyzyjnego w organizacji. Takie działanie może szczególnie cieszyć, tym bardziej, iż coraz więcej pracowników w organizacji angażowanych jest we wspólną politykę, związaną z realizacją ustalonych celów wraz z wdrażaniem systemów kontrolnych, wspomaganym przez odpowiednio przygotowanych i zaangażowanych audytorów wewnętrznych.

## REFERENCES

- Czerwiński, K., (2002). *Książka procedur audytu wewnętrznego*, materiały niepublikowane. Warszawa: CISA.
- Lisiecki, M., Sitek, B., (2011). *Bezpieczeństwo dużych i średnich aglomeracji z perspektywy europejskiej*. [w] Tafaro, S. *Kontrola władzy: wczoraj i dziś*. Józefów: Wydawnictwo: WSGE.
- Niewiadomski, Z. (red), (2013). *Prawo administracyjne*. Wydanie 5. Warszawa: Wydawnictwo Lexis Nexis.
- Polaczek, T. (2006). *Audyt bezpieczeństwa informacji w praktyce. Praktyczny przewodnik po zagadnieniach ochrony informacji*. Gliwice: Wydawnictwo Helion.
- Sitek, B., Trzaskalik, R. (red.). (2011). *Zarządzanie informacją i energią w systemie bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, [w] Antczak, A. *Bezpieczeństwo informacji jako jeden z istotnych elementów strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*. Józefów: Wydawnictwo: WSGE.
- Stawasz, D., Sikora-Fernandez, D. (2013). *Zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego: wybrane zagadnienia i obszary oddziaływania*. Warszawa: Wydawnictwo Placet.
- Winiarska, K. (red.). (2005). *Controlling i audyt w usprawnianiu zarządzania*, [w:] Babuška, E. *Audyt wewnętrzny w zarządzaniu przedsiębiorstwem*. Szczecin: Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Winiarska, K. (red.). (2012). *Istota kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych* Warszawa: Wydawnictwo Oficyna Wolters Kluwer business.

## Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.  
(Dz. U. z 19975, Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*  
(Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*,  
(Dz. U. z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (Dz. U.z 2014 r., poz. 1118 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. *o kontroli skarbowej* (Dz. U. z 2015 r. poz. 553, ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*  
(Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. *w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego* (Dz. U. z 2010 r., Nr 21, poz. 108).

Komunikat Nr 2 Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2013 r. *w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych*  
(Dziennik Urzędowy Ministra Finansów z dnia 24 czerwca 2013 r. poz.15.).

# Banking service of the units of local government in Poland

## Obsługa bankowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

**dr Paweł Sitek**

---

Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie

**Martyna Sawicka**

---

Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie

### **ABSTRACTS**

The political changes after 1989 affected all major sectors of the economy in Poland. The changes leading to the creation of the first level of local government in Poland and to the creation of the first commercial banks are specially worth mentioning.

The creation of local government in Poland took place with the adoption of the Law of 8 March 1990. On the Local Government (Journal of Laws No. 16, item. 95, with amendments) The proposed legislation is the first essential step in the reform of local government in Poland. At the same time in Poland, the banking system was reformed. The adoption of two fundamental laws on 31 January 1989 was the fundament of this reform. There were:

- the Act on Polish National Bank (Journal of Laws No. 4, item. 22, with amendments)
- the Act on Banking Law (Journal of Laws No. 4, item. 21, with amendments)

For a period of 25 years, there have been important and lasting changes in the local government system in Poland and in the banking system, which has become an important link in the implementation of the tasks set by the legislator to local government units.

Zmiany ustrojowe po 1989 roku dotyczyły wszystkich ważnych działów gospodarki w Polsce. Warto wymienić zmiany, doprowadzające do powstanie pierwszego stopnia samorządu terytorialnego i wyodrębnienia pierwszych banków komercyjnych.

Powstanie samorządu gminnego w Polsce odbyło się dzięki uchwaleniu w dnia 8 marca 1990 r. ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn.zm.). Wspomniana ustawa była pierwszym w Polsce, zasadniczym krokiem w ramach reform samorządu terytorialnego. Jednocześnie trwała reforma system bankowego. Podstawą tej reformy było uchwalenie w dniu 31 stycznia 1989 roku: dwóch fundamentalnych ustaw

- o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 22 z późn. zm.);
- prawo bankowe (Dz. U. Nr 4, poz. 21 z późn. zm.).

W ciągu 25 lat nastąpiły ważne i trwałe zmiany ustroju samorządu terytorialnego oraz w systemie bankowym, który stał się ważnym ogniwem realizacji zadań stawianych przez ustawodawcę jednostkom samorządu terytorialnego.

## KEYWORDS:

*the banking sector in Poland, bank, banking services, local government unit*  
*Sektor bankowy w Polsce, bank, obsługa bankowa, jednostka samorządu terytorialnego*

## WSTĘP

Banki konkurują o obsługę około 14 mld zł środków bieżących instytucji samorządowych. W zdobywaniu zleceń na bankową obsługę małych gmin i powiatów przodują banki spółdzielcze. Duże banki komercyjne są skuteczniejsze w dużych miastach i województwach.

Bankowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego jest wykonywana na podstawie art. 264 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013, poz. 885 z późn. zm.). Stosownie do

art. 264 ust. 1 ww. ustawy, bankową obsługę budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykonuje bank, wybrany na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2007 Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.). Szczegółowy zakres i zasady wykonywania obsługi bankowej określa umowa zawarta między zarządem jednostki samorządu terytorialnego a bankiem wyłonionym w wyniku zamówienia publicznego.

Podstawowy zakres obsługi bankowej, świadczonej na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, związany jest z dwoma czynnościami bankowymi, wskazanymi odpowiednio w art. 264 ust. 3 i 4 ww. ustawy. Pierwsza czynność obsługi bankowej to lokowanie wolnych środków budżetowych na rachunkach bankowych, a druga – kredytowanie jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do art. 264 ust. 4 ww. ustawy, zarząd jednostki samorządu terytorialnego może, w granicach upoważnień zawartych w uchwale budżetowej, zaciągać kredyty w wybranych przez siebie bankach, w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.

Wskazane dwie czynności obsługi bankowej stanowią podstawę, która we współczesnej praktyce zyskuje szereg uszczegółowień. Stąd obsługa bankowa JST musiała dostosowywać się do ewolucji współczesnych zadań realizowanych przez JST. Warto wspomnieć przykładowo bankowość elektroniczną, która ok. 10 lat temu powszechnie była wprowadzana przez banki wobec wszystkich klientów. Ze względu na nową formułę zabezpieczeń, stanowiło to duże wyzwanie dla mentalności decydentów samorządowych, jak również dla procedur obowiązujących w tym zakresie. Upływ lat udowodnił, że JST w ramach codziennej obsługi bankowej (m.in. sprawozdającej się do prowadzenia codziennych rozliczeń pieniężnych) stały się bardzo nowoczesnym i wymagającym klientem.

Bankowa obsługa budżetu jednostki samorządu terytorialnego, poza prowadzeniem rachunku środków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, obejmuje: dokonywanie lokat wolnych środków pieniężnych, udzielanie kredytów, poręczeń i gwarancji. Zasady wykonywania obsługi bankowej określa umowa zawarta między zarządem jednostki samorządu terytorialnego a bankiem.

Celem niniejszego artykułu jest analiza podstaw prawnych i faktycznych obsługi bankowej jednostek samorządu terytorialnego. W tym kontekście

powstają ważne pytania problemowe, zasadne więc jest udzielenie odpowiedzi na pytania: Czy dzisiejsza obsługa bankowa w pełni zaspokaja potrzeby jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rozliczeń finansowych? Czy JST, jako jednostki podlegające rygorom finansów publicznych, właściwie wykorzystują dzisiejszą ofertę banków? Czy JST mogą prowadzić rozliczenia finansowe za pośrednictwem innej instytucji finansowej niż bank?

## **Decyzja w sprawie wyboru banku wykonującego obsługę budżetu gminy**

Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 z późn. zm.), za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia odpowiada kierownik zamawiającego. Z przytoczonego przepisu wynika, że decyzję wiążącą i ostateczną podejmują osoby, wchodzące w skład zarządu JST, czyli wójt, burmistrz lub prezydent. Warto przytoczyć brzmienie art. 60 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), zgodnie z którym, za prawidłową gospodarkę finansową odpowiada wójt. Obsługa bankowa we współczesnym otoczeniu JST jest niezbędna dla prawidłowej gospodarki realizowanej przez samorząd terytorialny. Warto zauważyć, że nie są prawidłowe sytuacje, w których rady gmin podejmują uchwały w sprawie wyboru banku do obsługi budżetu gminy. Takie stanowisko zajął wojewoda łódzki w rozstrzygnięciach nadzorczych z 31 stycznia 2008 r., nr ON-I-0911/53/08 oraz 31 lipca 2008 r., nr ON.I-0911/382/2008.

Należy podkreślić, że w praktyce, początkowym dokumentem w procesie wyłonienia banku jest specyfikacja istotnych warunków zamówienia (SIWZ), sporządzana i udostępniana oferentom przez zamawiający samorząd terytorialny (Stachowiak M., Jerzykowski J., Dzierżanowski W., 2014).

1. Przedmiot zamówienia, określany w SIWZ, obejmuje następujące działania:
  - 1.1. Założenie i prowadzenie rachunków:
    - a. podstawowych,
    - b. pomocniczych,
    - c. walutowych,
    - d. Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych;



- 1.2. Dokonywanie operacji bankowych (przelewy, przyjmowanie wpłat gotówkowych, wypłaty gotówkowe);
- 1.3. Udzielanie odnawialnego kredytu w rachunku bieżącym (rachunek bieżący budżetu), w przewidywanej wysokości nie przekraczającej 7 000 000 zł w roku. Zamawiający przeznaczają kredyt na pokrycie przejściowego deficytu w trakcie roku budżetowego, a jego spłata następuje codziennie, z dochodów wpływających na ten rachunek. Zamawiający nie dopuszcza możliwości pobierania opłat i prowizji bankowych od salda niewykorzystanej części kredytu. Oprocentowanie kredytu wg zmiennej stawki WIBOR IM (ustalanej jako średnia z notowań w okresie od pierwszego do dwudziestego trzeciego dnia miesiąca), plus marża banku (stała w okresie trwania umowy). Zabezpieczeniem kredytu w rachunku bieżącym będzie weksel własny in blanco;
- 1.4. Automatyczne lokowanie środków finansowych, znajdujących się na rachunkach bankowych (w tym na lokaty typu overnight);
- 1.5. Przechowywanie depozytów;
- 1.6. Zapewnienie systemu bankowości elektronicznej do obsługi rachunków bankowych.
2. Wykonawca zobowiązany jest do:
  - 2.1. Posiadania w mieście X oddziału banku lub filii;
  - 2.2. Otwarcia dwóch punktów kasowych w ratuszu (w nowo utworzonym biurze obsługi interesanta) i biurowcu urzędu miasta przy ul. Y. Zamawiający udostępni wykonawcy dwa pomieszczenia pod stanowiska kasowe na warunkach, określonych w odrębnych umowach, niestanowiących przedmiotu niniejszego zamówienia;
  - 2.3. Niepobierania opłat od:
    - a. przelewów do innych banków,
    - b. wpłat gotówkowych, dokonywanych na wszystkie rachunki bankowe zamawiającego przez osoby fizyczne i prawne oraz jednostki nieposiadające osobowości prawnej, w punktach kasowych, oddziałach i filiach banku z tytułów wymienionych w art.4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 roku, poz. 1115 ze zm.),

- c. operacji bezgotówkowych wewnątrzbankowych na rachunkach zamawiającego,
- d. salda niewykorzystanej części kredytu w rachunku bieżącym,
- e. przechowywania depozytów,
- f. udostępnienia i prowadzenia indywidualnych numerów rachunków wirtualnych oraz od wydania nośników pieniądza elektronicznego,
- g. wpłat gotówkowych w formie zamkniętej, z opcją konwoju,
- h. wydawania na pisemne lub telefoniczne zlecenie zamawiającego zaświadczeń i opinii bankowych,
- i. instalacji, doradztwa i eksploatacji systemu bankowości elektronicznej.

