

WYŻSZA SZKOŁA GOSPODARKI EUROREGIONALNEJ
IM. ALCIDE DE GASPERI W JÓZEFOWIE

Wydawanie aktów administracyjnych jako forma prawna realizacji zadań samorządu terytorialnego

Redakcja naukowa:
Magdalena Sitek, Elżbieta Feret, Jarosław Dobkowski, Igor Palus



Józefów 2017

**Wydawanie aktów administracyjnych
jako forma prawna realizacji zadań
samorządu terytorialnego**

Redakcja naukowa:
**Magdalena Sitek,
Elżbieta Feret,
Jarosław Dobkowski,
Igor Palus**

ISBN 978-83-62753-77-2

Recenzent:
Prof. zw. dr hab. Elżbieta Ura

Korekta:
Hanna Madziar

Skład, łamanie:
ARFA S.C.

Nakład: **100 egzemplarzy**
Objętość: **8,7 arkuszy wydawniczych**

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

Wydawca:
**Wydawnictwo
Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej
im. Alcide De Gasperi w Józefowie**
05-410 Józefów, ul. Sienkiewicza 4
tel./faks: 48 22 789 19 03
www.wsge.edu.pl
e-mail: wydawnictwo@wsge.edu.pl

Projekt okładki, druk i oprawa:
ARFA S.C.

**Wydawanie aktów
administracyjnych jako forma
prawna realizacji zadań
samorządu terytorialnego**

Redakcja naukowa:
Magdalena Sitek, Elżbieta Feret, Jarosław Dobkowski, Igor Palus

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
Elżbieta Feret	7
Akty administracyjne wydawane przez wójta w zakresie obciążeń podatkowych	
Jarosław Dobkowski	27
Akt administracyjny fakultatywną formą załatwiania spraw samorządowych na przykładzie udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostce samorządu terytorialnego	
Bronisław Sitek	39
Mała ustawa reprivatyzacyjna. Rozważania między polityką a potrzebami społecznymi	
Sebastian Bentkowski	55
Prawne aspekty jakości decyzji administracyjnych	
Stanisław Bułajewski	77
Zasady techniki prawodawczej a wydawanie uchwał przez jednostki samorządu terytorialnego - zagadnienia wybrane	
Paweł Chodak	95
Ochrona danych osobowych w świetle uprawnień Koordynatora Służb Specjalnych i zapisów ustawy antyterrorystycznej	
Barbara Mróz	111
Rola i zadania organów administracji samorządowej w systemie bezpieczeństwa publicznego	
Marta Sagan	125
Kompetencje organów gminnych w przedmiocie określania stawek i ustalania opłaty adiacenckiej	
Monika Maćkiewicz	141
Prawne formy działania samorządu województwa w zakresie realizowania obowiązku organizowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich na terenie województwa w obliczu tworzenia jednolitego obszaru kolejowego w UE	
Paweł Romaniuk	163
Idea Nowego Zarządzania Publicznego (New Public Management) w realizacji zadań publicznych	

Wstęp

Wydawanie aktów administracyjnych jest podstawową formą działania administracji, w tym administracji samorządowej. Zagadnieniem tym zajmują między innymi specjaliści od prawa samorządowego. Analizują oni aktualny stan prawny, orzecznictwo oraz poglądy nauki w odniesieniu do skuteczności różnych form działania samorządów, w tym w zakresie wydawania aktów administracyjnych. W badaniach uwzględnia się nie tylko rozwiązania materialno-prawne czy proceduralne ale również wyzwania społeczno-gospodarcze współczesnej Polski i Europy, takie jak absorpcja środków europejskich, prywatyzacja zadań publicznych, outsourcing, nowoczesne modele zarządzania sprawami publicznymi.

W opracowaniu tym grupa wybitnych specjalistów z zakresu prawa samorządowego poruszyli zagadnienia ustrojowe i organizacyjne, które są determinantami sprawnego wydawania aktów administracyjnych oraz stosowania innych prawnych form działania administracji. Założeniem Redaktorów tego dzieła zbiorowego było podjęcie dyskusji i dokonanie oceny możliwości stosowania elastycznych form działania przez współczesną administrację samorządową, zwłaszcza poprzez partycypację społeczeństwa w procesie stosowania prawa. Ponadto, dokonano analizy wpływu dotychczasowego orzecznictwa w sprawach administracyjnych na skuteczne

osiąganie celów i zadań administracji samorządowej. Problematyka opracowania obejmie również analizę i ocenę wpływu orzecznictwa sądowego w sprawach administracyjnych na skuteczną realizację zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego.

W przedmiotowym opracowaniu poruszono w szczególności takie kwestie jak: jakość decyzji administracyjnych, zasady techniki prawodawczej stosowne przez samorządy, ochrona danych osobowych, akty administracyjne jako fakultatywna forma załatwiania spraw samorządowych na przykładzie udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostce samorządu terytorialnego, prawne formy działania samorządu województwa w zakresie realizowania obowiązku organizowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich na terenie województwa w obliczu tworzenia jednolitego obszaru kolejowego w UE, jakość prawa miejscowego jako warunek dobrze funkcjonującego samorządu czy rola i zadania organów administracji samorządowej w systemie bezpieczeństwa publicznego.

Autorzy opracowań pochodzą z wiodących Wydziałów prawa w Polsce, min. z Wydziału Prawa Uniwersytetu Rzeszowskiego, Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Koszyc (Słowacja), Uniwersytetu Humanistycznospołecznego w Warszawie czy z WSGE w Józefowie. Jednocześnie Redaktorzy dziękują Autorom za zaangażowanie w napisanie poszczególnych części tego opracowania.

Redaktorzy

Elżbieta Feret

Uniwersytet Rzeszowski

Akty administracyjne wydawane przez wójta w zakresie obciążeń podatkowych

Administrative acts spent by the commune administrator
in the scope of fiscal charges

STRESZCZENIE

Pozostając w zgodności z tematem Konferencji „Wydawanie aktów administracyjnych jako forma prawna realizacji zadań samorządu terytorialnego”, przedmiotem niniejszych rozważań będzie określenie znaczenia aktów administracyjnych, wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, mających zapewnić wykonanie tzw. zadań samorządowych. Wskazana problematyka jest niezwykle ważna tak z punktu widzenia podmiotów wydających rozstrzygnięcia administracyjne, jak i tych, do których są one kierowane w celu wykonania przekazanych im ustawowo zadań. Wydanie aktu administracyjnego (który może przybrać różnicowane formy) determinuje realizację zadań publicznych przypisanych poszczególnym jednostkom samorządowym. Dlatego obok stanowienia aktów normatywnych jest najczęściej stosowaną prawną formą działania administracji, także tej działającej na szczeblu samorządowym. Przybliżeniu obszernej i dość skomplikowanej materii związanej z tą problematyką, będzie służyć przeprowadzenie charakterystyki zakresu i sposobu wydawania przez wójta, (burmistrza, prezydenta miasta) najpopularniejszego rodzaju aktu administracyjnego przybierającego postać decyzji podatkowej

(ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego – decyzji wymiarowej) lub decyzji w sprawie podatkowej. Jak sama nazwa wskazuje są to rodzaje decyzji administracyjnych niezbędnych, warunkujących terminowe pozyskanie środków finansowych, koniecznych do realizacji zadań w gminie.

ABSTRACT

Staying in the relevance to the topic of the Conference, determining the significance of administrative, issued acts by bodies of self-government units being supposed to provide performing so-called tasks will be a subject of this deliberations self-government. Shown issues are extremely important this way from a point of view of entities giving administrative decisions, as well as the ones to which they are directed. Issuing the administrative act (which can assume diversified forms) is determining the execution of tasks public assigned to individual self-government individuals. Therefore besides constituting normative acts is most often applied legal form of action of administration, also of the one acting on the self-government rung. Issuing the administrative act (which can assume diversified forms) is determining the execution of tasks public assigned to individual self-government individuals. Therefore besides constituting normative acts is most often applied legal form of action of administration, also of the one acting on the self-government rung. For moving closer extensive and enough complicated matter associated with these issues, will serve conducting characteristics of the scope and the way of spending by the commune administrator, (mayor, president of the city) of the most popular type of the administrative act assuming the form of the tax decision (establishing the amount of the tax liability – of proper dimensions) or the decision in the tax matter. As the name itself indicates these are kinds of administrative resolutions essential, conditioning timely recruiting of Financial means, necessary for the execution of tasks in the commune.

SŁOWA KLUCZOWE: *wójt, akt administracyjny, decyzja administracyjna, zadanie samorządu terytorialnego*

KEYWORDS: *commune administrator, administrative act, administrative resolution, setting the local self-government*

WPROWADZENIE

Pozostając w zgodności z tematem Konferencji, brzmiącym „Wydawanie aktów administracyjnych jako forma prawna realizacji zadań samorządu terytorialnego”, przedmiotem niniejszych rozważań będzie określenie znaczenia aktów administracyjnych, wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, mających zapewnić wykonanie tzw. zadań samorządowych. Wskazana problematyka jest niezwykle ważna tak z punktu widzenia podmiotów wydających rozstrzygnięcia administracyjne, jak i tych, do których są one kierowane w celu wykonania przekazanych im ustawowo zadań¹.

Wydanie aktu administracyjnego (który może przybrać zróżnicowane formy²) determinuje realizację zadań publicznych przypisanych poszczególnym jednostkom samorządowym. Dlatego obok stanowienia aktów normatywnych jest najczęściej stosowaną prawną formą działania administracji, także tej działającej na szczeblu samorządowym.

Przybliżeniu obszernej i dość skomplikowanej materii związanej z tą problematyką, będzie służyć przeprowadzenie charakterystyki zakresu i sposobu wydawania przez wójta, (burmistrza, prezydenta miasta) najpopularniejszego rodzaju aktu administracyjnego³ przybierającego postać tzw. decyzji podatko-

- ¹ Za art. 16 ust.2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej nazywana Konstytucją RP.
- ² Za J. Starościkiem wyróżnia się w ogóle sześć podstawowych prawnych form działania administracji: stanowienie przepisów powszechnie obowiązujących – stanowienie aktów normatywnych; wydawanie aktów administracyjnych; zawieranie umów; zawieranie porozumień administracyjnych; prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej; wykonywanie czynności materialno-technicznych. J. Starościk, *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, Ossolineum 1978, t. III, s. 45. Wśród aktów administracyjnych literatura przedmiotu wyróżnia następujące ich formy: decyzje, zezwolenia, koncesje, licencje, a także umowy tak cywilnoprawne, jak i publicznoprawne. Za A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000, s. 306-335.
- ³ Decyzja administracyjna należy do najważniejszego rodzaju prawnej formy działania organów administracji. Świadczy o tym literatura przedmiotu, która wymienia ją na pierwszym miejscu. Zob. przypis wyżej, a także dalsze rozważania zawarte w opracowaniu.

wej (ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego – decyzji wymiarowej⁴) lub decyzji w sprawie podatkowej⁵. Jak wskazują przyjęte nazwy są to rodzaje decyzji administracyjnych niezbędnych i warunkujących terminowe pozyskanie środków finansowych, koniecznych do realizacji zadań w gminie.

Pozycja prawna wójta jako organu wydającego akty administracyjne

Na początku rozważań związanych z działalnością wójta (dalej rozumianego także jako burmistrza, prezydenta miasta), posługującego się aktem administracyjnym jako prawną formą gwarantującą wykonanie zadań na obszarze gminy, warto podkreślić, że w stosunku do niego reguła wieloosobowych składów organów stanowiących i wykonawczych⁶ nie znajduje potwierdzenia. W tej bowiem podstawowej jednostce samorządowej rolę organu wykonawczego wykonuje jednoosobowo, w zależności od liczby mieszkańców⁷ albo wójt, albo burmistrz, albo prezydent miasta⁸.

- 4 Zgodnie z art. 21 § 1 z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 613 ze zm. „Zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem: 1) zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania; 2) doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania.
- 5 Nazewnictwo wprowadzone przez Autora. Nie istnieją bowiem ustawowe definicje tych pojęć. Decyzję podatkową Autor utożsamia z decyzją wydaną w celu określenia wysokości terminu i miejsca wpłaty środków pieniężnych, podczas gdy decyzja w sprawie podatkowej to ta wydawana m.in. w sprawie zabezpieczenia wykonania zobowiązania podatkowego, odroczenia terminu płatności podatku.
- 6 Potwierdzają ją zarówno przepisy art. 169 Konstytucji RP, jak i ustaw samorządowych w szczególności art. 11a ust.1 pkt 1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446; art. 8 ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 814; art. 15 ustawy z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 486.
- 7 Zgodnie z brzmieniem art. 26 ust.3-4 ustawy o samorządzie gminnym „Burmistrz jest organem wykonawczym w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy. W miastach powyżej 100 000 mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent Miasta”.
- 8 Jednoosobowość, a nie kolegialność organu wykonawczego przesądziły nieobowiązujące już przepisy wynikające z ustawy z 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta, tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191, zastąpione ustawą z 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy, Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.

Będąc organem monokratycznym, posiadając uprawnienia organu wykonawczego⁹, wydaje (o czym była mowa wcześniej) przede wszystkim decyzje administracyjne, które wywołują skutki prawne wobec ściśle określonego podmiotu zewnętrznego, czyli niezwiązanego służbowo¹⁰. Ponadto sprawując funkcję kierownika urzędu gminy jako zakładu pracy¹¹ oraz kierownika urzędu stanu cywilnego¹², ma możliwość oddziaływania na swoich podwładnych poprzez wydawanie poleceń służbowych jako aktów administracyjnych – wewnętrznych¹³.

Posiada także kompetencje w zakresie reprezentacji gminy w obrocie prawnym¹⁴, choć nie jest podmiotem, czy stroną postępowania¹⁵, bo nią pozostaje wyłącznie gmina¹⁶. To gmina, wyposażona zarówno przez regulacje konstytucyjne¹⁷, jak i ustawę zwykłą¹⁸ w osobowość prawną, jest

9 Za art. 26 ust. 1 ustawy samorządzie gminnym.

10 Choć może on także posługiwać się, w ustawowo określonych przypadkach, zarządzeniami jako aktami prawa miejscowego, skierowanymi jednak do szerszej kategorii podmiotów. Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, wójt, w drodze zarządzenia, powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę (za art. 26a ust.1 ustawy). Także w przypadku niecierpiącym zwłoki może w formie zarządzenia wydać przepisy porządkowe (zgodnie z art. 41 ust.2 wyżej powołanej ustawy). Na ten temat zob. także wyrok WSA w Poznaniu z 27 września 2009 roku, sygn. akt IV SA/Po 576/12, http://edziennik.poznan.uw.gov.pl/WDU_P/2012/6142/Oryginal/akt.pdf.

11 Zgodnie z art. 33 ust.3 ustawy o samorządzie gminnym.

12 Za art. 33 ust.3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6 ust.3 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego z 28 listopada 2014 roku, Dz. U. poz. 1741.

13 Akty administracyjne można dzielić biorąc pod uwagę źródnicowane kryteria, m.in.: ze względu na adresata, którym jest podmiot zewnętrzny, tak jak ma to miejsce w przypadku decyzji administracyjnych i wewnętrzne, których adresatami są podmioty w ramach władztwa zakładowego. Szerzej na ten temat zob. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer 2015, Wyd. 3, s.114 i n.

14 A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa 2006, s. 364 i n..

15 Stroną jest zawsze jednostka samorządu terytorialnego a nie organ. Tak K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 67. Nie można sprowadzić bowiem administracji publicznej do organów kolegialnych czy jednoosobowych mających ją reprezentować, bo organ administracyjny tylko reprezentuje podmiot administracji w zasięgu treści prawnej, politycznej i organizacyjnej. Za M. Stahl, *Podmioty administrujące [w:] System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, W. Wróbel, t. 6, Warszawa 2011, s. 53.

16 M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawnopolityczne*, Łódź 2009, s. 288.

17 Zgodnie z art. 165 ust.1 Konstytucji RP.

18 Za art. 2 ust.2 ustawy o samorządzie gminnym.

podmiotem mającym realizować zadania publiczne, a co za tym idzie także odpowiedzialnym za ewentualne zaniechanie w tym zakresie.

Jednak najistotniejszą, z punktu widzenia prowadzonych rozważań, rolę wójta jest realizacja przysługujących mu uprawnień w zakresie ustalania podatków gminnych i rozstrzygania innych spraw podatkowych. Do jego kompetencji, jak wynika z przepisów odrębnych ustaw (o czym szerzej będzie mowa w dalszej części rozważań), należy zapewnienie wpływu do budżetu gminnego podatków i opłat, warunkujących wykonanie zadań gminnych. Właśnie terminowy wpływ środków pieniężnych, ewentualne przesunięcie terminu wpłaty tych środków albo ustanowienie zabezpieczenia gwarantującego pozyskanie dochodów podatkowych przez budżet gminy są możliwe dzięki ustawowo zastrzeżonej kompetencji wydawania przez niego rozstrzygnięć w formie aktów administracyjnych – decyzji.

Zasada adekwatności posiadanych środków do realizacji zadań samorządu terytorialnego

Odnosząc się do przyjętego tematu Konferencji poświęconej realizacji zadań przez samorząd terytorialny należy podnieść, że ustawa zasadnicza zapewniła jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań¹⁹, co literatura przedmiotu interpretuje jako zasadę adekwatności środków finansowych do wykonywanych zadań²⁰.

19 Za art. 167 ust.1 Konstytucji RP. Szerzej na ten temat zob. E. Kornberger-Sokołowska, *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych*, Samorząd Terytorialny 2001, nr 3, s. 3-14. Jednocześnie powinna być zapewniona stabilność źródeł dochodów i zakaz ich modyfikacji. Bowiem to są warunki konieczne do faktycznej realizacji powierzonych zadań. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa PWN 2004, s. 126-127, J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice 2003, s. 42; W. Miemiec, *Finanse samorządu terytorialnego w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, *Finanse Komunalne* 1997, nr 5, s. 7-9.

20 Tak Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustaw o finansach publicznych oraz dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 1999, nr 3, s. 54-55; E. Kornberger-Sokołowska, *Op. cit.*, s. 3-14.

U podstaw jej wprowadzenia legło uznanie przez ustawodawcę konieczności wyposażenia jednostek samorządowych w taką ilość środków finansowych, które pozwolą zrealizować zadania stojące przed każdą jednostką samorządową²¹. Przy tym istotne jest, że te środki finansowe mają wystarczyć na realizację zadań „przypadających samorządowi” na mocy ustaw przekazujących mu określone kompetencje²², a nie takich, które samorząd sam uzna za lokalne zadania publiczne²³.

W tym przypadku jednostce samorządu terytorialnego nie pozostawiono wyboru co do możliwości wykonania zadania²⁴. Może ona natomiast ustalać priorytety w kierunkach wydatkowania środków, kształtować ekonomiczną strukturę wydatków, gospodarować przejętym mieniem, kształtować saldo budżetu, zaciągać pożyczki komunalne²⁵.

Jak wynika z powyższego wydatkowanie środków finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego należy wiązać z co najmniej dwoma czynnikami. Pierwszy, zależy od rodzaju zadań, które mają podlegać

21 Państwo także zasila jednostki samorządu terytorialnego dwiema podstawowymi metodami: 1) przykazując tym jednostkom do stałego i definitywnego wykorzystania określone źródła dochodów, z których pozyskiwane środki pieniężne nazywane są dochodami własnymi, albo 2) przekazując z budżetu centralnego środki pieniężne w wysokości umożliwiającej sfinansowanie zaplanowanych zadań jednostek samorządowych. Tak W. Miemiec, P. Pest, *Normatywne kryteria wyrównywania poziomu dochodów gmin i powiatów* [w:] *Samorząd – Finanse – Nadzór i kontrola*, red. R. P. Krawczyk, M. Stec, Warszawa 2013, s. 105. W praktyce ma zastosowanie metoda trzecia poprzez uzupełnianie transferami pieniężnymi z budżetu państwa niewystarczających zazwyczaj dochodów własnych. M. Gintowt-Jankowicz, *Finanse terenowe a decentralizacja* [w:] *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, red. M. Kulesza, t. 3, Warszawa 1984, s. 75-76.

22 W latach 90. Trybunał Konstytucyjny bardzo mocno akcentował potrzebę rozróżnienia pojęcia „zadań” od pojęcia „kompetencji” jego organów. Uchwała z 16 stycznia 1996 roku, sygn. akt W 12/94, OTK 1996, nr 1, poz. 4, s. 53. Ponadto przyjmował stanowisko, że przy interpretacji przepisów kompetencyjnych stosować trzeba, także na gruncie unormowań dotyczących samorządu, ścisłą wykładnię literalną.

23 T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995, s. 239.

24 Obowiązuje reguła, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”. Por. wyrok NSA z 15 stycznia 1997 roku, sygn. akt III SAQ 534/96, *Monitor Podatkowy* 1997, nr 12, poz. 374.

25 Co literatura przedmiotu utożsamia z niezależnością samorządu. Za M. Kosak-Wojnar, K. Surówka, *Finanse samorządu terytorialnego*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002, s. 75 i n.

realizacji przez jednostkę samorządową²⁶. Drugi natomiast, to zależność dokonywania wydatków od posiadanych dochodów. W tym przypadku chodzi o zachowanie takiego poziomu dochodów własnych i dochodów równoważących²⁷, który umożliwi sfinansowanie zadań²⁸.

Rodzaje zadań, podlegające realizacji przez jednostki samorządowe w ramach posiadanych dochodów, przybliża ustawa o finansach publicznych²⁹. Zgodnie z jej regulacjami wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na: zadania własne jednostek samorządu terytorialnego; zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego; zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia; zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego; pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego³⁰. Wśród nich, co oczywiste, za najważniejsze należy uznać zadania własne, które obejmują sprawy dotyczące m.in.: ładu przestrzennego³¹ (np. w zakresie planowania przestrzennego)³²; gospodarki nieruchomościami³³ (np. w zakresie scalania i podziału nieruchomości)³⁴; pomocy społecznej³⁵

26 W tym zakresie można wskazać na pewną zależność polegającą na tym, że im wyższy poziom określonych ustawowo zadań obligatoryjnych, tym mniejsza samodzielność jednostek samorządowych w dokonywaniu wydatków.

27 Za art. 167 ust.2 Konstytucji RP – subwencji ogólnych i dotacji celowych z budżetu państwa.

28 Na podstawie K. Surówka, Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2013, s. 26.

29 Ustawa z 27 sierpnia 2009 roku, tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

30 Za art. 216 ust.2 ustawy o finansach publicznych.

31 Art. 7 ust.1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

32 Na podstawie ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 778.

33 Art. 7 ust.1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

34 Na podstawie ustawy z 30 października 2015 roku o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz. U. poz. 1774 ze zm.

35 Art. 7 ust.1 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym.

(np. w zakresie udzielania pomocy społecznej)³⁶; lokalnego transportu zbiorowego³⁷ (np. w zakresie organizowania publicznego transportu zbiorowego)³⁸; kultury³⁹ (np. w zakresie w zakresie organizowania działalności kulturalnej)⁴⁰.

Jak wynika z przytoczonej regulacji ustawodawca wprowadzie tworzy katalog wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego z tym, że jest to katalog otwarty i to ze wskazaniem tylko przykładowych sposobów rozdysponowania środków publicznych, a co najistotniejsze na jego podstawie niemożliwe jest pełne zdefiniowanie zadań publicznych, które mają realizować gminy, powiaty czy województwa. Sprawy nie ułatwia także ustawowe wskazanie art. 6 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, który potwierdzając regulacje Konstytucji RP⁴¹ potwierdza, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

Uchwały rady gminy a decyzje podatkowe i decyzje w sprawach podatkowych

Jak już zostało wspomniane wcześniej spośród wymienionych, prawnych form władczego oddziaływania wójta na poszczególne podmioty tworzące społeczność lokalną za najważniejszą należy uznać decyzję administracyjną. Uzasadnienie postawionej tezy znajduje odzwierciedlenie w regulacjach ustawy ustrojowej dotyczącej gminy, z której treści (art. 39 ust. 1) wynika, że decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu

36 Na podstawie art. 16 ust.1 ustawy z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 930.

37 Za art. 1 ust.1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym.

38 Na podstawie ustawy z 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1440 ze zm.

39 Za podstawie art. art. 1 ust.1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym.

40 Na podstawie ustawy z 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 406 ze zm.

41 Za art. 164 ust.3 „Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego”.

administracji publicznej rozstrzyga wójt wydaną decyzją administracyjną, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej⁴².

Powołanym unormowaniem prawnym ustawodawca potwierdził jednoznacznie konieczność działania wójta w każdej indywidualnie określonej sprawie, co jest bardzo istotne z punktu widzenia podmiotu, w stosunku do którego rozstrzygnięcie ma zastosowanie. W takim przypadku bowiem wydanie decyzji administracyjnej tworzy możliwość „zareagowania” podmiotu uzyskującego decyzję – ustosunkowania się do jej postanowień i albo przyjęcia jej do wiadomości (pogodzenia się z jej postanowieniami), albo złożenia odwołania. Odwołanie od decyzji administracyjnej, składane w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego⁴³, daje podmiotowi poczucie wpływu na przyjęte przez wójta rozstrzygnięcie, tworząc jednocześnie podstawę ewentualnej zmiany albo uchylecia decyzji, zgodnie z uzasadnionymi argumentami przedstawionymi przez podmiot.

Wskazana rola odwołania wynika z jej oczywistej roli jaką jest możliwość wejścia w spór z organem administracyjnym i należy traktować ją jako odpowiedź na ustawowo zagwarantowane uprawnienie każdego podmiotu do zakwestionowania rozwiązania przyjętego także w drodze decyzji administracyjnej⁴⁴.

Nie kwestionując przyjętych regulacji administracyjnych, decyzje podatkowe lub decyzje dotyczące spraw podatkowych wydawane na szczeblu samorządowym przez wójta, będącego organem podatkowym⁴⁵, należy

uznać za wyjątkowy rodzaj decyzji administracyjnych. Ich wyjątkowości należy upatrywać przede wszystkim w tym, jakie znaczenie mają z punktu widzenia całej społeczności lokalnej. Wydanie pojedynczego rozstrzygnięcia w formie decyzji podatkowej lub w sprawie podatkowej, paradoksalnie rzutuje bowiem na sytuację finansową wszystkich mieszkańców gminy.

Takie znaczenie decyzji wydawanych przez wójta należy wywodzić z regulacji prawnych, które za najważniejsze źródło pozyskiwania dochodów przez gminę uznały źródła podatkowe, determinowane przede wszystkim wysokością podatków i opłat lokalnych⁴⁶, tych określonych w ustawie⁴⁷, a także innych (o czym będzie mowa w dalszej części opracowania). W stosunku do nich, przepisy prawa przewidziały znaczącą rolę nie tylko wójta, wydającego przedmiotowe decyzje podatkowe, ale przede wszystkim uchwał rady gminy⁴⁸, która nie będąc organem podatkowym wpływa na kształtowanie się rzeczywistego wpływu podatkowego do budżetu gminy⁴⁹.

Przyjęta regulacja wynika wprost z przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (dalej nazywanej Kartą)⁵⁰, która w art. 9 poświę-

42 Zgodnie z treścią ust.2 tegoż artykułu, wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych. Regulacja ta znajduje również potwierdzenie w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej nazywanego Kpa), gdzie art. 104 § 1 stanowi, że „Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej” – ustawa z 14 czerwca 1960 roku, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 23.

43 Zgodnie z art. 127 do art. 140 Kpa.

44 Za art. 15 Kpa, „Postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne”.

45 Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem podatkowym co potwierdzają *expressis verbis* przepisy: art. 13 § 1 pkt 1 ww. ustawy Ordynacja podatkowa; art. 1c ustawy z 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 716; art. 6a ust. 4a ustawy z 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 617; art. 6 ust.1 ustawy z 30 października 2002 roku, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz.374; art. 12 ust.1 ustawy z 16 listopada 2006 roku o opłacie skarbowej, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 783 ze zm. w związku z art. 14 ust.2 ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 198.

46 Za art. 168 Konstytucji RP. Literatura przedmiotu uznaje te podatki i opłaty za samorządowe, gminne, przeciwstawiając powołane określenia podatkom i opłatom centralnym, tj. państwowym. Zob. na ten temat m.in. A. Hanusz, *Podatki samorządowe. Przepisy i komentarz*, Warszawa 1995, s. 3; L. Etel, E. Ruśkowski, *Komentarz do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, Warszawa 1996, s. 47; W. Nykiel, *Podatki lokalne – aspekty prawnoporównawcze*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Juridica 1992, s. 54.

47 Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym ta określona przez Konstytucję RP „ustawa” to wyżej powołana ustawa o podatkach i opłatach lokalnych.

48 Należy przyjąć, że w takim przypadku rada gminy działa na podstawie uznania administracyjnego. Bowiem ustawa nie determinuje w sposób jednoznaczny skutku prawnego, lecz pozostawia organowi administracyjnemu dokonanie wyboru następstwa prawnego pomiędzy dwiema lub więcej możliwościami rozstrzygnięć. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 184. Szerzej na ten temat por. także W. Miemiec, *Przesłanki stosowania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych* [w:] *Podatkowe i niepodatkowe źródła finansowania zadań publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Kogucy, Wydawnictwo KUL Lublin 2007, s. 110-112.

49 „Bez majątku gminy i stałych wpływów podatkowych, opłat lokalnych nie ma samorządu w najlepszym tego słowa znaczeniu. Bowiem bez materialnego zabezpieczenia samorząd pozostaje martwą instytucją”. G. L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2001, s. 88.

50 Sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 25 listopada 1994 r.), Dz. U. Nr 124, poz. 607 ze sprost.

conym zasadom finansowym społeczności lokalnych⁵¹, uznaje za podstawową to, że „Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień”⁵². Jednocześnie przyznaje społecznościom lokalnym prawo by przynajmniej część ich zasobów finansowych pochodziła z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te ustalają samodzielnie, w zakresie określonym ustawą⁵³.

W przypadku analizowanych podatków i opłat lokalnych wysokość realnego wpływu środków finansowych zależy od wysokości tych podatków i opłat, ustalonych przez radę gminy, w ramach przysługującego jej pewnego⁵⁴ władztwa podatkowego⁵⁵. Uprawnienie rady gminy w tym zakresie pozwala na kształtowanie dochodów budżetowych⁵⁶, w szczególności poprzez

uchwalanie wysokości stawek podatkowych⁵⁷; podejmowanie uchwał w sprawie zastosowania innych niż przewiduje ustawa podatkowa zwolnień podatkowych⁵⁸; pobieranie podatku od nieruchomości od osób fizycznych i opłat lokalnych w drodze inkasa⁵⁹; podejmowanie uchwał odnośnie wprowadzania opłat: miejscowej, reklamowej, uzdrowskiej, targowej, od posiadania psów⁶⁰, adiacenckiej⁶¹; wprowadzanie obowiązku składania organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych deklaracji na opłatę reklamową⁶². Podobne uprawnienia uchwałodawcze, z wyjątkiem ustalania wysokości podatku, mają także rady gmin, np.: w przypadku podatku rolnego i leśnego, w stosunku do których mogą m.in.: wprowadzać także inne niż ustawowo wskazane zwolnienia podatkowe⁶³ oraz pobierać podatki w drodze inkasa⁶⁴.

51 Tytuł art. 9 Karty.

52 Zgodnie z art. 9 ust.1 Karty.

53 Zgodnie z art. 9 ust.3 Karty.

54 Szerzej na ten temat por. A. Hanusz, *Samodzielność finansowa gmin a system podatkowy w Polsce*, Roczniki Nauk Prawnych KUL Lublin 1998, T. VIII, z. specjalny, s. 49. Przyznanie kompetencji podatkowych radzie gminy oznacza „scedowanie” przez ustawodawcę uprawnień na organy gminy. Zgodnie z treścią wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lutego 2001 roku, sygn. akt SA/Rz 1070/00, POP 2002, Nr 2, s. 224. Literatura przedmiotu ocenia, że przyznanie kompetencji podatkowych radom gmin wywiera dodatni wpływ na efektywność gospodarowania środkami finansowymi. Tak W. Nykiel, *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Łódź 1993, s. 53.

55 Źródła pozyskania tych uprawnień należy upatrywać we władztwie podatkowym państwa, które oznacza prawo do nakładania podatków, które wynika z suwerenności państwowej. R. Mastalski, *Autonomia prawa podatkowego a spójność i zupełność systemu prawa*, Przegląd Podatkowy 2003, nr 10, s. 13. Źródłem tego władztwa są regulacje Konstytucji RP. Zgodnie z art. 168 Konstytucji RP, „jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie”. Zob. także wyrok NSA z 24 maja 1993 roku, sygn. akt III SA 2017/92, Wokanda 1993, nr 11, s. 23 oraz uchwała NSA z 13 października 1997 roku, sygn. akt FPK 15/97, Prawo i Życie 1998, nr 7, s. 30.

56 Zob. A. Hanusz, P. Czerski, *Gminne podatki i opłaty budżetowe*, Zakamycze 2004, s. 11 oraz P. Borszowski, R. Kowalczyk, *Kompetencje rady gminy w regulacji podatku od nieruchomości, z uwzględnieniem orzecznictwa sądów administracyjnych [w:] 20 lat Samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Korczak, Wrocław 2010, s. 269.

57 Regulacje w tym zakresie wprowadzają następujące przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych: art. 5 ust.1 podatku od nieruchomości, art. 10 ust.1 podatku od środków transportowych, art.19 pkt 1 opłat lokalnych. Wysokość nowych, górnych stawek podatkowych wynika z treści obwieszczenia Ministra Finansów z 5 sierpnia 2015 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2016 r., M. P. 735.

58 Odpowiednio za art. 7 ust. 3, art. 12 ust. 4 oraz art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

59 Art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych określenie osoby inkasenta, uprawnionego do poboru opłaty targowej, powinno nastąpić po pierwsze – przez radę gminy. W tym samym trybie określa się wynagrodzenie za inkaso. Szerzej zob. także wyrok NSA z 3 listopada 1998 roku, sygn. akt III SA 1615/98.

60 Zgodnie z art. 17, art. 17a-17b, art. art.18a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jest to obecnie opłata fakultatywna.

61 Może być wprowadzana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 8 oraz art. 40 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 98a ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm., jeżeli w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa, wzrośnie jej wartość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy, w drodze uchwały, w wysokości nie większej niż 30% różnicy wartości nieruchomości.

62 Za art. 19 pkt 5-6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

63 Za art. 13 e ustawy o podatku rolnym, „Rada gminy, w drodze uchwały, może wprowadzić inne zwolnienia i ulgi przedmiotowe niż określone w ustawie, z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej” oraz za art. 7 ust.3 ustawy o podatku leśnym.

64 Odpowiednio za z art. 6b ustawy o podatku rolnym i art. 6 ust.8 ustawy o podatku leśnym.

Na tej podstawie wyłaniają się, będące przedmiotem rozważań, kompetencje wójta jako organu podatkowego na szczeblu gminnym. W konsekwencji bowiem na gminnym organie podatkowym spoczywa ciężar faktycznego określenia i nałożenia obciążenia podatkowego na podatników zamieszkujących teren gminy. Jego uprawnienie w tym zakresie wynika wprost z przepisów powołanych wyżej ustaw: o podatkach i opłatach lokalnych, o podatku rolnym, o podatku leśnym oraz o gospodarce nieruchomościami i dotyczy ustalenia wysokości podatku od nieruchomości⁶⁵ oraz podatku rolnego⁶⁶ i leśnego⁶⁷ w stosunku do osób fizycznych oraz ustalania opłaty adiacenckiej⁶⁸.

To wydana przez niego decyzja podatkowa, będąca skutkiem działania organu stanowiącego, realnie pozwala wymierzyć konkretnemu podatnikowi konkretny podatek (opłatę), zaś w przypadku jego (jej) nieuiszczenia stanowi podstawę obowiązkowego wyegzekwowania oczekiwanego świadczenia pieniężnego w drodze postępowania egzekucyjnego⁶⁹. Egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków także podatkowych, gdy wynikają one z decyzji⁷⁰.