Warto dodać, że w zamówieniu, którego przedmiotem jest bankowa obsługa budżetu gminy oraz jej jednostek organizacyjnych, przedmiot zamówienia powinien w SIWZ zostać dokładnie przedstawiony. Wynika to z rygorów formalnych, narzuconych przez wspomnianą ustawę Prawo zamówień publicznych. Ustawodawca wymaga, aby przedmiot zamówienia został opisany w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń z uwzględnieniem wszystkich wymagań i okoliczności, mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty (art. 29 ust. 1 pzp).

Oznacza to obowiązek precyzyjnego określenia wymagań, np. co do obsługi budżetu. Ponadto należy dokładnie określić jednostki, które są powiązane z samorządem terytorialnym, ogłaszającym przetarg. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zamawiający mogą wspólnie przeprowadzić postępowanie i udzielić zamówienia, wyznaczając spośród siebie zamawiającego, upoważnionego do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia w ich imieniu i na ich rzecz. Oznacza to, że o ile przedmiot zamówienia leży w sferze zainteresowania kilku jednostek, zamawiający mogą wspólnie przeprowadzić postępowanie i udzielić zamówienia, wyznaczając spośród siebie zamawiającego, upoważnionego do przeprowadzenia postępowania i udzielenia zamówienia w ich imieniu i na ich rzecz.

Obsługa bankowa wykonywana przez bank wybrany w trybie blankietowym, realizowana na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, może

zostać rozdzielona do obsługi stricte budżetowej i do obsługi związanej z budżetem jednostek organizacyjnych, która może zostać powierzona innym bankom – stosownie do postanowień prawa zamówień publicznych (Pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z 18 lutego 2009 r., nr K-0542/08/KG/09, Biul.RIOSzcz.2009.1.76).

### **Nowoczesne czy tradycyjne usługi bankowe dla samorządów**

Należy zauważyć, iż stosunkowo wiele samorządów nadal korzysta z tradycyjnych usług bankowych, które wymagają dokumentacji papierowej i osobistych wizyt w bankach. W tym zakresie można stwierdzić, że ciągle trwa transformacja samorządów terytorialnych. Nie są wykorzystywane nowoczesne rozwiązania, które usprawniają zarządzanie finansami i zwiększają bezpieczeństwo operacji finansowych. Bankową obsługę budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykonuje bank, wybrany na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych (art. 196 ust. 1 ustawy o finansach publicznych). Przetarg na wybór banku ogłasza i przeprowadza wójt, burmistrz, prezydent miasta, zarząd powiatu lub zarząd województwa. Radni nie mają kompetencji do podejmowania uchwał w sprawie ogłaszania przetargu czy wyboru banku (art. 18 ust. 1 ww. ustawy).

Umowa z bankiem na obsługę budżetu samorządowego nie może być zawarta na dłużej niż 5 lat. Najczęściej samorządy zawierają z bankiem umowy na 2-3 lata.

### **Standardowy zakres obsługi bankowej i produkty powiązane**

Przetarg na obsługę bankową budżetu samorządowego dotyczy najczęściej usługi kompleksowej, w skład której wchodzi:

- otwarcie i prowadzenie rachunku bieżącego oraz rachunków pomocniczych dla samorządu oraz jednostek organizacyjnych;
- przyjmowanie wpłat gotówkowych własnych i obcych;
- dokonywanie wypłat;
- sporządzanie i udostępnianie dziennych wyciągów bankowych papierowych i elektronicznych;
- dokonywanie przelewów wewnętrznych i do innych banków;
- udostępnianie systemu bankowości elektronicznej oraz usług Home Banking.

W ramach oferty rachunków bieżących, jednostki samorządu terytorialnego najczęściej korzystają ze standardowych rozwiązań, ułatwiających zarządzanie środkami finansowymi. Należy do nich rachunek bieżący w złotych oraz rachunek w walutach wymiennalnych (np. EUR i USD). Ponadto, z rachunkiem bieżącym mogą być powiązane usługi dodatkowe, m.in. automatyczna identyfikacja płatności masowych (np. podatkowych), płatności na rzecz urzędów skarbowych lub Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, karty przedpłacone itd.

W ostatnich latach, banki wychodząc na przeciw specyfice podmiotów sektora publicznego, znacząco rozwinęły ofertę bankowości transakcyjnej dedykowaną tym podmiotom, a mianowicie do oferty rachunku bankowego oferuje się wiele komplementarnych produktów i usług bankowych, które ułatwiają służbom finansowym samorządów sprawne zarządzanie przepływami finansowymi oraz płynnością finansową tych podmiotów. Przykładem może być bankowość elektroniczna, „wirtualna konsolidacja sald”, system wirtualnych rachunków kontrahenckich, karty bankowe, w tym karty przedpłacone, lokaty typu overnight.

Usługa bankowości elektronicznej umożliwia sprawne zarządzanie wszelkimi płatnościami jednostki, eliminując koszty wizyt bankowych, papieru, a jednocześnie dając pełny i ciągły dostęp do środków bieżących i historii transakcji. Ponadto jest ona bardzo często skorelowana z systemem finansowo-księgowym, wykorzystywanym przez samorządy, co powoduje, że każda operacja realizowana przez system bankowości elektronicznej jest jednocześnie rejestrowana księgowo w ramach wewnętrznych systemów w JST.

Kolejnym ważnym elementem obsługi bankowej, ułatwiającym zarządzanie należnościami, są wirtualne rachunki kontrahenckie. Umożliwiają one automatyczną identyfikację kontrahenta i przetwarzają wpływy na rachunek samorządu. Nowoczesną i efektywną z punktu widzenia specyfiki gmin, powiatów i regionów usługą są karty przedpłacone, które umożliwiają realizację wypłat wszelkiego rodzaju świadczeń, premii, bonusów czy też wydatków związanych z delegacjami pracowników.

Kolejnym ważnym instrumentem obsługi bankowej dla dużych organizacyjnie jednostek samorządu terytorialnego, które charakteryzują się rozbudowaną strukturą organizacyjną, jest możliwość „wirtualnej konsolidacji sald”. Dzięki tej usłudze jest możliwe scentralizowane zarządzanie

środkami finansowymi zgromadzonymi na wielu rachunkach oraz wirtualne bilansowanie dodatnich i ujemnych sald rachunków jednostek organizacyjnych, niebędących oddzielnymi podmiotami gospodarczymi i prowadzących wspólną politykę finansową.

Warto podkreślić, że produkty dodatkowe, tworzą wachlarz usług bankowych o charakterze kompleksowym, a jednocześnie pozwalają uwzględnić indywidualne warunki wskazane w SIWZ każdej jednostki. Niektóre produkty bankowe o charakterze dodatkowym mają charakter jednorazowy i mogą być zamykane albo otwierane w zależności od potrzeb samorządu.

Kolejnym ważnym instrumentem obsługi bankowej są depozyty. Korzystanie z lokat i rachunków depozytowych w banku, który prowadzi rachunek bieżący JST, jest łatwiejsze, ponieważ nie wymaga zgody radnych samorządowych. Upoważnienia rady gminy, powiatu albo sejmiku województwa wymaga jedynie lokowanie wolnych środków samorządu w innych bankach (art. 195 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Ustawa o finansach publicznych dopuszcza możliwość lokowania nadwyżek finansowych poza bankiem, w którym samorząd posiada swój rachunek podstawowy. Ważną rolę w ofercie każdej instytucji finansowej odgrywiają produkty depozytowe. Oferty lokat są bardzo elastycznie dopasowane do oczekiwań tych podmiotów. Jedną z najpopularniejszych form lokowania wolnych środków są lokaty negocjowane, w tym przypadku służby finansowe samorządów w sposób bezpośredni ustalają z bankiem oprocentowanie dla planowanych lokat. Ważnym narzędziem, umożliwiającym podmiotom sektora publicznego zarządzanie chwilowo wolnymi środkami finansowymi, są lokaty typu overnight. Usługa ta pozwala na krótkoterminowe lokowanie pozostających na rachunkach nadwyżek finansowych na noc, weekend lub dni świąteczne.

Kolejnym niewralgicznym produktem bankowym, świadczonym na rzecz JST, jest kredyt w rachunku bieżącym i kredyt inwestycyjny. W związku z ubieganiem się przez polskie samorządy terytorialne o różne fundusze unijne, ważną rolę odgrywają kredyty, zapewniające udział własny w planowanych inwestycjach.

W ramach obsługi bieżącej budżetu samorządowego banki oferują kredyt w rachunku, z którego korzysta obecnie większość samorządów. Warunkiem korzystania z kredytu w rachunku bieżącym jest uprzednia

uchwała budżetowa, podjęta przez odpowiedni organ stanowiący w gminie, powiecie lub województwie. W podejmowanych przez samorządy uchwałach budżetowych, funkcjonuje pozycja „kredyt – finansowanie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu”. Jest to elastyczna forma finansowania, która daje możliwość przyspieszenia realizacji zadań publicznych, zanim wpłyną oczekiwane środki. W konsekwencji przewidzianego w uchwale budżetowej kredytu krótkoterminowego, a taki charakter ma kredyt w rachunku bieżącym, nie ma konieczności uzyskiwania dodatkowej zgody radnych.

### **Kwestia kontynuacji współpracy JST z dotychczasowym bankiem w oparciu o art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych**

Przedmiotowe zagadnienie musi być rozstrzygnięte w świetle interpretacji systemowej ustawy o finansach publicznych oraz ustawy Prawo zamówień publicznych. Zgodnie z brzmieniem art. 264 ufp, bankową obsługę budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykonuje bank, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Natomiast stosownie do art. 4 pkt 8 pzp, ustawy tej nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość szacunkowa nie przekracza równowartości 30 000 euro. W związku z tym, że ani ustawa o finansach publicznych, ani ustawa Prawo zamówień publicznych nie wyłączają stosowania tego przepisu w przypadku obsługi bankowej budżetu JST, należy uznać, że przepis ten może być stosowany w takich przypadkach. Skoro wartość zamówienia będzie niższa niż 30 000 euro nie stosuje się przepisów ustawy pzp.