Trzymając się przyjętego w opracowaniu rozróżnienia decyzji i stosowanej nomenklatury nie można pominąć drugiej grupy decyzji, a mianowicie decyzji wydawanych w sprawach podatkowych. Do wójta bowiem jako organu podatkowego należy także podjęcie decyzji odnośnie możliwości przesunięcia terminu płatności podatku na zasadach ogólnych, przewidzianych przepisami Ordynacji podatkowej. Zgodnie z treścią art. 48

65 Za art. 1c ustawy.

66 Za art. 6a ust.6 ustawy o podatku rolnym ustala na rok podatkowy od osób fizycznych, w drodze decyzji, organ podatkowy, którym jest wójt – na mocy powołanego wyżej art. 6a ust 4a ustawy właściwy ze względu na miejsce położenia gruntów.

67 Analogicznie w podatku leśnym, za art. 6 ust 3 ustawy o podatku leśnym.

68 Wójt, burmistrz albo prezydent miasta może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencją w przypadku gdy w wyniku podziału nieruchomości dokonano na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa, wzrośnie jej wartość (za art. 18 ust. 2 pkt 8 oraz art. 40 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 98a ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

69 Zgodnie z przepisami ustawy z 17 czerwca 1966 roku, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 599.

70 Za art. 3 wyżej powołanej ustawy.

§ 1 może on, na wniosek podatnika, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym odraczać terminy przewidziane w przepisach prawa podatkowego⁷¹.

W jego gestii spoczywa również możliwość ustanowienia w drodze indywidualnego rozstrzygnięcia decyzji o zabezpieczeniu wykonania zobowiązania podatkowego, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że nie zostanie ono wykonane, a w szczególności, gdy podatnik trwale nie uiszcza wymagalnych zobowiązań o charakterze publicznoprawnym lub dokonuje czynności polegających na zbywaniu majątku, które mogą utrudnić lub udaremnić egzekucję⁷². W takich przypadkach wójt jako organ podatkowy został uprawniony do ustanowienia hipoteki przymusowej⁷³ lub zastawu skarbowego⁷⁴ odpowiednio na nieruchomościach albo rzeczach lub prawach majątkowych, co do zasady, będących własnością podatnika⁷⁵.

Oczywiście, nie zważając na interes ogółu społeczności lokalnej, podatnik ma prawo złożyć odwołanie zgodnie z treścią art. 210 § 1 pkt 7 przepisów Ordynacji podatkowej, w trybie pouczenia zamieszczonego w decyzji. Odwołanie od decyzji powinno zawierać zarzuty przeciwko tej decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazywać dowody uzasadniające to żądanie⁷⁶. Jeżeli organ podatkowy, który wydał decyzję, uzna, że odwołanie wniesione przez stronę zasługuje na uwzględnienie w całości, wyda nową decyzję, która uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję (art. 226 § 1 Ordynacji podatkowej).

71 W wyjątkiem terminów związanych z przedawnieniem, nadpłaty i innych wskazanych powołanym przepisem.

72 Za art. 33 § 1 Ordynacji podatkowej.

73 Na ten temat zob. także postanowienie SN z 8 października 2014 r., sygn. akt II CSK 54/14, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/II%20CSK%2054-14-1.pdf>

74 Por. szerzej R. Dowgier, M. Popławski [w:] *Wymiar i pobór podatków i opłat lokalnych*, red. M. Popławski, Białystok 2009, s. 125.

75 Dokładnie na ten temat zob. przepisy Rozdziału 3 Ordynacji podatkowej.

76 Za art. 222 Ordynacji podatkowej.

Umowa cywilnoprawna jako forma rozstrzygnięcia spraw podatkowych na szczeblu samorządowym

W tym miejscu, badając rolę aktów administracyjnych jako prawnej formy realizacji zadań samorządu terytorialnego, warto wspomnieć o jeszcze jednym przypadku wydawania takiego aktu przez organ podatkowy na szczeblu samorządowym, a związanym ze sprawami podatkowymi. Mowa tu o umowie cywilnoprawnej, która dochodzi do skutku jedynie w szczególnie uzasadnionym przypadku. Stanowi ona, co oczywiste, odmienny sposób rozstrzygnięcia spraw podatkowych – w miejsce bowiem jednostronnej decyzji organu podatkowego – stanowi przejaw zgodnej umowy dwóch stron wyrażonej wspólną wolą każdej z nich.

Umowa cywilnoprawna, choć wprowadzona i regulowana zasadniczo przepisami Kodeksu cywilnego⁷⁷, znajduje zastosowanie również na gruncie analizowanych przepisów podatkowych. W interesującej kwestii, związanej z pozyskiwaniem środków finansowych (w tym przypadku rzeczy lub praw majątkowych, które mogą być „spieniężone” lub wykorzystane wprost do realizacji zadań na szczeblu samorządowym), należy powołać treść art. 66 § 1 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którą szczególnym przypadkiem wygaśnięcia zobowiązania podatkowego jest przeniesienie własności rzeczy lub praw majątkowych na rzecz gminy (także powiatu lub województwa)⁷⁸.

W takiej sytuacji przeniesienie następuje na wniosek podatnika na podstawie umowy zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta, starostą albo marszałkiem województwa) a podatnikiem i dla swojej ważności wymaga formy pisemnej. Ponadto, organ podatkowy pierwszej instancji jest zobowiązany wydać decyzję stwierdzającą wygaśnięcie zobowiązania podatkowego⁷⁹.

77 Dział II ustawy z 23 kwietnia 1964 roku, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.

78 Możliwość zastosowania umowy w tej sprawie jest incydentalna bo ściśle związana z wystąpieniem zaległości podatkowej z tytułu podatków stanowiących, w tym przypadku, dochody budżetu gminy.

79 Za art. 66 § 2 pkt 2, § 3, § 5 Ordynacji podatkowej.

Sposoby postępowania organu odwoławczego w stosunku do zaskarżonej decyzji

Zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej w przypadku wniesienia odwołania w stosunku do decyzji podatkowej do organu II instancji, ten może 1) utrzymać ją w mocy albo 2) uchylić decyzję organu pierwszej instancji: a) w całości lub w części – i w tym zakresie i orzec co do istoty sprawy lub uchylić tę decyzję – umarzając postępowanie w sprawie, b) w całości i sprawę przekazać do rozpatrzenia właściwemu organowi pierwszej instancji, jeżeli decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości, albo 3) umorzyć postępowanie odwoławcze.

Ponadto organ odwoławczy może uchylić w całości decyzję organu pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez ten organ, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości lub w znacznej części. Przekazując sprawę, organ odwoławczy wskazuje okoliczności faktyczne, które należy zbadać przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. W przypadku decyzji wydanej przez wójta, Samorządowe kolegium odwoławcze⁸⁰ uprawnione jest do wydania decyzji uchylającej i rozstrzygającej sprawę co do istoty jedynie w przypadku, gdy przepisy prawa nie pozostawiają sposobu jej rozstrzygnięcia uznaniu organu podatkowego pierwszej instancji. W pozostałych przypadkach samorządowe kolegium odwoławcze uwzględniając odwołanie, ogranicza się do uchylenia zaskarżonej decyzji. Co istotne, organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub interes publiczny⁸¹.

80 Na mocy art.1 ust.1 ustawy z 12 października 1994 roku o samorządowych kolegiach odwoławczych, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1659 ze zm., Samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia, w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

81 Wynika z treści art. 233 § 1-3 oraz art. 234 Ordynacji podatkowej.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzone w opracowaniu bardzo krótkie rozważania dowiodły tego, że akt administracyjny jest obecny w codziennej działalności jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego – gminy – można dostrzec ich ogromny walor porządkujący funkcjonowanie wspólnoty lokalnej.

Oczywiście nie można zapominać, co udowodniono, że najistotniejsze kwestie dotyczące ogółu mieszkańców gminy regulują akty normatywne w postaci uchwalanego prawa miejscowego, a dopiero ich skutkiem są indywidualne rozstrzygnięcia podejmowane przez, działającego na szczeblu samorządu gminnego, wójta. W świetle obowiązujących przepisów prawa to on właśnie podejmuje decyzje, rozstrzygając we wszystkich sprawach obywateli, także w sprawach dotyczących podatków i opłat. Wydawane przez niego decyzje mają wpływ na pozyskiwane środki finansowe przez gminę, która dzięki nim może realizować ustawowo wskazane zadania. Stąd jako wnioski *de lege lata* należy przyjąć, że działanie wójta, w formie wydawanych przez niego decyzji podatkowych i decyzji w sprawach podatkowych, jest pochodną uchwał podejmowanych przez organ stanowiący. *A contrario* brak takich decyzji, obok naruszenia obowiązujących unormowań prawnych, skutkowałby niemożliwością realizacji zadań gminnych.

Obowiązujące przepisy prawa w oczywisty sposób określają kompetencje wójta w tym zakresie, łącznie z możliwością zawierania przez niego umów cywilnoprawnych, potwierdzonych wydaną decyzją. Co ważne także czekający projekt ustawy z 31 maja 2016 roku Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej w art. 37 pkt 2 przewiduje nadal kompetencje podatkowe wójta do wydawania indywidualnych rozstrzygnięć, przyjmując, że pozostanie on jednym z organów podatkowych funkcjonującym obok naczelnika urzędu skarbowego, naczelnika urzędu celno-skarbowego, starosty, marszałka województwa.

Jako wnioski *de lege ferenda* można postulować uporządkowanie przez ustawodawcę nazewnictwa związanego z rodzajami wydawanych decyzji. Kwestia ta jest dość istotna i warta rozstrzygnięcia dla lepszego zrozumienia nie tylko kompetencji podatkowych zastrzeżonych na rzecz wójta, ale wszystkich organów podatkowych, także tych przewidzianych w projekcie nowej ustawy.

BIBLIOGRAFIA

- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W. (2006), *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa.
- Błaś A. (2000), *Prawne formy działania administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Boć J., Wrocław.
- Borszowski P., R. Kowalczyk (2010), *Kompetencje rady gminy w regulacji podatku od nieruchomości, z uwzględnieniem orzecznictwa sądów administracyjnych* [w:] *20 lat Samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej*, red. J. Korczak, Wrocław.
- Dębowska-Romanowska T. (1995), *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa.
- Dowgier R., Popławski M. (2009) [w:] *Wymiar i pobór podatków i opłat lokalnych*, red. Popławski M., Białystok.
- Etel L., Ruśkowski E. (1996), *Komentarz do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, Warszawa.
- Gilowska Z. (1999), *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustaw o finansach publicznych oraz dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 1999, nr 3.
- Gintowt-Jankowicz M. (1984), *Finanse terenowe a decentralizacja* [w:] *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, red. M. Kulesza, t. 3, Warszawa.
- Glumińska-Pawlic J. (2003), *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Katowice.
- Hanusz A., Czerski P. (2004), *Gminne podatki i opłaty budżetowe*, Zakamycze.
- Hanusz A. (1995), *Podatki samorządowe. Przepisy i komentarz*, Warszawa.
- Hanusz A. (1998), *Samodzielność finansowa gmin a system podatkowy w Polsce*, Roczniki Nauk Prawnych KUL Lublin, T. VIII, z. specjalny.
- Kasiński M. (2009), *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawnopolityczne*, Łódź.
- Kornberger-Sokołowska E. (2001), *Realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych*, Samorząd Terytorialny 2001, nr 3.
- Kosak-Wojnar M., Surówka K. (2002), *Finanse samorządu terytorialnego*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków.
- Mastalski R. (2003), *Autonomia prawa podatkowego a spójność i zupełność systemu prawa*, Przegląd Podatkowy 2003, nr 10.
- Miemiec W. (1997), *Finanse samorządu terytorialnego w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Finanse Komunalne 1997, nr 5.

dr hab. Jarosław Dobkowski, prof. UWM

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

- Miemiec W., P. Pest (2013), *Normatywne kryteria wyrównywania poziomego dochodów gmin i powiatów* [w:] *Samorząd – Finanse – Nadzór i kontrola*, red. R. P. Krawczyk, M. Stec, Warszawa.
- Miemiec W. (2007), *Przesłanki stosowania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych* [w:] *Podatkowe i niepodatkowe źródła finansowania zadań publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Wydawnictwo KUL Lublin.
- Nykiel W. (1992), *Podatki lokalne – aspekty prawnoporównawcze*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Juridica.
- Nykiel W. (1993), *Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych*, Łódź.
- Ochendowski E. (1999), *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń.
- Owsiak S. (2004), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa PWN.
- Seidler G. L., Groszyk H., Malarczyk J., Pieniążek A. (2001), *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin.
- Stahl M. (2011), *Podmioty administrujące* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, red. R. Hauser, Niewiadomski Z., W. Wróbel, t. 6, Warszawa.
- Starościk J. (1978), *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, Ossolineum 1978, t. III.
- Surówka K., (2013) *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa.
- Szewc A., Szewc T., (2006) *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Warszawa.
- Ura E., (2015) *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Wyd.3.

Akt administracyjny fakultatywną formą załatwiania spraw samorządowych na przykładzie udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostce samorządu terytorialnego

Administrative act facultative form of doing things local for example granting the relief of payments civil law enjoyed by the local government unit

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono genezę i kształtowanie się regulacji prawnej w zakresie udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostce samorządu terytorialnego. Omówiono również zagadnienie drogi administracyjnej i drogi cywilnej w sprawach udzielania ulg w spłacie tych należności oraz kwestie ewentualnego domniemania formy decyzji administracyjnej w tego typu sprawach. Zajęto się również problemem tzw. władztwa jurysdykcyjnego i potraktowano je jako przejaw samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w gospodarowaniu przypadającymi im lub jednostkom podległym należnościom pieniężnym, mającym charakter cywilnoprawny.

ABSTRACT

The article presents the genesis and formation of the legal regulation on the award of relief in the repayment of debts civil law enjoyed by the local government unit. It also discusses the issue of administrative procedures and the way in civil matters for granting relief in the repayment of these debts and the matter of a possible presumption forms of administrative decisions in such cases. It addressed the problem of so-called. the power to impose proceedings. Treated it as a manifestation of the independence of local governments in the management of their cash receivables having a civil or attributable to entities subordinate to them.

SŁOWA KLUCZOWE: *należności cywilnoprawne, jednostka samorządu terytorialnego, samorząd, ulga w spłacie, władztwo jurysdykcyjne*

KEYWORDS: *civil law enjoyed, local government unit, local government unit, local government, the relief of payments*

Geneza i kształtowanie się regulacji prawnej w zakresie udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostce samorządu terytorialnego

Mocą ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych¹ do systemu prawnego finansów publicznych wprowadzono w art. 34a ustawy o finansach publicznych² następujące unormowanie: *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może określić szczegółowe zasady i tryb umarzania wierzytelności jej jednostek organizacyjnych z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa, udzielania innych ulg w spłacaniu tych należności oraz wskazać organy do tego uprawnione.* Wprowadzenie takiej regulacji w ocenie inicjatywnego Senatu RP miało usunąć bariery w prowadzeniu

1 Dz. U. Nr 49, poz. 485.

2 Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014, z późn. zm.).

gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego³. Przez wierzytelności rozumiano należności cywilnoprawne⁴. Mimo że do tego typu należności mają zastosowanie przepisy prawa cywilnego, nie zawsze umorzenie należności oraz odroczenie terminu spłaty całości lub części należności albo rozłożenie płatności całości lub części należności na raty następowało na podstawie przepisów prawa cywilnego. Była bowiem niekiedy stosowana forma decyzji administracyjnej. Decyzja taka musiała mieć jednak oparcie w normie prawnej zawartej w akcie prawa miejscowego – uchwale organu stanowiącego, określającej zasady i tryb tego umarzania i udzielania innych ulg w spłacaniu należności. Sam przepis art. 34a ustawy o finansach publicznych nie stanowił wystarczającej podstawy prawnej decyzji administracyjnej w tym przedmiocie. Także uchwała organu stanowiącego, określająca zasady i tryb tego umarzania i udzielania innych ulg w spłacaniu należności, nie mogła wywoływać skutków z mocy prawa. Nie mogła ona odnosić się też do imiennie wskazanych zainteresowanych lub ich adresatem nie mogły być wyraźnie określone grupy osób, np. mieszkańcy określonego domu lub ulicy zalegający z płatnościami czynszu za lokale komunalne. Uchwała miała regulować jedynie szczegółowe zasady i tryb odstępowania od dochodzenia należności cywilnoprawnych w całości lub w części albo udzielania innych udogodnień w spłacie zobowiązań tego typu. Jej wykonanie mogło odbywać się w drodze decyzji administracyjnej organu monokratycznego administracji samorządowej. W praktyce administracyjnej podnoszono niekiedy, że postępowanie dotyczące umorzenia należności niepodlegających ustawie Ordynacja podatkowa nie jest postępowaniem w sprawach z zakresu administracji publicznej, lecz ma charakter czynności cywilnoprawnej. Nie należy jednak zapominać, że powyższa teza pochodzi z uzasadnienia uchwały Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 19 stycznia 2000 r. w sprawie pod sygn. akt IV/972/00⁵, gdzie badano uchwałę, w której treści wyraźnie wskazano,

3 Druk senacki nr 1081 z dnia 23 kwietnia 1999 r.

4 W. Miemieć, *Zakres uprawnień rady gminy do ustalenia zasad i trybu udzielania ulg w spłacaniu należności do których nie stosuje się ordynacji podatkowej*, „Nowe Zeszyty Samorządowe – Opinie Prawne”, 2003, nr 6, s. 63 i n.

5 „Finanse Komunalne” 2000, nr 3, s. 29 i n.

że rozstrzygnięcie w sprawie umorzenia należności nie jest decyzją administracyjną, lecz oświadczeniem woli wierzyciela skierowanym do dłużnika.

Podobne co do istoty rozwiązanie znalazło się w uchwalonej dnia 30 czerwca 2005 r. ustawie o finansach publicznych⁶. Zgodnie z art. 43 ust. 1 tej ustawy w brzmieniu pierwotnym: *W przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne, do których nie stosuje się przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym mogą być umarżane, a ich spłata odraczana lub rozkładana na raty, na zasadach określonych przez organ stanowiący*. Przepis ust. 2 stanowił natomiast, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi szczegółowe zasady i tryb udzielania ulg oraz wskaże organ lub osobę do tego uprawnioną. Istotą tej zmiany – w porównaniu z dotychczas obowiązującą regulacją z 1999 r. – było wprowadzenie ustawowych przesłanek stosowania ulg w spłacie należności, enumeratywne wyliczenie rodzajów dopuszczalnych ulg, zamiast dotychczas używanych przez ustawodawcę nieprecyzyjnych określeń: „umarżanie wierzytelności” oraz „udzielanie innych ulg w spłacie”. Ważną modyfikacją było również wprowadzenie obligatoryjności podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w przedmiocie szczegółowych zasad i trybu udzielania ulg przez organy lub osoby do tego uprawnione. Doprecyzowanie przepisów niewątpliwie ograniczało dowolność jednostki samorządu terytorialnego w określaniu przesłanek stosowania ulg w spłacie oraz ich rodzajów. Niemniej obok wskazania właściwych organów mogły zostać określone w takiej uchwale również osoby uprawnione do udzielania ulg. Mogłoby to sugerować odejście od formy decyzji administracyjnej w tych sprawach. Niemniej na kanwie tego przepisu zapadło istotne orzeczenie. W wyroku z dnia 29 stycznia 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w sprawie pod sygn. akt III SA/Wr 614/08⁷ orzekł, że w granicach ustawowego upoważnienia do określenia „szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg” mieści się wskazanie odrębnych trybów umarżania należności, odraczania ich spłaty i rozkładania świadczenia na części

6 Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

7 Dz. Urz. Woj. Dolnośl. z 2009 r. Nr 125, poz. 2607.

oraz aktów kończących ten proces (decyzja administracyjna lub czynność cywilnoprawna). Oznaczało to, że dopuszczalna była zarówno droga administracyjna, jak i droga cywilna w tego typu sprawach. Wszystko zależało od treści podjętej uchwały.

Podobne rozwiązanie zostało recypowane w przepisach art. 59 obowiązującej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸. Zasadnicze unormowanie brzmi: *W przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym, mogą być umarżane albo ich spłata może być odraczana lub rozkładana na raty, na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego* (ust. 1). *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskaże organ lub osobę uprawnioną do udzielania tych ulg* (ust. 2). *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, postanowić o stosowaniu z urzędu ulg w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1* (ust. 3). *Do należności cywilnoprawnych powstałych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami stosuje się odrębne przepisy, z tym że uprawnienia kierownika państwowej jednostki budżetowej przysługują zarządcowi jednostki samorządu terytorialnego* (ust. 4). Mimo, że regulacja zawarta w art. 43 ustawy z 2005 r. dotyczyła wszelkich należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej, natomiast regulacja zawarta w art. 59 ustawy z 2009 r. dotyczy tylko należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, to można stwierdzić, że dualizm drogi postępowania w sprawach udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego został podtrzymany w orzecznictwie sądownoadministracyjnym. Dał temu wyraz Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 16 maja 2013 r. w sprawie pod sygn. akt II GZ 210/13⁹, który zwrócił uwagę na

8 Tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.

9 LEX nr 1318991.

niemożność podjęcia aktu administracyjnego w sprawie dotyczącej udzielenia ulgi w spłacie należności cywilnoprawnych tylko wtedy, gdy uchwała organu stanowiącego wskazuje, że umorzenie należności, rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności następuje na podstawie przepisów prawa cywilnego. Oznacza to, że droga administracyjna jest dopuszczalna, jeśli przewidziano taki tryb w uchwale organu stanowiącego. Nie można z góry założyć, że w tego typu sprawach nie mogą być wydawane decyzje administracyjne.

Droga administracyjna i droga cywilna w sprawach udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostce samorządu terytorialnego

Dopuszczalność drogi administracyjnej w sprawach udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostce samorządu terytorialnego należy widzieć nie tylko przez pryzmat ogólnej zdolności pewnych podmiotów do prowadzenia postępowania administracyjnego, ale przede wszystkim poprzez styk drogi administracyjnej z drogą sądową. Sprawy indywidualne są bowiem w Polsce załatwiane zarówno na drodze sądowej, jak i na drodze administracyjnej. Jurysdykcja sądowa i jurysdykcja administracyjna nie są jednak obecnie wobec siebie konkurencyjne i nie może dojść do sporów o właściwość między organami administracji publicznej i sądami powszechnymi. Wbrew wszystkiemu jako zasadę ustrojową należy traktować drogę sądową¹⁰ z domniemaniem sprawy cywilnej¹¹, co oznacza, że droga administracyjna jest dopuszczalna o tyle, o ile wynika to ze szczególnych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, upoważniających do rozpoznania i rozstrzygnięcia danej kategorii spraw. Organy administracji publicznej nie mają zatem wyłączności kompetencyjnej w sprawach indywidualnych. Stąd też zgodnie z art.

10 Przepis art. 177 w zw. z art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

11 Z mocy art. 1991 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r, poz. 101 z późn. zm.; dalej jako: K.p.c.).

199¹ K.p.c. sąd powszechny nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe. Nie ma zatem potrzeby funkcjonowania Kolegium Kompetencyjnego przy Sądzie Najwyższym, które do końca 2003 r. rozstrzygało spory o właściwość między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi¹². Istnieje jedynie konieczność orzekania o zwrocie podania z tej przyczyny, że właściwy w sprawie jest sąd w drodze weryfikowalnego aktu wпадkowego¹³. Niemniej jednak organ administracji publicznej nie może zwrócić podania z tej przyczyny, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny, jeżeli w tej sprawie sąd uznał się już za niewłaściwy¹⁴.

W interesującym nas tu zakresie oznacza to, że organy monokratyczne administracji samorządowej mogą załatwiać sprawy udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostce samorządu terytorialnego na drodze administracyjnej o tyle, o ile w stosownej uchwale organu stanowiącego będzie wyraźne wskazanie, że ich umarzenie albo odraczanie terminu spłaty należności lub rozkładanie na raty spłaty należności odbywa się na podstawie przepisów prawa administracyjnego. W innym przypadku należy przyjąć – z uwagi na domniemanie sprawy cywilnej – że stosowanie ulg odbywa się na podstawie przepisów prawa cywilnego. W tym zakresie może zostać zawarta umowa lub nastąpi to na podstawie skierowanego do dłużnika jednostronnego oświadczenia woli organu uprawnionego do udzielania ulg, który działa jako wierzyciel.

12 Dział V ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 23, z późn. zm.): Rozstrzygnięcie sporów o właściwość między organami administracji publicznej a sądami powszechnymi, został skreślony przez art. 4 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1271).

13 Zob. art. 66 § 3 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego.

14 Zob. art. 66 § 3 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego

Domniemanie formy decyzji administracyjnej w sprawach udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostce samorządu terytorialnego

Nie ulega wątpliwości, że decyzja administracyjna wydana w sprawie udzielenia konkretnej ulgi w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostce samorządu terytorialnego powinna mieć swoje oparcie w uchwale organu stanowiącego. Uchwała bowiem generuje jej bezpośrednią podstawę prawną. Zachodzi jednak pytanie, czy w przypadku wskazania w uchwale organu stanowiącego, że udzielenie ulgi następuje na podstawie przepisów prawa administracyjnego, ale bez dodatkowego określenia formy decyzji administracyjnej jako właściwej do załatwiania tego typu spraw, możliwe jest wydawanie takich decyzji w indywidualnych przypadkach, czy raczej należałoby przyjąć, że będą to inne niż decyzje i postanowienia akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁵, lub mimo wskazania drogi administracyjnej udzielenie ulgi ma się odbyć w drodze czynności cywilnoprawnej. Jak już zauważono na początku, uchwała organu stanowiącego nie wywołuje względem zobowiązanych do uiszczenia należności cywilnoprawnych skutków *ex lege*. Niemniej, uchwała taka może postanawiać o stosowaniu z urzędu określonych ulg. Nie zmienia to faktu, że załatwienie sprawy udzielenia ulgi nie może przybrać formy czynności materialno-technicznej lub aktu innego niż decyzja administracyjna lub postanowienie administracyjne. Mimo pierwszeństwa sprawy cywilnej nie wydaje się również, aby wbrew wskazaniu, że udzielanie ulg odbywa się na podstawie przepisów prawa administracyjnego, mogły być zawierane umowy lub dopuszczalne było składanie jednostronnych oświadczeń woli. Wynika to z koncepcji domniemania formy decyzji w indywidualnych sprawach administracyjnych. Abstrahując od krytycznego stanowiska Wacława Dawidowicza¹⁶

¹⁵ Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 718 z późn. zm.

¹⁶ W. Dawidowicz, *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej w świetle orzecznictwa NSA*, „Państwo i Prawo” 1984, Nr 10, s. 5 i n.

w tej materii oraz tolerancyjnego poglądu wyrażonego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 sierpnia 1984 r. w sprawie pod sygn. akt SA/Wr 430/84¹⁷, za Barbarą Adamiak należy przyjąć, że domniemana forma decyzji administracyjnej zachodzi po kumulatywnym spełnieniu następujących przesłanek:

- a. w systemie prawa powszechnie obowiązującego są normy materialnego prawa administracyjnego, a zatem normy prawne, które określają treść działania właściwego organu wykonującego administrację publiczną wobec jednostki w zakresie jej praw i obowiązków;
- b. domniemanie formy decyzji administracyjnej należy stosować do wykładni norm prawa materialnego, która nie kształtuje stosunku materialnoprawnego bezpośrednio bez potrzeby autorytatywnej konkretyzacji praw i obowiązków jednostki przez właściwy organ wykonujący administrację publiczną oraz norm, które ustanawiają *expressis verbis* inne formy ich konkretyzacji, np. przez wydanie zaświadczenia lub formy cywilnoprawnej;
- c. oparcie wykładni norm prawa materialnego wymagającej autorytatywnej konkretyzacji na założeniu, że władcze działania organu wykonującego administrację publiczną muszą być dokonywane w formach, które otwierają przed jednostką prawo do obrony na drodze regulowanej przepisami prawa, co wymaga uwzględnienia rozwiązań prawnych obowiązujących w danym systemie prawa¹⁸.

Wydaje się, że powyższe warunki zostały spełnione, a zatem w braku wyraźnego wskazania, że załatwienie sprawy udzielenia ulgi następuje w drodze decyzji administracyjnej przy jednoczesnym określeniu, że odbywa się to na podstawie przepisów prawa administracyjnego, właściwą

¹⁷ „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1986, z. 9-10, poz. 176.

¹⁸ B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, [w:] *Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej Jubileuszowi 80-tych urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 7 i n. Zob. także J. Jendroška, B. Adamiak, *Głosa do wyroku NSA z dnia 27 kwietnia 1981 r.*, SA767/81, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1983, z. 5, poz. 10.

formą będzie decyzja administracyjna. Biorąc pod uwagę zasadę wyrażoną w art. 5 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹ w związku z art. 2 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²⁰, będzie to decyzja wydawana na podstawie przepisów tej pierwszej ustawy.

Tzw. władztwo jurysdykcyjne jako przejaw samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w gospodarowaniu przypadającymi im lub jednostkom podległym należnościom pieniężnym mającym charakter cywilnoprawny

Z perspektywy finansów publicznych, przepisy art. 59 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych statuują jako zasadę samodzielność w gospodarowaniu przypadającymi im lub jednostkom podległym należnościom pieniężnym, mającym charakter cywilnoprawny. Wrazem tej samodzielności jest m.in. tzw. władztwo jurysdykcyjne w tego typu sprawach samorządowych. W obowiązującym porządku prawnym nie zdarza się to zbyt często. Podstawa prawna decyzji administracyjnej z reguły objęta jest oddziaływaniem zasady wyłączności ustawy. Materią ustawową obejmuje się przy tym zarówno kwestie proceduralne, jak i materialnoprawne. W omawianym tu przypadku, aktem prawa miejscowego kształtuje się zarówno drogę postępowania, jak i formę załatwienia sprawy. Akt administracyjny jako taki nie jest przy tym obligatoryjny. Na kanwie tego przypadku można skonstatować, że kształtowanie jurysdykcji administracyjnej przestało zatem być domeną władzy państwowej i podlega procesom decentralizacji w ramach ustroju terytorialnego. Wykracza to również poza niezbędną samodzielność jurysdykcyjną przysługującą organom administracji publicznej procedującym konkretne sprawy, albowiem nie dotyczy rozstrzygania zagadnień faktycznych i prawnych będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Jurysdykcja krajowa przestaje być zatem domeną państwa. Nie wiadomo jednak czy jest to celowe

19 Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.

20 Tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.

działanie ustawodawcy, czy raczej jeden z wielu „ciekawych przypadków”. Jeśli było to zamierzone działanie legislacyjne, to przyznanie organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego tzw. władztwa jurysdykcyjnego stanowi pewne odstępstwo od zasady państwa unitarnego. W mojej ocenie nie mieści się to bowiem w formule decentralizacji administracji i upodmiotowienia politycznego wspólnot terytorialnych, określonych w Konstytucji RP. Nie do pogodzenia z zasadą ochrony prawowitego zaufania wobec władzy publicznej jest również sytuacja, że na terenie działania sąsiednich organów samorządu terytorialnego tego samego rodzaju sprawy indywidualne są załatwiane w różny pod względem formy sposób. Także organy wyższego stopnia rozpoznając środki zaskarżenia, uznają dopuszczalność odwołań i rozpatrują sprawy merytorycznie, albo stwierdzając brak przedmiotu zaskarżenia nie prowadzą postępowania odwoławczego, stwierdzając niedopuszczalność odwołań lub też wystąpienia w tych sprawach traktują jako skargi powszechne i przekazują je według właściwości organom kompetentnym do ich rozpatrzenia. Także sądy powszechne, rozpoznające sprawy cywilne, kierują się zazwyczaj jedynie przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny²¹, często nie mając zupełnie wiedzy co do obowiązywania takiego aktu prawa miejscowego.

Wszystkie te komplikacje praktyczne są bowiem konsekwencją przyjęcia określonych regulacji w stosownej uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Być może jest to jednak jedynie niezamierzony wynik praktyki organów nadzoru, które nieumyślnie dopuściły do funkcjonowania tego typu rozwiązań w aktach prawa miejscowego. Być może również sądom administracyjnym skupiającym się na konkretnych sprawach umknęła uwadze kwestia ogólniejsza. Niemniej, ingerencja ustawodawcy, mająca na celu doprecyzowanie drogi postępowania w sprawach udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przysługujących jednostce samorządu terytorialnego, wydaje się być właściwym sposobem rozwiązania problemu.

21 Tekst jednolity: Dz. u. z 2016 r., poz. 380 z późn. zm.

BIBLIOGRAFIA

- „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1986, z. 9-10, poz. 176.
- Adamiak B.(2005), *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*,
w: Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania, [w:]
Studia i materiały z konferencji naukowej poświęconej Jubileuszowi
80-tych urodzin profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń, s. 7 i n.
- Dawidowicz W. (1984), *Z problematyki decyzji organów administracji państwowej*
w świetle orzecznictwa NSA, „Państwo i Prawo”, Nr 10, s. 5 i n.
- Jendrośka J., Adamiak B., *Glosa do wyroku NSA z dnia 27 kwietnia 1981 r.*, SA767/81,
„Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1983, z. 5, poz. 10.
- Miemic W.(2003), *Zakres uprawnienia rady gminy do ustalenia zasad i trybu udzielania*
ulg w spłacaniu należności do których nie stosuje się ordynacji podatkowej,
„Nowe Zeszyty Samorządowe – Opinie Prawne”, nr 6, s. 63 i n.

Bronisław Sitek

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej
im. Alcide De Gasperi w Józefowie

Mała ustawa restrytacyjna. Rozważania między polityką a potrzebami społecznymi

Small property restitution law.
Considerations between politics
and social needs

ABSTRACT

Based on the Bierut Decree of 1945 were created the legal basis for the reconstruction the Polish Capital. However, from the very beginning, the ideological premises caused that even though, this legislation made possible the reconstruction of the Capital, it has become a spark of future legal, political and social problem. After 1989, the former owner or their legal successors began to apply for reimbursement of the property taken away from them (article 156, paragraph. 1 of the Code of Administrative Proceedings.) or the payment of compensation (article 160 of the Code of Administrative Proceedings. – repealed in 2004.). No time limit to rely on those provisions meant that society of Warsaw bear the enormous costs of this situation. The small property restitution law of 25 June was a solution to this situation. Unfortunately, the exogenous factors have caused that this law has not entered into force yet until today.

STRESZCZENIE

Na podstawie dekretu Bieruta z 1945 r. stworzono podstawy prawne do odbudowy Stolicy Polski. Jednak od samego początku przesłanki ideologiczne sprawiły, że chociaż ten akt prawny pozwolił na odbudowę Stolicy, to jednak stał się on zarzewiem przyszłego problemu prawnego, politycznego i społecznego. Po 1989 r. dawni właściciele lub ich następcy prawni zaczęli występować o zwrot zabranych im nieruchomości (art. 156 ust. 1 k.p.a.) lub wypłatę odszkodowania (art. 160 k.p.a. – uchylony w 2004 r.). Brak ograniczenia czasowego możliwości powoływania się na te przepisy sprawił, że społeczeństwo warszawskie ponosi ogromne koszty tej sytuacji. Jakimś wyjściem była tzw. mała ustawa reprivatyzacyjna z 25 czerwca 2015 r. Niestety czynniki egzogenne spowodowały, że ustawa ta do dnia dzisiejszego nie weszła w życie.

KEYWORDS: *reprivatisation, nationalization, small property restitution law, the compensation to property, Bierut Decree*

SŁOWA KLUCZOWE: *reprivatyzacja, nacjonalizacja, mała ustawa reprivatyzacyjna, odkodowania majątkowe, dekret Bieruta*

WPROWADZENIE

Rok 2015 przyniósł Polsce nie tylko dość radykalne zmiany polityczne, ale również może mniej zauważalne przeobrażenia w systemie prawa w powiązaniu z ważnymi kwestiami społecznymi. Jedną z nieudanych prób legislacyjnych podjętych w 2015 roku była kwestia przynajmniej częściowego uregulowania nabrzmiałej kwestii zwrotu nieruchomości warszawskich, znacjonalizowanych na podstawie tzw. dekretu Bieruta, o którym będzie jeszcze mowa w dalszej części opracowania.

Jak drażliwa jest sytuacja związana ze zwrotami zabranych nieruchomości świadczy o tym m.in. wysokość środków koniecznych na reparację wówczas wyrządzonych krzywd. W roku 2015 r. m.st. Warszawa miało zabezpieczone w swoim budżecie aż 276 mln PLN na wypłatę odszkodowań. Dodatkowo na odszkodowania przeznaczono 200 mln PLN z bu-

dżetu centralnego. (Dekret Bieruta 2015), a dodatkowo wiele obiektów przeszło do rąk byłych właścicieli, ich spadkobierców lub też osób, które weszły w prawa spadkobierców, nierzadko w drodze nieuczciwych transakcji, o czym media wielokrotnie donosiły. Nadal toczy się ok. 8 tysięcy postępowań z dekretu Bieruta. W większości są to sprawy o zwrot nieruchomości, ale niemało jest też postępowań odszkodowawczych (miliony na odszkodowania w 2013 r.). Do tych liczb dochodzi jeszcze kwestia zwrotu działek czy nieruchomości, które obecnie dla Warszawy są szczególnie ważne, jak np. zwrot obiektów szkolnych, obiektów Akademii Sztuk Pięknych, działki na Placu Defilad itp. Wiele z nieruchomości należących do instytucji publicznych jest ciągle zagrożonych roszczeniami o ich zwrot, m.in. obiekty będące we władaniu Uniwersytetu Warszawskiego, np. Pałac Czerwotyńskich-Uruskich czy Politechniki Warszawskiej, np. niektóre obiekty położone przy ul. Polnej.

Przedstawiona powyżej statystyka i opis problemu pokazuje wadliwość systemu prawnego i orzecznictwa w Polsce. Nakłada się na to wadliwe rozumienie historii Polski i zbyt duże oddziaływanie na decyzje polityków środowisk lobbistycznych powiązanych ze stowarzyszeniami dawnych właścicieli. Ponadto, wśród sędziów orzekających, niektórzy wyrokując kierują się poczuciem sprawiedliwości dziejowej, czyli oddania każdemu co mu niesłusznie zostało zabrane, czyli każdemu kto został skrzywdzony dekretem Bieruta. Rozwiązaniem tego swoistego węzła gordyjskiego była propozycja zawarta w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, który wpłynął do Sejmu w dniu 10 lutego 2015 r. (druk nr 3195) oraz Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 P46/13.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest przedstawienie tła historycznego tzw. dekretu Bieruta wraz z jego treścią oraz los tzw. małej ustawy reprivatyzacyjnej, zaproponowanej przez Senat RP.

Dekret Bieruta – tło historyczne i ideologiczne

Tzw. dekret Bieruta jest nazwą potoczną, stosowaną zamiennie na określenie dekretu o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. 1945 Nr 50 poz. 279), wydanego w dniu 26 sierpnia 1945 r. przez Krajową Radę Narodową, której prezydentem był Bolesław Bierut. Zrozumienie rozwiązań prawnych zawartych w tym dekreście wymaga krótkiego naświetlenia tła historycznego i ideologicznego powojennej Polski.

W wyniku wojny, a zwłaszcza niemieckich zniszczeń dokonanych w odwecie za Powstanie Warszawskie, Warszawa była jednym z najbardziej zburzonych miast działaniami wojennymi. Lewobrzeźna Warszawa została zrujnowana aż w 84%, a dodając do tego zniszczenia dokonane na terenie Warszawy prawobrzeżnej, to w całości Stolica była zburzona w 64% (Davies 1991, s. 592–593).

Powyższe dane pokazują, że leżąca w gruzach Warszawa wymagała dość zdecydowanych działań powojennych władz centralnych i władz samej Warszawy w celu jej odbudowy. Chodziło przy tym nie tylko o zabezpieczenie odpowiednich środków finansowych, ale również i o koncepcję układu architektonicznego – inaczej mówiąc, czy odbudowa Warszawy powinna zmierzać do odtworzenia przedwojennego układu architektonicznego, czy też należałoby nadać miastu nowy kształt? Ostatecznie przeżyło drugie rozwiązanie.

Przy tej okazji powstał jednak nowy problem, a mianowicie: jak ma w praktyce wyglądać nowa koncepcja Warszawy? W art. 1 Dekretu ustawodawca ówczesny stwierdził, że przejęcie gruntów na własność m.st. Warszawy dokonuje się *W celu umożliwienia racjonalnego przeprowadzenia odbudowy stolicy i dalszej jej rozbudowy zgodnie z potrzebami Narodu, w szczególności zaś szybkiego dysponowania terenami i szybkiego ich wykorzystania...* Argumentacja ta jest dość logicznie uzasadniona wobec rozmiaru zniszczenia Warszawy i potrzeby jej odbudowy.

Tej argumentacji zawartej w art. 1 Dekretu nie można jednak czytać w oderwaniu od zmian ustrojowych wówczas zachodzących, a mianowicie wprowadzenia do Polski nowego systemu politycznego, tj. socjalizmu, dla którego własność prywatna była formą władania rzeczami typową dla od-

chodzącego do historii kapitalizmu. Wprawdzie w Manifeście Lipcowym z 22 lipca 1944 r. (Załącznik do Dz. U. 1944 Nr 1) nowa władza ludowa obiecała przywrócenie własności, zwłaszcza zrabowanej przez Niemców, to jednak dla ideologii socjalistycznej najważniejsze znaczenie miała własność społeczna. Wyrazem tego był nieco późniejszy zapis w art. 3 ust. 3 Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. (Dz. U. 1952 Nr 33, poz. 232), w którym stwierdzono, że gospodarka planowa opiera się na przedsiębiorcach będących własnością społeczną. Każdy obywatel zobowiązany był do strzeżenia tej własności. W przypadku własności prywatnej była mowa jedynie o własności indywidualnej, a państwo tylko deklarowało wolę jej ochrony (art. 12 Konstytucji z 1952 r.).

Przedstawiona powyżej historia oraz przesłanki ideologiczne towarzyszące wydaniu tzw. dekretu Bieruta pozwalają sformułować następujące twierdzenie: to nie tyle potrzeba odbudowy Warszawy stała się przyczyną nacjonalizacji gruntów warszawskich, lecz przesłanki ideologiczne, służące budowaniu nowego ustroju politycznego w Polsce, legły u podstaw wydania dekretu tak brzemiennego w negatywne skutki dla kolejnych pokoleń.

W konsekwencji silne przekonanie władz komunistycznych w powojennej Polsce o długim panowaniu przyczyniły się do podejmowania decyzji o nacjonalizacji nie tylko gruntów warszawskich, nie licząc się przy tym ze skutkami prawnymi i finansowymi. W Warszawie, na podstawie dekretu Bieruta, zabrano od 20 do 40 tysięcy nieruchomości o wartości szacunkowej na współczesny czas ok. 40 mld PLN. Stanowi to prawie 1/10 budżetu Polski z 2016 r. lub trzykrotność budżetu Warszawy na 2016 roku (Budżet 2016).

Wyplacenie odszkodowania lub zwrot nieruchomości po tylu latach musi jednak rodzić szereg wątpliwości. Pierwsza z nich ma charakter formalno-procesowy, a dotyczy interpretacji przedawnienia roszczenia spadkobierców. Czy po 70. latach powinno być możliwe dochodzenie roszczeń majątkowych? Zwłaszcza, że w prawie karnym nawet karalność zbrodni zabójstwa przedawnia się po 30. latach (art. 101 k.k.). Nie przedawniają się jedynie czyny zaliczane do kategorii „zbrodnie przeciwko ludzkości”. Nie może być zatem właściwe nieprzedawnianie roszczeń cywilnych z wykorzystaniem niejasnych przepisów procedury administracyjnej. Wraz z upływem czasu zmieniają się stosunki społeczne na tyle, że trudno jest

już mówić o możliwości rekompensaty szkody majątkowej czy niemajątkowej. Ta pierwsza bowiem z upływem długiego czasu rekompensuje się pokrzywdzonym w inny sposób, jak np. udział w podziale dóbr powszechnie dostępnych (oświata, służba zdrowia, dotacje i inne), ta druga zaś najczęściej gaśnie wraz z daną osobą. Upływ 70. lat sprawia, że osób bezpośrednio skrzywdzonych dekretem Bieruta jest już niewiele, a także i prawa spadkobierców ulegają wygaszeniu.

Ta dość kuriozalna sytuacja obecnie istniejąca, polegająca na niekończącej się możliwości realizacji roszczeń cywilnoprawnych bez ograniczeń czasowych, wynika z braku cezury czasowej w przypadku stosowania art. 156 i 160 k.p.a., chociaż ten ostatni artykuł został już uchylony w 2004 roku. Podstawę dla stwierdzenia przez sąd nieważności decyzji wydanej na podstawie dekretu Bieruta stanowi art. 156 § 1 pkt. 2) k.p.a. Tym samym otwiera się dawnym właścicielom lub ich prawnym następcom drogę do zwrotu nieruchomości lub wypłaty odszkodowania.

Z kolei na podstawie art. 156 § 2 k.p.a. można dochodzić sądowego stwierdzenia, że decyzja nacjonalizująca została wydana w sprzeczności z prawem. Taka sytuacja ma miejsce wówczas, gdy byli właściciele stosownie do art. 7 ust. 1 dekretu wystąpili w ciągu sześciu miesięcy od zabrania im nieruchomości o ustanowienie dzierżawy wieczystej czy później własności czasowej. Podstawą do roszczenia spadkobierców lub ich prawnych następców była odmowa ustanowienia tego prawa. W orzecznictwie i doktrynie uważa się, że taka decyzja administracyjna została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.

Ponadto, zwolennicy zwracania nieruchomości spadkobiercom lub ich prawnym następcom wychodzą z założenia, że władze komunistyczne były władzami okupacyjnymi, nie mogły zatem wydawać decyzji administracyjnych prawnie skutecznych. W konsekwencji można wzruszać decyzje tamtej władzy nawet po 70. latach. Analogiczna sytuacja była z art. 160 k.p.a., który stanowił do 2004 r. podstawę do dochodzenia odszkodowania, gdy zwrot nieruchomości stawał się niemożliwy. Ta ostatnia możliwość odpadła, kiedy to 1 września 2004 r. art. 160 k.p.a. został uchylony. Po tej dacie roszczenia dekretowe są wnoszone w trybie art. 156 § 1 pkt 1) i § 2 k.p.a. Brak czasowego ograniczenia możliwości występowania z roszczeniami odszkodowawczymi powoduje niekończące się wypłacanie od-

szkodowań (Ciepła, Sarbiński, Sobczyk-Sarbińska 2013, s. 18-22; Trębicka 2011, s. 44-45; Woś 2004).

Druga wątpliwość jest natury moralnej, a mianowicie: dlaczego wypłatą odszkodowań za szkody wygenerowane przez dekret Bieruta objęte są pokolenia, które nie mają nic wspólnego z podejmowanymi decyzjami przez władze komunistyczne? Czy też, które rodziły się po 1989 roku? Jednocześnie do odpowiedzialności regresowej nie zostali pociągnięci ci, którzy decyzje polityczne w tym zakresie podejmowali. Obecny stan faktyczny jest zatem *sui generis* formą odpowiedzialności zbiorowej.

Nie sposób nie odnieść się do analogicznego innego historycznego wydarzenia, a mianowicie konfiskaty mienia kościelnego i szlacheckiego podczas rewolucji francuskiej. W dniu 10 czerwca 1793 r. Konwent Narodowy wydał pierwszy z tzw. dekretów chłopskich, będący częścią reformy rolnej rewolucji francuskiej. Na mocy tego dekretu chłopci otrzymali na własność użytkowaną przez siebie ziemię. Dopelnieniem tej decyzji było wydanie 17 lipca 1793 r. drugiego dekretu chłopskiego, na mocy którego zezwolono chłopom na spalenie wszelkich dokumentów, które zawierały wykaz praw i przywilejów feudalnych. W ten sposób nie tylko został zniszczony stary system własnościowy, ale również uniemożliwiono dochodzenie jakichkolwiek roszczeń odszkodowawczych. Dekrety chłopskie były formą uwłaszczenia bez odszkodowania. W tym okresie istniał jednak jeszcze inny sposób uwłaszczenia, a mianowicie za odszkodowaniem. W praktyce jednak ten sposób był niezwykle rzadko stosowany przez chłopów, a osoby poszkodowane nie mogły uzyskać rekompensaty. Działania rewolucji zmierzały do ugruntowania nowego systemu politycznego, tj. kapitalizmu. Rozwiązania te miały wpływ na inne kraje europejskie, w tym na Księstwo Warszawskie (Mencel 1993, s. 5-41).

Konfiskata była zjawiskiem występującym również w antycznym Rzymie. Mogła być dokonywana na podstawie represji politycznych, jak i przy okazji realizacji inwestycji celu publicznego, jak np. budowa świątyń, akweduktów czy aren cyrkowych. Pod koniec okresu republikańskiego dość częstą metodą pozbawiania własności były proskrypcje, które polegały na układaniu listy przeciwników państwowych, w praktyce przeciwników grupy rządzącej, która służyła do pozbawienia ich życia i konfiskaty ich majątku, pozbawiając jednocześnie spadkobierców jakichkolwiek praw.

W okresie wcześniejszym stosowano ryt określany łacińskim terminem *consecratio bonorum*, czyli dedykowanie sprawcy przestępstwa, a takim mógł być przeciwnik polityczny, bogom (*homo sacer*), tym samym wyłączenie go z kategorii bytów podlegających *ius humanum*. Konfiskacie podlegał też majątek skazanego (Salerno 1990, s. 12-15). W okresie późniejszym konfiskata majątku była karą dodatkową przy okazji wymierzania kary śmierci (Litewski 2003, s. 99-100).

Powracając do oceny obecnych zwrotów czy wypłat odszkodowań z tytułu wdrożenia tzw. dekretu Bieruta, to pewne moralne dywagacje wynikają również z faktu, że na tej bazie powstał dość duży rynek spekulacyjny. Polega on na tym, że nierzadko niektóre duże kancelarie prawne, ale nie tylko, skupują za niewielkie pieniądze roszczenia, a następnie windykują nieruchomości lub żądają odszkodowania od Skarbu Państwa. Takim najgłośniejszym przykładem z ostatnich lat jest działka zbyta przez spadkobiercę z Danii jednej z bardziej znanych kancelarii prawniczych w Warszawie. M.st. Warszawa nie musiała podejmować decyzji o zwrocie lub odszkodowaniu, bowiem Polska zapłaciła Danii odszkodowanie z tytułu zaboru nieruchomości zaraz po wojnie na podstawie tzw. umów indemnizacyjnych. Dania otrzymała 5,7 mln koron duńskich od rządu PRL. Na podstawie tych umów w aspekcie prawnomiędzynarodowym zwolniła się od wypłaty odszkodowań za zabrane mienie po II wojnie światowej. Tym bardziej niezrozumiała jest decyzja władz m.st. Warszawy o zwrocie tej nieruchomości.

Projekt senacki – mała ustawa reprivatyzacyjna

Projekt ustawy zmieniającej przepisy ustawy o gospodarce i ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy został przygotowany i wniesiony pod obrady Sejmu przez grupę senatorów jako projekt senacki. Projekt ten wpłynął do Sejmu RP w dniu 10 lutego 2015, druk nr 3195. Nabrzmiła sytuacja spowodowana przez rosnącą liczbę roszczeń odszkodowawczych czy roszczeń o zwrot nieruchomości w Warszawie spowodował, że należało wdrożyć szybką ścieżkę legislacyjną. Pośpiechowi towarzyszyła również perspektywa wyborów na jesieni 2015 r. i spodziewana zmiana rządu. Chociaż niewielu wtedy przypuszczało, że dojdzie również do zmiany Prezydenta

RP. Na te czynniki nakładał się bardzo silny lobbing właścicieli nieruchomości warszawskich, widoczny zresztą w mediach (Szpala, Zubik 2015).

Po pierwszym czytaniu projektu w dniu 19 marca 2015 r. i poczynionych poprawkach projekt został skierowany do pracy w Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Skarbu Państwa. Drugie czytanie miało miejsce 23 czerwca 2015 r., po czym przystąpiono natychmiast do trzeciego czytania, które odbyło się 25 czerwca 2015 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 283 posłów, 1 był przeciw, a 153 posłów wstrzymało się. Za przyjęciem ustawy głosował cały klub PO, PSL i SLD. Głos wytrzymujący oddali prawie wszyscy posłowie PIS, z wyjątkiem dwóch, którzy głosowali za przyjęciem przez Sejm RP projektu ustawy. W sumie 23 posłów nie brało udziału w głosowaniu, najwięcej z klubu poselskiego PIS, których było 8.

W dniu 26 czerwca projekt przyjęty przez Sejm RP został skierowany do Marszałka Senatu RP i Prezydenta RP. Senat w dniu 10 lipca 2015 r. przyjął projekt bez poprawek. Już 13 lipca 2015 r. projekt został przekazany do Prezydenta RP w celu jego podpisania. W dniu 3 sierpnia 2015 r. urzędujący wówczas Prezydent RP Bronisław Komorowski, pod wpływem nacisku lobbingu ze strony dawnych właścicieli, nie podpisał go i odesłał projekt do Trybunału Konstytucyjnego, aby ten orzekł o konstytucyjności lub niekonstytucyjności tego aktu prawnego.

Szybkie tempo uchwalenia ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy zostało spowodowane już przez fakt, że ówczesny prezydent RP przez 21 dni zastanawiał się co dalej zrobić z tym tekstem.

Kolejnym elementem spowalniającym proces legislacyjny tak potrzebnego aktu prawnego były „perturbacje” polityczne związane z Trybunałem Konstytucyjnym. Sprawa została zarejestrowana pod Sygn. akt Kp 3/15, a wyrok zapadł dopiero 19 lipca 2016 r. TK orzekł w pełnym składzie i postanowił, że:

- 1. art. 1 pkt. ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, w części dotyczącej dodawanego do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1775 i 1777 oraz z 2016 r. poz. 65)*

art. 214a w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy:

a. jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
b. nie jest zgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.

2. *Art. 1 pkt 3 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, w części dotyczącej dodanego do ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami art. 214a w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji (strona internetowa TK).*

Ostatecznie ustawa ta została podpisana przez Prezydenta RP w dniu 16 sierpnia 2016 r. i dzień później opublikowana w Dzienniku Ustaw z 2016 r. poz. 1271. Uplłynął prawie miesiąc od momentu, gdy prezydent RP mógł podpisać ustawę i zaoszczędzić publiczne środki wypłacane z tytułu dysfunkcyjności prawa. Zgodnie z art. 4 te same ustawy, ten akt prawny wchodzi w życie po 30 dniach od jego opublikowania, tzn. z dniem 16 września 2016 roku.

Należy też wskazać na wspomniany już wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2015 r. P46/13. Wówczas TK postanowił, że zapis art. 156 § 2 nie jest konstytucyjny, właśnie ze względu na brak ograniczenia czasu możliwości występowania o zwrot nieruchomości lub wypłaty odszkodowania. TK nie wskazał żadnego okresu, lecz jedynie zalecił, aby parlament dokonał wskazania konkretnej cezury czasowej dla dopuszczalności występowania o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej z naruszeniem prawa.

Przedstawiona powyżej sytuacja prawna i faktyczna losu tzw. małej ustawy reprivatyzacyjnej pokazuje, że interesy polityczne poszczególnych partii politycznych, interesy grup lobbingowych czy też interesy jednostkowe przeważają nie tylko nad interesem społecznym, ale również nad koniecznością wdrażania zasad dobrej legislacji. Dobra legislacja dąży między innymi do sprawnego i zgodnego z zasadami systemowymi rozstrzygnięcia

ważnych społecznie problemów. A właśnie los nieruchomości warszawskich, ważnych dla społeczeństwa Warszawy, jest zagrożony. Obecna sytuacja prawna uwłacza również zasadom sprawiedliwości społecznej, bowiem konsekwencje tzw. dekretu Bieruta ponosi pokolenie, które nie miało nic wspólnego z decyzjami politycznymi z 1945 roku.

Ponadto jest jeszcze jedna kwestia z tym związana, a mianowicie problem przedawnienia roszczeń odszkodowawczych. Najdłuższy okres przedawnienia roszczeń majątkowych, zgodnie z art. 118 kc wynosi 10 lat. Nie może być też tak, że okres ten jest znoszony przez konstrukcję nielegalnego działania władz PRL, co daje podstawę do wzruszenia właściwie każdej decyzji administracyjnej sprzed 1989 r. Jest to absolutna aberracja prawa. Idąc tym tokiem rozumowania, można by wzruszać nawet decyzje władz carskich z okresu zaborów, czy nawet z okresów wcześniejszych. Art. 417 ust 1 kc nie może też być podstawą do niekończącej się odpowiedzialności Skarbu Państwa.

Istotne założenia projektu małej ustawy reprivatyzacyjnej

Projekt dotyczy uregulowania stanu prawnego nieruchomości objętych dekretem z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m. st. Warszawy przez m.in. przyznanie Skarbowi Państwa i miastu stołecznemu Warszawie prawa pierwokupu niektórych praw i roszczeń określonych w dekreście oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ustawodawca postanowił, aby do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782) wprowadzić nowy artykuł, tj. 111a. W artykule tym zostało zastrzeżone prawo pierwokupu Skarbu Państwa lub m.st. Warszawie w przypadku sprzedaży:

1. praw i roszczeń określonych w dekreście z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. Nr 50, poz. 279 oraz z 1985 r. Nr 22, poz. 99);
2. roszczeń określonych w art. 214;
3. prawa użytkowania wieczystego ustanowionego na skutek realizacji roszczeń, o których mowa w pkt 1 i 2.

Przeniesienie praw i roszczeń, o których mowa wcześniej, może dokonać się jedynie na podstawie aktu notarialnego. Wymóg ten jest oczywisty z tej racji, że prawo własności na nieruchomości w świetle prawa polskiego może być przeniesione wyłącznie w formie aktu notarialnego. Prawo pierwokupu wykonuje prezydent m.st. Warszawy. W przypadku, gdy prawa i roszczenia, o których mowa w ust. 1, dotyczą nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa lub w stosunku do których prawa właścicielskie wykonuje Agencja Nieruchomości Rolnych, Agencja Mienia Wojskowego albo Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, prawo pierwokupu wykonuje właściwy minister lub agencja.

Dość istotna zmiana została wprowadzona w art. 241 ust. 1 w u.o.g.n., a mianowicie postanowiono, że poprzednim właścicielom, których przejęte przez państwo grunty, budynki i inne części składowe nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 4 i 5 dekretu Bieruta mogą zostać zwrócone, jeśli w terminie do 31 grudnia 1998 r. zgłosili oni lub ich następcy prawni wnioski o oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste. W obowiązującym obecnie jeszcze zapisie jest mowa o możliwości zwrotu jedynie jednej nieruchomości. Ten zapis w projekcie zmieniono na możliwość zwrócenia dawnej własności niezależnie od liczby. W tym przypadku zatem ustawodawca proponuje rozszerzenie przedmiotowe roszczenia poszkodowanych dekretem Bieruta.

Ponadto, zostały dodane dwa kolejne artykuły, tj. 214a i 214b. W art. 214a wprowadzono możliwość odmówienia ustanowienia prawa użytkowania wieczystego na rzecz poprzedniego właściciela, zaś w art. 214b ustanowiono możliwość umorzenia postępowania, jeżeli nie jest możliwe ustalenie stron postępowania lub ich adresów. Decyzja o umorzeniu postępowania stanowi podstawę do ujawnienia tytułu własności do nieruchomości Skarbu państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w księgach wieczystych prowadzonych dla budynku i dla lokali wydzielonych z tego budynku jako odrębnych nieruchomości oraz do zamknięcia powyższych ksiąg.

Ustawą z 25 czerwca 2015 r. wprowadzone zostały zmiany do ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. (Dz. U. 2015, poz. 583). Do art. 184 został dodany § 3, w myśl którego nie ustanawia się kuratora dla ochrony praw osoby,

jeśli istnieją przesłanki uznania jej za zmarłą. Przepis ten jest ze wszech miar potrzebny i rozsądny, bowiem wiele nieruchomości warszawskich posiada właśnie kuratorów, którzy de facto utrzymują się przez długie lata, właściwie nic nie robiąc lub też na końcu wyłudniają nierzadko tytuł własności nie zawsze legalnie. Proceder z kuratorami został wielokrotnie opisywany w mediach (Szpała, Zubik 2015).

Ważnym rozstrzygnięciem jest postanowienie zawarte w art. 3 ust. 1 ustawy z 25 czerwca 2015 r., a mianowicie postanowienia tej ustawy powinny być stosowane w odniesieniu do spraw wszczętych i niezakończonych.

WNIOSKI

Spory polityczne, lobbing różnych grup nacisku, transponowanie do aktów normatywnych, a nierzadko i do orzecznictwa założeń ideologicznych poszczególnych partii politycznych, może powodować marginalizowanie woli dużych grup społecznych, a przede wszystkim może prowadzić do przedkładania interesu grupy trzymającej władzę nad dobrem ogółu. Przykładem takiej sytuacji jest ustawa z 25 czerwca 1015 r., zwana małą ustawą reprivatyzacyjną. Kwestia gruntów warszawskich, mająca swoją przyczynę w tzw. dekrete Bieruta z 1945 r., nie została jak na razie rozwiązana. W konsekwencji m.st. Warszawa i Skarb Państwa, a przede wszystkim społeczeństwo, ponosi olbrzymi ciężar kosztów zwrotu nieruchomości lub wypłaty odszkodowania nierzadko osobom, które weszły w posiadanie roszczenia w sposób niegodziwy. Odpowiedzialnością odszkodowawczą obciążane jest pokolenie, które nie ponosi żadnej winy za obecny stan rzeczy.

Okazją do częściowego rozwiązania kwestii reprivatyzacji, a przynajmniej ograniczenie tego zjawiska opierającego się na art. 156 ust. 1 k.p.a., była właśnie tzw. mała ustawa reprivatyzacyjna. Niestety, ustępujący Prezydent RP Bronisław Komorowski w dniu 3 sierpnia 2015 r. tekst ustawy skierował do Trybunału Konstytucyjnego. Zamieszanie polityczne wokół TK spowodowało, że wyrok w tej sprawie zapadł dopiero w dniu 19 lipca 2016 r. Do dzisiaj, tj 6 sierpnia 2016 r. nie został opublikowany.

Ta sytuacja jest przykładem psucia prawa przez polityków niezależnie od opcji politycznej. Wypłacanie dużych odszkodowań, a także zwrot obiektów publicznych, odbudowanych czy wybudowanych przez społeczeństwo po II wojnie światowej jest przejawem lekceważenia społeczeństwa przez elity polityczne, obecne i minione. Każdy dzień niewejścia ustawy z 25 czerwca 2015 r. jest niesprawiedliwym obciążeniem obecnych i przyszłych pokoleń. Jest to też przestroga dla władz samorządowych, aby interesy indywidualne, często wąskich grup społecznych, nie przesłaniały prawdziwych interesów lokalnych społeczności.

BIBLIOGRAFIA

Źródła prawa

- Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483).
Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. (Dz. U. 1952 Nr 33, poz. 232.),
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. (t.j. Dz. U. 2016 poz. 23)
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782).
Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. 2016 poz. 1271).
Dekret z dnia 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy (Dz. U. 1945 Nr 50 poz. 279).
Manifest Lipcowy z 22 lipca 1944 r. (Załącznik do Dz. U. 1944 Nr 1).

Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2015 r., sygn. akt P46/13 (Dz.U. 2015 r. poz. 702).
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2016 r., sygn. akt Kp 3/15 (M.P. 2016 r. poz. 793).

Literatura

- Ciepla H., Sarbiński R.M., Sobczyk-Sarbińska K. (2013). Roszczenia przysługujące byłym właścicielom tzw. gruntów warszawskich: Sposób ich dochodzenia w postępowaniu administracyjnym i sądowym, Wydawnictwo: Wolters Kluwer, Warszawa.
Davies N. (1991). Boże igrzyska. Historia Polski, t. II od roku 1795, tłum. polskie E. Tabakowska, Wydawnictwo: Znak, Kraków.
Dekret Bieruta: Warszawa przeznaczona kolejne miliony na odszkodowania 2015, [w:] wpmoney.pl z 12.03.2015, tekst Online: <http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/dekret-bieruta-warszawa-przeznacza-kolejne,105,0,1734761.html> [odczyt: 2.08.2016].
Litewski W. (2003). Rzymski proces karny, Wyd. UJ, Kraków.
Mencel T. (1993). Zniesienie poddaństwa w Księstwie Warszawskim na tle porównawczym, Acta Universitatis Lodzensis, Folia Historica, nr 13, s. 5-41. Tekst Online: <http://dspace.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/14284/>

Prawne aspekty jakości decyzji administracyjnych

Legal aspects of the quality of administrative decisions

STRESZCZENIE

Jakość działań administracji publicznej zależy od szeregu czynników o charakterze prawnym i pozaprawnym. Wyznacznikami takiej jakości, ze względu na zasady państwa prawnego, będą przede wszystkim normy prawne, na podstawie których organy administracji realizują funkcje administracji oraz przypisane im zadania. Jakość administracji publicznej dzieli się na jakość zewnętrzną i jakość wewnętrzną, a miernikami tej jakości będzie głównie kryterium legalności. Pozostałe kryteria oceny jakości są związane ze stylem administrowania. Można do nich zaliczyć, np. sposób załatwienia spraw obywateli i rozstrzygnięcia sporów oraz wykonywania czynności materialno-technicznych, poziom wykształcenia kadr administracji i sposób obsługi petentów, poziom świadczonych usług, działalność informacyjną. Standardy ujęte w przepisach prawa w odpowiedni sposób zabezpieczają prawa jednostek do zapewnienia praworządności działań administracji. Wprowadzone w polskim prawie administracyjnym rozwiązania i instytucje determinują osiągnięcie jakości działań administracji zarówno na etapie postępowania, jak i rozstrzygnięcia administracji. Elementem wpływającym na jakość decyzji administracji jest oprócz zasad postępowania administracyjnego, niewątpliwie wprowadzenie odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych. Niemniej dalsze zwiększanie zakresu tej odpowiedzialności może obniżyć sprawność działania administracji poprzez rezygnację z uproszczonych form załatwiania spraw.

fh13Tadeusz_Mencel5_41.pdf?sequence=1&isAllowed=y [odczyt: 3.08.2016].

Miliony na odszkodowania przez dekret Bieruta (2013) [w:] tvnwarszawa, tekst Online: <http://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,miliony-na-odszkodowania-przez-dekret-bieruta,73902.html> [odczyt: 2.08.2016]

Salerno F. (1990). Dalla "consecratio" alla "publicatio bonorum", Wydawnictwo: Jovene, Napoli.

Szpała I., Zubik M. (2015). Reprywatyzacja bez spadkobierców: „Sprawa Królewskiej”, czyli kurator z Karaibów, [w:] wyborcza.pl z 10.01.2015. tekst Online: http://wyborcza.pl/magazyn/1,143014,17230908,Reprywatyzacja_bez_spadkobiercow___Sprawa_Krolewskiej___html [dostęp: 5/-8/2016].

Trębecka A. (2011). Zwrot wywłaszczonych nieruchomości. Kiedy i na jakich warunkach, Geodeta. Magazyn Informacyjny, 9 (196) wrzesień 2011, s. 40-45.

Woś T. (2004). Wywłaszczanie i zwrot wywłaszczonych nieruchomości, Wydawnictwo: LexisNexis, Warszawa.

Dokumenty

Budżet 2016 – główne liczby budżetowe, portal internetowy: Miasto Społeczne Warszawa, tekst Online: <http://www.um.warszawa.pl/budzetwpigulce/2016-budzet-glowne-liczby-budzetowe> [odczyt: 2.08.2016].

ABSTRACT

The quality of public administration activities depends on a number of legal and non-legal factors. Determinants of quality, due to the rule of law will be primarily legal standards on the basis of which the authorities carry out administrative functions and tasks assigned to them. The quality of public administration can be external and internal and measures of this quality is legality criteria. Other quality criteria are associated with the style of administration. They include, for example the way for resolving the cases of citizens and settlement of disputes and performing material-technical activities, level of training of administrative personnel and level of services, information activities. The standards included in the law in an appropriate way protects the rights of individuals to ensure the rule of law of administrative actions. Introduced in Polish administrative law solutions and institutions determine the achievement of quality of administrative operations both at the stage of the proceedings and settlements. The element affecting the quality of the administration's decision is in addition to the principles of administrative proceedings, undoubtedly the introduction of responsibility of public officials, but further increase of this responsibility can reduce the efficiency of administration by abandoning the simplified forms of settling matters.

SŁOWA KLUCZOWE: *jakość, decyzja, prawo, organizacja*

KEYWORDS: *quality, decision, law, organization*

WSTĘP

Jakość działań administracji publicznej zależy od szeregu czynników o charakterze prawnym i pozaprawnym¹. Wyznacznikami takiej jakości, ze względu na zasady państwa prawnego, będą przede wszystkim normy prawne, na podstawie których organy administracji realizują funkcje administra-

1 Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 1999, s. 21, 26-27.

cji oraz przypisane im zadania². Jakość administracji publicznej dzieli się na jakość zewnętrzną i jakość wewnętrzną, a miernikami tej jakości są m.in. kryteria związane ze stylem administrowania, np. sposób załatwiania spraw obywateli i rozstrzygnięcia sporów oraz wykonywania czynności materialno-technicznych, poziom wyszkolenia kadr administracji i sposób obsługi petentów, poziom świadczonych usług, działalność informacyjna³. Konkretnym miernikiem jakości prawnych form działania administracji jest z kolei liczba odwołań od decyzji administracyjnych, liczba spraw przekazanych przez organ drugiej instancji do ponownego rozpatrzenia ze względu na nieprawidłowe prowadzenie postępowania, liczba uwzględnionych odwołań oraz skarg złożonych przez stronę postępowania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Poziom jakości działań administracji wyznacza również liczba i rodzaj skarg kierowanych na działalność organów oraz rozstrzygnięcia organów nadzorczych niekorzystne dla organów nadzorowanych.

Prawne formy działania administracji w kontekście jakości administracji

Jakość administracji można również ocenić ze względu na skuteczność posługiwania się przez administrację prawnymi formami⁴. Z istotny pojęcia jakości wynika również, że niezbędnym elementem oceny jakości administracji, działającej za pomocą prawnych form, jest ustalenie stopnia speł-

2 Zagadnienie jakości administracji publicznej było przedmiotem badań i analiz autora przedstawionych w niepublikowanej pracy doktorskiej S. Bentkowski, „Normatywne wyznaczniki jakości administracji publicznej”, 2006 r. Katolicki Uniwersytet Lubelski w Lublinie. Poglądy i ustalenia autora w tym temacie oraz fragmenty rozprawy doktorskiej zostały wykorzystane w niniejszej publikacji.

3 M. Kruk-Ołpiński: *Kryteria oceny działalności administracji państwowej*, Instytut Organizacji i Zarządzania Politechniki Wrocławskiej, raport serii PPE, nr 20, Wrocław 1983. s. 63-64.

4 Szerzej na temat prawnych form działania administracji. E. Ochendowski: *Prawo Administracyjne – część ogólna*, Toruń 2002, s. 159 i nast.; M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński: *Polskie prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa 1956, s. 320; J. Starościak: *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1970; K. Ziemiński: *Formy prawne działania administracji publicznej* [w:] *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, (red.) J. Posłuszny, Przemysł 2003, s. 150 i nast.

nienia oczekiwań adresatów działań administracji oraz poziom społecznej akceptacji działań administracji. W nauce przyjmuje się, że wybór formy działania administracji determinowany jest względami prawnymi, celowościowymi oraz ekonomicznymi, przy czym administracja realizuje swoje zadania, posługując się tylko formami wskazanymi i dozwolonymi przez prawo. Zachowanie ściśle określonej formy stanowi bowiem niezbędną przesłankę do uznania ważności działań administracji, a także nadaje tym czynnościom charakter jednostronny oraz formę im przypisaną. Oznacza to, że jakość decyzji administracyjnych należy mierzyć stopniem zgodności rozstrzygnięcia z przepisami prawa materialnego oraz przestrzeganiem przepisów regulujących postępowanie przy wydaniu aktu prawnego. Obszar, w którym organy administracji mogą wpływać na jakość rozumianą jako spełnienie oczekiwań adresatów, to sfera przyznanej organom administracji publicznej swobody działania, pozwalającej w ściśle określonych sytuacjach decydować o podjęciu działania w odpowiedniej formie, bądź wydania rozstrzygnięcia w ramach „uznania”⁵.