Podkreślenia jednak wymaga fakt, że realizacja zadań o wartości poniżej 30 000 euro nie zwalnia JST ze stosowania zasad udzielania zamówień, w szczególności zasady zachowania uczciwej konkurencji, również w przypadku wyboru banku prowadzącego obsługę tylko budżetową. Warto zwrócić uwagę, że wydatkowanie środków publicznych powinno być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów finansowych.

Istotne jest również to, że zgodnie z art. 2 pkt 13 pzp, pod pojęciem zamówień publicznych rozumie się jedynie umowy odpłatne, zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, do-

stawy lub roboty budowlane. Dokonując oceny, czy umowa z bankiem ma charakter umowy odpłatnej czy nieodpłatnej, należy zwrócić uwagę na kilka kwestii (Pieróg, 2014).

Z samego faktu niepobierania przez bank opłat za prowadzenie rachunku bankowego JST nie wynika, że świadczona przez niego usługa ma charakter całkowicie nieodpłatny. Z obsługą rachunków bankowych powiązane są najczęściej usługi rozliczeń pieniężnych dokonywane na zlecenie zamawiającego. Z tytułu ich realizacji bankowi przysługują określone prowizje, stanowiące jego wynagrodzenie za dokonywanie czynności bankowych. W konsekwencji, niepobieranie opłat za prowadzenie rachunku bankowego bank może rekompensować poprzez opłaty za dokonywanie rozliczeń finansowych, ponadto może obracać czasowo wolnymi środkami pieniężnymi, zgromadzonymi na rachunku bankowym pod tytułem zwrotnym. W efekcie bank czerpie korzyści majątkowe z tytułu obracania wspomnianymi środkami. Wobec czego, przy ocenie korzyści banku, należy brać pod uwagę relację między proponowaną stopą oprocentowania środków zgromadzonych na rachunku bankowym a stopą oprocentowania stosowaną przez inne banki w odniesieniu do kwot przechowywanych na prowadzonych przez nie rachunkach bankowych instytucji publicznych. Za wynagrodzenie banku należy w tej sytuacji uznać korzyści, np. z tytułu różnic między oprocentowaniem proponowanym zamawiającemu a oprocentowaniem stosowanym przez inne banki. W praktyce powyższa analiza porównawcza może odbyć się tylko i wyłącznie w oparciu o oficjalne informacje, wynikające z oferty banków, gdzie często ostateczna oferta banku dla JST stanowi indywidualny przedmiot negocjacji i nie będzie informacji dla podmiotów trzecich o szczegółowych parametrach zastosowanych do obsługi bankowej.

Mimo to należy zgodzić się z wnioskiem, że umowa JST z bankiem w przedmiocie obsługi rachunków bankowych jest jednak umową odpłatną (jest zamówieniem publicznym), a tym samym jej zawarcie powinno poprzedzać zastosowanie przepisów pzp, jeżeli szacunkowa wartość zamówienia przekroczy kwotę 30 000 euro.

Gdy, teoretycznie szacując, przedmiot zamówienia wynosi 0 zł, w związku z rezygnacją banku z prowizji, opłat itp., wówczas zastosowanie może mieć art. 4 pkt 8 pzp. Jednak tak szacowana wartość zamówienia

w dalszym ciągu nie uwzględnia korzyści banku z tytułu obracania wolnymi środkami JST. W takiej sytuacji odpłatność umowy determinuje przyjęcie stanowiska, że posiada ona nadal cechy zamówienia publicznego.

Reasumując, można stwierdzić, że nie należy stosować przepisów pzp w przypadku, gdy wartość zamówienia na bankową obsługę budżetu JST jest niższa niż 30 000 euro. Podkreślić wszakże trzeba, że nie należy upatrywać braku obowiązku wyłonienia podmiotu świadczącego bankową obsługę budżetu JST w trybie pzp jedynie w tym, że dany bank nie będzie pobierał opłat za prowadzenie rachunku od tej jednostki.

## PODSUMOWANIE

Samorządy muszą niejednokrotnie działać jak małe, dynamiczne firmy, to znaczy elastycznie zarządzać środkami, błyskawicznie podejmować decyzje związane z finansami, znać i umiejętnie wykorzystywać możliwości pozyskiwania funduszy oraz produkty bankowości internetowej. Dzisiaj nowoczesne samorządy, poza usługami tradycyjnego rachunku bankowego, coraz częściej interesują się takimi produktami, jak na przykład identyfikacja płatności masowych, która w znacznym stopniu ułatwia zarządzanie należnościami. Powodzeniem cieszą się też usługi depozytowe. Jedną z nowszych form lokowania środków przez samorządy jest rachunek lokacyjny, w którym nie ma sprecyzowanego terminu lokaty, natomiast oprocentowanie jest znacznie wyższe niż na rachunku podstawowym – twierdzi Radosław Szewczak, Dyrektor ds. Sprzedaży – Sektor Publiczny, Departament Bankowości Transakcyjnej w BRE Banku S.A.

## Kryteria wyboru oferty

Zasadniczym kryterium, jakie musi uwzględnić zarząd jednostki samorządu terytorialnego, przy wyborze produktów bankowych, jest uwzględnienie specyfiki własnej jednostki. Samorząd o dużej i złożonej strukturze organizacyjnej oraz wykonujący szczególnie dużo transakcji rozliczeniowych, potrzebuje rozbudowanej obsługi finansowej. Odpowiednim przykładem są tu elektroniczne przekazy pocztowe, których wysyłka odbywa się automatycznie poprzez system bankowości internetowej, co znacznie redukuje zarówno czas, jak i koszty czy karty przedpłacone, które pozwalają za-



oszczędzić nawet 70% kosztów związanych z wypłatami zasiłków – uważa Radosław Szewczak, Dyrektor ds. Sprzedaży – Sektor Publiczny, Departament Bankowości Transakcyjnej w BRE Banku S.A (Nowoczesne usługi bankowe dla samorządów, tekst dostępny online:[http://samorzad.infor.pl/sektor/rozwój\\_i\\_promocja/wspolpraca/387699,Nowoczesne-uslugi-bankowe-dla-samorzadow.html](http://samorzad.infor.pl/sektor/rozwój_i_promocja/wspolpraca/387699,Nowoczesne-uslugi-bankowe-dla-samorzadow.html))

Należy zgodzić się z poglądem Krzysztofa Hoffmana, iż jednostki samorządowe coraz odważniej sięgają po nowe rozwiązania, jednak nadal nie w pełni wykorzystują możliwości, jakie dają im banki. Niestety zauważalny procent samorządów w Polsce wciąż pozostaje wierny starszym rozwiązaniom i nadal korzysta z nich bardzo chętnie.

## REFERENCES

- Encyklopedia Księgowego jednostki sektora finansów publicznych, Infor PL 2015.
- Gliniecka, J., Juchniewicz, E., Sowiński, T. (2014). *Finanse publiczne jednostek samorządu terytorialnego*, CeDeWu.
- Hansen, G., *Bazylejskie regulacje zakłócają relacje samorządów z bankami*, tekst dostępny online: <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/bankowosc/bazylejskie-regulacje-zakloca-relacje-samorzadow-z-bankami/> dostęp: 31.08.2015.
- Nowoczesne usługi bankowe dla samorządów, (tekst dostępny online: [http://samorząd.infor.pl/sektor/rozwój\\_i\\_promocja/wspolpraca/387699,Nowoczesne-uslugi-bankowe-dla-samorzadow.html](http://samorząd.infor.pl/sektor/rozwój_i_promocja/wspolpraca/387699,Nowoczesne-uslugi-bankowe-dla-samorzadow.html) , dostęp: 31.08.2015)
- Pieróg, J. (2014). *Prawo zamówień publicznych Komentarz*. C.H. Beck.
- Pismo Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z 18 lutego 2009 r., nr K-0542/08/KG/09, Biul.RIOSzcz.2009.1.76.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody łódzkiego z 31 lipca 2008 r., sygn. ON.I-0911/382/08.
- Stachowiak, M., Jerzykowski, J., Dzierżanowski W. (2014), *Prawo zamówień publicznych Komentarz*, Wolters Kluwers.
- Szustakiewicz, P. (2011) *Kontrola zamówień publicznych, Zagadnienia praktyczne*. C.H. Beck.
- Ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655; ost.zm. Dz. U. z 2009 r. Nr 65, poz. 545).
- Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104; ost.zm. Dz. U. z 2009 r. nr 19, poz. 100).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2014 roku, poz. 1115 ze zmianami).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 roku o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 22 z późn.zm.).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 roku prawo bankowe (Dz.U. Nr 4, poz. 21 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

# Cooperation of Local Authorities with Churches and Other Religious Organizations in the Implementation of Pro-Family Policy on the Example of the Warmian-Masurian Voivodeship

Współdziałanie samorządów z kościołami  
i innymi związkami wyznaniowymi  
w realizacji polityki prorodzinnej na przykładzie  
województwa warmińsko-mazurskiego

**Justyna Krzywkowska**

---

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

**Dawid Daniluk**

---

Okręgowa Izba Radców Prawnych w Olsztynie

## **ABSTRACTS**

The Constitution of the Republic of Poland in Article 71 paragraph 1 states that “The State, in its social and economic policy, shall take into account the good of the family”. Furthermore, according to Article 18 of the Polish Constitution “Marriage, being a union of a man and a woman, as well as the family, motherhood and parenthood, shall be placed under the protection and care of the Republic of Poland”. The aim of this article is to present basic assumptions of pro-family public policy and cooperation between local governments and churches and other religious organizations

in the implementation of pro-family policy on the example of the Warmian-Masurian Voivodeship. The authors present concrete actions and initiatives in this respect and present the conclusions of the report of the Supreme Chamber of Control on the coordination of pro-family policy in Poland. The authors also pay attention to the bad economic situation in Poland, which is not conducive to start a family. The authors suggest instruments to improve the existing state of affairs.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 71 ust. 1 stanowi, że „państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny”. Ponadto zgodnie z art. 18 ustawy zasadniczej „małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”. Celem artykułu jest przedstawienie podstawowych założeń polityki prorodzinnej państwa oraz współpracy pomiędzy samorządami a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w realizacji polityki prorodzinnej, na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego. Autorzy przedstawiają konkretne działania i inicjatywy w tym zakresie oraz prezentują wnioski z raportu Najwyższej Izby Kontroli, dotyczącego koordynacji polityki rodzinnej w Polsce. Ponadto zwracają uwagę na złą sytuację ekonomiczną w Polsce, która nie sprzyja zakładaniu rodziny i wskazują instrumenty, umożliwiające poprawę istniejącego stanu rzeczy.