Zagadnienie jakości w polskiej administracji publicznej było przedmiotem szczegółowych badań i analiz naukowych w ostatnich 25. latach. Trzeba przy tym zaznaczyć, że znacznie wcześniej nauka prawa administracyjnego i nauki o administracji zajmowały się efektywnością administracji publicznej. Znaczący wkład wniosły m.in. prace F. Lonchamps, J. Starościaka, M. Jełowickiego, J. Szreniawskiego, J. Supernata i J. Łukasiewicza. Skutkiem prowadzonych badań i analiz było nie tylko rozpropagowanie idei i wytycznych jakości w administracji publicznej, ale również wdrożenie systemów zarządzania jakością w kilkuset urzędach administracji publicznej.

Obecnie zagadnienie jakości działania administracji nie jest już wprawdzie przedmiotem szerokich dyskusji naukowych, niemniej zagadnienie jakości posługiwania się prawnymi formami jest nadal aktualne, zwłaszcza ze względu na zmieniającą się rolę administracji, która coraz częściej traktuje obywatela jako klienta – odbiorcę usług.

5 Szerzej na temat uznania administracyjnego J. Filipek: *W sprawie uznania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 2018, „Przegląd Prawa i Administracji” XXXVIII, Wrocław 1997, s. 45-51.

Rozważania na temat jakości decyzji administracyjnych zostaną w niniejszym artykule ograniczone do decyzji wydanych po przeprowadzeniu postępowania uregulowanego w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Uwarunkowania jakości decyzji administracyjnych

Podstawową formą działania administracji publicznej jest decyzja administracyjna, stanowiąca instrument realizacji funkcji administracji⁶. Decyzja administracyjna umożliwia również realizację programu działań administracji⁷. Decyzja administracyjna jest niejako „produktem” stosowania prawa przez administrację i jej jakość zależy zarówno od stopnia przestrzegania przepisów prawa materialnego i postępowania, jak i od zorganizowania administracji, w szczególności wyszkolenia kadr administracji, podziału i obciążenia pracą, przepływu informacji, wyposażenia technicznego. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie m.in. w poglądach W. Dawidowicza, według którego normy prawne mają nadrzędny charakter w oddziaływaniu na proces podejmowania decyzji, który może być zgodny lub niesprzeczny z tymi normami. Autor ten nie zgadza się natomiast z poglądem, że czynniki, takie jak dyrektywy polityczne, normy etyki, założenia „stylu pracy”, determinują proces podejmowania decyzji równorzędnie z normami prawnymi⁸. Inni przedstawiciele doktryny – E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan, podkreślają za J. Borkowskim, że głównym czynnikiem warunkującym proces podejmowania decyzji administracyjnych są normy ogólnego postępowania administracyjnego⁹. Można zatem stwierdzić, że jakość decyzji administracyjnych determinowana jest przede wszystkim czynnikami prawnymi, do których można zaliczyć zasady prawa i postępowania administracyjnego, a także przepisy re-

6 T. Kuta: *Funkcje współczesnej administracji i sposoby jej realizacji*, Wrocław 1992., s. 12.

7 J. Łętowski, S. Strachowski, J. Szreniawski, W. Taras, A. Wróbel: *Nauka administracji – wybrane zagadnienia*, Lublin 1993, s. 50.

8 W. Dawidowicz: *Wstęp do nauk prawn-administracyjnych*, Warszawa 1984, s. 83.

9 J. Borkowski: *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 139-141, cyt. za E. Knosala, L. Zacharko, A. Matan: *Nauka administracji*, Zakamycze 2000, s. 39.

guluje procedurę administracyjną¹⁰. Należy zaznaczyć, że przepisami *lex specialis* w stosunku do kodeksu postępowania administracyjnego wprowadza się rozwiązania prawne, często zabezpieczone sankcją administracyjną w formie kary pieniężnej, mającej determinować organy administracji do dbałości o jakość procesu administracyjnego oraz rozstrzygnięć, zwłaszcza w celu zapewnienia przestrzegania zasady szybkości postępowania.

Zasady w teorii prawa definiuje się jako wspólne reguły dla rozwiązań prawnych bądź dla całego systemu prawa. Są to grupy norm określonego systemu prawa pozytywnego, będące regułami postępowania, charakteryzującymi się niesprzecznością z obowiązującym porządkiem prawnym¹¹. Spośród wielu prezentowanych w literaturze przedmiotu klasyfikacji zasad prawa należy wymienić sformułowane przez S. Wronkowską, M. Zielińskiego, Z. Ziemińskiego i J. Wróblewskiego dwa ujęcia zasad: szerokie i węższe.

W szerszym ujęciu wyróżnia się następujące zasady:

- w znaczeniu dyrektywnym – traktowane są jako nakaz lub zakaz danego postępowania,
- w znaczeniu opisowym – określające wzorzec wskazujący sposób rozstrzygnięcia danej kwestii,
- w znaczeniu rejestrującym – są to reguły służące do określania prawidłowości obserwowanych lub oczekiwanych unormowań danej instytucji lub zespołu instytucji.

Według drugiej koncepcji należy odróżnić zasady prawa od postulatów, zasadami prawa są bowiem jedynie normy obowiązującego prawa pozytywnego, mające zasadniczy charakter, oraz normy będące ich logicznymi konsekwencjami¹². Podobny pogląd na temat węższej koncepcji zasad prezentuje W. Dawidowicz w odniesieniu do ogólnych zasad prawa admi-

nistracyjnego¹³. Poza kryterium mocy obowiązującej zasad prawa można stosować również kryterium zasięgu zasady. J. Zimmerman wyróżnia na przykład zasady mające znaczenie w całym systemie prawa (ponaddyscyplinarne), ogólne zasady postępowania administracyjnego oraz zasady ustaw szczegółowych¹⁴.

Do zasad ogólnych o charakterze jakościowym, które kształtują prawne formy działalności administracji, w tym decyzje administracyjne, można zaliczyć konstytucyjną zasadę równości oraz praworządności.

Sformułowana w art. 32 *Konstytucji* zasada równości obywateli wobec prawa oraz obowiązek jednakowego traktowania przez organy państwowe obywateli w porównywalnych sprawach, wymaga przy wydawaniu przez te organy rozstrzygnięć, powodujących skutki prawne lub faktyczne u odbiorców, prawidłowego stosowania przez organy obowiązujących unormowań prawnych, rzetelnego prowadzenia postępowań wyjaśniających oraz szczegółowego uzasadniania decyzji, zwłaszcza niezgodnych z oczekiwaniami odbiorców¹⁵. Zestawienie tych przepisów z wyrażającym zasadę praworządności art. 7 *Konstytucji* będzie zatem stanowić wyznacznik jakości zewnętrznej administracji. Przepisy te wskazują obowiązek realizacji działań celów państwa na podstawie i w granicach prawa, w sposób pozwalający zaspokoić potrzeby i oczekiwania obywateli, przy zachowaniu swobód obywatelskich i służebnej roli administracji publicznej wobec społeczeństwa¹⁶.

10 Z. Leoński, op. cit 21-45

11 T. Górczyńska: *Rola zasad ogólnych w działaniu administracji*, „Organizacja – Metody – Technika”, nr 4/1978, s. 30, cyt. za J. Łukasiewicz: *Prawne uwarunkowania skuteczności administracji publicznej*, Lublin 1990, s. 168.

12 J. Wróblewski: *Prawo obowiązujące a ogólne zasady prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”, „Nauki Humanistyczno-Społeczne”, Seria I Zeszyt 42, „Prawo”, Łódź 1965, s. 24.

13 W. Dawidowicz: *Nauka prawa administracyjnego*, Zarys wykładu t. I, Warszawa 1965, s. 141-146.

14 J. Zimmermann: *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981, s. 60 i nast.

15 Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483. Zob. też J. Buczkowski: *Podstawowe zasady prawa wyborczego* [w:] *Prawo konstytucyjne – Wybrane zagadnienia*, (red.) H. Zięba-Załucka, Rzeszów 1999, s. 43.

16 Por. o zasadzie praworządności Z. Witkowski: *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2000 r., s. 73.

Zasady postępowania administracyjnego a jakość decyzji administracyjnych

Zasady, których wymóg przestrzegania bezpośrednio determinuje jakość decyzji administracyjnych, to zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego zasady: praworządności i prawdy obiektywnej (art. 7 *Kodeksu postępowania administracyjnego*), prostoty i szybkości (art. 12 Kpa) oraz jawności postępowania (art. 9 Kpa)¹⁷. Istotne znaczenie w osiągnięciu jakości rozumianej jako stopień spełnienia oczekiwań adresatów prawnych form działania administracji, ma zasada ogólna wyważenia racji interesu publicznego i słuszych interesów jednostki. Zasada ta nabiera szczególnego znaczenia w sprawach, w których organ administracji rozstrzyga o prawach lub obowiązkach strony, korzystając ze swobody wyboru rozstrzygnięcia spraw, danej przez uznanie administracyjne¹⁸.

Można zatem stwierdzić, że umieszczenie powyższych zasad w obowiązujących normach prawnych oraz wymóg ich stosowania przez organy administracji publicznej stanowi czynnik determinujący pozyskiwanie jakości w tej sferze działania.

Istotą jakości decyzji administracji wprawdzie nie będzie zawsze uzyskanie satysfakcji obywatela ze sposobu załatwienia jego sprawy lub rozstrzygnięcia sporu, niemniej sposób przeprowadzenia postępowania, w wyniku którego zostanie wydana decyzja administracyjna, wpływa na ocenę całej administracji publicznej. Dlatego tak ważnym czynnikiem jakości decyzji administracyjnych jest wnikliwość postępowania wyjaśniającego, rzetelne przeprowadzenie dowodów, informowanie strony o planowanych czynnościach niezbędnych do wyjaśnienia sprawy, a nawet zachowanie urzędników prowadzących sprawę.

Jakość w państwie prawa sprowadzać się będzie zatem do praworządności działań administracji oraz uwzględnienia praw obywatelskich i zasad

sprawiedliwości społecznej. Jakość można w tym wypadku rozpatrywać ze względu na sposób wykonania wymienionych czynności oraz jakości samej decyzji lub rozstrzygnięcia.

Przepisy *Kodeksu postępowania administracyjnego* określają standardy jakości postępowania administracyjnego oraz rozstrzygnięć administracji w formie ogólnych zasad postępowania oraz bardziej szczegółowych przepisów. Do takich standardów niewątpliwie można zaliczyć zasadę wyważenia racji interesu publicznego i słuszych interesów jednostki, zasadę praworządności i prawdy obiektywnej (art. 7 *Kodeksu postępowania administracyjnego*), zasadę pogłębiania zaufania obywateli (art. 8), zasadę informowania stron postępowania (art. 9), zasadę czynnego udziału strony (art. 10), jawności postępowania (art. 9), prostoty i szybkości (art. 12) oraz pisemności (art. 14)¹⁹. Przepisy te nie stanowią jedynie postulatów, ale mają taką samą rangę i charakter, jak inne przepisy proceduralne. Podkreśla to wyraźnie orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, traktując naruszenie tych zasad jako podstawę uchylenia zaskarżonych decyzji²⁰. Treść tych zasad wyraźnie wskazuje na ich jakościowy charakter, z zasady praworządności wynika bowiem, że organ administracji w postępowaniu administracyjnym nie może podejmować czynności lub też wymagać od stron wykonania obowiązków innych niż przewidują przepisy prawa. Zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji zobowiązuje do prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. Zasada prawdy obiektywnej wymaga z kolei, aby organy wnikliwie i całościowo analizowały fakty, na podstawie których wydają rozstrzygnięcia. Prawo strony do aktywnego udziału we wszystkich etapach postępowania jest następnym standardem jakości działań, nakładającym na organy administracji obowiązek umożliwienia stronie skorzystania z tego prawa, na przykład poprzez uprawnienie do zapoznania i ustosunkowania się do zebranego w danej sprawie materiału dowodowego. Zasada ta ściśle jest związana z zasadą jawności ponieważ zapewnienie informowania stron o okolicznościach prawnych i faktycznych mogących wpływać na ich prawa i obowiązki, a także powiadomienie

17 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 23).

18 Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 1981 r. SA 820/81, ONSA 1981r. Nr 1, poz. 57, „Odstąpienie od ochrony słuszych interesów stron może nastąpić jedynie przy wyraźnej ich sprzeczności z interesem publicznym”

19 j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 23.

20 Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r. I SA 258/82, ONSA 1982 Nr 1, poz. 54.

stron o możliwości zaistnienia szkody wskutek niezajomości prawa, stanowi istotny wyznacznik, którego spełnienie potwierdza dbałość organów administracji o prawidłowe rozpatrywanie spraw obywateli.

Zasada szybkości i prostoty postępowania stanowi z kolei zarówno standard jakości zewnętrznej, jak i wewnętrznej. Z jednej strony oznacza obowiązek zachowania terminów rozpatrywania spraw obywateli, przy rzetelnym ustaleniu stanu faktycznego na podstawie przejrzystych procedur dowodowych. Z drugiej strony determinuje ograniczenie sformalizowania postępowania do granicy jego skuteczności.

Ostatnia z wymienionych zasad wiąże się z dokumentowaniem przebiegu czynności postępowania, co z punktu widzenia możliwości pozyskania jakości załatwiania spraw gwarantuje stronom pewność dokonywanych zdarzeń prawnych oraz umożliwia mierzenie jakości poprzez porównanie i kontrolę podejmowanych w trakcie postępowania czynności, pod względem legalności i rzetelności²¹. Pozytywnie należy ocenić objęcie ustawowymi regulacjami wymóg odnotowania faktu wykonania czynności poprzez prowadzenie w aktach spraw w formie pisemnej lub elektronicznej metryk sprawy. W myśl art. 66a § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w treści metryki sprawy wskazuje się wszystkie osoby, które uczestniczyły w podejmowaniu czynności w postępowaniu administracyjnym oraz określa się wszystkie podejmowane przez te osoby czynności wraz z odpowiednim odesłaniem do dokumentów zachowanych w formie pisemnej lub elektronicznej, określających te czynności. Powyższe rozwiązanie bezpośrednio nawiązuje do standardów systemów zarządzania jakością w organizacji, w których dokumentowanie procesów jest jednym z głównych elementów pozwalających monitorować i ocenić prawidłowość funkcjonowania systemu jakości²².

21 Szerzej na temat zasad postępowania administracyjnego L. Żukowski, R. Sawuła: *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2004, s. 51-66.; zob. też art. 66a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23).

22 M. Moszoro, A. Obluski, M. Posern-Zielińska, B. Turowski, M. Wójcik, S. Wysocki: *Efektywne Metody Zarządzania w Administracji Publicznej*, Warszawa 2002, s. 14-18.

Standardy jakości postępowania administracyjnego

Stosowanie wymienionych zasad wymaga jednak posiłkowania się przepisami bardziej szczegółowymi, które w sposób bardziej jednoznaczny określają standardy zewnętrznej jakości organów administracji publicznej. Do takich szczegółowych unormowań postępowania administracyjnego należałoby zaliczyć przepisy regulujące wszczęcie postępowania, przestrzeganie właściwości organów w danej sprawie, zapewnienie obiektywizmu przy rozpatrywaniu spraw oraz terminów, trybów i form ich załatwiania oraz wzruszenie wadliwych rozstrzygnięć.

Zgodnie z tezą, że pozyskiwanie jakości musi odbywać się we wszystkich etapach działania danej instytucji, standardy obsługi spraw obywateli powinny obejmować postępowanie administracyjne od momentu jego wszczęcia do zakończenia prawomocną decyzją lub czynnością materialno-techniczną. Standardy wszczęcia postępowania administracyjnego regulują tę materię w zależności od rodzaju sprawy i formy rozstrzygnięcia. Pierwszy sposób wszczęcia postępowania, związany z załatwieniem spraw, takich jak ewidencja, rejestracja, wydanie zaświadczenia, nie jest ściśle unormowany i zwykle kończy się czynnością zaliczaną do grupy materialno-technicznych, przy czym czasami czynności te wynikają z wcześniej wydanej decyzji (na przykład rejestracja pojazdów)²³. Drugi sposób wszczęcia postępowania obejmuje załatwianie spraw w formie wydania indywidualnego aktu administracyjnego (w formie decyzji), podlegającego zaskarżeniu w postępowaniu odwoławczym i sądowno-administracyjnym. Postępowanie to charakteryzuje się większym stopniem sformalizowania, a przypisane organom administracji obowiązki, mające gwarantować realizację uprawnień stron, są bardziej sprecyzowane²⁴.

Standardy procedury wszczynania „prostych” spraw stanowią, że wniesienie sprawy kwalifikującej się do załatwienia pozytywnego może zostać przez organ od razu przyjęte, jeżeli zostaną spełnione wymagania formalne do dokonania danej czynności. Spełnienie oczekiwań strony w zakresie realizacji tych czynności będzie zatem zależało od stopnia przygotowania

23 E. Bojanowski, J. Lang: *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2001, s. 83-84.

24 Por. L. Żukowski, R. Sawuła: op. cit., s. 94-95.

organizacyjnego i kadrowego oraz posiadanych zasobów informacyjnych, umożliwiających terminowe załatwienie sprawy bez zbytecznego obciążenia strony. Objęte taką procedurą czynności mają często charakter usług świadczonych na rzecz obywateli (na przykład ewidencja ludności, ewidencja działalności gospodarczej) i w celu spełnienia ich oczekiwań powinny być łatwo dostępne. Przepisy procedury administracyjne bardziej szczegółowo standaryzują natomiast wszczęcie postępowań załatwianych w drodze decyzji administracyjnej. Wszczęcie postępowania może nastąpić na żądanie strony lub z urzędu, przy czym jeżeli przepisy przewidują wyłącznie inicjatywę strony w tym zakresie, nie można wszczęć takiego postępowania z urzędu²⁵. Poszanowanie interesu indywidualnego zapewniają na tym etapie przepisy dotyczące uprawnień stron do potwierdzenia czynności złożenia podania, a także obowiązek skutecznego zawiadomienia wszystkich stron o wszczęciu postępowania. Precyzyjne określenie terminu wszczęcia postępowania, który w sprawach wnioskowanych przez stronę przypada na datę doręczenia takiego żądania strony, zaś w wypadku spraw rozpatrywanych z urzędu – na pierwszą czynność procesową organu administracji, może z kolei determinować szybkość załatwiania spraw oraz zapobiegać przewlekłości postępowań²⁶. Z obowiązującej w postępowaniu zasady ograniczonego formalizmu oraz szczegółowych przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczących wymagań formalnych podań kierowanych do organów oraz sposobów ich wniesienia, wynika ponadto zakaz nakładania na stronę obowiązków utrudniających wniesienie sprawy lub udział w czynnościach procesowych. Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca wprowadził szereg ułatwień dla uczestników postępowania administracyjnych w zakresie chociażby wszczęcia postępowania oraz doręczeń przy zastosowaniu środków komunikacji elektronicznej. W art. 63 Kodeksu postępowania administracyjnego, oprócz tradycyjnych form wnoszenia podania, dodano możliwość wniesienia podania za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę

25 Ibidem, s. 94.

26 Por. R. Hauser: *Terminy załatwiania spraw w k.p.a. w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, „RPEiS”, nr 1/1997, s. 2 i nast. Zob. też postanowienie NSA z dnia 22 kwietnia 1981 r. SA 1089/81, ONSA 1981r. Nr 1 poz. 34.

podawczą organu administracji publicznej. Stosownie do art. 391 Kodeksu postępowania administracyjnego dopuszczono możliwość doręczenia pism w postępowaniu administracyjnych za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2013 r. poz. 1422 oraz z 2015 r. poz. 1844), ograniczając przy tym warunki do skorzystania przez stronę z tej formy komunikowania z organem administracji jedynie do złożenia podania w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej, wystąpienia do organu administracji publicznej o takie doręczenie (ze wskazaniem adresu elektronicznego), a także wyrażeniem zgody na taką formę doręczania pism²⁷. Powyższe ułatwienia wnoszenia podań i pism w postępowaniu administracyjnym niewątpliwie podnoszą standardy jakościowe załatwiania spraw obywateli w erze społeczeństwa informacyjnego.

Prawidłowa i zgodna z ideą jakości działalność administracji wymaga również stosowania przepisów rozdziału 7 *Kodeksu postępowania administracyjnego regulujących sposób załatwiania spraw*. Jednym z ważnych elementów warunkujących jakość zewnętrzną administracji publicznej jest terminowość załatwiania spraw obywateli²⁸. Przepisy dotyczące terminów ich załatwiania, w zależności od skomplikowania sprawy i konieczności prowadzenia postępowania dowodowego, mogą wydawać się wystarczające, niemniej w powiązaniu z uregulowaniami, wyłączającymi obowiązek niezwłocznego rozpatrzenia sprawy w wypadku konieczności prowadzenia postępowania wyjaśniającego, mogą powodować nieuzasadnione wydłużenie terminu załatwienia sprawy do jednego lub dwóch miesięcy, jeśli organ uzna postępowanie za skomplikowane. Sytuacja taka może mieć miejsce, gdy organ, przed którym toczy się postępowanie, mimo możliwości ustalenia niezbędnych dowodów, nie czyni tego samodzielnie, co skutkowało by wynikającym z art. 35 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego obowiązkiem niezwłocznego załatwienia sprawy, tylko wymaga bezpośrednio od strony ustalenia faktów i dostarczenia dowodów. Powoduje to

27 Art. 39¹ ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23)

28 L. Żukowski, R. Sawuła: op. cit., s. 62-63.

przeniesienie na stronę ciężaru braku sprawności organu rozpatrującego sprawę, przez co obniżona zostaje jakość zewnętrzna. Należy jednak zauważyć, że art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego przewiduje obowiązek poinformowania strony o każdym przypadku niezażalenia sprawy w terminie, z podaniem przyczyn zwłoki i wskazaniem dodatkowego terminu, a stronie przyznano możliwość egzekwowania terminowości zażalenia sprawy poprzez prawo złożenia zażalenia do organu administracji wyższego stopnia. W razie uwzględnienia zażalenia organ ten ma z kolei obowiązek wyznaczenia dodatkowego terminu oraz wyjaśnienia przyczyn i ustalenia winnych nieterminowego działania, a także podjęcia działań organizacyjnych w celu ich zapobieżenia²⁹. Dodatkowym zabezpieczeniem determinującym terminowość zażalenia sprawy jest obowiązkowa odpowiedzialność pracownika organu administracji (porządkowa lub dyscyplinarna albo inna określona przepisami prawa) w wypadku nieuzasadnionego naruszenia terminów zażalenia sprawy lub braku powiadomienia strony o przyczynach jej niezażalenia w terminie³⁰.

Ze względu na brak konkurencji administracji w zakresie wydawania decyzji administracyjnych, zachowanie standardów jakościowych postępowania administracyjnego niekiedy wymaga zastosowania szczególnych rozwiązań dopuszczalnych prawem, w szczególności sankcji administracyjnych wobec organów administracji. Przykładem takiego uregulowania jest art. 51 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 778), który przewiduje obowiązkowe wymierzenie kary pieniężnej w przypadku niewydania przez właściwy organ decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki.

Podkreślić również trzeba, że przekroczenie terminów zażalenia sprawy stwarza podstawę do wniesienia skargi na bezczynność lub przewlekłość działania administracji, przy czym wydanie decyzji po upływie terminów stwarza podstawę do jej uchylecia jeśli mogło mieć to wpływ

na wynik sprawy³¹. Zachowanie zasady szybkości postępowania. rozumianej jako prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. nie powinno jednak przeważać nad obowiązkiem organów rzetelnego rozpatrzenia sprawy i oceny dowodów na zasadach prawdy obiektywnej³². Podobny pogląd wyraził również J. Łętowski, twierdząc, że w demokratycznym państwie prawa uproszczenie procedur spowodowałoby konieczność zrezygnowania ze stosowania niektórych zasad dotyczących podejmowania decyzji indywidualnych, będących „świadectwem pryncypialnej legalności systemu administrowania”, wskutek czego postępowanie stałoby się mało demokratyczne i mniej jawne³³.

Kolejnym ważnym czynnikiem determinującym jakość decyzji, będącej wynikiem prawidłowo przeprowadzonego postępowania zgodnie z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji, jest rozprawa administracyjna, która umożliwia konfrontację materiału dowodowego pochodzącego z różnych źródeł w jednym miejscu i czasie. W praktyce organy administracji rzadko korzystają z tej instytucji, mimo że przeprowadzenie rozprawy pozwala nie tylko poznać stanowisko strony przed wydaniem rozstrzygnięcia, ale również wyjaśnić rozbieżności wynikające z materiału dowodowego. Należy zgodzić się z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 18 listopada 2015 r. sygn. I SA/Sz 909/15, który orzekł, że organ administracji publicznej jest obowiązany przeprowadzić rozprawę, gdy zapewni to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania. Ocena, czy przeprowadzenie rozprawy przyczyni się do przyspieszenia lub uproszczenia postępowania, należy do prowadzącego je organu. W ramach tej oceny organ powinien uwzględnić, że koncentracja materiału dowodowego w jednym miejscu i czasie jest z reguły czynnikiem upraszczającym i przyspieszającym postępowanie administracyjne³⁴. Zazwyczaj jednak organy rezygnują z rozprawy admi-

29 Art. 36 oraz art. 37 § 1 i 2 (Dz. U. z 2016 r., poz. 23)

30 Szerzej na temat odpowiedzialności pracowniczej w administracji publicznej Z.Du-niewska (red.) *Odpowiedzialności administracji i w administracji*, LEX 2013

31 J. Borkowski: *Moja sprawa w urzędzie*, Zielona Góra 1998, s. 87. Szerzej o orzecznictwie w zakresie bezczynności administracji R. Hauser: op. cit., s. 3. Zob. też Uchwała SN z dnia 28 września 1990 r. III CZP 33/90, OSNCP 1991 r., Nr 1 poz. 3.

32 P. Kornacki, *Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego*, Lex 2014

33 J. Łętowski: *Uproszczenie procedur w administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 1183, „Prawo” CLXXXIX, Wrocław 1992, s. 180-181.

34 Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 listopada 2015 r., sygn. I SA/Sz 909/15.

nistracyjnej, zwłaszcza kiedy zamierzają wydać decyzję niekorzystną dla strony. Nieprzeprowadzenie rozprawy, mimo takiej potrzeby i możliwości, niewątpliwie obniża jakość postępowania administracyjnego i w konsekwencji jakość decyzji administracyjnej.

Forma i treść decyzji jako standard jakości decyzji administracyjnej

Prawne standardy decyzji, odnoszące się do jej formy zewnętrznej oraz treści, dość szczegółowo regulują tę materię, przez co pozwalają zapewnić jakość w tej sferze działań administracji. Praktycznie każdy z wymienionych w art. 107 obligatoryjnych elementów decyzji, takich jak oznaczenie organu wydającego decyzję, data wydania decyzji, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, poinformowanie o prawie i trybie złożenia odwołania oraz podpis osoby upoważnionej do wydania decyzji (imię i nazwisko, stanowisko służbowe) stanowi standard niezbędny do poszanowania interesów stron biorących udział w kontaktach z organami administracji³⁵. Ważnym standardem w wypadku rozstrzygnięcia sprawy na niekorzyść strony jest obowiązek zamieszczania w decyzji uzasadnienia faktycznego, zawierającego wskazanie faktów i dowodów stanowiących podstawę decyzji, oraz uzasadnienia prawnego z przytoczeniem konkretnych przepisów. Strona postępowania może dzięki tym wymogom ocenić legalność i rzetelność działań organów administracji podczas załatwienia jej sprawy, a w konsekwencji może to wpłynąć na skorzystanie przez stronę ze środków zaskarżenia decyzji³⁶.

Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego przewidują również w sprawach toczących się przed organami administracji możliwość zawarcia przez strony ugody. Uprawnienie to, stanowiące formę rozstrzy-

gania sporów na drodze porozumienia stron, może być o wiele skuteczniejszym sposobem załatwienia danej sprawy, niż odgórne rozstrzygnięcie decyzją administracyjną. Prawne standardy w tym zakresie, ujęte w przepisach rozdziału 8 Kodeksu postępowania administracyjnego, szczegółowo określają zasady i procedurę zawierania ugody, przypisując organowi administracji obowiązek czuwania nad prawidłowym przebiegiem i legalnością tych porozumień³⁷. Taka forma załatwiania spraw świadczy o poszanowaniu przez władzę publiczną interesu indywidualnego stron postępowania oraz powoduje, że strony porozumienia rzadziej będą kwestionować wynegocjowane przez siebie rozstrzygnięcie.

Ustawodawca coraz częściej wprowadza standardy mające dodatkowo zabezpieczać jakość decyzji administracyjnych poprzez wprowadzenie dodatkowych obowiązkowych elementów decyzji, mających gwarantować osiągnięcie celu regulacji prawnych. Przykładem takich rozwiązań jest obowiązek zamieszczenia w decyzjach odmawiających udzielenia informacji publicznej informacji dotyczącej imion, nazwisk i funkcji osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie *informacji*, stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1764). W tym przypadku czynnikiem mającym determinować jakość decyzji administracyjnej jest indywidualizacja odpowiedzialności za wydanie wadliwego rozstrzygnięcia, zwłaszcza że nieudostępnienie informacji publicznej podlega odpowiedzialności karnej³⁸. Jak trafnie wskazuje M. Haczkowska „istnienie skutecznego reżimu *odpowiedzialności urzędniczej*, który jest adekwatny do szerokiego zakresu kompetencji organów administracji publicznej, to fundament sprawnego funkcjonowania państwa”³⁹. Zindywidualizowaną odpowiedzialność za wydanie rozstrzygnięcia z rażącym naruszeniem przepisów prawa wprowadza

35 j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 23.

36 L. Żukowski, R. Sawuła: op. cit., s. 156-160. Por. też wyrok NSA z dnia 10 lipca 1985 r. SA/Kr 579/85, ONSA 1985 r. Nr 2, poz. 14, wyrok NSA z dnia 30 czerwca 1983 r. I SA 178/83, ONSA 1983 r. Nr 1, poz. 51.

37 W. Dawidowicz: *Ugoda w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” nr 3/1980. Zob. też A. Wiktorowska: *Ugoda administracyjna w k.p.a.*, Organizacja – Metody – Technika, nr 8-9/1980, s. 19 i nast.

38 Art. 16 ust. 2 pkt 2 oraz art. 23 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1764).

39 M. Haczkowska [w:] *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariusza publicznego za rażące naruszenie prawa, Odpowiedzialność administracji i w administracji* (red. Z. Duniowska) LEX 2013.

przede wszystkim ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o *odpowiedzialności* majątkowej *funkcjonariuszy* publicznych za rażące naruszenie prawa, przy czym odpowiedzialność uregulowana w tej ustawie dotyczy jedynie rażącego naruszenia prawa spowodowanego zawinionym działaniem lub zaniechaniem *funkcjonariusza* publicznego⁴⁰. Ogranicza to znacznie osiągnięcie celu regulacji, jakim było stworzenia dla administracji silnych bodźców do działania zgodnego z prawem⁴¹. Dotychczas jedynie w nielicznych sprawach skutecznie udało się przypisać odpowiedzialność za zawinione rażące naruszenie prawa, co uzasadnia stanowisko o pośrednim, a nie bezpośrednim wpływie powyższych regulacji na zapewnienie jakości rozstrzygnięć administracji publicznej w indywidualnych sprawach administracyjnych.

Rozważania na temat jakości, a raczej braku jakości decyzji administracyjnych powinny również uwzględniać zjawisko świadomego wydawania decyzji administracyjnych niezgodnych z prawem, ale zgodnych z intencją strony i organu wydającego decyzję. Dotyczy to najczęściej decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o pozwoleniu na budowę, czy też tzw. decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, wydawanych w przypadku inwestycji, które według inwestora lub organu pilnie należy zrealizować, np. ze względu na ryzyko zwrotu niewykorzystanych środków zewnętrznych. Wprawdzie tego rodzaju decyzje spełniają oczekiwania adresatów, niemniej o jakości decyzji administracji nie przesądza wydanie rozstrzygnięcia korzystnego dla strony lub organu, ale rozstrzygnięcie zgodne z prawem. Wylimitowanie takich decyzji jest przy tym znacznie utrudnione, ze względu na zasadę trwałości decyzji administracyjnych określonej w art. 16 Kodeksu postępowania administracyjnego. Decyzje takie obowiązują bowiem do czasu ich uchylecia lub zmiany nową decyzją, której wydanie jest jedynym sposobem całkowitego lub częściowego pozbawienia decyzji ostatecznej jej mocy obowiązującej⁴². Osiągnięcie odpowiedniej jakości wymaga zatem skorzystania ze zwyczajnych lub nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji administracyjnych.

40 Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o *odpowiedzialności* majątkowej *funkcjonariuszy* publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz.U. z 2016 r., poz. 1169).

41 Uzasadnienie do Poselskiego projektu ustawy o szczególnych zasadach odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa ogłoszonego 7 października 2008 r., druk sejmowy nr 1407.

42 Wyrok WSA w Kielcach z 28 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 166/10

PODSUMOWANIE

Przedstawione w niniejszym artykule wyznaczniki jakości to tylko część standardów zawartych w przepisach obowiązującego prawa, mających zapewnić prawidłowość wydanych decyzji zgodnie z oczekiwaniami stron postępowania. Analiza poszczególnych unormowań procedury administracyjnej pod kątem zapewnienia jakości zewnętrznej działań organów administracji wykazała, że standardy ujęte w przepisach prawa w odpowiedni sposób zabezpieczają prawa jednostek do zapewnienia praworządności działań administracji. Wprowadzone w polskim prawie administracyjnym rozwiązania i instytucje determinują osiągnięcie jakości działań administracji zarówno na etapie postępowania, jak i rozstrzygnięć administracji. Elementem wpływającym na jakość decyzji administracji, oprócz zasad postępowania administracyjnego, jest niewątpliwie wprowadzenie odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych, niemniej dalsze zwiększenie zakresu tej odpowiedzialności może obniżyć sprawność działania administracji poprzez np. rezygnację z uproszczonych form załatwiania spraw.

BIBLIOGRAFIA

- Bentkowski S. (2006), *Normatywne wyznaczniki jakości administracji publicznej*, Katolicki Uniwersytet Lubelski w Lublinie.
- Bojanowski E. (2001), Lang J., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa, s. 83-84.
- Borkowski J. (1970), *Decyzja administracyjna*, Warszawa, s. 139-141,
- Borkowski J. (1998), *Moja sprawa w urzędzie*, Zielona Góra, s. 87.
- Buczowski J. (1999), *Podstawowe zasady prawa wyborczego [w:] Prawo konstytucyjne – Wybrane zagadnienia*, (red.) H. Zięba-Załucka, Rzeszów, s. 43.
- Dawidowicz W. (1965), *Nauka prawa administracyjnego*, Zarys wykładu t. I, Warszawa, s. 141-146.
- Dawidowicz W. (1980), *Uгода w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo”, nr 3/1980.
- Dawidowicz W. (1984), *Wstęp do nauk prawn-administracyjnych*, Warszawa, s. 83.
- Filipek J. (1997), *W sprawie uznania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 2018, „Przegląd Prawa i Administracji” XXXVIII, Wrocław, s. 45-51.
- Górczyńska T. (1978), *Rola zasad ogólnych w działaniu administracji*, „Organizacja – Metody – Technika”, nr 4/1978, s. 3.0
- Hausser R. (1997), *Terminy załatwiania spraw w k.p.a. w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, „RPEiS”, nr 1/1997, s. 2 i nast.
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W. (1956), *Polskie prawo administracyjne, część ogólna*, Warszawa, s. 320.
- Knosala E., Zacharko L., Matan A. (2000), *Nauka administracji*, Zakamycze, s. 39.
- Kornacki P. (2014), *Skarga na przewlekłość postępowania administracyjnego*, Lex 2014.
- Kruk-Ołpiński M. (1983), *Kryteria oceny działalności administracji państwowej*, Instytut Organizacji i Zarządzania Politechniki Wrocławskiej, raport serii PPE, nr 20, Wrocław s. 63-64.
- Kuta T. (1992), *Funkcje współczesnej administracji i sposoby jej realizacji*, Wrocław, s. 12.
- Leoński Z. (1999), *Nauka administracji*, Warszawa, s. 21, 26-27
- Łętowski J., Strachowski S., Szreniawski J., Taras W. (1993),
Wróbel A: *Nauka administracji – wybrane zagadnienia*, Lublin, s. 50.
- Łętowski J. *Uproszczenie procedur w administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 1183, „Prawo”
- Łukasiewicz J. (1990), *Prawne uwarunkowania skuteczności administracji publicznej*, Lublin, s. 168.
- Moszoro M., Obluski A., Posern-Zielińska M., Turowski B., Wójcik M., Wysocki S. (2002): *Efektywne Metody Zarządzania w Administracji Publicznej*, Warszawa, s. 14-18.
- Ochendowski E. (2002), *Prawo Administracyjne – część ogólna*, Toruń, s. 159.
- Starościk J. (1970), *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1970
- Wiktorowska A. (1980), *Uгода administracyjna w k.p.a.*, Organizacja – Metody – Technika, nr 8-9/1980,
- Witkowski Z. (2000), *Prawo konstytucyjne*, Toruń, s. 73.
- Wróblewski J. (1965), *Prawo obowiązujące a ogólne zasady prawa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”, „Nauki Humanistyczno-Społeczne”, Seria I Zeszyt 42, „Prawo”, Łódź, s. 24.
- Ziemski K. (2003), *Formy prawne działania administracji publicznej [w:] Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, (red.) J. Posłuszny, Przemysł, s. 150 i nast.
- Zimmermann J. (1981), *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa, s. 60 i nast.
- Żukowski L., Sawuła R. (2004), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa, s. 51-66.