## **KEYWORDS:**

*pro-family policy, churches and other religious organizations, local authorities, economic situation, Warmian-Masurian Voivodeship*  
*polityka prorodzinna, kościoły i inne związki wyznaniowe, samorzady lokalne, sytuacja ekonomiczna, województwo warmińsko-mazurskie*

## **WPROWADZENIE**

Państwo, uwzględniając w swojej polityce społecznej i gospodarczej dobro rodziny, powinno prowadzić także politykę prorodziną, w realizacji której istotną rolę odgrywają samorzady terytorialne. Celem artykułu jest przedstawienie ogólnych założeń polityki prorodzinnej państwa oraz

współpracy w tym zakresie pomiędzy samorządem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego. W ramach realizacji Wojewódzkiego Programu Polityki Prorodzinnej na lata 2012-2016 zostaną wskazane konkretne inicjatywy i działania. Należy odnotować, iż polityka prorodzinna z jednej strony skierowana jest na pomoc osobom wychowującym dzieci, a z drugiej – powinna wpływać zachęcająco na założenie rodziny lub zwiększenie liczby dzieci w już istniejących rodzinach.

### **Pojęcie rodziny i polityki prorodzinnej**

Rodzinę określa się jako „(...) najważniejszą, podstawową grupę społeczną, na której opiera się całe społeczeństwo” (Tysza, 2003, s. 137). W Kościele katolickim rodzina także uznawana jest za podstawową komórkę (Sztymchiler, 1999, s. 365). W polskim prawodawstwie nie ma definicji rodziny. Tradycyjnie przez rodzinę rozumiano „nuklearny związek rodzinny oparty na małżeństwie i biologicznym rodzicielstwie”. Obecnie dostrzegalna jest tendencja do postrzegania tradycyjnej rodziny jako jednej z form rodziny, koegzystującej z alternatywnymi formami życia rodzinnego, jak np. związki partnerskie, samotne rodzicielstwo, małżeństwa nieposiadające dzieci z wyboru (Firlit-Fesnak, 2009, s. 188). W Narodowym Spisie Powszechnym 2011 rodzina została zdefiniowana „(...) jako dwie lub większa liczba osób, które są związane jako mąż i żona, wspólnie żyjący partnerzy (kohabitanci) – osoby płci przeciwnej lub jako rodzic i dziecko”. W tym ujęciu rodzina obejmuje zatem pary z jednym dzieckiem lub ich większą liczbą, pary bezdzietne, a także rodziców samotnie wychowujących jedno lub więcej dzieci (GUS, 2014, s. 21).

W art. 18 Konstytucja RP stanowi: „małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”. W wyroku z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. SK 62/08, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „w świetle przepisów konstytucyjnych za »rodzinę« należy zatem uznać każdy trwały związek dwóch lub więcej osób, składający się z co najmniej jednej osoby dorosłej i dziecka, oparty na więzach emocjonalnych, prawnych, a przeważnie także i na więzach krwi. Rodzina może być »pełna«, w tym »wielodzietna« lub »niepełna«. Rodzina »pełna« składa się z dwojga osób

dorosłych pozostających we wspólnocie domowej i związanych więzami uczuciowymi oraz wychowywanego przez nie wspólnego dziecka (dzieci). Rodzinę »niepełną« tworzy natomiast jeden dorosły i wychowywane przez niego dziecko (dzieci)». W myśl powyższego rodzinę stanowią małżonkowie oraz ich dzieci, jak również małżonkowie nieposiadający dzieci oraz samotny rodzic, wychowujący jedno lub więcej dzieci. W ten sposób można dokonać wyróżnienia rodziny pełnej, tzn. złożonej z rodziców i dzieci, bezdziejnej (małżeństwo nieposiadające dzieci) oraz niepełnej, tworzonej przez pozostającego wraz z dziećmi jednego z rodziców (Dobrowolski, 1999, s. 23-24). Rodziny nie tworzą zatem mężczyzna i kobieta żyjący w związku konkubenckim. Staną się rodziną, jeśli będą mieć dziecko. Ustrojodawca nie wyłącza jednak rozszerzonej wykładni pojęcia rodziny na poziomie ustawodawstwa zwykłego, uwzględniającej międzypokoleniowe relacje, wynikające z więzów krwi oraz stosunków przysposobienia (Banaszak, 2012, s. 149-150), a także inne relacje.

Tytułem przykładu można wskazać, iż zgodnie z art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. 2015, poz. 859 j.t.) pojęcie rodziny oznacza następujących jej członków: „rodziców osoby uprawnionej, małżonka rodzica osoby uprawnionej, osobę, z którą rodzic osoby uprawnionej wychowuje wspólne dziecko, pozostające na ich utrzymaniu dzieci w wieku do ukończenia 25. roku życia oraz dziecko, które ukończyło 25. rok życia, otrzymujące świadczenia z funduszu alimentacyjnego lub legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, jeżeli w związku z tą niepełnosprawnością przysługuje świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy (...) albo zasiłek dla opiekuna (...)”. Do rodziny nie zalicza się natomiast **dziecka, znajdującego się pod opieką opiekuna prawnego; dziecka, które pozostaje w związku małżeńskim;** rodzica osoby uprawnionej zobowiązanego tytułem wykonawczym pochodzącym lub zatwierdzonym przez sąd do alimentów na jej rzecz.

W rozumieniu art. 6 pkt 14 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2015 poz. 163 j.t.) rodzina oznacza zarówno osoby spokrewnione, jak i nie połączone więzami krwi, jeśli pozostają ze sobą w faktycznym związku, tzn. wspólnie zamieszkują i prowadzą wspólne gospodarstwo domowe.

Art. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493 z późn. zm.) stanowi o członku rodziny, przez którego należy rozumieć osobę najbliższą, jak również inną osobę wspólnie zamieszkującą i prowadzącą wspólne gospodarstwo domowe. Definicję osoby najbliższej zawiera art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.), w myśl którego jest nią „(...) małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, a także osoba pozostająca we wspólnym pożyciu”.

Polityka prorodzinna stanowi z założenia uporządkowany zespół działań państwa, które mają na celu chronić dobro rodziny i ją wspierać. Obejmuje bardzo szeroki zakres działań władz państwowych, a więc nie tylko prawo rodzinne *sensu stricto*, ale również związaną z oddziaływaniem na rodzinę politykę fiskalną, politykę zabezpieczenia społecznego, politykę demograficzną itd. (Bosek, 2009, s. 99).

Polityka prorodzinna nie została zdefiniowana przez ustawodawcę, aczkolwiek jest terminem używanym w aktach prawnych, określających zadania samorządu terytorialnego. Art. 14 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2013, poz. 596 j.t.) obowiązuje samorząd województwa do wykonywania zadań w zakresie polityki prorodzinnej. W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2013, poz. 595 j.t.) jest mowa o wykonywaniu przez powiat określonych zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (art. 4 ust. 1 pkt 3a) oraz polityki prorodzinnej (art. 4 ust. 1 pkt 4). W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013, poz. 594 j.t.) art. 7 ust. 1 stanowi, iż do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Do zadań własnych gminy zostało zaliczone m. in. wspieranie rodziny oraz systemu pieczy zastępczej (art. 7 ust. 1 pkt 6a), a także polityka prorodzinna, w tym zapewnienie kobietom ciężarnym opieki socjalnej, medycznej i prawnej (art. 7 ust. 1 pkt 16).

Zgodnie z art. 71 ust. 1 Konstytucji „Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”.

Przepis ten konkretyzuje obowiązki państwa względem rodzin w sferze ekonomicznej poprzez udzielenie niezbędnej pomocy materialnej i społecznej (Bosek, 2009, s. 98). Należy jednak zdecydowanie odróżnić politykę socjalną od polityki prorodzinnej (Krupska, 2009, s. 144). Według Małgorzaty Szyszki „podstawową różnicą jest to, że polityka rodzinna zorientowana jest na umocnienie podmiotowości rodzin, natomiast polityka społeczna na umocnienie podmiotowości jednostki” (Szyszka, 2008, s. 10). Ta pierwsza powinna stanowić jedynie uzupełnienie tej drugiej i ingerować w życie rodzinne tylko w sytuacjach kryzysowych, jako reakcja na biedę czy też nieszczęścia w rodzinie, np. wypadek, utrata pracy, choroba, niepełnosprawność członka rodziny (Wierzbicka, 2010, s. 238). Polityka prorodzinna i społeczna muszą się wzajemnie uzupełniać i mieć skoordynowany charakter. Na marginesie należy wskazać, iż »w złożonych i trudnych problemach społecznych, próby cząstkowej poprawy sytuacji prowadzą z reguły do jej pogorszenia« (Wielowieyski, 2009, s. 114-115). Doraźne akcje, mające na celu pomoc rodzinom, mogą przynieść odwrotne skutki od zamierzonych. Przykładowo, w 2004 r. na skutek wprowadzenia przepisów o zasiłkach rodzinnych preferujących rodziców samotnie wychowujących dzieci, w krótkim czasie znacznie wzrosła liczba rozwodów. W ten sposób rodzice chcieli poprawić sytuację materialną rodziny (Hrynkiewicz, 2009, s. 129).

## Sytuacja demograficzna

W Polsce od ponad dwudziestu lat utrzymuje się niski przyrost naturalny, który nie zapewnia prostej zastępowalności pokoleń. Wydłuża się długość życia, a jednocześnie rodzi się coraz mniej dzieci, co powoduje zmniejszanie się liczby ludności i starzenie się społeczeństwa. Zastępowalność pokoleń oznacza, że w miejsce odchodzącego starszego pokolenia, pojawia się młodsze przynajmniej w takiej samej liczbie. Statystycznie każda kobieta powinna rodzić zatem 2,1 dziecka (Sawczuk, s. 124). Współczynnik dzietności w Polsce w 2014 r. wyniósł 1,33. W światowym rankingu dzietności Polska zajmuje 212 miejsce w klasyfikacji 224 państw (The World Factbook, 2014, <https://www.cia.gov>). Skala tego zjawiska wskazuje, iż stanowi ono niezwykle istotne zagrożenie dalszego rozwoju i funkcjonowania państwa. Jeśli obecny trend utrzyma się, to ludność Polski w 2060 roku zmniejszy się o ponad 6 milionów i Polska będzie liczyć



ok. 32 milionów obywateli. Zmianie ulegnie także struktura ludności, gdyż znacznie wzrośnie liczba osób starszych, w tym powyżej 80 lat (NIK, 2015, s. 11). Szacuje się, że liczba emerytów do roku 2030 podwoi się (Mech, 2014, s.108-109) przy jednoczesnym zmniejszeniu się liczby dzieci.

W województwie warmińsko-mazurskim współczynnik dzietności kształtował się w 2013 r. na poziomie 1,24 (NIK, 2015, s. 23). Według danych GUS-u z 2013 r. Polskę zamieszkiwało 38 495 659 osób, w tym 24 422 146 osób w wieku produkcyjnym (za wiek zdolności do pracy przyjęto w stosunku do mężczyzn 18-64 lata, natomiast w odniesieniu do kobiet 18-59 lat), 6 995 362 w wieku przedprodukcyjnym i 7 078 151 osób w wieku poprodukcyjnym. Na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadało 58 osób w wieku nieprodukcyjnym. W województwie warmińsko-mazurskim średnia wyniosła 55 osób (GUS, 2014, s. 149). Liczba osób w wieku produkcyjnym będzie zmniejszać się od 2021 r. Współczynnik obciążenia demograficznego osób w wieku produkcyjnym osobami w wieku nieprodukcyjnym zwiększy się w roku 2035 do 74 osób (Rządowa Rada Ludnościowa, 2013, s. 5).

W strategicznych dokumentach rządowych, zachodzące w Polsce przemiany demograficzne zostały scharakteryzowane jako niezwykle istotne zagrożenie rozwoju kraju. Pomimo, że poszczególne strategie w różnym stopniu nawiązują do tego obszaru, brakuje całościowych działań i wizji w jaki sposób przeciwdziałać zidentyfikowanemu zagrożeniu. Zadania, dotyczące polityki prorodzinnej państwa, zostały rozproszone w licznych dokumentach strategicznych. Wydaje się konieczne opracowanie długofalowej strategii i przejrzystej wizji działań państwa w tej materii (NIK, 2015, s. 34).

## **Realizacja polityki prorodzinnej na poziomie lokalnym**

NIK przeprowadziła badania ankietowe w urzędach gmin, spośród których na pytania ankietowe odpowiedziało 66,6% respondentów (1651 gmin). Pytania związane były z identyfikacją potrzeb i problemów, z jakimi borykają się rodziny, efektywnością dostępnych środków polityki prorodzinnej, przykładowo działań wspierających rodziny (NIK, 2015, s. 103).

Do najważniejszych problemów, pojawiających się w obszarze realizacji polityki prorodzinnej, gminy zaliczyły: biedę, bezrobocie, szybko wzrastającą liczbę osób starszych, rodziny dysfunkcyjne, emigrację młodych

ludzi, złą sytuację mieszkaniową. Samorządy gminne nie posiadają wystarczających środków finansowych na kreowanie polityki prorodzinnej, a nadmiernie skomplikowane przepisy utrudniają korzystanie rodzinom z oferowanych form wsparcia. Gminy, realizując politykę prorodziną, koncentrują się na zapewnieniu rodzinom bezpieczeństwa ekonomicznego (praca zapewniająca stały dochód oraz mieszkanie) oraz zapewnieniu pomocy socjalnej. Niewielka uwaga gmin skoncentrowana jest na pomocy rodzinom, stanowiącym tzw. rezerwę prokreacyjną (rodziny, które z różnych powodów nie decydują się na posiadanie potomstwa). Najważniejsza okazała się pomoc socjalna. 90% gmin wskazało, że pomoc powinna być kierowana w szczególności do wielodzietnych rodzin, 81% wskazało rodziny żyjące w ubóstwie, 80% rodziny dysfunkcyjne, 51% rodziców samotnie wychowujących dzieci, a jedynie 7% odpowiedzi dotyczyło rodzin stanowiących rezerwę prokreacyjną (NIK, 2015, s. 39-40, 42).

Na poziomie województwa, podejście do polityki prorodzinnej zostało zdeterminowane specyfiką regionu. Na obszarach dotkniętych wysokim bezrobociem i dużą liczbą osób, do których kierowana jest pomoc społeczna, wskazywano głównie pomoc socjalną, a w regionach cechujących się dobrą sytuacją na rynku pracy – przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego rodzin (NIK, 2015, s. 40).

Według marszałków województw i wojewodów skuteczność funkcjonujących, jak i zaplanowanych do wprowadzenia instrumentów, zależy w dużym stopniu od okresu ich oddziaływania, stabilności czasowej zagwarantowanej ustawowo oraz sposobów stosowania. Instrumenty najbardziej efektywne i skuteczne z perspektywy procesu zakładania rodziny i zwiększania liczby urodzeń, to zdaniem marszałków i wojewodów: sprzyjające rodzinom rozwiązania podatkowe (np. ulgi podatkowe); obniżka podatku VAT na artykuły dla dzieci; pomoc państwowa w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych; rozwój i większy dostęp do żłobków, przedszkoli itp.; wydłużenie płatnych urlopów rodzicielskich; wspieranie rodzin o niskim statusie materialnym; większa dostępność do usług ośrodków umożliwiających wszechstronny rozwój dziecka, w tym programów zdrowotnych, profilaktycznych i innych (Karta Dużej Rodziny); wyrównywanie szans w zakresie edukacji dzieci i młodzieży (np. darmowe podręczniki); wprowadzenie regulacji powodujących wzrost płac, w szczególności

minimalnego wynagrodzenia, ograniczenie zawierania między pracownikami a pracodawcami tzw. umów śmieciowych (NIK, 2015, s. 43).

## **Program polityki prorodzinnej w województwie warmińsko-mazurskim**

W dniu 13 marca 2012 r. Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego podjął Uchwałę Nr 12/139/12/IV w sprawie uchwalenia Wojewódzkiego Programu Polityki Prorodzinnej na lata 2012-2016, który stanowi kontynuację Wojewódzkiego Programu Polityki Prorodzinnej na lata 2004-2007 i Wojewódzkiego Programu Polityki Prorodzinnej na lata 2008-2011 (Krzywkowska, Bitowt, 2014, s. 149).

Jako główny cel Programu wskazano „Rodzina w województwie warmińsko-mazurskim silniejsza ekonomicznie, społecznie, kulturowo oraz wydolniejsza w pełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych”. W celu skutecznej realizacji Programu określono pięć celów szczegółowych:

1. *wzrost społecznej świadomości roli trwałego małżeństwa jako podstawy silnej i aktywnej rodziny* (wskazano cztery działania: wspieranie i promowanie właściwego przygotowania się do małżeństwa i rodzicielstwa; inicjowanie wdrażania nowych form prowadzenia zajęć z przedmiotu „Wychowanie do życia w rodzinie” oraz doskonalenia w tym zakresie pedagogów; propagowanie wydawnictw, stron internetowych, przekazów medialnych, ukazujących prawidłowy model życia małżeńskiego; badania dotyczące świadomości przygotowania do małżeństwa);
2. *wzrost społecznej świadomości roli rodziny jako podstawowego środowiska funkcjonowania człowieka* (wskazano następujące działania: inicjowanie opracowywania gminnych programów wspierania rodziny i realizacji polityki prorodzinnej, w powiecie także programów wspierania systemu pieczy zastępczej; wspieranie rozwoju inicjatyw prorodzinnych w zakresie pomocy w prawidłowym funkcjonowaniu rodziny i ukazywaniu pozytywnych wzorców; promowanie i współorganizowanie konkursów dotyczących rodziny, propagowanie przez Samorząd Województwa wydawnictw, stron internetowych, przekazów medialnych ukazujących prawidłowy model życia rodzinnego);

3. *wzrost umiejętności rodziców w procesie wychowania dzieci i młodzieży* (określono cztery działania: inicjowanie, propagowanie i współdziałanie w tworzeniu „Szkoł dla rodziców i wychowawców”; propagowanie tworzenia placówek wsparcia dziennego prowadzonych w formie opiekuńczej, np. kół zainteresowań, świetlic, klubów i ognisk wychowawczych, promowanie współpracy lokalnych podmiotów z rodzicami w sprawach wychowawczych, np. przedszkoli, szkół, parafii, ośrodków kultury, sportu itp.; promowanie tworzenia klubów i grup wsparcia rodziców);
4. *rodzina bardziej samodzielna ekonomicznie oraz aktywniejsza społecznie i zawodowo* (wskazano następujące działania: promowanie aktywności młodego pokolenia, m.in. w ramach wolontariatu, np. Samorządowy Konkurs „Ośmiu Wspaniałych”; wspieranie rozwoju podmiotów umożliwiających aktywne spędzanie wolnego czasu, form aktywności w ramach dostępnej bazy oraz organizacji zajęć pozaszkolnych dla dzieci i młodzieży, zwłaszcza na terenach wiejskich; współpracę Samorządu Województwa z jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, dotyczącą form aktywizacji zawodowej rodzin oraz ukazywania zagrożeń związanych z podejmowaniem pracy w „szarej strefie”; promowanie dobrych praktyk – organizowanie konkursów, działania finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego, firmy rodzinne, agroturystyka itp.; promowanie wprowadzania przez przedsiębiorców elastycznych form pracy i czasu zatrudnienia, sprzyjających organizacji życia rodzinnego);
5. *rodzina objęta szerszym i bardziej dostępnym wsparciem w środowisku życia* (określono szesnaście działań: promowanie rozwiązań w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; upowszechnianie konieczności wzmocnienia rodzin poprzez rozwój poradnictwa rodzinnego oraz dostępności do specjalistów pracujących z rodziną, zwłaszcza na terenach wiejskich; wspieranie wprowadzania nowych form i metod pracy z rodziną; promowanie i wspieranie działań na rzecz wyrównywania szans edukacyjnych dzieci i młodzieży oraz pomocy materialnej uczącym się dzieciom

i młodzieży; tworzenie partnerstw i zespołów interdyscyplinarnych na rzecz wspierania i ochrony rodziny; rozwój infrastruktury i usług w zakresie wspierania rodziny, poradnictwa specjalistycznego, systemu pieczy zastępczej oraz przysposobienia dzieci; inicjowanie współpracy jednostek samorządu terytorialnego, kościołów i związków wyznaniowych oraz organizacji pozarządowych w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; inspirowanie budowania systemu wsparcia rodzin, zgodnie z ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej; profesjonalizacja kadr pomocy i integracji społecznej w ramach różnych form doształcania np. szkolenia, warsztaty, kursy z zakresu pracy z rodziną; systematyczne promowanie przysposobienia dzieci jako skutecznej formy pomocy dziecku pozbawionemu opieki rodziny naturalnej; wspieranie właściwej współpracy ośrodka adopcyjnego m.in. z: asystentami rodziny, koordynatorami rodzinnej pieczy zastępczej, organizatorami rodzinnej pieczy zastępczej, placówkami opiekuńczo-wychowawczymi, podmiotami leczniczymi, placówkami oświatowymi, jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, sądami i policją w zakresie sprawnego określania sytuacji prawnej dziecka, umożliwiającego skrócenie czasu przeprowadzenia procedury przysposobienia; podejmowanie i wdrażanie działań umożliwiających właściwe i skuteczne prowadzenie procedur przysposobienia; inspirowanie wsparcia dla dzieci i młodzieży z rodzin migrujących zarobkowo; wspieranie rodziny w przeciwdziałaniu demoralizacji, przestępczości i uzależnieniom wśród dzieci, młodzieży i dorosłych; promowanie skutecznych rozwiązań na rzecz poprawy warunków mieszkaniowych rodzin oraz zapobiegania eksmisjom; wspieranie rodzinnej pieczy zastępczej dla dzieci pozbawionych częściowo lub całkowicie opieki rodzicielskiej oraz ich powrotu do rodziny naturalnej).

Wojewódzki Program Polityki Prorodzinnej realizowany jest dzięki zaangażowaniu m.in. jednostek samorządowych, placówek oświatowych, kościołów i związków wyznaniowych, organizacji pozarządowych, a także innych podmiotów zajmujących się instytucją rodziny.