Zasady techniki prawodawczej a wydawanie uchwał przez jednostki samorządu terytorialnego - zagadnienia wybrane

Principles of the legislative technique and promulgation
of resolutions by local and regional government bodies
- selected problems

STRESZCZENIE

W ramach niniejszego artykułu, analizie poddano wybrane zasady techniki prawodawczej w kontekście uchwał podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Po wyjaśnieniu podstawowych różnic pomiędzy aktami prawa miejscowego a uchwałami mającymi charakter wewnętrznie obowiązujący, swoją uwagę skupiłem na przedstawieniu sporów doktrynalnych w zakresie przyjęcia bądź odrzucenia tezy, iż rozporządzenie w sprawie zasad techniki prawodawczej powinno być bezwzględnie przestrzegane podczas stanowienia aktów prawa miejscowego. Moje zdanie w tej kwestii jest tożsame z tymi poglądami doktryny, które ową obligatoryjność stosowania tego aktu odrzucają, co jednocześnie nie kłóci się z uznaniem zasadności stosowania przez organy samorządu terytorialnego reguł ujętych w tym rozporządzeniu, jako zasad stanowienia „dobrego prawa”. Następnie przechodzę do opisanía ostatnich istotnych zmian, jakie wystąpiły w treści interesującego nas rozporządzenia. W podsumowaniu

zwracam uwagę na konieczność bezwzględnego uregulowania w ustawie zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego, co w konsekwencji wyeliminuje znaczną część błędów, jakie popełniają prawodawcy lokalni nie tylko podczas przygotowywania uchwał o charakterze powszechnie obowiązujących, ale i uchwał, które takiej cechy nie posiadają.

W niniejszym artykule postaram się krótko scharakteryzować kwestie związane z zasadami techniki prawodawczej w kontekście zasad i trybu wydawania uchwał w jednostkach samorządu terytorialnego. Analizie zostaną poddane m.in. wybrane paragrafy Obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283). W odrębnym podpunkcie krótko przedstawię zmiany, jakie w 2016 r. zostały wprowadzone do owego rozporządzenia i spróbuję odpowiedzieć na pytanie, czy mają one istotny wpływ na samorządową legislację.

W tytule celowo użyłem wyrażenia „wydawanie uchwał”, a nie „wydawanie aktów prawa miejscowego”. Uważam bowiem, że uregulowane w powyższym rozporządzeniu „Zasady techniki prawodawczej” powinny być wykorzystywane przez prawodawców lokalnych nie tylko do przygotowywania uchwał, które aktami prawa miejscowego są, ale i do tych aktów, które takiego przymiotu nie posiadają. Nie możemy bowiem zapomnieć, iż analizowane rozporządzenie zawiera również regulacje odnoszące się do zasad prawodawczych wykorzystywanych w aktach wewnętrznie obowiązujących.

ABSTRACT

The article presents an analysis of selected principles of legislative techniques in the context of resolutions promulgated by local and regional government bodies. In the first part of the article, the basic differences between acts of local law and resolutions that are internally applicable are explained; later, the article focuses on presentation of doctrine disputes related to the proposition that a resolution on the principles of the legislative technique should be absolutely observed when making local laws. My

opinion in this regard matches those views of the doctrine that reject obligatory nature of such resolutions, which is not in conflict with acceptance of reasonability of application by local and regional government bodies of rules set forth in such resolutions as rules of “good law-making” rules. The next part of the article describes the most recent changes in the context of regulations in question. The conclusion of the article emphasizes the need for absolute statutory regulation of the principles and procedure of promulgation of acts of local law, which will eliminate a significant part of the errors made by local law-makers when preparing not only universally applicable resolutions but also other types of resolutions.

SŁOWA KLUCZOWE: *uchwała, akt, techniki prawodawcze, samorząd terytorialny, prawo miejscowe*
KEYWORDS: *resolution, act, legislative techniques, local and regional government, local law*

ZAGADNIENIA WSTĘPNE

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.) w art. 87 ust. 2 wskazuje, iż akty prawa miejscowego są źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Polsce. Oczywiście akty te obowiązują na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Co więcej, na obszarze nie tylko powiatu, ale także gminy lub województwa ich moc prawna jest taka, jak moc ustaw czy też rozporządzeń (Prażmo-Nowomiejska, Stobiecki, 2001, s. 6). Przypomnę, iż obok aktów prawa miejscowego do źródeł powszechnie obowiązującego prawa w Polsce zaliczamy: konstytucje, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (Bałaban, 1997, s. 33-43; Rymarz, 1999, s. 3).

Podstawą do stanowienia prawa w gminie, powiecie i województwie jest przede wszystkim art. 94 Konstytucji RP, który stanowi: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania prawa miejscowego określa ustawa”. Jak widać,

cytowany przepis nie odnosi się do wszystkich uchwał podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach, a jedynie do tych, które są aktami powszechnie obowiązującymi. Tym samym inne uchwały podejmowane przez te organy (a jest ich powyżej 80%) są jedynie aktami wewnątrznie obowiązującymi i odnoszą się do jednostek podporządkowanych i funkcjonujących w ramach konkretnej jednostki samorządu terytorialnego.

Jak więc odróżnić tzw. zwykłą uchwałę od uchwały, która jest aktem powszechnie obowiązującym? Okazuje się, że często nie jest to proste zadanie. Dzieje się tak dlatego, iż w żadnym dotąd wydanym akcie prawnym nie zamieszczono definicji aktu prawa miejscowego. Możemy jedynie podjąć próbę jego zdefiniowania przede wszystkim poprzez wskazanie cech charakterystycznych, dzięki którym będziemy mogli odróżnić prawo miejscowe od innych aktów prawotwórczych, od tzw. zwykłych uchwał. Są to cechy następujące:

1. Działanie prawa miejscowego ogranicza się do obszaru, na którym organem uprawnionym do stanowienia prawa miejscowego jest głównie rada lub sejmik.
2. Adresat norm prawa miejscowego nie tylko nie jest, ale i nie może być konkretnie określony, co stwarza możliwość normowania postępowania różnych i nieokreślonych kategorii adresatów. Są to m.in. mieszkańcy danego powiatu (gminy), przedsiębiorcy działający na jego terenie oraz osoby, które nie są członkami danej wspólnoty samorządowej, ale czasowo znajdują się na danym terytorium (np. turyści).
3. Akty prawa miejscowego są ściśle powiązane z ustawą. Nie możemy przecież zapomnieć, że prawo miejscowe to prawo podustawowe, które jest stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji RP).
4. Są to normy wielokrotnego zastosowania, co odróżnia je od aktów administracyjnych.
5. Akty prawa miejscowego mogą, ale nie muszą być poparte przymusem państwa. Oczywiście środki przymusu, charakteryzujące się różnym stopniem dolegliwości, zostały określone przez ustawodawcę w ustawach szczególnych.

6. W aspekcie podmiotowym prawem miejscowym możemy nazwać tylko takie prawo, które jest stanowione przez podmioty niebędące organami centralnymi, pochodzącymi od organów samorządu terytorialnego (np. od rady gminy, powiatu), wojewodów i organów administracji rządowej niezespolonej.
7. Akty prawa miejscowego, jak stanowi Konstytucja w art. 88 ust. 1 i 2, wchodzi w życie po ich ogłoszeniu. Dziennikiem urzędowym, w którym ogłasza się te akty, jest Wojewódzki Dziennik Urzędowy.
8. Wszystkie akty prawa miejscowego po ich uchwaleniu muszą być przekazane organowi nadzoru właściwemu ze względu na przedmiot regulacji danego aktu (Prażmo-Nowomiejska, Stobiecki, 2001, s. 9-10; Dąbek, 2004, s. 31; Ciapała, 2000, s. 35-39; Cz. Malisz, 2001, s. 20-23; Jagielski, 1986, s. 7-13).
Jak można więc zdefiniować uchwałę?

Uchwała organu stanowiącego jest formą działania organu kolegialnego, którego wynikiem jest akt woli rady podjęty w trakcie jego posiedzenia (sesji), w drodze głosowania, zmierzający z reguły do rozstrzygnięcia określonej sprawy publicznej będącej przedmiotem obrad, najczęściej ze skutkiem wiążącym (Szewc, Szewc, 1999, s. 48-49; Bułajewski, 2012, s. 112-120).

Oczywiście także zwykła uchwała niebędąca aktem prawa miejscowego posiada większość cech charakterystycznych dla uchwały będącej aktem prawa miejscowego. Musimy pamiętać, że zarówno uchwała wewnątrznie, jak i powszechnie obowiązująca jest aktem normatywnym.

Zasady techniki prawodawczej w procesie tworzenia uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego

Punktem wyjścia prowadzonych w tym miejscu rozważań jest stwierdzenie, że w obecnym stanie prawnym nie obowiązuje jakakolwiek regulacja ustalająca precyzyjnie i kompleksowo zasady i tryb podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Uregulowanie tej materii w ustawach samorządowych jest na tyle fragmentaryczne, że nie daje dostatecznego obrazu zasad tworzenia prawa przez samorząd terytorialny.

Jeżeli więc chcemy określić zasady techniki uchwałodawczej, jakie powinny mieć zastosowanie w jednostkach samorządu terytorialnego, powinniśmy posilkować się aktami prawnymi rangi podustawowej, a głównie przepisami Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Niestety i to rozporządzenie nie rozwiewa wszystkich wątpliwości, albowiem nie zawiera odrębnego uregulowania, które dotyczyłoby zasad techniki prawodawczej stanowienia aktów prawa miejscowego, a jedynie ogólne sformułowania odsyłające do rozdziałów, które odnoszą się do aktów wewnętrznych, wykonawczych czy też ustaw. Treść tego sformułowania wyrażona w § 143 ww. rozporządzenia jest następująca: „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych – również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej”.

Oczywiście – jak to już wskazałem we wstępie – zasady uregulowane w powyższym rozporządzeniu (choć bardzo niedoskonałym) powinny być stosowane przez prawodawców lokalnych przy przygotowywaniu wszystkich uchwał, a nie tylko tych, które są uchwałami powszechnie obowiązującymi. Sformułowanie „powinny być stosowane” nie oznacza jednak obowiązku, od którego uzależniona jest legalność aktu normatywnego stanowionego przez organ jednostki samorządu terytorialnego.

Także Sławomira Wronkowska zastanawia się m.in., czy zasady techniki prawodawczej są wiążące we wszystkich stadiach procesu prawodawczego. Po długich rozważaniach udziela odpowiedzi pozytywnej (Wronkowska, 2004, s. 16-17).

Różne są także poglądy na temat sankcji, jakie grożą prawodawcy (w naszym wypadku prawodawcy lokalnemu) za naruszenie w trakcie procesu uchwałodawczego wyżej wymienionych zasad. I tak, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego sprowadza się najczęściej do wniosku, iż naruszenie zasad techniki prawodawczej nie powoduje zazwyczaj sankcji w postaci nieważności aktu, a jedynie prowadzi do sytuacji, w której mamy do czynienia z aktem gorszej jakości. Przykładowo, Trybunał w wyroku z dnia 21 stycznia 1997 r., stwierdził, iż „naruszenie Zasad techniki prawodawczej (które nie są aktem o randze ustawowej) tylko w wyjątkowych wypadkach może uzasadniać uznanie niekonstytucyjności badanej normy z uwagi na

naruszenie procedury jej stanowienia” (sygn. K 18/96). Przeciwnie stanowisko wyraża w licznych orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny, który stwierdził, iż „Zasady techniki prawodawczej” są aktem prawnie wiążącym, a ponadto mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Tym samym naruszenie podstawowych zasad techniki prawodawczej prowadzi zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego do uznania aktu prawa miejscowego za akt nielegalny (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2001 r., sygn. akt V SA 150/01 – Lex nr 78960).

Zdaniem Wojciecha Białończyka, omawiane tu zasady wiążą prawodawcę lokalnego w kwestii przygotowania aktu prawa miejscowego. Twierdzi on, iż decyzja ustawodawcy o upoważnieniu i zobligowaniu Prezesa Rady Ministrów do ustalenia zasad techniki prawodawczej i uregulowania w nich również zasad tworzenia przepisów aktów prawa miejscowego znajduje uzasadnienie w treści art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym działalność samorządu terytorialnego podlega kontroli z punktu widzenia legalności i to m.in. wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Jednym z przejawów owej działalności jest właśnie stanowienie aktów prawa miejscowego, a przepisy rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” są jednym z narzędzi pozwalającym na sprawowanie nadzoru (Białończyk, 2015, s. 33).

Tak jak już wspomniałem, analizowane rozporządzenie nie jest aktem idealnym i budzi obecnie wiele zastrzeżeń, także w kontekście jego stosowania podczas procesu tworzenia aktów prawa miejscowego. Przykładowo D. Dąbek zauważyła, że samo umiejscowienie działu VII rozporządzenia zaraz po aktach wewnętrznych nie jest wynikiem logicznego rozumowania, gdyż sugeruje nam, iż akty prawa miejscowego należy traktować jak akty prawa wewnętrzne, co także moim zdaniem jest wielkim nieporozumieniem (Dąbek, 2007, s. 205-206). Co więcej, § 143 rozporządzenia zobowiązuje wprost prawodawców lokalnych do odpowiedniego stosowania w pierwszym rzędzie zasad dotyczących aktów wewnętrznych, a dopiero w dalszej kolejności zasad dotyczących aktów wykonawczych oraz ustaw. Ponadto – zgodnie z analizowanym rozporządzeniem – prawodawca lokalny, tworząc prawo miejscowe powszechnie obowiązujące, powinien posilkować się regulacjami cząstkowymi i to zarówno tymi, które odnoszą się do prawa wewnętrznie obowiązującego, jak i do prawa powszechnie obowiązującego. Takie postępo-

wanie prowadzi często do sytuacji, w której prawodawca lokalny jest zmuszony zastosować dwa wykluczające się paragrafy tego, moim zdaniem, niezbyt udanego rozporządzenia. Przykładowo § 143 rozstrzyga, jakie przepisy mają zastosowanie do aktów prawa miejscowego, przy czym nie wskazuje działu III „Tekst jednolity”, chociaż § 110 zawarty w tym dziale stanowi: „Zasady wyrażone w niniejszym dziale stosuje się odpowiednio do tekstów jednolitych aktów normatywnych innych niż ustawa”. Tym samym należy przyjąć, iż na podstawie tego paragrafu także organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego uprawnione są do wydania tekstu jednolitego uchwały.

Osobiście uważam, iż rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” nie jest dla prawodawców lokalnych aktem wiążącym, a jedynie aktem o charakterze pomocniczym wykorzystywanym przy konstruowaniu aktów prawa miejscowego. Jak już wspominałem, nie jest rozporządzeniem idealnym, jednakże jak dotąd jedynym w miarę kompleksowym, w którym zawarty został zbiór reguł, jakie powinny być przestrzegane podczas stanowienia również aktów prawa miejscowego. Analiza jego przepisów pozwala uchwycić podstawowe kwestie niezbędne do prawidłowego sformułowania projektu uchwały.

Na co więc chciałbym zwrócić szczególną uwagę, analizując to rozporządzenie i jakie reguły zawarte w tym akcie są moim zdaniem niezbędne do zastosowania, abyśmy mieli do czynienia z prawidłowo skonstruowaną i sformułowaną uchwałą?

Akty prawa miejscowego należy opracowywać według tych samych reguł, co inne akty normatywne o charakterze powszechnie obowiązującym. W szczególności z przepisów rozporządzenia wynikają: wymagania, jakie muszą spełniać tytuły aktów prawa miejscowego, zasady budowy norm miejscowych, umiejscowienie przepisów merytorycznych oraz ich systematyzacja, rozstrzygnięcia problemów intertemporalnych, układ i postanowienia przepisów przejściowych, dostosowujących i końcowych. Ponadto w stosunku do aktów prawa miejscowego o charakterze porządkowym, które zawierają przepisy karne, należy stosować reguły zgodnie z przepisami zawartymi w rozdziale 9 rozporządzenia.

Oczywiście ogromna większość reguł zawartych w tym akcie wykonawczym powinna moim zdaniem mieć zastosowanie również do uchwał, które aktami prawa miejscowego nie są.

Najważniejsze reguły co do treści uchwały:

1. Przystępując do opracowania projektu uchwały, należy na wstępie zastanowić się, czy istnieje rzeczywista potrzeba wydania nowego przepisu oraz czy dana kwestia nie jest już uregulowana we wcześniejszej uchwale lub akcie prawnym o randze ustawy.
2. Formułując treść uchwały, musimy pamiętać o przestrzeganiu pewnych zasad redagowania aktów prawnych:
 - a. redakcja przepisów uchwały powinna być zwięzła, syntetyczna, poprawna pod względem językowym;
 - b. konieczne jest stosowanie jednakowych wyrazów i terminów prawnych na oznaczenie jednakowych pojęć;
 - c. w uchwale należy posługiwać się przede wszystkim pojęciami, które zostały przyjęte w aktach o charakterze zasadniczym, np. kodeksach czy ustawach;
 - d. warto unikać określeń specjalistycznych niebędących w powszechnym użyciu, zapożyczeń obcojęzycznych, nowo utworzonych pojęć lub struktur językowych, chyba że w dotychczasowym słownictwie polskim nie ma odpowiedniego określenia (Korczak, 2000, s. 64);
 - e. jeżeli istnieje niebezpieczeństwo różnego pojmowania danego wyrazu, to należy go objaśnić;
 - f. zdania w tekście aktu prawnego powinny być budowane zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego, niewskazane są długie zdania złożone z kilkoma zdaniami podrzędnymi.
3. Opracowując uchwałę, należałoby w sposób wyczerpujący uregulować daną dziedzinę. Niedopuszczalne jest pozostawianie poza jej zakresem istotnych fragmentów.
4. Rozstrzygnięcia zawarte w uchwale powinny być tak skonstruowane, aby od przyjętych w niej zasad regulacji nie trzeba było wprowadzać licznych wyjątków. Należy ściśle trzymać się zakresu przedmiotowego i podmiotowego uchwały po to, by nie regulować spraw niemieszczących się w owym zakresie.
5. Uchwała nie powinna powtarzać przepisów zamieszczonych już w innych uchwałach lub ustawach. Uchwałodawca jest więc

zobowiązany do wcześniejszego ustalenia, w jakim zakresie i na jakich zasadach sprawa jest już uregulowana i czy jest jeszcze możliwa i dopuszczalna zmiana obowiązujących przepisów. Dlatego uchwała organu stanowiącego nie może zmieniać przepisów normujących sprawy, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego. Nie ma ona także prawa do zmiany norm w sytuacji, gdy nie jest upoważnionym do tego organem (por. np.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu z dnia 26 sierpnia 1993 r., SA/Wr 780/93, ONSA 1994, nr 3, poz. 124; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu z dnia 21 września 1993 r., SA/Wr 1058/93, ONSA 1995, nr 1, poz. 8; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu z dnia 19 kwietnia 1994 r., SA/Wr 155/94, ONSA 1995, nr 2, poz. 76).

Najważniejsze reguły, co do formy uchwały

Z prawidłowo sporządzoną uchwałą mamy do czynienia wtedy, gdy czyni ona zadość określonym wymaganiom formalnym. Na bazie przepisów rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” możemy wskazać, iż uchwała organu stanowiąco-kontrolnego jednostki samorządu terytorialnego powinna zawierać następujące elementy:

1. część nagłówkową;
2. podstawę prawną uchwały;
3. wskazanie projektodawcy;
4. przepisy merytoryczne;
5. określenie organu odpowiedzialnego za wykonanie uchwały i złożenie sprawozdania po jej wykonaniu;
6. przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe;
7. podpis przewodniczącego rady;
8. uzasadnienie.

Formatowanie przepisów uchwały

Podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf (§). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. W celu systematyzacji przepisów uchwały paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne. Paragrafy grupuje się w rozdziały, a rozdziały grupuje się w działy. W uchwale wyjątkowo

można wprowadzić dodatkowo oddziały – jako jednostki systematyzacyjne niższego stopnia niż rozdział.

Typowe środki techniki prawodawczej

Przykładowe środki techniki prawodawczej, które mają zastosowanie również podczas przygotowywania uchwał przez organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego:

- a. redakcja przepisów uchwały powinna być: zwięzła, syntetyczna, poprawna;
- b. jeżeli adresatem normy jest osoba fizyczna, to określamy ją zwrotem „kto”;
- c. jeżeli zakres określenia osoby fizycznej jest węższy, to używamy odpowiedniego określenia rodzajowego, np. „pracownik samorządowy”, „właściciel nieruchomości”;
- d. jeżeli norma skierowana jest do innej osoby niż fizyczna, to wskazujemy nazwę własną lub rodzajową;
- e. jeżeli w uchwale używamy wielokrotnie danego sformułowania, możemy stosować skróty tych sformułowań.

Oczywiście powyższe reguły stanowią jedynie skromny wycinek wszystkich reguł, jakie zostały unormowane w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, mających zastosowanie podczas przygotowywania tak aktów prawa miejscowego, jak i innych aktów normatywnych, które aktami prawa miejscowego nie są.

Nowelizacja rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „zasad techniki prawodawczej”

W ramach tego punktu, chciałbym krótko odnieść się do ostatniej nowelizacji rozporządzenia, jaka miała miejsce 5 listopada 2015 r. Nowe przepisy weszły w życie 1 marca 2016 r. Oczywiście przedmiotem mojego zainteresowania będą jedynie te paragrafy, który mają większy wpływ na techniki prawodawcze podczas przygotowywania aktów prawa miejscowego czy też zwykłych uchwał.

Rozporządzenie modyfikuje niektóre dyrektywy techniki prawodawczej, głównie w zakresie przepisów karnych, przejściowych, dostosowu-

jących i końcowych projektu ustawy, zmiany ustawy, typowych środków techniki prawodawczej, a także tekstu jednolitego aktu normatywnego. Wprowadza też nową kategorię przepisów ustawowych – przepisy epizodyczne oraz nowy rodzaj przepisów merytorycznych ustawy – przepisy o karach pieniężnych. Dokonuje także niewielkich zmian zasad techniki prawodawczej w związku z wprowadzeniem od dnia 1 stycznia 2012 r. nowych zasad ogłaszania aktów normatywnych (chodzi przede wszystkim o wprowadzenie zasady ogłaszania aktu normatywnego w formie dokumentu elektronicznego).

Zmiany wprowadzone przez powyższą nowelizację analizowanego rozporządzenia, obejmują m.in.:

„wprowadzenie zasady, zgodnie z którą unikać należy posługiwania się określeniami specjalistycznymi, o ile ich użycie nie jest powodowane zapewnieniem należytej precyzji tekstu (§ 8 ust. 2 pkt 1 ZTP);

- wskazanie, jakie wymagania powinno spełniać uzasadnienie projektu ustawy (§ 12 ZTP);
- uporządkowanie sposobu zamieszczania odnośników w ustawach wdrażających postanowienia aktów normatywnych ustanowionych przez instytucje Unii Europejskiej (§ 19a i § 19b ZTP);
- rezygnację z posługiwania się podwójnym nazewnictwem odnoszącym się do przepisów ustrojowych oraz przepisów proceduralnych (§ 24 ZTP) oraz uzupełnienie zakresu regulacji przepisów ustrojowych oraz proceduralnych (§ 26 i 27 ZTP);
- dodanie rozdziału 4a w dziale I ZTP, określającego przedmiot regulacji nowej kategorii przepisów – przepisów epizodycznych oraz dokonanie umiejscowienia tych przepisów w systematyce ustawy (przepisy epizodyczne zamieszczać należy po przepisach zmieniających, a przed przepisami przejściowymi i dostosowującymi, § 15 pkt 3a ZTP);
- modyfikację brzmienia przepisów zachowujących w mocy dotychczasowy akt wykonawczy, m.in. zastąpiono sformułowania „do czasu wydania” sformułowaniem „do dnia wejścia w życie” przepisów wykonawczych (§ 33 ust. 1 ZTP);
- wskazanie, że w przepisach dostosowujących reguluje się sprawy

związane z dostosowaniem do nowej albo znowelizowanej ustawy jej adresatów, w tym organów lub instytucji (§ 35 ust. 1 ZTP);

- zmianę brzmienia § 41 ust. 2 ZTP, który obecnie wskazuje, że jeżeli wyjątkowo zachowuje się moc obowiązująca niektórych przepisów uchylanej ustawy, wyraża się to zwrotem: „Traci moc ustawa... (tytuł ustawy)”, a następnie wyczerpująco wymienia się przepisy, które pozostają w mocy; nowe brzmienie § 41 ust. 2 ZTP wskazuje, że w takiej sytuacji w ustawie zamieszcza się przepis zmieniający, w którym wyczerpująco wymienia się uchylane jednostki systematyzacyjne ustawy lub jej przepisy, wyrażając to zwrotem: „W ustawie... (tytuł ustawy) uchyla się...”;
- dopuszczenie odstępstwa od zasady, zgodnie z którą ustawa powinna wchodzić w życie w całości w jednym terminie, gdy różnicowanie terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy będzie niezbędne do zrealizowania celu ustawy oraz nie narusza jej spójności; możliwe będzie również wyrażenie w odrębnym przepisie nakazu stosowania danej instytucji prawnej do określonych zdarzeń lub stanów rzeczy zaistniałych lub powstałych od określonego dnia (§ 41 ust. 2 i 3 ZTP);
- wprowadzenie nowych schematów przepisów o wejściu w życie ustawy, w tym m.in. przepisu o wejściu w życie ustawy przy jednoczesnym występowaniu sytuacji różnicowania terminu wejścia w życie jej niektórych przepisów (§ 45 ust. 1 ZTP);
- wprowadzenie zasady, zgodnie z którą wejścia w życie ustawy albo jej poszczególnych przepisów nie uzależnia się od wystąpienia zdarzenia przyszłego, chyba że jest to konieczne ze względu na zakres regulacji ustawy albo jej poszczególnych przepisów, a termin wystąpienia zdarzenia przyszłego można ustalić w sposób niebudzący wątpliwości i zostanie on urzędowo podany do wiadomości publicznej; ustawa powinna określać formę urzędowego podania do wiadomości publicznej wskazanego terminu (§ 46 ZTP);
- wprowadzenie podwójnego tiret jako najniższej jednostki redakcyjnej ustawy (§ 56 ust. 4 ZTP);

- wprowadzenie zasady, zgodnie z którą w przypadku innych niż opinia form współuczestniczenia w wydawaniu rozporządzeń, podmiotem współuczestniczącym może być jedynie organ posiadający prawo wydawania rozporządzeń (§ 74 ust. 2 ZTP);
- dopuszczenie odsyłania w przepisie karnym do nakazów albo zakazów zawartych w dających się bezpośrednio stosować postanowieniach aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe (§ 75 ZTP);
- wprowadzenie przepisów o karach pieniężnych jako odrębnego rodzaju przepisów merytorycznych ustawy oraz określenie przedmiotu regulacji tych przepisów, jak również zasad umiejscawiania ich w akcie; ponadto określono dyrektywy formułowania przepisu o karze pieniężnej (§ 81a ZTP).
- utrzymanie zasady, zgodnie z którą zmieniany przepis ustawy przytacza się w pełnym nowym brzmieniu, przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że jeżeli zmiana przepisu ustawy polega na zastąpieniu w nim, dodaniu lub skreśleniu niektórych wyrazów lub znaków interpunkcyjnych, a sprzyja to wyrażeniu intencji prawodawcy w sposób zrozumiały dla adresatów, można nie przytaczać jego pełnego nowego brzmienia, lecz wówczas należy jednoznacznie wskazać dokonaną zmianę (§ 87 ust. 1 ZTP);
- wprowadzenie zasady, zgodnie z którą w celu systematyzacji przepisów rozporządzenia paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne (§ 124a ust. 1 ZTP); zgodnie z nowymi przepisami paragrafy grupuje się w rozdziały, a rozdziały grupuje się w działy, a ponadto wprowadzić można dodatkowo oddziały jako jednostki systematyzacyjne niższego stopnia niż rozdział (§ 124a ust. 2 i 3 ZTP);
- wprowadzenie zmian do zasad odnoszących się do projektów aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym (m.in. wprowadzenie zasady odpowiedniego stosowania do projektów uchwał i zarządzeń, podobnie jak w przypadku projektów rozporządzeń, zasad wyrażonych w rozdz. 1 działku I ZTP);
- wprowadzenie zasady odpowiedniego stosowania do projektów

aktów prawa miejscowego zasad wyrażonych w rozdz. 1 działku I, a do przepisów porządkowych – również w rozdz. 9 działku I, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej (§ 143 ZTP);

- wprowadzenie możliwości znowelizowania, w razie potrzeby, odnośnika do tytułu albo przepisu (stosować należy przy tym odpowiednio zasady wyrażone w dziale II ZTP);
- ustanowienie skrótów dla Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej („Dz. Urz. UE”), Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej Polskie wydanie specjalne („Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne”) oraz Dziennika Urzędowego Wspólnot Europejskich („Dz. Urz. WE”)” (podaję za Bochentyn, 2016, [online] <www.lex.pl/czytaj/-/artykul/wazne-zmiany-w-zasadach-techniki-prawodawczej>).

Oczywiście nawet ta dosyć obszerna nowelizacja nie zmienia zbyt wiele, jeżeli chodzi o techniki prawodawcze wykorzystywane przez prawodawców lokalnych, którzy jak mieli, tak mają ogromne problemy z przygotowaniem nie tylko aktów prawa miejscowego, ale i zwykłych uchwał.

PRÓBA PODSUMOWANIA

W ramach niniejszego artykułu zostały krótko scharakteryzowane wybrane reguły prawodawcze w kontekście uchwał podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Moim zdaniem rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” jest aktem niewiążącym w sensie normatywnym organy samorządu terytorialnego w procesie stanowienia prawa, zarówno jeżeli chodzi o stanowienie aktów o mocy powszechnie obowiązującej, jak i prawa wewnętrznego. Oczywiście takie stwierdzenie nie kłóci się z uznaniem zasadności stosowania przez organy samorządu terytorialnego reguł ujętych w tym rozporządzeniu jako zasad stanowienia „dobrego prawa” (Stębel, 2016, [online] <<https://administracja.mac.gov.pl/download/58/15655/90DOR.doc>>).

Duża część doktryny ma zdanie odrębne i nie zgadza się z poglądem kwestionującym obowiązek stosowania analizowanego w niniejszym artykule rozporządzenia (Białończyk, 2015, s. 29-40).

Moim zdaniem źródłem wielu nieporozumień jest fakt zignorowania przez ustawodawcę treści art. 94 Konstytucji RP, który to zobowiązuje go do bezwzględnego określenia w formie ustawy zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego. Regulacje zawarte m.in. w samorządowych ustawach ustrojowych nie są w tym względzie wystarczające. Akty te regulują w sposób ogólny podstawowe zasady stanowienia przez organy jednostek samorządu terytorialnego źródeł prawa powszechnie obowiązującego, określając podstawę prawną tworzenia tych aktów, ich rodzaje, formę, organy właściwe do ich wydawania oraz zasady ich ogłaszania. Niestety, ogólne przepisy, z których niewiele wynika, zawarte w wyodrębnionych rozdziałach samorządowych ustaw ustrojowych, by mogły być prawidłowo zinterpretowane, niemal zawsze zmuszają do skonfrontowania ich z orzeczeniami sądów administracyjnych. Co więcej, działalność uchwałodawcza jednostek samorządu terytorialnego w chwili obecnej nie jest oparta na jednolitych zasadach. Nie powinno być zgody na różnicowanie zasad tworzenia prawa miejscowego w zależności od tego, z jaką jednostką samorządu terytorialnego mamy do czynienia.

Brak kompleksowej i wyczerpującej regulacji problematyki samorządowego prawa miejscowego zmusza lokalnego prawodawcę do częstego odwoływania się do norm zamieszczonych zarówno w samej Konstytucji RP, jak i w innych aktach prawnych, np. w statutach jednostek samorządu terytorialnego. Uważam, że takie działania są nie do przyjęcia (Bułajewski, 2010, s. 69-72).

BIBLIOGRAFIA

- Balaban A., (1997) *Źródła prawa w Polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5, ISSN 1230-5502.
- Białończyk W., (2015) *Stosowanie zasad techniki prawodawczej do aktów prawa miejscowego – wybrane zagadnienia*, W: B. Jaworska-Dębska (red.), *Dobre prawo – sprawne rządzenie*, Łódź.
- Bochentyn A., (2016) [online] www.lex.pl/czytaj/-/artykul/wazne-zmiany-w-zasadach-techniki-prawodawczej.
- Bułajewski S., (2010) *Konstytucyjny obowiązek ustawowego określenia zasad i trybu stanowienia aktów prawa miejscowego – czy spełniony?*, W: S. Bożyk, A. Jamrós (red.), *Konstytucja, ustroj polityczny, system organów państwowych. Prace ofiarowane Profesorowi Marianowi Grzybowskiemu*, Białystok, ISBN 978-83-89620-86-6.
- Bułajewski S., (2012) *Rada gminy jako organ stanowiący*, W: M. Chmaj (red.), *Status prawny rady gminy*, Warszawa 2012, ISBN: 978-83-7641-596-3.
- Ciapała J., (2000) *Powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3.
- Dąbek D., (2004) *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz – Kraków, ISBN: 83-89073-41-2.
- Dąbek D., (2007) *Prawo miejscowe*, Warszawa, ISBN: 978-8375260878
- Jagielski J., (1986) *Prawo miejscowe*, „Organizacja – Metody – Technika” 1986.
- Korczak J., (2000) *Statuty jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 5, ISSN 0867-4973
- Malisz E. Cz., (2001) *Samorządowe prawo miejscowe – praktyczny komentarz*, Zielona Góra.
- Prażmo-Nowomiejska R., Stobiecki E., (2001) *Prawo miejscowe w III Rzeczypospolitej Polskiej*, „Radca Prawny”.
- Rymarz F., (1999) *Problem prawa miejscowego jako przedmiot skargi konstytucyjnej*, „Przegląd Sądowy”, nr 5.
- Stębelki M., (2016) *Opinia prawna nt. Czy uchwała budżetowa gminy musi być stanowiona z poszanowaniem rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, [online] <<https://administracja.mac.gov.pl/download/58/15655/90DOR.doc>>.
- Szewc A., Szewc T., (1999) *Uchwałodawcza działalność organów samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Wrótkowska S., (2004) *O meandrach skuteczności nowych zasad techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 4(44).

Akty normatywne i orzeczenia

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
(Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 stycznia 1997 r., sygn. K 18/96.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2001 r., sygn. akt V SA 150/01 (Lex nr 78960).

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 19 kwietnia 1994 r., SA/Wr 155/94, ONSA 1995, nr 2, poz. 76.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 26 sierpnia 1993 r., SA/Wr 780/93, ONSA 1994, nr 3, poz. 124.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 21 września 1993 r., SA/Wr 1058/93, ONSA 1995, nr 1, poz. 8.

dr inż. Paweł Chodak

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie

Ochrona danych osobowych w świetle uprawnień Koordynatora Służb Specjalnych i zapisów ustawy antyterrorystycznej

Personal data protection in the light of the powers
of the coordinator of special services
and the provisions of anti-terror law

ABSTRACT

The Personal Data Protection has been guaranteed in Polish Constitution in article number 47 – everyone has the right to protection of private and family life, honour and good reputation and to make decisions about his personal life. In addition, art. 51 in Polish Constitution guarantees the rights of others, in particular, that no one may be obliged, except on the basis of statute, to disclose information concerning his person. Public authorities shall not acquire, collect and share information on citizens other than necessary in a democratic state ruled by law.