## Kościoty i inne związki wyznaniowe na terytorium województwa warmińsko-mazurskiego

Według danych Urzędu Statystycznego w Olsztynie w roku 2011 większość społeczeństwa województwa warmińsko-mazurskiego (89,20%) identyfikowała się z instytucjami wyznaniowymi, w tym 87,25% zaliczała się do wiernych Kościoła rzymskokatolickiego. Najliczniejszą w pozostałych rodzajach identyfikacji wyznaniowych była społeczność wiernych Kościoła katolickiego obrządku bizantyjsko-ukraińskiego (0,88%). Osoby bezwyznaniowe stanowiły 2,00% ogółu ludności.

Na terenie województwa warmińsko-mazurskiego istnieje metropolia warmińska Kościoła rzymskokatolickiego, która powstała w dniu 25 marca 1992 r. w ramach reorganizacji Kościoła w Polsce. W ramach tej metropolii wyróżnia się archidiecezję warmińską (tab. 1) oraz diecezję elbląską (tab. 2) i ełcką (tab. 3). Ponadto, w województwie warmińsko-mazurskim znajduje się część diecezji toruńskiej (tab. 4), jedna parafia diecezji łomżyńskiej (parafia św. Józefa Oblubieńca w Dąbrowach) oraz cztery parafie diecezji płockiej (Dekanat Dzierzgowski – parafia p.w. św. Jana Chrzciciela w Janowcu Kościelnym, parafia p.w. św. Rocha w Janowie; Dekanat Żuromiński – parafia p.w. Wszystkich Świętych w Niechłoninie, parafia p.w. św. Wawrzyńca w Starym Dłutowie).

**Tab. 1** Archidiecezja warmińska na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego

Dekanat	Liczba parafii
Barczewo	9
Bartoszyce	9
Biskupiec Reszelski	8
Braniewo	9
Dobre Miasto	7
Frombork	7
Górowo Haweckie	9
Grunwald	10
Jeziorany	7
Kętrzyn I – Południowy Zachód	6
Kętrzyn II – Północny Wschód	9
Kozłowo	6
Lidzbark Warmiński	12
Łukta	5
Mągowo I	6

Dekanat	Liczba parafii
Mragowo II	6
Nidzica	7
Olsztyn I – Śródmieście	8
Olsztyn II – Zatorze	9
Olsztyn III – Gutkowo	9
Olsztyn IV – Jaroty	7
Olsztyn V – Kormoran	5
Olsztynek	8
Orneta	11
Ostróda I – Wschód	9
Ostróda II – Zachód	7
Pasym	7
Pieniężno	11
Reszel	10
Rozogi	8
Sępole	6
Szczytno (bez Parafii p.w. Opieki Świętego Józefa w Opaleńcu)	7
Świątki	7

**Tab. 2** Diecezja elbląska na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego

Dekanat	Liczba parafii
Dzierżoń	2 (Parafia p.w. Podwyższenia Krzyża Świętego w Kwietniewie; Parafia p.w. Świętego Jana Apostoła w Zalewie)
Elbląg Południe	8
Elbląg Północ	12
Elbląg Śródmieście	6
Iława – Wschód	6
Iława – Zachód	6
Miłomłyn	6
Morąg	10
Pasłęk I	6
Pasłęk II	6
Susz	8

**Tab. 3** Diecezja etcka na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego

Dekanat	Liczba parafii
Biała Piska	8
Etka – Matki Bożej Fatimskiej	8
Etka – Miłosierdzia Bożego	7
Etka – Świętej Rodziny	8
Filipów	2 (Parafia p.w. św. Andrzeja Boboły w Dubeninkach; Parafia p.w. św. Michała Archanioła w Żytkiejmach)
Giżycko – św. Krzysztofa	9
Giżycko – św. Szczepana Męczennika	8
Gołdap	7

Dekanat	Liczba parafii
Mikołajki	7
Olecko – Niepokalanego Poczęcia NMP	8
Olecko – św. Jana Apostoła	6
Pisz	11
Rajgród	2 (Parafia p.w. MB Nieustającej Pomocy i św. Antoniego w Borzymach; Parafia p.w. MB Gromnicznej w Wiśniowie Etckim)
Węgorzewo	9

**Tab. 4** Diecezja toruńska na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego

Dekanat	Liczba parafii
Działdowo	8
Nowe Miasto Lubawskie	8
Kurzętnik	8
Lidzbark Welski	7
Lubawa	8
Rybno Pomorskie	8

Oprócz wyznawców Kościoła katolickiego obrządku łacińskiego, na terenie województwa warmińsko-mazurskiego mieszkają także wyznawcy obrządku bizantyjsko-ukraińskiego, którzy należą do archidiecezji przemysko-warszawskiej (tab. 5).

**Tab. 5** Archidiecezja przemysko-warszawska na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego

Dekanat	Liczba parafii
Dekanat elbląski	11 (Braniewo, Dzierzgoń, Elbląg, Godkowo, Iława, Morąg, Orneta, Ostróda, Pasłęk, Pęczkowo, Susz)
Dekanat olsztyński	8 (Bartoszyce, Dobre Miasto, Górowo Iławeckie, Lelkowo, Lidzbark Warmiński, Olsztyn, Ostre Bardo, Pieniężno)
Dekanat węgorzewski	11 (Asuny, Bajory Małe, Banie Mazurskie, Chrzanowo, Giżycko, Kętrzyn, Kruklanki, Miłki, Reszel, Węgorzewo, Wydminy)

Działa także Kościół polskokatolicki (parafia Dobrego Pasterza w Elblągu, parafia Matki Boskiej Wniebowziętej w Olsztynie oraz parafia Matki Bożej Anielskiej w Tolkmicku), jak również Polski Autokefaliczny Kościół Prawosławny (diecezja białostocko-gdańska: Braniewo, Elbląg, Ełk, Giżycko, Górowo Iławeckie, Kętrzyn, Korsze, Kruklanki, Lidzbark Warmiński,



Mragowo, Olsztyn, Orłowo, Orneta, Orzysz, Pasłęk, Węgorzewo, Wojnowo) oraz inne wspólnoty religijne. Najwięcej staroobrzędowców (Wschodni Kościół Staroobrzędowy), oprócz województwa podlaskiego, mieszka na terytorium województwa warmińsko-mazurskiego, w Wojnowie. Z kolei Kościół ewangelicko-augsburski (luterkański) obejmuje parafię w Elblągu (wchodzącą w skład diecezji pomorsko-wielkopolskiej) oraz znaczną część diecezji mazurskiej (parafie: Działdowo, Giżycko, Kętrzyn, Mikołajki, Mragowo, Nidzica, Ostróda, Pasym, Pisz, Ryn, Sorkwity, Szczytno oraz filiały: Barciany, Bartoszyce, Biała Piska, Biskupiec, Brzeźnica, Dźwierzuty, Gardyny, Gołdap, Iława, Jabłonka, Jedwabno, Koczarki, Lidzbark, Łęguty, Morąg, Nawiady, Olsztyn, Olsztynek, Pasłęk, Pozezdrze, Rańsk, Rasząg, Róg, Rybno, Srokowo, Sterławki Wielkie, Węgorzewo, Wejsuny, Wydminy, Ukta, Uźranki). Inne wyznania protestanckie, których wierni mieszkają w województwie warmińsko-mazurskim, to: adwentyści, baptyści, metodyści i zielonoświątkowcy. Wśród ludności zamieszkującej te tereny, istnieją także mniejszości agnostyczne i ateistyczne, nie brakuje sekt i innych ruchów religijnych, które stanowią zagrożenie dla życia duchowego wiernych.

## Dobre praktyki

Polski ustawodawca w *ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania* stanowi, iż kościoły i inne związki wyznaniowe na zasadzie równouprawnienia mogą prowadzić działalność charytatywno-opiekuńczą oraz tworzyć organizacje, mające na celu przeciwdziałanie patologiom społecznym i ich skutkom. Dodatkowo w art. 21 polskiego *Konkordatu* (Dz. U. 1998 Nr 51, poz. 318 z późn. zm.) czytamy, że „Odpowiednie instytucje kościelne mają prawo prowadzenia, każda zgodnie ze swą naturą, działalności o charakterze misyjnym, charytatywnym i opiekuńczym”. Faktycznie, związki wyznaniowe w Polsce pełnią znaczącą rolę w życiu społecznym, nie tylko w sferze religijnej, duchowej, ale także w zakresie działalności naukowej, katechetycznej, edukacyjnej, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego oraz udzielają różnych form pomocy dzieciom, osobom starszym, niepełnosprawnym, ubogim i chorym. Coraz częściej zajmują się ambulatoryjną pomocą medyczno-charytatywną, całodobową opieką nad osobami przewlekle chorymi, wypożyczalnią sprzętu rehabili-

tacyjnego, zakupem leków dla osób w trudnej sytuacji materialnej, letnim wypoczynkiem i zakupem podręczników szkolnych dla dzieci, świetlicami środowiskowymi i socjoterapeutycznymi, a także punktami wydawania odzieży używanej. Środki na realizację tej działalności mogą pochodzić, jak stanowi art. 24 ust. 2 pkt 1-6 *ustawy o gwarancjach swobody sumienia i wyznania* (Dz. U. 1989 Nr 29, poz. 155 z późn. zm.), z takich źródeł, jak: ofiary pieniężne i w naturze; spadki, zapisy i darowizny krajowe i zagraniczne; dochody z imprez i zbiórek publicznych; dotacje i ofiary pochodzące od krajowych instytucji i przedsiębiorstw państwowych, społecznych, wyznaniowych i prywatnych; odpłatność za usługi świadczone przez instytucje charytatywno-opiekuńcze kościołów i innych związków wyznaniowych; dochody instytucji kościołów i innych związków wyznaniowych. Przepisy prawa polskiego, na drodze ustawowej, gwarantują ponadto związkom wyznaniowym: pomoc finansową w formie subwencji i grantów z budżetu państwa na realizację zadań publicznych; prawo podatników do odpisania dobrowolnych darów na działalność instytucji kościelnych, które otrzymały status organizacji pożytku publicznego; dofinansowanie projektów z Europejskiego Funduszu Społecznego lub innych funduszy europejskich; środki pozyskane w ramach 1-procentowego odpisu podatkowego; niektóre zwolnienia instytucji kościelnych od powszechnie obowiązujących podatków i opłat celnych (Krukowski, 2009, s. 55). Odpowiednie przepisy w tym zakresie znajdujemy zarówno w *ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania*, jak i w tzw. ustawach indywidualnych związków wyznaniowych oraz odnośnie Kościoła katolickiego dodatkowo w *Konkordacie*.