Protection of personal data is always in conflict with the activities of the authorities responsible for national security. The greater and more effective is to protect the greater must be the interference with personal data. They take into account the increase of threats of terrorist attacks in Europe, the rulers must take appropriate action, in particular by creating an effective service at the same time giving them the right tools in the form of rights guaranteed in the legislation.

As part of these actions, the government decided to implement the anti-terror law and the strengthening of the powers of the Internal Security Agency, and in order to coordinate the activities of the special services was appointed Coordinator of Special Services.

STRESZCZENIE

Ochrona danych osobowych została zagwarantowana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w art. 47 – każdy ma prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Ponadto w art. 51 Konstytucja gwarantuje pozostałe prawa, w szczególności to, iż nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.

Ochrona danych osobowych zawsze stoi w konflikcie z działalnością organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa. Im większa i bardziej skuteczna ma być ochrona, tym większa musi być ingerencja w dane osobowe. Biorąc pod uwagę wzrost zagrożeń atakami terrorystycznymi w Europie, rządzący muszą podejmować odpowiednie działania, w szczególności tworząc skuteczne służby, dając im jednocześnie odpowiednie narzędzia w postaci uprawnień zagwarantowanych w przepisach.

W ramach tych działań, rząd podjął decyzję o wdrożeniu ustawy antyterrorystycznej i umocnieniu uprawnień Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, natomiast w celu skoordynowania działań służb specjalnych powołano Koordynatora Służb Specjalnych.

SŁOWA KLUCZOWE: *bezpieczeństwo, dane osobowe, terroryzm,*

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, służby specjalne,

współdziałanie, koordynacja, Koordynator Służb Specjalnych

KEYWORDS: *security, personal data, terrorism, Internal Security Agency, special services, cooperation, coordinating, coordinator of Special Services*

Dane osobowe

Zgodnie z zapisami art. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych, a przetwarzanie danych osobowych może mieć miejsce ze względu na dobro publiczne, dobro osoby, której dane dotyczą, lub dobro osób trzecich w zakresie i trybie określonym ustawą.

Co to są dane osobowe?

W rozumieniu ustawy za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. Osobą możliwą do zidentyfikowania jest osoba, której tożsamość można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności przez powołanie się na numer identyfikacyjny albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne. Najbardziej pożądanym jest numer ewidencyjny PESEL, ponieważ jest to niepowtarzalny numer przypisany do osoby. Jeżeli posiadamy zbyt ogólne dane, a więc określenie tożsamości osoby wymagałoby nadmiernych kosztów, czasu lub działań, to dane te nie uważa się za dane umożliwiające określenie tożsamości.

Ustawę o ochronie danych osobowych stosuje się do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego oraz do państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych. Ustawę stosuje się również do podmiotów niepublicznych, realizujących zadania publiczne, osób fizycznych i osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi pod warunkiem, że przetwarzają dane osobowe w związku z działalnością zarobkową, zawodową lub do realizacji celów statutowych.

Zapisów ustawy o ochronie danych osobowych nie stosuje się, jeżeli umowa międzynarodowa, której stroną jest Rzeczpospolita Polska, stanowi inaczej. Dodatkowo bardzo ważnym wyłączeniem od zasady niestosowania ustawy jest zagwarantowanie przez inną ustawę odpowiedniego poziomu ochrony danych osobowych.

Kolejnym ważnym elementem odnoszącym się do danych osobowych jest przetwarzanie. Przetwarzanie danych to jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, w szczególności zbieranie, utrwalanie,

przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie, a zwłaszcza te, które wykonuje się w systemach informatycznych. Przetwarzanie konsumuje wszystkie inne określenia i stanowi najszerszy katalog działań wykonywanych na danych osobowych.

Przetwarzanie danych osobowych można generalnie podzielić na dwie kategorie w zakresie formy danych: dane przetwarzane w formie papierowej i dane przetwarzane w formie elektronicznej z wykorzystaniem systemów informatycznych. System informatyczny to zespół współpracujących ze sobą urządzeń, programów, procedur przetwarzania informacji i narzędzi programowych zastosowanych w celu przetwarzania danych. Przetwarzanie danych w systemach informatycznych wymaga odpowiedniego ich zabezpieczenia. Zabezpieczenie danych w systemie informatycznym to wdrożenie i eksploatacja stosownych środków technicznych i organizacyjnych, zapewniających ochronę danych przed ich nieuprawnionym przetwarzaniem. Istotnym elementem jest możliwość usuwania danych, która polega na zniszczeniu danych osobowych lub takiej ich modyfikacji, która nie pozwoli na ustalenie tożsamości osoby, której dane dotyczą.

Dane osobowe przetwarzane są przez administratorów danych. Administrator danych to organ, jednostka organizacyjna, podmiot lub osoba, decydujące o celach i środkach przetwarzania danych osobowych. Administrator danych przetwarzający dane powinien dołożyć szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą, a w szczególności jest obowiązany zapewnić, aby dane te były: merytorycznie poprawne i adekwatne w stosunku do celów, w jakich są przetwarzane oraz przechowywane w postaci umożliwiającej identyfikację osób, których dotyczą, nie dłużej niż jest to niezbędne do osiągnięcia celu przetwarzania.

W ustawie o ochronie danych osobowych w art. 27 wskazane zostały dane wrażliwe (sensytywne). Zabrania się przetwarzania danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym oraz danych dotyczących skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym. Oczywiście są wyjątki w zakresie stosowania tych przepisów. Dotyczy to m.in. uprawnień służb policyjnych

i specjalnych, które posiadają odpowiednie zapisy w ustawach, na podstawie których działają.

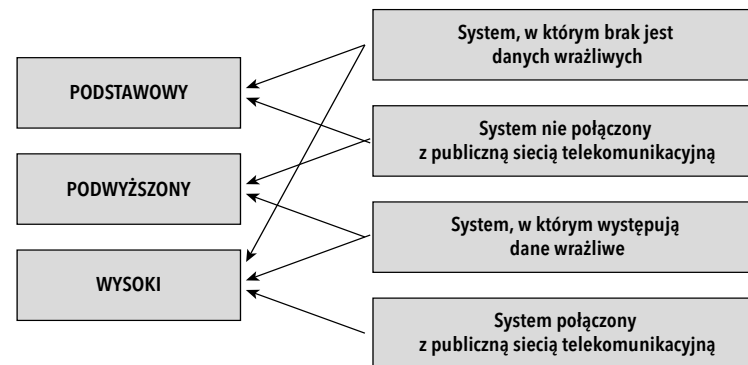
Poziomy zabezpieczenia danych osobowych

Administrator zobowiązany jest zabezpieczyć dane przed ich udostępnieniem osobom nieupoważnionym, zabranieniem przez osobę nieuprawnioną, przetwarzaniem z naruszeniem ustawy oraz zmianą, utratą, uszkodzeniem lub zniszczeniem. Wprowadzono podział na 3 poziomy wymaganych zabezpieczeń:

- **podstawowy**: w systemie brak jest danych wrażliwych. System nie jest połączony z publiczną siecią telekomunikacyjną;
- **podwyższony**: w systemie przetwarzane są dane wrażliwe. System nie jest połączony z publiczną siecią telekomunikacyjną;
- **wysoki**: w systemie przetwarzane są dane wrażliwe. System jest połączony z publiczną siecią telekomunikacyjną.

Na poniższym schemacie pokazane zostały zależności pomiędzy poszczególnymi poziomami zabezpieczeń.

Rys. 1 Zależności pomiędzy poziomami zabezpieczeń danych osobowych



Źródło: opracowanie własne

Terroryzm

Słowo terroryzm wywodzi się z języka greckiego τρέω/treo – „drżeć, bać się”; „stchórzyć, uciec” oraz łacińskiego terror, – oris – „strach, trwoga, przerażenie”, lub „straszne słowo, straszna wieść” i pochodnego czasownika łacińskiego terreo – „wywoływać przerażenie, straszyć”.

Z kolei oksfordzki słownik języka angielskiego podaje na ten temat: extreme fear, the use of such fear to intimidate people, especially for political reason. Pod hasłem The Terror znajduje się zaś wyjaśnienie, że słowem tym nazywany jest okres rządów Jakobinów w czasach Wielkiej Rewolucji Francuskiej; natomiast terrorism to the use of violence and intimidation in the pursuit of political aim.

We wszystkich językach europejskich, fonetycznie, słowo „terroryzm” brzmi prawie identycznie: franc. terrorisme, ang. terrorism, ros. terrorism, hiszp. terrorismo, dlatego też jest dla wszystkich zrozumiałe. Językoznawcy znaleźli również związek z językiem łacińskim i sanskrytem.

W literaturze przedmiotu występuje ponad 200 definicji terroryzmu. Brak jednej uniwersalnej i powszechnie akceptowanej definicji terroryzmu jest poważnym utrudnieniem natury prawnej w międzynarodowej współpracy instytucjonalnej w zakresie zwalczania terroryzmu oraz osadzania i przekazywania schwytanych organizatorów i sprawców zamachów terrorystycznych. Terroryzm bowiem jest podobny do walki narodowyzwoleńczej, którą prawo międzynarodowe uznaje za legalną formę realizacji prawa narodów do samostanowienia. Bez obowiązującej definicji terroryzmu nie można jednoznacznie określić, jakie działania należy uznać za nielegalne i zwalczać je, a jakie stanowią dopuszczalną formę walki politycznej.

Przyczynami nieprzyjęcia powszechnej definicji terroryzmu na gruncie prawa międzynarodowego są:

- swobodne i zależne od swych interesów interpretowanie przez państwa pojęcia terroryzmu;
- rozbieżność stanowisk państw rozwijających się i rozwiniętych na kwestię oceny działań grup stosujących metody terrorystyczne w walce narodowyzwoleńczej;
- rozbieżność państw w ocenie stopnia zagrożenia tym zjawiskiem dla swojego bezpieczeństwa;

- prowadzenie przez państwa polityki podejmowania bardziej zdecydowanych działań wobec terroryzmu dopiero po spektakularnych aktach terroru (polityka last outrage).

Problemy z określeniem co jest, a co nie jest terroryzmem, wynikają w dużej mierze z silnych związków tego zjawiska z polityką. Wciąż aktualne i nierozstrzygnięte pozostają następujące pytania: czy terroryzmem jest zbrojne atakowanie polityków, wojska lub funkcjonariuszy policji?, czy w niektórych sytuacjach można usprawiedliwić terroryzm?, czy można mówić o terroryzmie stosowanym przez państwo? Opinie wyrażane w tych kwestiach są zawsze uzależnione od przekonań moralnych oraz poglądów politycznych obywateli, zazwyczaj kształtowanych przez media.

Analiza dorobku naukowego w zakresie zjawiska terroryzmu pozwala na stwierdzenie, że terroryzm jest:

- nieodłącznie polityczny, jeżeli chodzi o cele i motywacje;
- tak zaplanowany, by nieść dalekosiężne reperkusje psychologiczne, wykraczające poza bezpośrednią ofiarę czy cel;
- stosowany przez organizacje o dającej się zidentyfikować hierarchii przywódczej, czy o konspiracyjnej strukturze komórek, której członkowie nie noszą mundurów ani znaczków identyfikacyjnych;
- dokonywany przez ugrupowanie subnarodowe albo twór niepaństwowy;
- stosuje przemoc, albo – co równie ważne – grozi jej zastosowaniem.

Pierwsze użycie słowa „terroryzm” miało miejsce podczas trzeciej Konferencji Międzynarodowego Stowarzyszenia Prawa Karnego w Brukseli w 1930 r., kiedy to przyjęto składający się z pięciu artykułów tekst, odnoszący się do zagadnienia terroryzmu.

W celu zobrazowania wielości i różnorodności stosowanych pojęć w definiowaniu zjawiska terroryzmu, słuszne wydaje się przywołanie kilku definicji stosowanych w wybranych państwach i organizacjach międzynarodowych.

Według Federalnego Biura Śledczego „terroryzmem można nazwać bezprawne użycie siły i przemocy, które na celu ma zastraszenie osób lub wywarcie presji na rządzie, ludności cywilnej, a także innych segmentach systemu państwa, aby popierali cele polityczne i społeczne”.

Departament Obrony Stanów Zjednoczonych, jako terroryzm uznaje „bezprawne użycie lub groźbę użycia siły czy przemocy wobec osoby lub mienia, by wymuszać lub zastraszać rządy czy społeczeństwa, często dla osiągnięcia celów politycznych, religijnych czy ideologicznych”.

Definicja stosowana w strukturach NATO: za terroryzm uznawane jest bezprawne użycie przemocy lub siły przeciwko jednostce lub własności, a jego celem jest wymuszenie lub zastraszenie społeczeństwa albo rządu i osiągnięcie zamierzonych celów politycznych.

Na gruncie nauki Polskiej wypracowano wiele definicji terroryzmu. Według Akademii Obrony Narodowej, terroryzm to: „forma przemocy polegająca na przemyślanej akcji wymuszenia bądź zastraszenia rządów lub określonych grup społecznych w celach politycznych, ekonomicznych lub innych”.

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych

W uzasadnieniu do ustawy antyterrorystycznej jako najważniejsze zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego uznano zagrożenie terroryzmem.

Terroryzm stanowi jedno z największych wyzwań w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa zarówno z perspektywy globalnej – bezpieczeństwo międzynarodowe, jak i regionalnej czy krajowej – bezpieczeństwo narodowe. Jako zagrożenie międzynarodowe terroryzm wykracza poza ramy tradycyjnie rozumianych konfliktów zbrojnych. Wzrost poziomu zagrożenia terrorystycznego obserwowany w ostatnim okresie, w szczególności w Europie, czego przykład stanowią zamachy we Francji i Belgii, skutkuje podejmowaniem zarówno przez poszczególne państwa, jak i organizacje międzynarodowe działań zmierzających do dostosowania przepisów, w celu wzmocnienia możliwości rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń terrorystycznych.

Zmienność metod wykorzystywanych przez terrorystów oraz nieprzewidywalność powoduje, że Polska musi budować odpowiednie narzędzia, służące przeciwdziałaniu ewentualnym zdarzeniom. W przypadku ataku terrorystycznego w Polsce, właściwe służby muszą być przygotowane do

podjęcia natychmiastowych i adekwatnych działań. Osiągnięcie tych celów wymaga zapewnienia współdziałania i koordynacji wszystkich służb, organów i instytucji zaangażowanych w szeroko rozumiane działania antyterrorystyczne. Dotyczy to również funkcjonowania władz samorządowych oraz sektora prywatnego.

W uzasadnieniu do ustawy o działaniach antyterrorystycznych wskazano najważniejszy cel, tj. zwiększenie bezpieczeństwa wszystkich obywateli RP, który zostanie uzyskany poprzez:

- wzmocnienie mechanizmów koordynacji działań;
- doprecyzowanie zadań poszczególnych służb i organów oraz zasad współpracy między nimi;
- zapewnienie możliwości skutecznych działań w przypadku podejrzenia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, w tym w zakresie postępowania przygotowawczego;
- zapewnienie mechanizmów reagowania adekwatnych do rodzaju występujących zagrożeń;
- dostosowanie przepisów karnych do nowych typów zagrożeń o charakterze terrorystycznym.

Obecnie obowiązujące przepisy w tym zakresie nie są spójne i dlatego nie gwarantują skutecznego działania i przeciwdziałania zdarzeniom terrorystycznym.

Ustawodawca wskazuje, iż ustawa ma charakter integrujący działania podmiotów polskiego systemu antyterrorystycznego z jasnym wskazaniem odpowiedzialności w poszczególnych obszarach. Zastosowanie w ustawie systemowego podejścia do problematyki zagrożeń o charakterze terrorystycznym pozwoli na wykorzystanie potencjału wszystkich służb, organów i instytucji posiadających ustawowe kompetencje do realizowania działań antyterrorystycznych.

Niezależnie od korzyści jakie niewątpliwie przyniesie ustawa o działaniach antyterrorystycznych i zmianie niektórych innych ustaw, pojawiają się głosy sprzeciwu, w szczególności w obszarze ograniczenia swobód obywatelskich. Ten temat zostanie poruszony w dalszej części artykułu.

Ustawa antyterrorystyczna definiuje wiele ważnych pojęć i działań usprawniających koordynowanie działań w przypadku uzyskania informacji na temat osób podejrzanych o przygotowywanie aktów terrorystycznych.

Ustawa określa również obowiązki służb i podmiotów zaangażowanych w proces ujawniania, przeciwdziałania oraz neutralizacji skutków ataków terrorystycznych. Poniżej przedstawione zostały najważniejsze zapisy ustawy.

Działania antyterrorystyczne według ustawy to działania organów administracji publicznej, polegające na zapobieganiu zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, reagowaniu w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz usuwaniu ich skutków, w tym odtwarzaniu zasobów przeznaczonych do reagowania na nie.

Działania kontrterrorystyczne według ustawy to działania wobec sprawców, osób przygotowujących lub pomagających w dokonaniu przestępstwa.

Infrastruktura administracji publicznej według ustawy to systemy oraz obiekty niezbędne do zapewnienia bezpiecznego i ciągłego funkcjonowania organów administracji publicznej.

Infrastruktura krytyczna według ustawy to systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców. Infrastruktura krytyczna obejmuje systemy:

- zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa;
- łączności;
- sieci teleinformatycznych;
- finansowe;
- zaopatrzenia w żywność;
- zaopatrzenia w wodę;
- ochrony zdrowia;
- transportowe;
- ratownicze;
- zapewniające ciągłość działania administracji publicznej;
- produkcji, składowania, przechowywania i stosowania substancji chemicznych i promieniotwórczych, w tym rurociągi substancji niebezpiecznych.

Minister Koordynator Służb Specjalnych to minister – członek Rady Ministrów, którego zakres działania obejmuje zadania związane z działalnością służb specjalnych w rozumieniu ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

Miejsce zdarzenia o charakterze terrorystycznym to przestrzeń otwarta lub zamknięta, w której nastąpiło zdarzenie o charakterze terrorystycznym lub w której wystąpił lub miał wystąpić jego skutek, oraz przestrzeń, w której występują zagrożenia związane ze zdarzeniem o charakterze terrorystycznym.

Zdarzenie o charakterze terrorystycznym to sytuacja, co do której istnieje podejrzenie, że powstała na skutek przestępstwa o charakterze terrorystycznym, którym jest czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu:

- poważnego zastraszenia wielu osób;
- zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności;
- wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej – a także groźba popełnienia takiego czynu lub zagrożenie zaistnienia takiego czynu.
- Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest **odpowiedzialny za zapobieganie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym**.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych jest **odpowiedzialny za przygotowanie do przejmowania kontroli nad zdarzeniami o charakterze terrorystycznym** w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, reagowanie w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz odtwarzanie zasobów przeznaczonych do reagowania na te zdarzenia.

Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego koordynuje czynności analityczno-informacyjne podejmowane przez służby specjalne: Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz wymianę informacji przekazywanych przez Policję, Straż Graniczną,

Biuro Ochrony Rządu, Państwową Straż Pożarną, Służbę Celną, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej, Żandarmerię Wojskową i Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, dotyczące zagrożeń o charakterze terrorystycznym oraz danych o osobach, o których mowa w art. 6 ust. 1, przez ich gromadzenie, przetwarzanie i analizowanie.

Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, z zachowaniem wymogów dotyczących ochrony informacji niejawnych, **prowadzi wykaz** zawierający informacje o:

- osobach podejmujących działalność na rzecz organizacji terrorystycznych lub organizacji związanych z działalnością terrorystyczną lub członkach tych organizacji;
- poszukiwanych osobach prowadzących działalność terrorystyczną lub osobach podejrzewanych o popełnienie przestępstw o charakterze terrorystycznym, wobec których w Rzeczypospolitej Polskiej zostało wydane zarządzenie o zatrzymaniu, poszukiwaniu lub postanowienie o poszukiwaniu listem gończym, a także poszukiwanych na podstawie europejskiego nakazu aresztowania;
- osobach, wobec których istnieje uzasadnione podejrzenie, że mogą prowadzić działania zmierzające do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, w tym o osobach stanowiących zagrożenie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego;
- osobach uczestniczących w szkoleniach terrorystycznych lub podejmujących podróże w celu popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym.

Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego koordynuje:

- czynności operacyjno-rozpoznawcze podejmowane przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencję Wywiadu, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Służbę Wywiadu Wojskowego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Policję, Straż Graniczną, Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej i Żandarmerię Wojskową;
- czynności obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych, obrazu zdarzeń w miejscach publicznych oraz dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom, podejmowane przez funkcjonariuszy celnych.

W celu rozpoznawania, zapobiegania lub zwalczania przestępstw o charakterze terrorystycznym Szef ABW może zarządzić wobec osoby niebędącej obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej, w stosunku do której istnieje obawa co do możliwości prowadzenia przez nią działalności terrorystycznej, na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, niejawnie prowadzenie czynności polegające w szczególności na:

- uzyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów;
- uzyskiwaniu i utrwalaniu obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne;
- uzyskiwaniu i utrwalaniu treści korespondencji;
- uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawartych w informatycznych nośnikach danych;
- uzyskiwaniu dostępu i kontroli zawartości przesyłek.

Funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Policji i Straży Granicznej są uprawnieni do pobierania obrazu linii papilarnych lub utrwalania wizerunku twarzy osoby niebędącej obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej, w określonych przepisami przypadkach.

PODSUMOWANIE

Stawiając naprzeciwko siebie dane osobowe i ochronę społeczeństwa przed terroryzmem musimy zdawać sobie sprawę z bezpośrednich zależności jakie zachodzą pomiędzy tymi dwoma zagadnieniami. Faktem jest, iż zjawisko terroryzmu jest jednym z największych zagrożeń dla bezpieczeństwa i suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej.

W prowadzeniu skutecznych działań przeciwdziałających terroryzmowi należy stosować wszelkie dostępne metody, środki i formy działania wszystkich służb w Polsce. Działania te daleko ingerują w prywatność człowieka. Pojawiające się w mediach informacje na temat permanentnej inwigilacji społeczeństwa w związku z wejściem w życie ustawy antyterrorystycznej są przedstawiane w sposób jednostronny i prezentują nieprawdziwy obraz działalności służb w związku z ustawą antyterrorystyczną.

Analiza stanu prawnego, działalności służb specjalnych w kontekście danych osobowych, pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

- Ustawa antyterrorystyczna pozwala na skuteczniejszą walkę z zagrożeniami terrorystycznymi;
- Ustawa antyterrorystyczna pomimo szerokich uprawnień jakie uzyskała Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego nie daje pełnej możliwości uzyskiwania danych w tym danych osobowych z dostępnych baz danych administrowanych przez instytucje finansowe, w szczególności banki;
- Koordynator Służb Specjalnych sprawuje kontrolę i nadzór nad działalnością służb specjalnych cywilnych – nadzór nad Służbą Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego jest iluzoryczny;
- Należy wzmocnić pozycję Koordynatora dając mu uprawnienia stawiające go w hierarchii rządu ponad Ministrem Obrony Narodowej – zapewni to pełną kontrolę i współdziałanie służb specjalnych;
- Dane osobowe przetwarzane przez służby specjalne mają daleko większą ochronę niż wymaga tego ustawa o ochronie danych osobowych;
- Zapewnienie bezpieczeństwa wymaga kompromisu i wejścia w sferę prywatności – im więcej dasz mi prywatności tym większą zapewnię ci ochronę;
- Mitem są informacje jakoby służby inwigilowały wszystkich obywateli – jest to technologicznie niemożliwe, natomiast mit ten dobrze jest sprzedawany przez media, polityków oraz organizacje pozarządowe.

BIBLIOGRAFIA

- Hoffman B. (1999), *Oblicza terroryzmu*, Wydawnictwo Bertelsmann Media, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
- Pawłowski J. (red) (2001), *Terroryzm we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Bellona, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz. U. z 2004 r. Nr 100, poz. 1024).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 grudnia 2008 r. w sprawie wzoru zgłoszenia zbioru do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych (Dz. U. z 2008 r., Nr 229, poz. 1536).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra – Członka Rady Ministrów Mariusza Kamińskiego – Koordynatora Służb Specjalnych (Dz. U. 2015 poz. 1921).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 października 2011 r. w sprawie nadania statutu Biuru Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (Dz. U. z 2011, Nr 225, poz. 1350).
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, Wydawnictwo AON, Warszawa 2002.
- Ustawa z dnia 16 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych.
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. 2016 poz. 922).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2012 r., poz. 621).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2006 r. nr 104, poz. 709).

dr Barbara Mróz

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie

Rola i zadania organów administracji samorządowej w systemie bezpieczeństwa publicznego

The role and tasks of local government administration
in the system of public security

STRESZCZENIE

Bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą człowieka. Jego publiczny wymiar jest ściśle związany z niezakłóconym funkcjonowaniem i rozwojem państwa oraz zamieszkującego je społeczeństwa. Działania na rzecz bezpieczeństwa są wynikiem odpowiedzialności państwa za swoich obywateli. Zadania administracji samorządowej w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego zostały zawarte w wielu regulacjach prawnych. Ich analiza potwierdza, że rola administracji samorządowej w tej płaszczyźnie jest bardzo ważna. Administracja samorządowa ma istotny wpływ na kształtowanie bezpieczeństwa lokalnego.

ABSTRACT

The security is a principal need of the man. Public security is closely related to the proper functioning and development of the state and the society in which they reside. Security Action are the result of state responsibility for its citizens. The tasks of local government administration

in the field of safety and public order have been included in a number of regulations. Analysis is confirming them that the role of the local government in this plain is very important. The local authorities has a significant influence on the forming of the local safety.

SŁOWA KLUCZOWE: *bezpieczeństwo publiczne, porządek*

publiczny, samorząd, administracja samorządowa

KEYWORDS: *public security, public order, municipal*

Government, local government administration

WPROWADZENIE

Zapewnienie bezpieczeństwa, będącego naczelną potrzebą człowieka, grup społecznych i narodu, to bardzo odpowiedzialne zadanie spoczywające na wszystkich szczeblach administracji publicznej. Szczególnym dobrem chronionym jest życie i zdrowia ludzkie, którego ochrona mieści się w zadaniach z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego. W znaczeniu terminologicznym, bezpieczeństwo publiczne to stan istniejący w państwie, w którym człowiekowi i ogółowi społeczeństwa nie grozi żadne niebezpieczeństwo, niezależnie od źródeł, z którego miałyby pochodzić (Pieprzny, 2012, s. 32). Bezpieczeństwo publiczne przejawia się zapewnieniem normalnego funkcjonowania państwa i jego obywateli, zgodnie z panującym w nim ustrojem społeczno-administracyjnym oraz porządkiem prawnym (Kitler i Skrabacz, 2010, s. 53).

Ochrona bezpieczeństwa publicznego jest jednym z najstarszych obowiązków administracji publicznej w państwie. Prawo jednostek do bezpieczeństwa zagwarantowane zostało już w Ustawie Zasadniczej. W myśl art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.): „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Zatem prawo do bezpieczeństwa jest konstytucyjnym przywilejem każdego obywatela. Państwo, poprzez dzia-

łania instytucjonalne i formalne, jest zobowiązane to bezpieczeństwo zapewnić. Aspekt instytucjonalny dotyczy określonych podmiotów, którym powierzono wykonywanie zadań w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego, natomiast ujęcie formalne odnosi się do ustanowienia zadań i kompetencji dla podmiotów odpowiedzialnych za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego (Szeląg, 2012, s.170). Zadania publiczne w tym zakresie wykonują naczelne, centralne i terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego.

Analiza kompetencji samorządów gminnych, powiatowych i wojewódzkich w obszarze bezpieczeństwa wskazuje, że samorządy bezpośrednio wpływają na kształtowanie bezpieczeństwa publicznego na swoim terenie. Rozproszenie przedmiotowej problematyki w wielu aktach prawnych stanowiło przesłankę do podjęcia badań dotyczących wskazania roli i najważniejszych zadań samorządu terytorialnego w systemie bezpieczeństwa publicznego.

Zadania samorządu terytorialnego z zakresu bezpieczeństwa publicznego

Reforma administracji publicznej z lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia doprowadziła do decentralizacji państwa i scedowania części zadań na organy samorządu terytorialnego. Wynikająca z Konstytucji zasada decentralizacji władzy publicznej (art. 15) i idące za tym ustawowe uregulowania w tym zakresie, wskazały administracji samorządowej obszar działania, w ramach którego zostały zawarte zróżnicowane kompetencje i zadania, w strukturze organów publicznych. Jak stanowi art. 16 Konstytucji: samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych, samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Dodatkowo, Konstytucja wprowadziła podział zadań publicznych samorządu terytorialnego na zadania własne i zadania zlecone. Zadania publiczne, służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, natomiast zadania zlecone jednostki samorządu terytorialnego wykonują jeżeli wynika to wprost z przepisu ustawy.

Szczegółowe rozwinięcie konstytucyjnych postanowień znalazło się w ustawach o samorządzie gminnym (Dz. U. 2016 r. poz. 446 j.t.), samorządzie powiatowym (Dz. U. 2016 r. poz. 814 j.t.) oraz o samorządzie województwa (Dz. U. 2016 r. poz. 486 j.t.), jednakże zakres aktywności poszczególnych szczebli tych jednostek terytorialnych został zróżnicowany. Samorządy zostały zobowiązane do wykonywania zadań publicznych, w tym tych, które w sposób bezpośredni lub pośredni są związane z bezpieczeństwem. Poza zadaniami z zakresu bezpieczeństwa publicznego, jednostki samorządowe otrzymały także szereg kompetencji związanych z kreowaniem polityki bezpieczeństwa, w tym obronności, zarządzania kryzysowego, ochrony infrastruktury krytycznej, ochrony ludności i obrony cywilnej (Kuliczkowski, 2016, s. 56).

Zadania samorządu gminnego

Gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, odpowiada za zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców. Kompetencje gminy dotyczą wszystkich spraw lokalnych, które nie zostały zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Gmina wykonuje swoje zadania we własnym zakresie oraz na własną odpowiedzialność. Może też wykonywać zadania zlecone jej przez organy rządowej administracji.

Organami gminy są rada gminy – organ stanowiący i kontrolny – oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta), stanowiący organ wykonawczy. Jednym z zadań własnych gminy jest utrzymywanie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego (art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Ponadto do kompetencji organów gminy w zakresie bezpieczeństwa i ochrony przeciwpowodziowej należy opracowanie przez wójta planu operacyjnego ochrony przed powodzią (art. 31a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Wójt także ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy, a nadto kompetencją wójta w analizowanym zakresie jest możliwość zarządzenia ewakuacji z obszarów bezpośrednio zagrożonych, jeżeli w inny sposób nie można usunąć

bezpośredniego zagrożenia życia ludzi lub mienia (art. 31b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym).

Bezpieczeństwo publiczne jest ponadto przesłanką uzasadniającą wydanie przepisów porządkowych, będących aktami prawa miejscowego (Filaber, 2009, s. 252). Jak stanowi art. 40 ustawy o samorządzie gminnym: w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.

Wójt (burmistrz lub prezydent miasta), jako organ wykonawczy gminy, realizuje uchwały rady dotyczące spraw utrzymania porządku publicznego w zakresie gminy. Do zadań wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) w tej sferze należy: wydawanie decyzji administracyjnych; wydawanie przepisów porządkowych gdy zaistnieje sytuacja wyjątkowa, wymagająca natychmiastowego działania; opracowywanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią wraz z ogłaszaniem i odwoływaniem pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego. W braku możliwości usunięcia bezpośredniego zagrożenia organ ten ogłasza ewakuację ludności z terenów objętych zagrożeniem.

Kompetencje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie utrzymywania bezpieczeństwa publicznego znalazły również odzwierciedlenie w ustawie o Policji. W myśl art. 11 ust. 1 ustawy o Policji, (Dz. U. 2015 r. poz. 355 j.t. ze zm.) może on żądać od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) powinien składać swoje żądania na piśmie, a w przypadku przekazania ustnego koniecznie je potwierdzić na piśmie. Ponośi on także wyłączną odpowiedzialność za treść przekazanych żądań.

Do ochrony porządku publicznego na terenie gminy może zostać utworzona samorządowa umundurowana formacja – straż gminna, Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 779, ze zm.), straż gminną powołuje uchwałą rada gminy, po wcześniejszym zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji. Finansowanie powstałych jednostek

odbywa się z budżetów gmin, które je powołały. Nadzór nad tą formacją sprawuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), a w zakresie fachowym Komendant Główny Policji poprzez właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji.

Problematyka bezpieczeństwa publicznego znalazła się także w ustawie o stanie klęski żywiołowej. W przypadku ogłoszenia stanu klęski żywiołowej na terenie gminy, wójt bierze odpowiedzialność za bezpieczeństwo i porządek publiczny, między innymi poprzez kierowanie działaniami mającymi na celu zapobieganie i usuwanie jej skutków (art. 8 Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. Nr 62, poz. 558, ze zm.).

Niewątpliwie, szereg istotnych zadań z zakresu bezpieczeństwa publicznego, odnoszący się do samorządów zawarty został w ustawie o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U.2013 r. poz. 1166 j.t.). Właściwym organem w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Do zadań tego organu w sprawach zarządzania kryzysowego należy (art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. 2013 r. poz. 1166 j.t.):

- kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy;
- realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
 - a. realizacja zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego,
 - b. opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu zarządzania kryzysowego;
- zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów w zakresie zarządzania kryzysowego;
- wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta;
- zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- współdziałanie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Wskazane zadania, wójt, (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Organem pomocniczym wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest gminny zespół zarządzania kryzysowego, wykonujący zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego. Pracami zespołu gminnego kieruje wójt (burmistrz, prezydent miasta), a w jego skład wchodzi osoba powołana spośród (art. 19 ust. 6 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym):

- osób zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych,
- pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta),
- przedstawicieli społecznych organizacji ratowniczych.

Wójt, burmistrz, prezydent miasta nie mają obowiązku tworzenia gminnego (miejskiego) centrum zarządzania kryzysowego, jednakże zobligowani zostali do zapewnienia na obszarze gminy (miasta) realizacji następujących zadań (art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym): całodobowego alarmowania członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego, a w sytuacjach kryzysowych zapewnienia całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji oraz dokumentowania prowadzonych czynności; współdziałania z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej; wykonywania nadzoru nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności; współpracy z podmiotami realizującymi monitoring środowiska; współdziałania z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne; realizacji zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa.

Zadania samorządu powiatowego

Ustawa o samorządzie powiatowym definiuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, które wykonuje powiat. Do zakresu działania powiatu należą zadania publiczne związane z wykonywaniem zadań w zakresie (art. 4 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 2016 r. poz. 814 j.t) : ochrony środowiska i przyrody, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, obronności. Starosta także opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. W sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrożających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne starosta podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu.

Poza starostą, także rada powiatu, będąca organem stanowiącym i kontrolnym, posiada pewien wkład w realizację zadań z zakresu bezpieczeństwa na terenie powiatu. Jak stanowi ustawa o samorządzie powiatowym (art. 12), do wyłącznej właściwości rady powiatu należy m.in.: uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego, dokonywanie oceny stanu bezpieczeństwa przeciwpożarowego i zabezpieczenia przeciwpowodziowego powiatu.

Dodatkowo, samorząd powiatowy, w przypadkach określonych ustawowo, może wykonywać zadania zlecane z zakresu administracji rządowej, powierzone szczególnymi ustawami, związane z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń między innymi dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Powiat wykonuje te zadania przy pomocy własnych organów lub jednostek organizacyjnych. Mogą być one również wykonywane przez wyspecjalizowane służby powiatowej administracji zespolonej, nad którymi zwierzchnictwo sprawuje starosta.

Konkludując, część zadań odnosząca się do bezpieczeństwa publicznego na szczeblu powiatu, należy traktować jako zadania własne, z drugiej

strony, zadania w tym zakresie mogą także zostać nałożone przez administrację rządową.

Starosta jako zwierzchnik powiatowych służb, inspekcji i straży posiada kompetencje w zakresie (art. 30 ust. 3. Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym): powołania i odwołania kierowników tych jednostek, w uzgodnieniu z wojewodą, zatwierdzania programów ich działania, uzgadniania wspólnych działań tych jednostek na obszarze powiatu, kierowania wspólnymi działaniami tych jednostek w sytuacjach szczególnych, zlecenia w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli.

W celu realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli – zgodnie z zapisami Ustawy o samorządzie powiatowym (art. 38a): tworzy się komisję bezpieczeństwa i porządku. Do zadań tej komisji należy m.in.: ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu; opiniowanie pracy policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; opiniowanie projektów innych programów współdziałania policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli; opiniowanie projektu budżetu powiatu – w zakresie bezpieczeństwa obywateli.

W przypadku ogłoszenia stanu klęski żywiołowej na obszarze więcej niż jednej gminy wchodzącej w skład powiatu, starosta bierze odpowiedzialność za bezpieczeństwo i porządek publiczny, między innymi poprzez kierowanie działaniami mającymi na celu zapobieganie i usuwanie jej skutków (art. 8 Ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej).

Na staroście spoczywa także odpowiedzialność za zarządzanie kryzysowe na obszarze powiatu. W świetle zapisów ustawowych, do jego zadań w sprawach zarządzania kryzysowego należy (art. 17 ust. 2 Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym):

- kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu,
- realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego (w tym: opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu zarządzania kryzysowego, realizacja zaleceń do powiatowych planów zarządzania kryzysowego, wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu zarządzania kryzysowego, zatwierdzanie gminnego planu zarządzania kryzysowego),
- zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu zarządzania kryzysowego, wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu, zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym,
- współdziałanie z szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym,
- organizacja i realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Starosta do pomocy przy wykonywaniu zadań zarządzania kryzysowego powołuje powiatowy zespół zarządzania kryzysowego, który wykonuje na obszarze powiatu zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego. Pracami zespołu kieruje starosta. W skład zespołu wchodzi osoby powołane spośród osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych, przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych. Dla zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego oraz wykonywania innych zadań w tym zakresie starosta powołuje powiatowe centrum zarządzania kryzysowego, określając jego organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Obowiązek zorganizowania powiatowego centrum zarządzania kryzysowego starosta realizuje poprzez powiatową administrację zespoloną, którą tworzą: starostwo powiatowe, powiatowy urząd pracy (będący jednostką organizacyjną powiatu) oraz jednostki organizacyjne

stanowiące wsparcie kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. W efekcie starosta może umiejscowić siedzibę powiatowego centrum zarządzania kryzysowego m.in. w Komendzie Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej, Komendzie Powiatowej Policji czy też w starostwie powiatowym. W miejscowościach będących jednocześnie siedzibami powiatów i miast na prawach powiatu, na podstawie porozumienia zawartego między tymi jednostkami samorządu terytorialnego, może być tworzone wspólne centrum zarządzania kryzysowego, obejmujące zasięgiem działania obszar obu jednostek samorządu terytorialnego.

Zadania samorządu wojewódzkiego

Problematyczny charakter wykonywania zadań samorządu wojewódzkiego w zakresie bezpieczeństwa wynika z dualizmu władzy publicznej w województwie. Odnosi się on do współistnienia dwóch odrębnych struktur zarządzających: zarządu województwa z marszałkiem województwa jako organem wykonawczym oraz administracji rządowej z wojewodą na czele.

Z analizy kompetencji wojewody i samorządu wojewódzkiego w obszarze bezpieczeństwa publicznego wynika, iż w sferze kompetencji wojewody pozostaje w szczególności reagowanie na stan zagrożenia bezpieczeństwa i usuwania jego skutków, jak też większość zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Samorząd wojewódzki natomiast odpowiada przede wszystkim za działania prewencyjne (Mroczo, 2012, s. 259).

Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim, m.in. w zakresie (art. 14 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 2016 r. poz. 486 j.t): ochrony środowiska, gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych, obronności, bezpieczeństwa publicznego.

Samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze wojewódzkim w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Najważniejsze zadania realizowane przez samorząd wojewódzki w obszarze bezpieczeństwa publicznego, to: współpraca

z Wydziałem Zarządzania Kryzysowego Urzędu Wojewódzkiego podczas stanów nadzwyczajnych i zwalczania klęsk żywiołowych; realizowanie poleceń wojewody wydawanych w stanach nadzwyczajnych; ustalanie zadań dla poszczególnych jednostek Urzędu w przypadku wystąpienia zagrożenia oraz kontrola ich realizacji; uczestnictwo w planowaniu operacyjnym i obronnym na obszarze województwa.

Organy samorządu wojewódzkiego tworzone są przez sejmik województwa oraz zarząd województwa. Sejmik województwa – organ o charakterze kontrolnym i stanowiącym – składa się z radnych wybieranych w wyborach bezpośrednich, z kolei zarząd województwa to kolegialny organ, w skład którego wchodzi pięć osób, w tym marszałek województwa jako przewodniczący zarządu, wiceprzewodniczący oraz członkowie. W sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne, marszałek województwa, który kieruje bieżącymi sprawami województwa, podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu województwa. Czynności podjęte w tym trybie wymagają przedstawienia do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu województwa. Marszałek województwa jest poza systemem organów zarządzania kryzysowego. Mimo to udział samorządu wojewódzkiego w działaniach z zakresu zarządzania kryzysowego został nałożony ustawowo. Jednakże poza zobowiązaniem zarządu województwa do „(...) uczestniczenia w realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, w tym planowania cywilnego, wynikających z jego kompetencji” ustawodawca nie sprecyzował bliżej zakresu działania (art. 15 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym). Marszałek województwa wyznacza także swojego przedstawiciela do składu wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego.

Samorząd województwa – na zasadzie powszechnego obowiązku – może uczestniczyć w działaniach na rzecz bezpieczeństwa poprzez wykorzystanie istniejących instrumentów finansowo-prawnych. Dotyczy to dotowania działania służb straży i inspekcji na podstawie ustaw statuujących te służby oraz udzielania pomocy finansowej niższym jednostkom samorządu terytorialnego, do zadań których należą sprawy z zakresu bezpieczeństwa.

PODSUMOWANIE

Rola jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnych nie powinna się sprowadzać tylko do realizacji ustawowych zobowiązań. Niezwykle istotną rolę w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego odgrywa także profilaktyka zagrożeń. Proces ten może obejmować między innymi: organizację życia społecznego, zwłaszcza dla dzieci i młodzieży, propagowanie postaw i zachowań probezpiecznych, edukację dla bezpieczeństwa, aktywizację społeczności lokalnej.

Zaangażowanie samorządów w proces kształtowania bezpieczeństwa publicznego i współdziałanie w tym zakresie z podmiotami wykonawczymi w obszarze bezpieczeństwa, tj. Policją, Strażą Gminną, Strażą Pożarną oraz innymi służbami, inspekcjami i strażami, stanowi ważny element wpływający na poziom bezpieczeństwa na administrowanym terenie oraz pozwala na skuteczniejsze rozwiązywanie problemów społecznych.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

- Filaber J. (2009). Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym (wybrane uwagi). W: Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie. Prace prawnicze, administratywistyczne i historyczne (s. 244-262). Wrocław: Katedra Doktryn Politycznych i Prawnych WPAiE UW.
- Kitler, W. i Skrabacz, A (2010). Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Warszawa: Towarzystwo Wiedzy Obronnej.
- Kuliczkowski, M. (2016). Administracja publiczna w procesie przygotowań obronnych państwa. W: Wiśniewski, B., Osierda, A. i Babiński, A. (red.). Administracja bezpieczeństwa. Wybrane problemy: Tom II (s. 53-65). Bielsko Biała: Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku Białej.
- Mroczo F. (2012). Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych. Zarys problemów regionu dolnośląskiego. Wałbrzych: Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości.
- Pieprzny S. (2007). Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Szeląg I. (2012) Ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego jako zadanie własne samorządu lokalnego, e-Politikon nr 6/2013, (s.162-186). Warszawa: Uniwersytet Warszawski Ośrodek Analiz Politologicznych.

Akty prawne i dokumenty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym. Dz.U..2013 r. poz. 1166 j.t., ze zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dz. U. 2016 r. poz. 814 j.t
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Dz. U. 2016 r. poz. 486 j.t
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Dz.U.2015 r. poz. 355 j.t., ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz. U. 2016 r. poz. 446 j.t
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiłowej. Dz. U. Nr 62, poz. 558, ze zm.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, Dz. U. z 1997 r., Nr 123, poz. 779, ze zm.

Marta Sagan

Zakład Prawa Finansowego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Rzeszowski

Kompetencje organów gminnych w przedmiocie określania stawek i ustalania opłaty adiacenckiej

Competence of commune authorities on the calculation and determining adjacency levy

ABSTRACT

The aim of this article is to characterize the competence of the commune authorities in relation to the calculation and determining adjacency levy as public levy, from which income is included in commune revenues. It considers both the sources of these rights and their legal basis. Referring to the institution of adjacency levy there are described its types and the group of entities required to pay it, depending on the cause of the obligation to pay. In the study there is also used a number of examples from the jurisdiction in order to indicate the practical application of aforementioned regulations.

SŁOWA KLUCZOWE: *organy gminy, opłata adiacencka, stawka, ustalenie, kompetencje, commune*

KEYWORDS: *commune authorities, adjacency levy, calculation, determining, competence*

WPROWADZENIE

Wpływy pochodzące z opłaty adiacenckiej stanowią jeden ze sposobów zasilania budżetu gminy, o czym wprowadzie jedynie w sposób pośredni, ale stanowią przepisy ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹. Art. 3 ust. 1 powołanej ustawy określa (za art. 167 ust.2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²) źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego jako: dochody własne, subwencję ogólną i dotacje celowe z budżetu państwa, art. 3 ust. 2 – także jako udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych, a art. 3 ust. 3 stanowi, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz wskazuje, że do źródeł dochodów własnych gminy należą także wpływy z opłat innych niż te enumeratywnie wyliczone, które uiszczane są na podstawie odrębnych przepisów³.

Przyjęta regulacja uzasadnia powierzenie kompetencji organom gminy w przedmiocie określania stawek i ustalania opłaty adiacenckiej na podstawie art. 18 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 8 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym⁴ stanowiącego, że do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej, a do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa⁵. Jest także organem administracji publicznej uprawnionym do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej⁶. Takie ukształtowanie przepisów prawa umożliwia organom

gminy – radzie gminy jako organowi stanowiącemu i kontrolnemu⁷ oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) jako organowi wykonawczemu⁸ i podatkowemu⁹ – realizację jej polityki finansowej¹⁰, jednakże w praktyce działalności jednostek samorządu terytorialnego znaczenie fiskalne opłat adiacenckich nie jest duże, a organy gmin nie w pełni realizują swoje uprawnienia odnośnie ich nakładania¹¹. Warto mieć przy tym na uwadze, iż jednym z czynników warunkujących rozwój, zarówno społeczny, jak i gospodarczy danego terenu jest efektywnie działający na jego terytorium sektor finansowy, mający za zadanie realizację potrzeb lokalnej społeczności¹², a misją samorządów lokalnych jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności zamieszkującej na obszarze ich działania¹³.

Ze względu na dużą liczbę aktów prawnych, zawierających regulacje odnoszące się do poruszanej problematyki, zasadna wydaje się być próba przedstawienia zagadnienia kompetencji organów gminy w przedmiocie opłaty adiacenckiej w sposób kompleksowy, a także zwrócenia uwagi na różnice zachodzące pomiędzy poszczególnymi rodzajami omawianej opłaty, a co za tym idzie także dotyczące zakresu kompetencji organów gminy w toku jej nakładania.

1 Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 198, dalej UoDST.

2 Ustawa z 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej Konstytucja.

3 Za art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f UoDST.

4 Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446, dalej UoSG.

5 Art. 30 ust. 1 UoSG.

6 E.Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 213.

7 S. Bułajewski, *Rada gminy jako organ stanowiący* [w:] *Status prawny rady gminy*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012, s.88.

8 L. Bielecki, M. Paździór, *Samorząd terytorialny* [w:] *Ustrojowe prawo administracyjne*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011, s.255.

9 Art. 2 § 1 pkt. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 613 ze zm., dalej OP.

10 P. Borszowski, *Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 9.

11 S. Kańduła, *Opłata adiacencka jako źródło dochodów gmin*, *Finanse Komunalne* 2008, nr 4, s. 49.

12 D. Korenik, *Formy oddziaływania samorządu terytorialnego na regionalny sektor finansowy* [w:] *Gospodarka i przestrzeń*, red. S. Korenik, N. Derlukiewicz, Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 341, Wrocław 2014, s.72.

13 M. Kusterka-Jefmańska, *Jakość życia a jakość usług publicznych w praktyce badań na poziomie lokalnym* [w:] *Gospodarka przestrzenna*. Aktualne aspekty polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej, red. J. Potocki, J. Ładysz, Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 367, Wrocław 2014, s. 171.

Oplata adiacencka - zasady jej ustalania

Na mocy przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami¹⁴ wysokość stawki opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały¹⁵, a decyzję o ustaleniu opłaty adiacenckiej wydaje wójt (burmistrz, prezydent miasta)¹⁶ każdorazowo po wybudowaniu lub modernizacji drogi czy umożliwieniu podłączenia się do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej¹⁷.

Pełne wykorzystywanie przez organy gmin ustawowych uprawnień do wymierzenia opłaty adiacenckiej wskazanych powyżej, pozwala gminom na pozyskanie dodatkowych środków finansowych z tytułu tych opłat, jako dochody własne¹⁸. Stanowi ona daninę publiczną w rozumieniu art. 217 Konstytucji, ponieważ dla jej ustalenia istnieje obowiązek uregulowania ustawą wszystkich istotnych elementów, takich jak w przypadku podatków, tj.: określenia jej podmiotu oraz przedmiotu, stawek czy też zasad przyznawania ulg i umorzeń. Także ustawa z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych¹⁹ w art. 5 ust. 2 pkt 1 zalicza do danin publicznych m.in. podatki, składki i opłaty, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw.

Tylko niektóre zagadnienia mogą zostać uregulowane przez akty wykonawcze wydawane w ramach upoważnienia ustawowego, o ile nie mają one charakteru zasadniczego, stanowiąc jedynie dopełnienie regulacji ustawowej i tylko w zakresie nie przesądzającym o istotnych elementach konstrukcji daniny²⁰, ponieważ na mocy art. 84 Konstytucji każdy jest

obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych określonych w ustawie, a jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie, o czym stanowi art. 168 Konstytucji.

Podstawowym aktem prawnym regulującym kwestie związane z opłatą adiacencką jest ustawa z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, która zakresem przedmiotowym obejmuje zagadnienia dotyczące zasad: gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własności jednostek samorządu terytorialnego; podziału nieruchomości; scalania i podziału nieruchomości; pierwokupu nieruchomości; wywłaszczenia nieruchomości i zwrotu wywłaszczonych nieruchomości; udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej; wyceny nieruchomości; działalności zawodowej, której przedmiotem jest gospodarowanie nieruchomościami.

Definicja legalna

Ustawowa definicja opłaty adiacenckiej została zawarta w art. 4 pkt 10 UoGN, zgodnie z którą znaczenie powyższego terminu należy utożsamiać z trzema rodzajami opłat: ustalonej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi; ustalonej w związku ze scalem i podziałem nieruchomości; podziałem nieruchomości.

Tak szerokie rozumienie tego pojęcia wymusza doprecyzowanie jego faktycznego znaczenia. I tak w pierwszym przypadku, w którym ustawodawca powiązał opłatę adiacencką z pojęciem budowy urządzeń infrastruktury technicznej należy ją, na gruncie art. 143 pkt 2 UoGN, rozumieć jako tę uiszczaną ze względu na wzrost wartości nieruchomości wskutek budowy drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. W drugim przypadku wnoszona jest na rzecz gminy przez osoby, które otrzymały nowe nieruchomości wydzielone w wyniku sca-

14 Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 65, dalej UoGN.

15 Art. 98a ust. 1, art. 107 ust. 2, art. 146 ust. 2 UoGN.

16 Art. 98a ust. 1, art. 107 ust. 3, art. 145 ust. 1 UoGN.

17 http://www.gazetapodatnika.pl/artykuly/oplata_adiacencka-a_2735-3.htm.

18 Informacja NIK o wynikach kontroli Ustalanie i egzekwowanie przez gminy województwa warmińsko-mazurskiego opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej. Nr ew. 5/2013/12/156/LOL, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/12/156/LOL/>.

19 Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm., dalej UoFP.

20 Wyrok TK z 6 marca 2002 roku, sygn. akt P 7/00, OTK 2002, nr 2, poz. 13 oraz z 9 lutego 1999 roku, sygn. Akt U 4/98, OTK 1999, nr 1, poz. 4.

lenia i podziału nieruchomości na mocy uchwały rady gminy, o czym stanowi art. 107 ust. 1 UoGN, w trzecim zaś, na podstawie art. 98a ust. 1 UoGN, jeżeli w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego wzrosnie jej wartość, wójt (burmistrz, prezydent miasta) może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką z tego tytułu.

Istota opłaty adiacenckiej sprowadza się do tego, że ten, kto uzyskuje korzyść na skutek wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego określonymi zdarzeniami, przekazuje część tej korzyści gminie²¹.

Zasady egzekwowania opłaty adiacenckiej

Charakter opłaty adiacenckiej jest przymusowy, o czym świadczy nałożenie jej w drodze decyzji administracyjnej wydanej w postępowaniu administracyjnym, na zasadach określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego²². Wykonanie decyzji kształtującej prawa i obowiązki adresata tego aktu²³ zagwarantowane jest przymusem państwowym²⁴. Egzekwowanie należnych gminie opłat następuje w trybie przewidzianym w ustawie z 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²⁵, a tytułem egzekucyjnym jest decyzja administracyjna²⁶.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że mimo przymusowego charakteru opłaty adiacenckiej zawiera ona jednak element wzajemności po stronie podmiotu publicznego. Wzrost wartości nieruchomości następuje bowiem ze względu na skutek czynności organów gminy lub przez nią podjętych

działań inwestycyjnych²⁷. Powinna w części lub w całości pokryć koszty, jakie poniósł Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego w związku z wykonywaniem zadań własnych²⁸. Jej istota polega na tym, że ten kto uzyskuje korzyść na skutek wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego wymienionymi przez ustawodawcę zdarzeniami, przekazuje część tej korzyści na rzecz gminy w postaci opłaty adiacenckiej²⁹. Ma także charakter świadczenia pieniężnego, a tym samym jest świadczeniem podzielnym. Oznacza to, że obowiązek zapłaty obciąża współwłaścicieli w części odpowiadającej udziałowi we współwłasności i właściwe jest ustalenie tej opłaty w odniesieniu do tychże współwłaścicieli jedną decyzją w odniesieniu do każdego z nich, w kwocie odpowiadającej udziałowi tego współwłaściciela w prawie własności nieruchomości³⁰.

Wyłączenie stosowania przepisów o podziałach nieruchomości

Art. 92 ust.1 UoGN wyłącza pewne kategorie gruntów z zakresu stosowania regulacji dotyczących podziału nieruchomości, w tym także opłat adiacenckich. Co za tym idzie, należące do nich nieruchomości nie mogą stanowić źródła dochodów gminy w omawianym zakresie. Mowa tu o nieruchomości przeznaczonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego – do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości, wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha.

21 M. Czochoński, J. Dziubińska, *Wpływ opłat adiacenckich związanych z podziałem nieruchomości na budżet gminy na przykładzie Łodzi*, Czasopismo Techniczne Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej 2008, nr 2, s. 59.

22 Ustawa z 14 czerwca 1960 roku (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 23), dalej KPA.

23 P. Ruczkowski, *Prawne formy działania w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011, s. 173.

24 L. Bielecki, *Prawne formy działania administracji* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011, s. 331.

25 Ustawa z 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 599), dalej UoPEA.

26 B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2014, s. 493.

27 B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne.*, Warszawa 2010, s. 246.

28 Por. uchwała NSA z 9 października 2000 roku, sygn. akt OPK 8/00, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2531ED102F> i wyrok WSA w Poznaniu z 21 lutego 2013 roku, sygn. akt IV SA/Po 1110/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2178EB17D3>.

29 E. Śleszyńska, *Opłata adiacencka przy podziale nieruchomości a uycena nieruchomości*, Krakowski Rynek Nieruchomości 2014, nr 3, s. 4–6.

30 Wyrok WSA w Gdańsku z 11 stycznia 2012 roku, sygn. akt. II SA/Gd 849/11, <http://www.orzeczenia.com.pl/orzeczenie/ax5ea/wsa,II-SA-Gd-849>.

Prawidłowa interpretacja powyższego przepisu wymaga odesłania do treści ust. 2 art. 92 UoGN. Zawiera on definicję legalną nieruchomości rolnych lub leśnych, która uznaje za tego rodzaju nieruchomości te, które w ewidencji gruntów zostały zakwalifikowane jako użytki rolne – czyli grunty orne, sady, łąki trwałe, pastwiska trwałe, grunty rolne zabudowane, grunty pod stawami, rowy³¹ lub grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione – tj. lasy, grunty zadrzewione i zakrzewione³², a także wchodzące w skład nieruchomości rolnych użytki kopalne, nieużytki i drogi. W przypadku ich wyłączenia z konieczności uiszczenia opłaty adiacenckiej niezbędne jest odwołanie się do przepisów ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³³. Nieruchomości bowiem mogą zostać uznane za wykorzystywane na cele rolne i leśne tylko wówczas, jeżeli nie ustalono dla nich warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, a zatem gdy dla danej nieruchomości wydana została decyzja o warunkach zabudowy lub decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 4 ust. 2 UoPZP), to nieruchomość taka nie może być uznana za wykorzystywaną na cele rolne lub leśne, nawet gdy w ewidencji gruntów została zakwalifikowana jako użytki rolne albo grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione. W powyższej sytuacji do takiej nieruchomości zastosowanie mają przepisy UoGN, dotyczące opłaty adiacenckiej³⁴.

Sposoby powstania obowiązku uiszczenia opłaty adiacenckiej

Krąg podmiotów zobowiązanych do uiszczenia opłaty adiacenckiej kształtuje się odmiennie w zależności od zdarzenia warunkującego powstanie takiego obowiązku. Pewne różnice występują także w odniesieniu do jej stawki oraz procedury nakładania.

Uzależniając od przedmiotu podlegającego analizowanej opłacie na-

31 § 68 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1034.

32 § 68 ust. 2 wyżej powołanego rozporządzenia.

33 Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 778, dalej UoPZP.

34 http://www.skarbiec.biz/prawo/prawnik-radzi/17_11_11.htm.

leży je odnieść w pierwszej kolejności do budowy urządzeń infrastruktury technicznej. W tym przypadku obowiązek uiszczenia opłaty adiacenckiej obejmuje właścicieli nieruchomości (zarówno osoby fizyczne, jak i prawne) i użytkowników wieczystych nieruchomości gruntowych, którzy na podstawie odrębnych przepisów nie mają obowiązku wnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste lub wnieśli, za zgodą właściwego organu, jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego³⁵.

Art. 146 ust. 1 UoGN stanowi, że ustalenie i wysokość opłaty adiacenckiej zależą od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej, podczas gdy orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego konsekwentnie przyjmowało, że w zakresie ustalania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznych nie mieści się możliwość wprowadzania opłat za umożliwienie korzystania z nich³⁶.

Ustalenie opłaty adiacenckiej następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartości nieruchomości. W omawianym przypadku wysokość opłaty adiacenckiej wynosi nie więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały³⁷.

Warto podkreślić w tym miejscu, że stawka opłaty jest wyższa w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Re-

35 Art. 144 ust. 1 i 2 UoGN.

36 Por. wyrok NSA z 16 grudnia 1996 roku, sygn. akt II SA/Kr 1377/96, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/11058661E7> i uchwała SN z 26 września 1995 roku, sygn. akt III AZP 22/95, <https://www.saos.org.pl/judgments/76939> oraz wyroki: WSA w Krakowie z 31 października 2014 roku, sygn. akt II SA/Kr 1000/14, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-kr-1000-14/czystosc_i_porzadek/2a045a.html, wyrok WSA w Krakowie z 8 maja 2014 roku, sygn. akt II SA/Kr 407/14, <http://www.orzeczenia.com.pl/orzeczenie/5j-wmv/wsa,II-SA-Kr-407-14/5/>, wyrok WSA w Krakowie z 13 grudnia 2011 roku, sygn. akt II SA/Kr 1567/11, http://www.orzeczenia.com.pl/orzeczenie/t7qir/wsa,II-SA-Kr-1567-11,samorzad_terytorialny/, wyrok WSA w Gdańsku z 1 października 2014 roku, sygn. akt II SA/Gd 574/14, http://www.orzeczenia-nsa.pl/wyrok/ii-sa-gd-594-14/sprawy_z_zakresu_informacji_publicznej_i_prawa_prasowego_dostep_do/256853c.html.

37 Art. 146 ust. 1a i 2 UoGN.

witalizacji, o której mowa w rozdziale 5 ustawy z 9 października 2015 roku o rewitalizacji³⁸ i wynosi nie więcej niż 75% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Wartość nieruchomości według stanu przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej i po ich wybudowaniu określa się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej³⁹. Decyzja taka jest jedyną prawną możliwością obciążenia właściciela nieruchomości kosztami z tytułu wybudowania urządzenia infrastruktury technicznej, jeżeli wskutek budowy wzrosła wartość nieruchomości⁴⁰.

W orzecnictwie zwrócono uwagę na to, że obowiązek uiszczenia opłaty adiacenckiej ciąży również na właścicielu nieruchomości, który nie zamierza korzystać z danego urządzenia. Pogląd taki uzasadnia fakt, że poprzez budowę np. sieci gazowej na terenie osiedla domków jednorodzinnych wartość nieruchomości położonych na tym osiedlu wzrosła⁴¹, jednakże wobec właściciela nieruchomości, która jest już wyposażona w określone urządzenia komunalne, energetyczne lub gazowe i w której sąsiedztwie zostało pobudowane drugie takie samo urządzenie, nie może być ustalona opłata adiacencka związana z kosztami budowy drugiego takiego samego urządzenia⁴².

Udogodnieniem dla zobowiązanego do zapłaty jest możliwość, na wniosek właściciela nieruchomości, rozłożenia opłaty adiacenckiej na raty roczne płatne w okresie do 10 lat. Warunki rozłożenia na raty określa się w decyzji o ustaleniu opłaty. Należność gminy z tego tytułu podlega zabezpieczeniu, w tym przez ustanowienie hipoteki. Decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej. Obowiązek wnoszenia opłaty adiacenckiej powstaje po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu opłaty stała się ostateczna. W przypadku rozłożenia opłaty na raty obowiązek ten dotyczy wpłacenia pierwszej raty.

38 Tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz.1777.

39 Art. 98a ust. 1 UoGN.

40 Wyrok WSA w Kielcach z 16 czerwca 2016 roku, sygn. akt II SA/Ke/379/16, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/04209E0138>.

41 Wyrok NSA z 13 grudnia 1994 roku, sygn. akt SA/Lu 514/94, <http://prawo.legeo.pl/prawo/sa-lu-514-94/>.

42 Wyrok NSA z 19 marca 1991 roku, sygn. akt SA/Lu 79/91, ONSA 1991 nr 2, s. 41.

Do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie opłaty adiacenckiej stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego. Wysokość opłaty adiacenckiej ustalona w decyzji podlega waloryzacji począwszy od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wydana została decyzja, do pierwszego dnia miesiąca, w którym powstał obowiązek zapłaty⁴³.

Z kolei w przypadku podziału nieruchomości na wniosek właściciela bądź użytkownika wieczystego należy powołać się na regulacje wynikające z art. 98a UoGN, zgodnie z którymi w przypadku podziału nieruchomości podmiotem zobowiązanym do wniesienia opłaty adiacenckiej jest jej właściciel lub użytkownik wieczysty, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa – jeżeli podział został dokonany na ich wnioski. Wówczas wójt (burmistrz, prezydent miasta) może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką z tego tytułu.

Wprowadzona regulacja „może ustalić” wskazuje na fakultatywny charakter opłaty w tym przypadku, obligatoryjne jest natomiast ustalenie jej stawki przez radę gminy – wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy, w drodze uchwały, w wysokości nie większej niż 30% różnicy wartości nieruchomości⁴⁴. Ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne. W sytuacji gdy między dniem ustalenia opłaty przez wójta a upływem terminu 3. lat zmianie uległa uchwała rady gminy w sprawie wysokości stawki omawianej opłaty, do ustalenia opłaty przyjmuje się stawkę procentową obowiązującą w dniu, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale nieruchomości stało się prawomocne⁴⁵.

Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale siedmiu sędziów z 25 listopada 2013 roku podkreślił, iż ustalenie opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek jej podziału ma nastąpić decyzją ostateczną przed upływem terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 98a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W przypadku zakończenia postępowania decyzją organu pierwszej instancji, termin ten

43 Art. 147 ust. 1, 2 i 3 UoGN.

44 Art. 98a ust. 1 zd. 2 UoGN.

45 Art. 98a ust. 1 zd. 3 UoGN.

jest zachowany, jeżeli przed jego upływem decyzja zostanie wydana, doręczona stronie i upłynie termin do wniesienia odwołania od tej decyzji. Natomiast w przypadku zakończenia postępowania decyzją organu odwoławczego, datę ostateczności decyzji organu odwoławczego wyznacza dzień wydania decyzji pod warunkiem, że decyzja ta została doręczona stronie⁴⁶.

Jak wynika z art. 98a ust. 1 zd. 4 UoGN, wartość nieruchomości przed podziałem i po podziale określa się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej. Stan nieruchomości przed podziałem przyjmuje się na dzień wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, a stan nieruchomości po podziale przyjmuje się na dzień, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne, przy czym nie uwzględnia się części składowych nieruchomości.

Przepisu art. 98a ust. 1 UoGN nie stosuje się przy podziale nieruchomości dokonywanym niezależnie od ustaleń planu miejscowego. Jeżeli w wyniku podziału nieruchomości wydzielono działki gruntu pod drogi publiczne lub pod poszerzenie istniejących dróg publicznych, do określenia wartości nieruchomości, zarówno według stanu przed podziałem, jak i po podziale, powierzchnię nieruchomości pomniejsza się o powierzchnię działek gruntu wydzielonych pod te drogi lub pod ich poszerzenie⁴⁷. W rozliczeniu opłaty adiacenckiej lub zaległości z tego tytułu, osoba zobowiązana do jej wniesienia może przenieść na rzecz gminy, za jej zgodą, prawa do działki gruntu wydzielonej w wyniku podziału. Różnice między wartością działki gruntu wydzielonej w wyniku podziału a należnością wynikającą z opłaty adiacenckiej pokrywane są w formie dopłat.

Podstawą do wymierzenia opłaty adiacenckiej jest wycena rzeczoznawcy majątkowego, określająca wartość dzielonej nieruchomości przed i po podziale. Wycena ta zawarta jest w operacie szacunkowym sporządzonym zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z 21 września 2004 roku w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego⁴⁸.

46 Uchwała NSA z 25 listopada 2013 roku, sygn. akt I OPS/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6130DCF550>.

47 Art. 98a ust. 2 i 3 UoGN.

48 Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 39 ze zm.

Dokument ten powinien zawierać wszystkie niezbędne elementy wskazane w § 56 ust. 1 ww. rozporządzenia, takie jak: określenie przedmiotu i zakresu wyceny, określenie celu wyceny, podstawę formalną wyceny nieruchomości oraz źródła danych o nieruchomości, ustalenie dat istotnych dla określenia wartości nieruchomości, opis stanu nieruchomości, wskazanie przeznaczenia wycenianej nieruchomości, analizę i charakterystykę rynku nieruchomości w zakresie dotyczącym celu i sposobu wyceny, wskazanie rodzaju określanej wartości, wyboru podejścia, metody i techniki szacowania, przedstawienie obliczeń wartości nieruchomości oraz wyniku wyceny wraz z uzasadnieniem.

W operacie powinny być zawarte także klauzule wskazujące na szczególne okoliczności dotyczące wyceny nieruchomości. Ponadto dołącza się do niego również inne istotne dokumenty wykorzystane przy jego sporządzeniu⁴⁹.

Operat szacunkowy stanowi w postępowaniu o ustalenie opłaty dowód tego, jaką wartość przedstawiała nieruchomość przed i po podziale, według cen na dzień ustalania opłaty, a różnica tych wartości jest podstawą określenia opłaty. Jest to podstawowy dokument umożliwiający ustalenie opłaty adiacenckiej. Organ rozstrzygający sprawę zobligowany jest zatem ocenić wartość dowodową operatu szacunkowego – dotyczy to zarówno podejścia, jak i metody oraz techniki szacowania przyjętej przez rzeczoznawcę majątkowego. Okoliczność, że ich wybór należy do rzeczoznawcy, nie oznacza jeszcze, że może on działać w sposób dowolny. Także w tym zakresie rzeczoznawca obowiązany jest uzasadnić swoje stanowisko. Organ rozpoznający sprawę ma obowiązek zbadać, czy przedłożony operat jest zgodny ze stosownym przepisem oraz czy jest logiczny i zupełny⁵⁰. Organ administracji publicznej powinien także umożliwić stronie wypowiedzenie się co do zebranych w sprawie dowodów, materiałów oraz zgłoszonych żądań na podstawie art. 10 § 1 oraz art. 81 KPA. Na organie spoczywa więc obowiązek dokładnego wyjaśnienia sprawy oraz podjęcia niezbędnych działań zmierzających do prawidłowego ustalenia wartości nieruchomości i wysokości opłaty⁵¹.

49 <http://www.pit.pl/aktualnosci-podatkowe/0310-oplata-adiacencka-przy-podziale-nieruchomosci--czym-jest-i-jak-sie-przed-nia-bronic-13074/>.

50 Wyrok NSA z 24 stycznia 2012 roku, sygn. akt I OSK 172/11, LEX nr 1124070.

51 Por. wyroki: NSA z 4 października 2006 roku, sygn. akt I OSK 417/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7F01FAB248> oraz wyrok NSA z 4 czerwca 2009 roku, sygn. akt I OSK 860/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C38FFAF364>.

Wreszcie w przypadku scalenia i podziału nieruchomości, na podstawie art. 107 UoGN, obowiązek uiszczenia opłaty adiacenckiej dotyczy osób, które otrzymały nowe nieruchomości w wyniku scalenia i podziału. Maksymalnie może ona wynieść do 50% wzrostu wartości tych nieruchomości, w stosunku do wartości nieruchomości dotychczas posiadanych. Przy ustalaniu wartości dotychczas posiadanych nieruchomości nie uwzględnia się wartości urządzeń, drzew i krzewów, o których mowa w art. 106 ust. 1 UoGN, jeżeli zostało za nie wypłacone odszkodowanie. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w uchwale o scaleniu i podziale nieruchomości. Czynności organów gminy w procesie scalania i podziału nieruchomości są szczegółowo uregulowane w rozporządzeniu Rady Ministrów z 4 maja 2005 roku w sprawie scalania i podziału nieruchomości⁵². Zgodnie z przyjętymi tam unormowaniami, terminy i sposób wnoszenia opłat adiacenckich ustala wójt (burmistrz, prezydent miasta) w drodze ugody z osobami zobowiązanymi do ich zapłaty, przez podpisanie protokołu uzgodnień. W braku ugody, o terminie i sposobie zapłaty rozstrzyga rada gminy, podejmując uchwałę o scaleniu i podziale nieruchomości. Termin ustalony w uchwale nie może być krótszy niż termin wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej. Opłatę adiacencką ustala wójt (burmistrz, prezydent miasta) w drodze decyzji, zgodnie z ugodą lub uchwałą o scaleniu i podziale nieruchomości. W razie ustanowienia na nieruchomości ograniczonych praw rzeczowych, decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na zwrot „ustala”, użyty przez ustawodawcę w przypadku omawianej opłaty. Oznacza on, że odmiennie niż w przypadku dwóch pozostałych rodzajów opłat adiacenckich organ gminy ma obowiązek jej nałożenia. Na podstawie § 12 powołanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów, niezbędne jest skorzystanie z usług rzeczoznawcy majątkowego, który określa: wartość nieruchomości przed scaleniem i podziałem według stanu na dzień wejścia w życie uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości; wartość nierucho-

mości przyznanych w wyniku scalenia i podziału według stanu na dzień wejścia w życie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości⁵³.