Na podstawie przepisów *ustawy o pomocy społecznej* organy administracji rządowej i samorządowej zlecają podmiotowi niepublicznemu zadanie z zakresu pomocy społecznej oraz udzielają dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania. Wspólnoty religijne często podejmują działania, wspierające prawidłowy rozwój rodzin oraz współdziałają z różnymi instytucjami w zakresie zapewnienia właściwej pomocy. Kościoły i inne związki wyznaniowe zostały zaliczone do podmiotów realizujących *Wojewódzki Program Polityki Prorodzinnej na lata 2012-2016*. Wśród zleceniodawców zadań realizowanych przez związki wyznaniowe, a dofinansowanych ze środków samorządu terytorialnego i administra-

cji państwowej, należy wymienić: Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego, Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, zarząd różnych powiatów, Urząd Miejski, Gminę Olsztyn, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Warmińsko-Mazurskiego Kuratora Oświaty czy Miejski Zespół Profilaktyki i Terapii Uzależnień w Olsztynie. Ze względu na liczbę wiernych omówiona zostanie zwłaszcza działalność Kościoła katolickiego.

Wskazany w *Wojewódzkim Programie Polityki Prorodzinnej na lata 2012-2016* pierwszy cel szczegółowy dotyczy *wzrostu społecznej świadomości roli trwałego małżeństwa jako podstawy silnej i aktywnej rodziny*. Realizowany jest on zwłaszcza w poradniach rodzinnych, działających przy parafiach, gdzie oprócz rozmów z narzeczonymi, celem właściwego przygotowania ich do małżeństwa, prowadzone jest poradnictwo w zakresie odpowiedzialnego rodzicielstwa. W Olsztynie, w ramach Chrześcijańskiego Ośrodka Poradnictwa i Terapii „Persona Humana”, działa Ośrodek Formacji Małżeńskiej, który organizuje konferencje dla narzeczonych, aby w przyszłości jako małżonkowie potrafili pokonywać konflikty i nie traktowali rozvodu jako jedynej drogi wyjścia z kryzysu. Na terenie województwa organizowane są rekolekcje dla narzeczonych i małżeństw (Gietrzwałd, Glotowo, Dobre Miasto, Szczytno), które mają uświadomić jak prawidłowo wypełniać obowiązki małżeńskie i rodzinne. W Metropolitalnej Kurii Archidiecezji Warmińskiej istnieje Referat Duszpasterstwa Rodzin, który m.in. prowadzi szkolenia przygotowujące tzw. doradców rodzin. Ważne jest określenie i analiza problemów, wynikających z braku odpowiedniego przygotowania do małżeństwa, a ujawniających się w płaszczyźnie społecznej, psychologicznej, prawnej i ekonomicznej. W 2013 roku Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego wsparł finansowo organizację III Ogólnopolskiej Konferencji Prawa Małżeńskiego i Rodzinnego, zorganizowaną pod hasłem „Jak przygotować do małżeństwa?”, której współorganizatorem był m.in. Korpus Adwokatów Kościelnych w Polsce. Związki wyznaniowe posiadają własną prasę, poprzez którą chcą przekazywać właściwy obraz małżeństwa i rodziny.

Drugi szczegółowy cel omawianego *Wojewódzkiego Programu Polityki Prorodzinnej*, dotyczy *wzrostu społecznej świadomości roli rodziny jako*

*podstawowego środowiska funkcjonowania człowieka.* W trosce o prawidłowy rozwój rodzin na Warmii i Mazurach powołana została w 1999 roku Rada ds. Rodzin. Pomysłodawcą powstania Rady był ks. prof. dr hab. Ryszard Sztuchmiller oraz dyrekcja Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej nr 3 w Olsztynie. Rada ds. Rodzin ma charakter doradczy i opiniodawczy w dziedzinie realizacji wojewódzkiej polityki prorodzinnej, a w jej skład wchodzi również przedstawiciele instytucji kościelnych. Nieprzerwanie, od 1999 r. organizowane są Warmińsko-Mazurskie Dni Rodziny, a w ich ramach liczne sympozja, warsztaty, festyny, spartakiady, wystawy, konkursy literackie, plastyczne i grafiki komputerowej dla różnych grup wiekowych, uroczystości religijne, rajdy oraz zbiórki na rzecz potrzebujących. Te wszystkie inicjatywy, w których aktywnie biorą udział związki wyznaniowe, mają ukazywać pozytywne wzorce panujące w rodzinach. Wydawany jest również „Biuletyn” Rady ds. Rodzin (ISSN 1509-2607), dotyczący szeroko rozumianej problematyki rodzinnej.

Kolejny cel szczegółowy, określony jako *wzrost umiejętności rodziców w procesie wychowania dzieci i młodzieży*, jest realizowany przez związki wyznaniowe, głównie poprzez utworzone placówki opiekuńcze, które są wspierane finansowo przez lokalne samorządy. Placówki te są przeznaczone m.in. dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej intelektualnie, i co ważne – duży nacisk kładziony jest w nich na intensywną rehabilitację podopiecznych. Takimi placówkami są:

- Dom Pomocy Społecznej w Elblągu prowadzony przez Zgromadzenie Sióstr Franciszkanek Rodziny Maryi z siedzibą w Warszawie (data i numer zezwolenia – 20.12.2006 r., PS.II.SK 9013-14/06);
- Dom Pomocy Społecznej w Elblągu, prowadzony przez Zgromadzenie Sióstr św. Jadwigi, Prowincja Katowicka (data i numer zezwolenia – 23.12.2008 r., PS.V.0913-3/08);
- Dom Pomocy Społecznej „Tęczowy Dom” w Ełku, prowadzony przez Zgromadzenie Sióstr Benedyktynek Misjonarek (data i numer zezwolenia – 30.06.2008 r., PS.II. 9013-004/08).

Cel czwarty *Programu*, polega m.in. na promowaniu wolontariatu. W 2002 r. we współpracy Diakonii Neuendettelsau (z Bawarii) z Diakonią Mazurską Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Polsce powstała Fun-

dacja Laurentius w Olsztynie. Fundacja ta otworzyła Policealną Szkołę Laurentius dla opiekunów w domach pomocy społecznej ze specjalizacją geriatry i rehabilitacja, a w 2005 r. – Dom Opieki i Dom Pomocy Społecznej „Laurentius” dla osób w podeszłym wieku. „Laurentius” w Olsztynie otrzymuje dofinansowanie do swoich mieszkańców z Urzędu Miasta Olsztyn, Urzędu Gminy Barczewo, Urzędu Gminy Mrągowo, Urzędu Gminy Dywity, Urzędu Miejskiego Nidzica, Urzędu Gminy Lubomino. Zadanie pod nazwą „organizowanie i prowadzenie usług w domu pomocy społecznej dla mieszkańców Olsztyna” jest finansowane ze środków Gminy Olsztyn na mocy umowy nr Z.8122.4.2013. Dzięki takim inicjatywom młodzi ludzie nie tylko mogą zdobyć specjalistyczne wykształcenie, ale także później pracować w zawodzie. W wielu przedsięwzięciach organizowanych przez związki wyznaniowe aktywnie uczestniczą wolontariusze, którzy poświęcają swój czas innym. Fundacja Polskich Kawalerów Maltańskich w Warszawie – Pomoc Maltańska prowadzi Dom Pomocy Społecznej „Michała Archaniola” w Szyltaku, który przeznaczony jest dla osób przewlekle psychicznie chorych. Dom ten działa w oparciu o „umowę realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej”, zawartą pomiędzy Fundacją Polskich Kawalerów Maltańskich w Warszawie – Pomoc Maltańska a Powiatem Ostródzkim oraz na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Ponadto Fundacja prowadzi w Olsztynie Maltański Ośrodek Pomocy, współpracuje z PFRON, realizując projekty aktywizujące społecznie i zawodowo osoby niepełnosprawne. Wolontariusze stanowią także jeden z głównych filarów Caritas Archidiecezji Warmińskiej, mającej swoją siedzibę w Olsztynie. Jak wynika ze *Sprawozdania merytorycznego z działalności Caritas Archidiecezji Warmińskiej w 2014 roku*, wolontariusze włączyli się w następujące akcje charytatywne ([http://www.olsztyn.caritas.pl/roczne\\_sprawozdanie\\_merytoryczne\\_2014.pdf](http://www.olsztyn.caritas.pl/roczne_sprawozdanie_merytoryczne_2014.pdf), dostęp 30.08.2015):

- VI zbiórka żywności przed Świętami Wielkanocnymi (476 wolontariuszy zebrało ok. 6 ton żywności);
- VII zbiórka żywności przed Świętami Bożego Narodzenia (482 wolontariuszy zebrało prawie 12 ton żywności);
- przygotowywanie i wydawanie w Archidiecezjalnym Centrum Charytatywnym codziennych posiłków osobom bezdomnym i zagrożonym bezdomnością;

- poradnia lekarska dla osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością, która istnieje w Centrum Charytatywnym (wolontariuszami są lekarze i pielęgniarki);
- odzieżownia dla osób bezdomnych, bezrobotnych, skrajnie ubogich;
- łaznia dla bezdomnych.

Ostatni cel szczegółowy *Programu* brzmi: *rodzina objęta szerszym i bardziej dostępnym wsparciem w środowisku*. Współpraca władz samorządowych z Caritas Archidiecezji Warmińskiej odbywa się także w zakresie ochrony rodziny, m.in. Miasto Olsztyn dofinansowuje w ramach umowy z Miejskim Zespołem Profilaktyki i Terapii Uzależnień w Olsztynie etat pracownika socjalnego w Ośrodku Interwencji Kryzysowej dla Kobiet i ich Dzieci Ofiar Przemocy w Rodzinie (2014 r.). Ze środków powiatów nidzickiego i braniewskiego dofinansowywane są istniejące Rodzinne Domy Dziecka w Nidzicy i Braniewie, prowadzone przez Caritas Archidiecezji Warmińskiej w porozumieniu z Powiatowymi Centrami Pomocy Rodzinie. W Lidzbarku Warmińskim Zgromadzenie Sióstr św. Katarzyny Dziewicy i Męczennicy prowadzi Dom Opieki „Nasz Dom” im. Bł. Reginy Protmann, który zapewnia całodobową opiekę oraz różne usługi opiekuńcze osobom wymagającym pomocy. Dom opieki wpisany jest do rejestru prowadzonego przez Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie (*rejestr placówek zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, mających siedzibę na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego*). Z kolei w Braniewie Siostry Katarzynki prowadzą Punkt Interwencji Kryzysowej przy Katolickim Ośrodku Wsparcia dla Dzieci i Młodzieży. Placówka zapewnia bezpieczny pobyt, nocleg, wyżywienie oraz poradnictwo specjalistyczne: psychologiczne, pedagogiczne i prawne.

## **Podatki i rynek pracy a sytuacja ekonomiczna rodzin**

W badaniu opinii publicznej, przeprowadzonym w listopadzie 2014 r. przez agencję badawczą TNS Polska na zlecenie Najwyższej Izby Kontroli, 69% społeczeństwa negatywnie oceniło podejmowane przez państwo działania, „mające na celu zachęcenie ludzi do posiadania dzieci. Zdaniem respondentów kluczowe znaczenie dla zwiększania dzietności ma zapew-

nienie bezpieczeństwa ekonomicznego rodzin i tworzenie miejsc pracy dla ludzi młodych” (NIK, 2015, s. 10, 19).

Obywatele wskazali dwa aspekty, na których powinna koncentrować się polityka prorodzinna, a mianowicie: zwiększenie i stabilność dochodów oraz zmniejszenie bezrobocia. Na szczycie samorządowym istnieje niewiele instrumentów, poprzez które można wpływać na ww. aspekty. Największe możliwości w tej materii posiada rząd. Minimalne wynagrodzenie w Polsce w 2015 r. wynosi 1750 zł brutto. Zatrudnienie pracownika kosztuje pracodawcę 2112,95 zł. Pracownik otrzymuje netto kwotę 1286,16 zł (60,87%). Koszt opodatkowania pracy wynosi zatem 826,79 zł (39,13%). Przeciętne wynagrodzenie w drugim kwartale 2015 r. wyniosło 3854,88 zł brutto. Koszt zatrudnienia pracownika zarabiającego ww. kwotę wynosi 4649,37 zł. Po odliczeniu zaliczki na podatek dochodowy oraz składek pracownik otrzymuje „na rękę” wynagrodzenie w wysokości 2752 zł (59,19%). W tym wypadku koszty pracy wynoszą 1897,37 zł (40,81%). Likwidacji podatku dochodowego i obowiązkowych składek umożliwiłaby wzrost płacy minimalnej w kwocie netto o 64%, natomiast przeciętnego wynagrodzenia o 59,19%. Ponadto każdy pracownik jest konsumentem i płaci ze swojego wynagrodzenia netto podatki pośrednie (głównie podatek akcyzowy i VAT), które wliczone są w cenę nabywanych przez niego dóbr i usług (Gwiazdowski, 2012, s. 69). Według wyliczeń Instytutu Globalizacji w 2013 r. podatki wyniosły 53% wypracowanego wynagrodzenia przeciętnie zarabiającego Polaka (Instytut Globalizacji, 2013, s. 10).

W pierwszym kwartale 2015 r. stopa bezrobocia (stosunek liczby zarejestrowanych osób bezrobotnych do liczby ludności aktywnej zawodowo) wyniosła w skali kraju 11,7%. W województwie warmińsko-mazurskim odnotowano najwyższą stopę bezrobocia – 18,8% (GUS, 2015, s. 13-14). Zdaniem Andrzeja Sadowskiego, prezydenta Centrum im. Adama Smitha, bezrobocie w Polsce jest sztucznym zjawiskiem, nie wynikającym ze złej sytuacji gospodarczej, ale z wysokich kosztów pozapłacowych (Sadowski, 2015, [www.nf.pl](http://www.nf.pl)) Redukcja opodatkowania pracy stanowiłaby najskuteczniejszą formę promocji zatrudnienia (Sadowski, 2013, [www.wprost.pl](http://www.wprost.pl)).

Związek między wynagrodzeniem pracowników a zwiększeniem dzietności i rozwojem gospodarczym dostrzegł już w XVIII wieku szkocki filozof Adam Smith: „Hojne wynagrodzenie pracy, tak z jednej strony zachęca

do rozradzania się, tak z drugiej strony wzmaga pracowitość prostego ludu. Płace robocze są zachętą do pilności, która, podobnie jak inne przymioty ludzkie, wzrasta w miarę zachęty jaką otrzymuje” (Smith, 1954, s. 104).

## PODSUMOWANIE

Najważniejszy cel polityki prorodzinnej państwa powinno stanowić zwiększenie dzietności i zapewnienie rodzinom stabilnej sytuacji ekonomicznej. Samorządy terytorialne we współpracy z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi podejmują działania prorodzinne, które mogą jedynie uzupełniać w tym zakresie politykę państwa, ale jej nie zastąpią. Brak podejmowania działań prorodzinnych i zła polityka gospodarcza, przejawiająca się w wysokich kosztach pracy, spowoduje, iż praca w Polsce nie będzie się młodym ludziom opłacać. W efekcie znaczna część młodego pokolenia wyemigruje do państw zachodnich, natomiast wzrost gospodarczy w Polsce będzie spadał, co wywoła skutek w postaci ograniczenia wysokości emerytur i świadczeń zdrowotnych przy wzrastającej liczbie osób starszych (Mech, 2014, s. 114). Przyszłość Polski zależy zatem od wzrostu liczby dzieci, czyli poprawy sytuacji demograficznej, na którą największy wpływ mają warunki ekonomiczne, niesprzyjające obecnie zakładaniu rodziny. W zakresie polityki prorodzinnej jest jeszcze wiele do zrobienia. Moralnym obowiązkiem społeczeństwa i jego struktur jest wsparcie rodzin w potrzebie. Jednak pomoc nie powinna być wyręczaniem, ale wzmocnieniem osobistych możliwości i wysiłków. Samorząd województwa warmińsko-mazurskiego przywiązuje wagę do wspomagania prawidłowego funkcjonowania i rozwoju rodzin, co znajduje swoje odzwierciedlenie w wojewódzkim programie polityki prorodzinnej. Bez wątpienia współpraca na linii samorządy lokalne – kościoły i inne związki wyznaniowe w województwie warmińsko-mazurskiego istnieje, ale warto ją nieustannie rozszerzać.



## REFERENCES

- Banaszak, B. (2012). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa. Wydawnictwo C.H. Beck.
- Bosek, L. (2009). Konstytucyjna gwarancja ochrony rodziny a polityka rodzinna. w: *Duże rodziny bogactwem i nadzieją dla Polski. Materiały z konferencji* (ss. 97-103). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Dobrowolski, M. (1999). Status prawny rodziny w świetle nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, *Przegląd Sejmowy* 4, ss. 21-34.
- Firlit-Fesnak, G. (2009). Rodziny polskie i polityka rodzinna; stan i kierunki przemian. w: G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.) *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*, (ss. 187-199). Warszawa. Wydawnictwo Naukowe PWN SA.
- Główny Urząd Statystyczny. (2014). *Gospodarstwa domowe i rodziny. Charakterystyka demograficzna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny. (2014). *Rocznik demograficzny*, Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny. (2015). *Bezrobocie rejestrowane. I kwartał 2015*, Warszawa.
- Gwiazdowski, R. (2012). Emerytalna katastrofa. I jak się chronić przed jej skutkami. Warszawa. Centrum im. Adama Smitha.
- Hrynkiewicz, J. (2009). Polityka społeczna wobec rodzin wielodzietnych. w: *Duże rodziny bogactwem i nadzieją dla Polski. Materiały z konferencji* (ss. 128-138). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Instytut Globalizacji, *Cena Państwa 2013*. Pozyskano (15.09.2015) [zhttp://globalizacja.org/node/432](http://globalizacja.org/node/432).
- Krukowski, J. (2009). Podstawy prawne finansowania działalności instytucji Kościoła Katolickiego i innych związków wyznaniowych w Polsce na początku XXI wieku, *Teka Komisji Prawniczej – Oddział PAN w Lublinie*, ss. 55-63.
- Krupska, J. (2009). Rodziny duże bogactwem i nadzieją Polski. w: *Duże rodziny bogactwem i nadzieją dla Polski. Materiały z konferencji* (ss. 140-145). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Krzywkowska, J., Bitowt, A. (2014). Rola kościołów i innych związków wyznaniowych w umacnianiu rodziny na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego w: W. Uruszcak, K., Krzysztofek, M. Mikuła (red.), *Kościoły i inne związki wyznaniowe w służbie dobru wspólnemu* (ss. 145-157). Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Mech, C. (2014). Negatywne konsekwencje ekonomiczne aktualnej polityki wobec rodziny w Polsce, *Teologia i Moralność* 1(15), ss. 105-117.

- Najwyższa Izba Kontroli. (2015). Informacja o wynikach kontroli. Koordynacja polityki rodzinnej w Polsce, Warszawa.
- Rządowa Rada Ludnościowa. (2013). Założenia polityki ludnościowej Polski 2013. Projekt, Warszawa.
- Sadowski, A. (2015). Wysokie koszty pracy utrzymują bezrobocie. *Pozyskano* (28.08.2015) z <http://nf.pl/kariera/wysokie-koszty-pracy-utrzymuja-bezrobocie,,48803,200>.
- Sadowski, A. (2013). Wysokie koszty pracy przyczyną bezrobocia. *Pozyskano* (28.08.2015) z <http://www.wprost.pl/ar/390179/Wysokie-koszty-pracy-przyczyna-bezrobocia-Nawet-rzad-to-przyznal/>.
- Sawczuk, M. (2013). Załamanie demograficzne jako zagrożenie bezpieczeństwa społecznego, w: M. Kubiak, M. Minkina (red.) *Współczesne bezpieczeństwo społeczne* (ss. 121-130). Siedlce : Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego.
- Smith, A. (1954). *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. I. Warszawa. Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Sprawozdanie merytoryczne Caritas za rok 2014. *Pozyskano* (30.08.2015) z [http://www.olsztyn.caritas.pl/roczne\\_sprawozdanie\\_merytoryczne\\_2014.pdf](http://www.olsztyn.caritas.pl/roczne_sprawozdanie_merytoryczne_2014.pdf).
- Sztynchmiller, R. (1999). *Prawa rodziny w prawie kanonicznym* [w:] E. Ozorowski (red.) *Słownik małżeństwa i rodziny*, (s. 365) Warszawa. Wydawnictwo Akademii Teologii Katolickiej. Łomianki Fundacja "Pomoc Rodzinie".
- Szyska, M. (2008). *Polityka rodzinna w Polsce 1990-2004*. Lublin. Wydawnictwo KUL
- Tyszka, Z. (2003). *Rodzina w świecie współczesnym – jej znaczenie dla jednostki i społeczeństwa*, [w:] T. Pilch, I. Lepalczyk (red.), *Pedagogika Społeczna. Człowiek w zmieniającym się świecie*, (ss. 137-154 ). Warszawa. Wydawnictwo Akademickie „Żak”.
- The World Factbook (2014). *Pozyskano* (16.09.2015) z <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2127rank.html>.
- Wielowieyski, A. (2009). *Polityka rodzinna – wyzwaniem konstytucyjnym w: Duże rodziny bogactwem i nadzieją dla Polski. Materiały z konferencji* (ss. 140-145). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Wierzbicka, B. (2010). *Realizacja polityki prorodzinnej przez samorządy w Polsce w latach 1989-2009. Komunikat z badań, Studia nad rodziną 1-2*, ss. 231-252.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Dz. U. 2015, poz. 859, tekst jednolity.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Dz. U. 2015 poz. 163, tekst jednolity.

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Dz. U. Nr 180, poz. 1493 z późn. zm.

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny. Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Dz. U. 2013, poz. 596, tekst jednolity.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dz. U. 2013, poz. 595, tekst jednolity.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz. U. 2013, poz. 594, tekst jednolity.

Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. Dz. U. 1998 Nr 51, poz. 318 z późn. zm.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Dz. U. 1989 Nr 29, poz. 155 z późn. zm.

**Wydawca:**

Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej

im. Alcide De Gasperi w Józefowie

05-410 Józefów, ul. Sienkiewicza 2

tel./fax +48 022 789 19 03

wydawnictwo@wsge.edu.pl

[www.wsge.edu.pl](http://www.wsge.edu.pl)