PODSUMOWANIE

Wybór tematu uzasadniony był faktem, że nieliczne z dostępnych opracowań w całości poświęcone są zagadnieniom prawnoadministracyjnym opłat adiacenckich i dlatego też artykuł powstał głównie w oparciu o literaturę odnoszącą się do tej dziedziny prawa oraz teksty aktów prawnych i orzeczenia sądowe.

Jak wykazano w opracowaniu *de lege lata* kompetencje organów gminy, związane z procedurą ustalania stawek oraz nakładania opłaty adiacenckiej, są dość szerokie, łącznie z przyznaniem wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) uprawnienia do uznaniowego decydowania, czy w dwóch z trzech przypadków możliwości poboru opłaty adiacenckiej z tego uprawnienia skorzystać.

Wśród postulatów *de lege ferenda* należy wymienić przede wszystkim odnoszący się do kwestii nadania opłacie adiacenckiej we wszystkich przypadkach charakteru związanego. Takie ukształtowanie stanu prawnego przyczyniłoby się do wzrostu wpływów do budżetów gmin, a pośrednio ich efektywności w zakresie wykonywanych zadań ze względu na dysponowanie większymi środkami finansowymi.

Warto zauważyć, że problemem również wymagającym przeanalizowania jest postulat dotyczący zmian w obowiązujących przepisach, zapobiegających niejednolitemu traktowaniu przez organy administracji publicznej podmiotów, znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej, bowiem na mocy obowiązujących obecnie jest to możliwe.

52 Dz. U. z 2005 r. Nr 86, poz. 736.

53 Przy określaniu wartości nieruchomości uwzględnia się planowane do wybudowania urządzenia infrastruktury technicznej, określone w uchwale rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości. W przypadkach dotyczących scalenia i podziału nieruchomości, przyjmuje się zaś ceny na dzień wejścia w życie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2014.
- Bielecki L., Paździor M., *Samorząd terytorialny* [w:] *Ustrojowe prawo administracyjne*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011.
- Bielecki L., *Prawne formy działania administracji* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011.
- Borszowski P., *Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych. Komentarz.*, Warszawa 2011.
- Bulajewski S., *Rada gminy jako organ stanowiący* [w:] *Status prawny rady gminy*, red. M. Chmaj, Warszawa 2012.
- Czochoński M., Dziubińska J., *Wpływ opłat adiacenckich związanych z podziałem nieruchomości na budżet gminy na przykładzie Łodzi*, Czasopismo Techniczne. Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej 2008, nr 2.
- Kańduła S., *Oplata adiacencka jako źródło dochodów gmin*, *Finanse Komunalne* 2008, nr 4.
- Korenik D., *Formy oddziaływania samorządu terytorialnego na regionalny sektor finansowy* [w:] *Gospodarka i przestrzeń*, red. S. Korenik, N. Derlukiewicz, *Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* nr 341, Wrocław 2014.
- Kusterka-Jefmańska M., *Jakość życia a jakość usług publicznych w praktyce badań na poziomie lokalnym* [w:] *Gospodarka przestrzenna. Aktualne aspekty polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej*, red. J. Potocki, J. Ładysz, *Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* nr 367, Wrocław 2014.
- Ruczkowski P., *Prawne formy działania w postępowaniu administracyjnym* [w:] *Postępowanie administracyjne*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011.
- Śleszyńska E., *Oplata adiacencka przy podziale nieruchomości a wycena nieruchomości*, *Krakowski Rynek Nieruchomości* 2014, nr 3.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.
- Wierzbowski B., *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, Warszawa 2010.

mgr Monika Maćkiewicz

Uniwersytet Warszawski

Prawne formy działania samorządu województwa w zakresie realizowania obowiązku organizowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich na terenie województwa w obliczu tworzenia jednolitego obszaru kolejowego w UE

Legal forms of action the regional authorities in respect of the implementation the obligation to organize regional passenger rail in the province, in the face of the creation of a single railway area within the EU

STRESZCZENIE

Dążenie do stworzenia jednolitego europejskiego rynku przewozów pasażerskich było i jest jednym ze strategicznych celów Unii Europejskiej. Podstawowym problemem funkcjonowania przewozów regionalnych w Polsce jest kwestia niestabilnej sytuacji w zakresie ich struktury podmiotowej i własnościowej. Mechanizmem współpracy pomiędzy samorządem terytorialnym a lokalnym przewoźnikiem ma być nowy instrument prawny, wprowadzony z dniem 1 marca 2011 roku, określony w ustawie z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13), jakim jest plan transportowy. Plan transportowy po przyjęciu przez sejmik województwa stanowi akt prawa miejscowego. Należy podkreślić, iż jest to pierwszy dokument tego

typu dla województwa. Zasadniczym celem Planu transportowego jest zaplanowanie organizacji przewozów o charakterze użyteczności publicznej na terenie województwa w sposób prowadzący do poprawy dostępności i spójności terytorialnej województwa.

Plan transportowy jest zgodny z celem głównym strategii rozwoju danego województwa, który został zdefiniowany, jako zmniejszenie dysproporcji rozwoju w województwie oraz wzrost znaczenia danego obszaru Polski w Europie, a także z celem strategicznym dla obszaru Przestrzeni i Transport, jakim jest poprawa dostępności i spójności terytorialnej regionu oraz kształtowanie ładu przestrzennego.

W artykule znalazła się analiza planu transportowego, jako specyficznego aktu prawa miejscowego oraz jego wpływu na tworzenie się jednolitego obszaru kolejowego w UE, wprowadzanego zgodnie z IV pakietem kolejowym.

ABSTRACT

Striving to create a single European passenger market was and is one of the strategic objectives of the European Union. The main problem in the functioning of regional transport in Poland is the issue of instability of their qualitative structure and ownership. The mechanism of cooperation between local government and the local carrier is to be introduced on 1 March 2011, a new legal instrument, as defined in the Act of 16 December 2010 on the public transport (Journal of Laws of 2011. No. 5, item. 13), which is the Transport Plan. Transport Plan after approval by the Regional Assembly is an act of local law and it should be noted that this is the first document of this kind for the province. The primary objective of the Transport Plan is to plan the organization of services of a general interest in the Province in a manner leading to improved accessibility and territorial cohesion.

Transport Plan is consistent with the main objective of the Strategy for the Development of the Region, which was defined as a reduction in disparities of development in the region and the growing importance of the Polish territory in Europe, as well as the strategic objective for the area

of Space and Transport, which is to improve the accessibility and territorial cohesion of the region and shaping the spatial.

The article was an analysis of the Transport Plan as a specific act of local law and its impact on the formation of a single railway area within the EU, in accordance with the Fourth Railway Package.

SŁOWA KLUCZOWE: *akt prawa miejscowego, plan transportowy, transport kolejowy, jednolity obszar kolejowy*

KEYWORDS: *act of local law, Transport Plan, rail transport, single railway area*

WPROWADZENIE

Od początku lat dziewięćdziesiątych trwa w Europie burzliwa dyskusja nad wypracowaniem najbardziej efektywnego sposobu organizacji kolejowych przewozów pasażerskich, w tym ich podstawowej części, jaką są lokalne przewozy aglomeracyjne, zwane przewozami regionalnymi. Realizacja kolejowego transportu osób jest dla Unii Europejskiej priorytetem. Celowi temu posłużyło sukcesywne zastępowanie dominacji państwa w sektorze kolejowym, postępujące uwolnienie rynku przewozów, a przede wszystkim planowanie i przemyślane włączenie w regionalne przewozy pasażerskie struktur samorządu terytorialnego.

Reformy w kolejach europejskich, w tym w kolejach polskich, zbiegły się w czasie z reformą ustroju państwa w Polsce, wprowadzoną ustawą z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu trójstopniowego, zasadniczego podziału terytorialnego (Dz. U. 1998 Nr 96 poz. 603 z późn. zm), a wpływającą na system i źródła prawa administracji publicznej w terenie. Największą jednostką samorządu terytorialnego w Polsce jest województwo. Na mocy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku samorząd województwa (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576 z późn. zm) jest odpowiedzialny za kreowanie i prowadzenie polityki rozwoju regionalnego na obszarze województwa oraz między innymi za organizację zbiorowego transportu publicznego.

Dla pełnego zobrazowania powyższego zagadnienia istotne jest zrozumienie procesów zmian zachodzących w organizacji pasażerskich

przewozów regionalnych, wynikających z reformy kolei, przedstawionych na tle procesów decentralizacji władzy publicznej w Polsce. Aktywny udział samorządu terytorialnego w budowaniu nowego systemu funkcjonowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich ma podstawowe znaczenie dla ich gruntownej przebudowy. Regionalizacja zbiorowego transportu publicznego osób w przypadku transportu kolejowego oraz decentralizacja władzy, zakładająca przekazanie kompetencji i uprawnień do struktur władzy lokalnej, nie są pojęciami i procesami przeciwstawnymi. Problemy pojawiają się oczywiście przy synchronizacji wyżej wspomnianych procesów. Są one następstwem konieczności restrukturyzacji działalności kolei i brakiem doświadczeń w wypracowaniu nowych mechanizmów współpracy pomiędzy samorządem terytorialnym a lokalnym przewoźnikiem.

Wyzwania społeczno-gospodarcze samorządu województwa wobec realizowania obowiązku organizowania regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich na terenie województwa w obliczu tworzenia jednolitego obszaru kolejowego

Zmiany, które zaszły na przestrzeni ostatnich 10. lat, doprowadziły do zbudowania nowego modelu funkcjonowania kolejowych przewozów pasażerskich z silnym centrum ich organizacji zlokalizowanym w strukturach samorządu wojewódzkiego. Jest to jedyna droga do efektywnego włączenia kolejowego transportu osób w cały system zbiorowego transportu publicznego i przygotowania w ten sposób nowej jakościowej oferty dla mieszkańców poszczególnych regionów.

Obecnie kształtująca się rzeczywistość stawia przed samorządem województwa zarówno nowe szanse, jak i wyzwania związane z tworzeniem i wdrażaniem w ramach Unii Europejskiej jednolitego obszaru kolejowego. Należy przy tym pamiętać, iż nadrzędnym celem, któremu służyć powinny wszystkie działania, jest stworzenie atrakcyjnej oferty zbiorowej komunikacji wobec indywidualnej motoryzacji, poprzez integrację usług przewozowych kolei i innych gałęzi transportu pasażerskiego. Bardzo istotne dla powodzenia regionalizacji przewozów pasażerskich jest włączenie

transportu kolejowego w cały system przewozów pasażerskich w regionie, z jednoczesną bardzo wyraźną poprawą jakości oferowanych usług. Organem decydującym o całokształcie oferty transportu zbiorowego powinien być organ władz samorządowych województwa.

W ostatnim okresie obserwujemy w krajach Unii Europejskiej renesans pasażerskiego transportu szynowego. Odkryto na nowo zalety i korzyści ekonomiczne płynące ze sprawnie działających systemów transportowych. Rozwijające się dynamicznie duże aglomeracje i ośrodki przemysłowe odczuwają w coraz to większym stopniu uciążliwość i niewydolność transportu samochodowego. W miejskich aglomeracjach prym wiodą metro, tramwaje, w tym tramwaje dwusystemowe, kolej miejska, natomiast pomiędzy dużymi ośrodkami rozwijają się przewozy regionalne. Władze państwowe i samorządowe krajów Unii Europejskiej zdały sobie sprawę, że sieć transportowa w regionie należy do najważniejszych sieci infrastrukturalnych, na których bazują inne sieci, takie jak: sieć handlowa, edukacyjna i dostawcza. Istotne znaczenie dla rozwoju transportu kolejowego w krajach unijnych ma pomoc finansowa z budżetu państwa.

Rozwój gospodarczy, społeczny i kulturalny regionów wiąże się niewątpliwie ze sprawnie działającymi systemami przepływu osób, informacji, towarów i usług. Sprawna logistyka jest we współczesnej dobie warunkiem utrzymania konkurencyjności gospodarki i stanowi często czynnik przesądający o wyborze miejsca nowych inwestycji. Zapewne największym problemem jest fakt, iż przewozy regionalne są i niestety będą deficytowe. Tak jest nie tylko w Polsce, ale także w większości krajów Unii Europejskiej. Wynika to z ich społeczno-cywilizacyjnej, a nie wyłącznie komercyjnej funkcji. Oznacza to konieczność stałego zasilania ze środków publicznych. Sprawna, wygodna i bezpieczna komunikacja w obrębie aglomeracji i w regionie jest codzienną potrzebą każdego mieszkańca i wpływa przez to na jakość życia współczesnego człowieka.

Oddzielenie funkcji operatorskich od zarządzania infrastrukturą torową stworzyło jednocześnie warunki do podziału całej części przewozów pasażerskich na kilka podmiotów, w tym wyodrębnienia spółek świadczących regionalne przewozy pasażerskie. Był to najczęściej stawiany przez samorządy warunek, od spełnienia którego uzależniały one aktywne włączenie się w finansowanie transportu pasażerskiego.

Dążenie do stworzenia jednolitego europejskiego rynku przewozów pasażerskich było i jest jednym ze strategicznych celów Unii Europejskiej. Przy czym o ile w przypadku transportu drogowego czy lotniczego cel ten został praktycznie osiągnięty, o tyle w transporcie kolejowym cały czas mamy do czynienia z częściowym otwarciem (międzynarodowe przewozy pasażerskie) i koniecznością rozpoczęcia takiego procesu (krajowe rynki przewozów pasażerskich).

Przyczyny takiego stanu rzeczy wynikają z jednej strony z uwarunkowań natury technologiczno-organizacyjnych, a z drugiej – ekonomicznych. Pierwsze wiążą się z faktem występowania w poszczególnych państwach różnic związanych z organizacją i prowadzeniem ruchu pociągów, co wiąże się z koniecznością posiadania odpowiednio przeszkolonego personelu mającego kwalifikacje w zakresie zasad realizacji kolejowego procesu przewozów pasażerskich w danym kraju, jak i odpowiedniego taboru, zwłaszcza korzystającego z sieci trakcyjnej o innym systemie zasilania. Z drugiej strony, wobec deficytowości kolejowych przewozów pasażerskich (zwłaszcza w ruchu regionalnym) i związanej z tym konieczności ich dotowania, występuje naturalna niechęć poszczególnych państw do dopuszczenia na terytorium swojego państwa w przewozach międzynarodowych (a zwłaszcza krajowych) operatorów z innych państw. Zachodzi tutaj obawa, że ich wejście może oznaczać uszczuplenie dochodów przewoźników z własnego państwa (szczególnie na najbardziej dochodowych trasach), co może pogłębić ich deficytowość i w konsekwencji dać efekt w postaci wzrostu obciążeń budżetu (zwiększonych dotacji).

Pomimo tych problemów proces tworzenia jednolitego europejskiego rynku przewozów pasażerskich transportem kolejowym jest cały czas pogłębiany, przy czym w pierwszej kolejności dotyczy to przewozów międzynarodowych, a w przyszłości obejmie również krajowe rynki przewozów pasażerskich.

IV pakiet kolejowy ma być swego rodzaju zwieńczeniem reform w tej gałęzi transportu, zakończonych utworzeniem jednolitego unijnego rynku transportu kolejowego.

Podjęto próbę rozważań, czy polski rynek przewozów pasażerskich realizowanych transportem kolejowym (zarówno w segmentach przewozów międzyregionalnych, jak i regionalnych) będzie w stanie skutecznie stawić czoła konkurencji operatorów zagranicznych?

W odróżnieniu od kolejowych przewozów towarowych wewnętrzne rynki kolejowych przewozów pasażerskich w państwach wspólnoty nadal pozostają zamknięte dla przewoźników z zagranicy. Sytuacja ta ma przede wszystkim źródło w deficytowości kolejowych przewozów pasażerskich i w ochronie swoich przewoźników przez poszczególne państwa wspólnoty.

Niemniej, jak wspomniano wcześniej, zamierzenia Unii Europejskiej idą w kierunku doprowadzenia do konkurencji o kontrakty na świadczenie kolejowych pasażerskich przewozów regionalnych w państwach UE dla dowolnych operatorów pasażerskich z państw wspólnoty. W ramach przyjętego IV pakietu kolejowego przewiduje się zmiany w zapisach rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/701370/2007 (dalej „rozporządzenie 1370/2007”) i wprowadzenie obowiązku przeprowadzania przetargów o świadczenie tego rodzaju usług od 3 grudnia 2019 r., co oznacza otwarcie rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego. I choć przewidziany jest okres przejściowy, to jednak trzeba pamiętać, że w sektorze transportu kolejowego wszelkie zmiany dokonują się stopniowo ze względu na dużą majątkochłonność i kapitałochłonność inwestycji związanych z zaangażowanymi czynnikami produkcji. Celowe wydaje się stanowisko, w którym należy ten czas wykorzystać efektywnie na wzmocnienie podmiotów krajowych.

Trudniejsza sytuacja dotyczy przewozów regionalnych. Przez wiele lat podstawowymi problemami związanymi z ich funkcjonowaniem był brak kompleksowych regulacji prawnych oraz stabilnych zasad finansowania. Obecnie sytuacja w tym względzie jest lepsza. Przyjęcie rozporządzenia 1370/2007 ujednoliciło w ramach UE zasady dotyczące m.in. kwestii zawierania umów o świadczenie usług publicznych w przewozach pasażerskich, procedur udzielania zamówień oraz rekompensat dla podmiotów za świadczenie tych usług. W Polsce uszczegółowieniem przyjętego rozporządzenia jest ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. 2011 Nr 5 poz. 13) (zwana dalej „ustawą o publicznym transporcie zbiorowym”). Można stwierdzić, że obecne regulacje traktują kompleksowo powyższe zagadnienia, co oczywiście nie oznacza, że nie powinno się podejmować dalszych działań na rzecz ich doskonalenia.

Podstawowym problemem funkcjonowania przewozów regionalnych jest kwestia niestabilnej sytuacji w zakresie ich struktury podmiotowej i własnościowej. Niewątpliwie obecna struktura podmiotowa i własnościowa podmiotów na rynku regionalnych przewozów pasażerskich transportem kolejowym w Polsce różni się od sytuacji z roku 2001, gdy dominującym podmiotem była państwowa spółka PKP PR. To oznacza, że proces regionalizacji postępuje. Niemniej nie można również stwierdzić, że proces ten jest zakończony, a raczej, że ma nadal charakter dynamiczny.

Warto w tym miejscu rozważyć, czy rzeczywiście powołanie osobnych podmiotów dla każdego z województw jest dobrym rozwiązaniem? Wydaje się, iż podział na 16 podmiotów odpowiadających liczbie województw, których obszar działania pokrywałby się z obszarem województwa jest zbyt daleko idący i niewskazany. Nie wszystkie województwa byłyby w stanie udźwignąć ciężar utrzymania takiej spółki. Przykład spółki Koleje Mazowieckie pokazuje, że co prawda spółka ta odniosła sukces (wzrost liczby połączeń i wielkości przewozów), ale działa ona na specyficznym obszarze (obsługa aglomeracji warszawskiej), jak i nie bez znaczenia jest fakt, że od czasu jej powołania środki przekazywane na jej działalność przez samorząd województwa mazowieckiego znacząco wzrosły. Trudno wyobrazić sobie analogiczną sytuację np. w przypadku województwa podkarpackiego. Nie chodzi zresztą tylko o samo powołanie i utrzymanie takiego podmiotu, ale przede wszystkim o możliwości dalszego rozwoju. Trudno jednak obecnie precyzyjnie określić ostateczną liczbę podmiotów powołanych czy wyłonionych z PR po dalszych przekształceniach. Być może powołane podmioty powinny być oparte na obszarach ciężenia potoków podróży i obejmować obszarem swojego działania części różnych województw. Ważne jest przede wszystkim to, aby pamiętać, że celem powołania i funkcjonowania takiego podmiotu musi być rzeczywista poprawa organizacji i wzrost przewozów transportem kolejowym w regionie, a nie tylko tworzenie intratnych miejsc pracy z politycznego nadania w radach nadzorczych, zarządzie czy administracji spółki. Jedynym jak dotąd podmiotem prywatnym, obsługującym kolejowe przewozy regionalne w Polsce, jest Arriva RP sp. z o.o. W czerwcu 2007 r. spółka wygrała przetarg ogłoszony przez Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego na wykonywanie regionalnych pa-

sażerskich przewozów kolejowych na wszystkich liniach niezelektryfikowanych tego województwa

Warto skoncentrować się na stabilizacji sytuacji w zakresie struktury podmiotowej i własnościowej przewoźników regionalnych, aby czas, który pozostał, wykorzystać efektywnie przede wszystkim na wdrożenie i dokończenie niezbędnych reform oraz na konieczne inwestycje w tabor, zaplecze i infrastrukturę handlową w przewozach pasażerskich. Działania te są niezbędne, aby regionalni operatorzy kolejowych przewozów pasażerskich w Polsce mogli skutecznie konkurować o kontrakty z operatorami zagranicznymi, którzy po otwarciu rynku w 2019 r. niewątpliwie pojawią się w naszym kraju. Brak koniecznych działań skutkować może przegranymi przetargami o świadczenie usług, co może doprowadzić nawet do upadłości i idącymi za tym zwolnieniami pracowników tych podmiotów. Z powyższych faktów władze rządowe i samorządowe powinny już dziś zdawać sobie sprawę i nie odwlekać z podejmowaniem koniecznych decyzji i działań.

Rozpatrując kwestie wejścia operatorów zagranicznych na rynek przewozów pasażerskich w Polsce należy jednak spojrzeć szerzej na tą kwestię, z punktu widzenia innych uczestników i instytucji rynku kolejowych przewozów pasażerskich, w tym przede wszystkim klientów. Z tego punktu widzenia mamy również do czynienia z korzyściami, jakie mogą pojawić się w wyniku wejścia zagranicznych kolejowych operatorów przewozów pasażerskich do Polski. Do uczestników osiągających korzyści z tego tytułu można zaliczyć:

- pasażerów – większa konkurencja, lepsza jakość, niższe ceny;
- zarządcę infrastruktury kolejowej (PKP PLK SA) – więcej przewoźników obcych to większa praca pociągowa i większe przychody spółki;
- firmy zaplecza technicznego taboru (obsługa taboru przewoźnika) – przychody z obsługi bieżącej taboru;
- PKP Energetykę – przychody ze sprzedaży prądu trakcyjnego;
- rynek pracy – przewoźnik zagraniczny zatrudnia pracowników z Polski na szczeblach podstawowym i średnim (szczebel wyższy może być obsadzony przez menedżerów ze swojego kraju);
- Skarb Państwa – przewoźnik płaci podatki w Polsce (VAT, CIT);

- gospodarkę – wejście przewoźników zagranicznych może zmusić przewoźników polskich do podjęcia walki konkurencyjnej, co może gospodarce w ostatecznym rozrachunku wyjść tylko na dobre, gdyż albo zmusi przewoźników polskich do podjęcia działań na rzecz sprostania konkurencji (restrukturyzacja wewnętrzna, nowe oferty itp.) albo niektórzy upadną, ale na ich bazie pojawią się nowi, a uwolnione zasoby (np. nadmierne zatrudnienie) wrócą do gospodarki.

Z powyższego zestawienia widać wyraźnie, że wejście potencjalnych zagranicznych przewoźników może stanowić nie tylko zagrożenie, ale również mieć pozytywny wpływ na rynek przewozów pasażerskich transportem kolejowym w Polsce.

Plan transportowy – akt prawa miejscowego, jako forma prawna realizacji zadań samorządu terytorialnego związanych z organizowaniem regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich

Dnia 1 marca 2011 roku weszła w życie ustawa z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13). Rozdział 2 wspomnianej ustawy został w całości poświęcony planowi zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. W art. 9 ust. 3 ustawodawca wyraźnie określił, iż plan transportowy jest aktem prawa miejscowego, zgodnie zaś z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy stanowienie aktów prawa miejscowego.

Zgodnie z zasadą legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W porządku prawnym równie ważna jak sam przepis jest norma prawna dekodowana w drodze wykładni, to jest operacji myślowej, w której dokonuje się przekładu zbioru przepisów ogłoszonych w aktach prawodawczych na zbiór norm postępowania równoznaczny, jako całość z danym zbiorem przepisów. Zgodnie z tak rozumianą wykładnią, art. 7 Konstytucji zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji

organu władzy publicznej, a tym samym nakazuje, by wszelkie działania tego organu były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Upraszczając, wszelkie działania podejmowane przez organy władzy publicznej, muszą być ściśle określone w przepisach, które jednocześnie wyznaczają granice ich aktywności.

Artykuł 9 ust. 1 pkt 5 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym powierza opracowanie planu transportowego województwu w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej w wojewódzkich przewozach pasażerskich, a województwu, któremu powierzono zadanie organizacji publicznego transportu zbiorowego na mocy porozumienia między województwami właściwymi ze względu na planowany przebieg linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej – w zakresie linii komunikacyjnej albo sieci komunikacyjnej na danym obszarze.

W celu przybliżenia instytucji aktu prawa miejscowego, jakim jest plan transportowy, posłużę się przykładem planu opracowanego dla województwa mazowieckiego. Podstawą prawną opracowania planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego dla województwa mazowieckiego (zwanego dalej Planem transportowym lub Planem) jest:

- Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13),
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. z 2011 r. Nr 117, poz. 684).

Plan transportowy po przyjęciu przez Sejmik Województwa Mazowieckiego stanowi akt prawa miejscowego i należy podkreślić, iż jest to pierwszy dokument tego typu dla województwa mazowieckiego. W hierarchicznym systemie planów transportowych zajmuje drugie miejsce, wraz z planami pozostałych województw, po planie transportowym opracowanym przez ministra właściwego do spraw transportu. Plan transportowy opracowany przez marszałka województwa mazowieckiego jest uwzględniany przez pozostałych organizatorów wskazanych w ustawie o transporcie publicznym, w tym powiatów, gmin, związków międzygminnych.

Ustalenia Planu dotyczą usług użyteczności publicznej, wykonywanych przez operatorów publicznego transportu zbiorowego, których or-

organizatorem jest marszałek województwa mazowieckiego, na podstawie umów z samorządem województwa mazowieckiego. Plan transportowy nie obejmuje swoim zakresem przewozów komercyjnych realizowanych na terenie województwa mazowieckiego, jak również przewozów w transporcie innym szynowym, linowym, linowo-terenowym oraz żegludze śródlądowej.

Plan transportowy bazuje na rozstrzygnięciach strategicznych dokumentów rządowych oraz wojewódzkich, programujących rozwój kraju oraz województwa mazowieckiego, a także dokumentów wojewódzkich, określających kierunki rozwoju Mazowsza. Jest z nimi komplementarny i spójny. Ma charakter wtórny wobec zamierzeń inwestycyjnych, nie wyznacza ram późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących mieć znaczący wpływ na środowisko, lecz stanowi narzędzie do efektywnego planowania, organizowania i zarządzania publicznym transportem zbiorowym z wykorzystaniem istniejącej infrastruktury transportowej.

W Planie transportowym uwzględniono następujące dokumenty:

- Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w zakresie sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1151);
- Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r.;
- Projekt Dokumentu Implementacyjnego do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) – wersja z dnia 12 marca 2014 r. (dokument w trakcie opracowania);
- Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2008 r.;
- Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015 z dnia 5 listopada 2013 r. przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2014 r.;
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Mazowieckiego dnia 7 lipca 2014 r.;

- Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 r. przyjęta Uchwałą Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 28 października 2013 r.;
- Wieloletnia Prognoza Finansowa Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2039;
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK 2030) przyjęta przez Radę Ministrów dnia 13 grudnia 2011 r.

Plan transportowy dla województwa mazowieckiego jest dokumentem średniookresowym, opracowanym na lata 2014-2030.

Plan transportowy jest zgodny z celem głównym Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego, który został zdefiniowany jako zmniejszenie dysproporcji rozwoju w województwie mazowieckim oraz wzrost znaczenia Obszaru Metropolitalnego Warszawy w Europie, a także z celem strategicznym dla obszaru Przestrzeń i Transport, jakim jest poprawa dostępności i spójności terytorialnej regionu oraz kształtowanie ładu przestrzennego.

Zasadniczym celem Planu transportowego jest zaplanowanie organizacji przewozów o charakterze użyteczności publicznej na terenie Mazowsza w sposób prowadzący do poprawy dostępności i spójności terytorialnej województwa. W ramach tej poprawy, Plan transportowy przyczyni się do realizacji wyzwań transportowych określonych w Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego, w tym do wzrostu znaczenia transportu zbiorowego, wzrostu integracji systemów transportowych oraz poprawy jakości taboru kolejowego.

Plan transportowy przewiduje utrzymanie usług użyteczności publicznej co najmniej na obecnym poziomie oraz kształtowanie rozwoju publicznego transportu zbiorowego według zasady zrównoważonego rozwoju. W sytuacji wystąpienia niekorzystnych uwarunkowań zewnętrznych, na które marszałek województwa nie ma bezpośredniego wpływu (np. niedotrzymywanie przez partnerów zapisów umów, kryzys gospodarczy, konieczność ponoszenia wydatków z tytułu zapisów ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2003 Nr 203 poz. 1966 z późn. zm.), może nastąpić ograniczenie oferty przewozowej. Województwo mazowieckie będzie dążyć do minimalizacji negatywnych skutków ograniczenia oferty przewozowej oraz podejmować działania

zmierzające do utrzymania poziomu usług, mogących zaspokoić potrzeby przewozowe w głównych korytarzach transportowych, charakteryzujących się największym popytem, z perspektywą rozwoju usług użyteczności publicznej. Ponadto Plan transportowy wskazuje na konieczność integracji systemu regionalnego transportu zbiorowego z systemami lokalnego transportu poprzez tworzenie zintegrowanych systemów taryfowo-biletowych, jak również zintegrowanych węzłów przesiadkowych, w tym w uzasadnionych przypadkach z systemami parkingów typu P+R, B+R, K+R.

Zrównoważony rozwój transportu, prowadzący do zmniejszenia negatywnych skutków oddziaływania transportu na środowisko naturalne oraz zapewnienia wysokiej jakości usług transportowych, w tym poprawy dostępności transportu dla osób niepełnosprawnych oraz o ograniczonej mobilności, jest możliwy poprzez preferowanie transportu zbiorowego, w tym głównie kolejowego, jako realnej alternatywy dla podróży realizowanych transportem indywidualnym.

Zgodnie z artykułem 12 ustawy o publicznym transporcie Plan transportowy określa:

- sieć komunikacyjną, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej;
- ocenę i prognozy potrzeb przewozowych;
- przewidywane finansowanie usług przewozowych;
- preferencje dotyczące wyboru rodzaju środków transportu;
- zasady organizacji rynku przewozów;
- pożądany standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej;
- przewidywany sposób organizowania systemu informacji dla pasażera.

W Planie została przedstawiona między innymi charakterystyka kolejowej sieci transportowej województwa, zgodnie z którą na terenie województwa mazowieckiego w eksploatacji znajduje się 1712 km linii kolejowych normalnotorowych, z czego 1418 km (83 %) stanowią linie zelektryfikowane oraz 1013 km (59 %) linii kolejowych dwu- i więcej torowych. W roku 2012 gęstość sieci kolejowej wynosiła 4,8 km/100km², co plasowało Mazowsze na 14 miejscu wśród wszystkich województw w Polsce. W przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców długość linii kolejowych

wynosiła 3,2 km, co z kolei stanowi najniższą wartość wskaźnika wśród polskich województw. Scentralizowany układ linii kolejowych pomimo małej gęstości sieci powoduje, że kolej stanowi atrakcyjną ofertę dla osób dojeżdżających do Warszawy. Podkreśla się, iż wzrastające zatłoczenie na drogach dojazdowych do stolicy powoduje konieczność poszukiwania alternatywnych środków transportu, zapewniających wysoką niezawodność podróży oraz pewność dotarcia do celu. Wysoka częstotliwość kursowania pociągów oraz wzrastająca jakość oferowanych usług wpływa na ciągły wzrost liczby pasażerów.

Głównym węzłem kolejowym na terenie województwa i zarazem największym w Polsce jest Warszawa. Na jej terenie krzyżują się linie o znaczeniu międzynarodowym (na kierunkach północ – południe i wschód – zachód). W węźle warszawskim zbiega się 7 linii kolejowych magistralnych i pierwszorzędnych oraz Warszawska Kolej Dojazdowa, stanowiąca niezależny element systemu kolei metropolitalnej. Warszawa charakteryzuje się największym wskaźnikiem średniej gęstości eksploatowanych normalnotorowych linii kolejowych w województwie. Przez tereny powiatów żuromińskiego, makowskiego, zwolenińskiego oraz lipskiego nie przebiegają żadne linie kolejowe.

Na terenie województwa mazowieckiego jest dwóch zarządców infrastruktury kolejowej. Ponad 99% torów zarządzanych jest przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., pozostały niewielki odsetek – przez spółkę Warszawska Kolej Dojazdowa sp. z o.o. Plan określa również średnie prędkości występujące na łącznicach kolejowych.

Jednym z najistotniejszych części planu transportowego jest tworzenie zasad finansowania transportu na terenie województwa, w tym transportu kolejowego. W przypadku omawianego planu dla województwa mazowieckiego, uwzględniając kluczową rolę transportu kolejowego w wojewódzkich przewozach pasażerskich, podstawową formą finansowania kolejowych przewozów użyteczności publicznej jest rekompensata z tytułu utraconych przychodów w związku z wykonywaniem usług użyteczności publicznej.

Rekompensata przekazywana operatorom na podstawie umów o świadczenie usług publicznych, zawiera rozsądny zysk w wysokości nie przekraczającej 6% kapitału własnego operatora zaangażowanego w świad-

czenie usług użyteczności publicznej. Wysokość rekompensaty przekazywanej operatorom nie może przekroczyć kwoty odpowiadającej wynikowi finansowemu netto, który równoważny jest sumie wpływów pozytywnych czy negatywnych, jakie wypełnianie zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych wywiera na koszty i przychody podmiotu świadczącego usługi publiczne. Należy przy tym uwzględnić przychody uzyskane dzięki nim oraz rozsądny zysk.

Głównym źródłem finansowania przewozów są środki własne organizatora. Środki te mogą być uzupełniane środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z planem transportowym finansowanie w transporcie kolejowym pochodzić będzie z następujących źródeł:

- ze środków budżetu województwa mazowieckiego;
- w formie rekompensaty do przewozów kolejowych realizowanych przez przewoźników kolejowych;
- w formie dotacji celowej przekazywanej województwom ościennym w związku z powierzeniem do realizacji zadania organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenie województwa mazowieckiego;
- ze środków budżetu państwa;
- jako dotacje przedmiotowe z tytułu realizowania ulg ustawowych przez operatorów. Dotacje na podstawie wniosków przekazywane są bezpośrednio do operatorów;
- w formie dotacji przedmiotowej na zakup, modernizację i naprawy pojazdów kolejowych;
- ze środków pochodzących z programów operacyjnych finansowanych z budżetu Unii Europejskiej oraz innych programów współpracy – na finansowanie napraw, zakupów oraz modernizację pojazdów kolejowych;
- ze środków innych jednostek samorządu terytorialnego;
- w formie dotacji celowej – finansowanie na podstawie porozumień dotyczy przewozów na liniach wychodzących poza granice województwa mazowieckiego,
 - w zakresie współfinansowania rozwiązań dotyczących integracji taryfowo-biletowej.

Przekazywanie rekompensaty operatorom publicznego transportu zbiorowego w transporcie kolejowym będzie odbywało się na obecnych zasadach do czasu zakończenia obowiązywania umów o świadczenie usług publicznych, tj. do roku 2024. Od 2025 do 2030 r. zakłada się utrzymanie obecnego systemu finansowania kolejowych przewozów regionalnych.

Zakłada się, że przychody ze sprzedaży biletów oraz innych usług związanych ze świadczeniem usług użyteczności publicznej będą stanowiły przychód operatora i będą pomniejszały przekazywaną rekompensatę, stanowiącą różnicę pomiędzy poniesionymi kosztami a uzyskanymi przychodami.

Szczegółowe zasady rozliczeń będą określone w umowach o świadczeniu usług publicznych. Rozliczenia będą dokonywane w oparciu o algorytm zawierający m.in. przychody i koszty, zgodnie z zasadami określonymi przepisami prawa.

Zgodnie z Wieloletnią Prognozą Finansową Województwa Mazowieckiego rekompensata dla operatorów w trakcie trwania umów ramowych, tj. w latach 2014-2024, co do zasady zakłada utrzymanie na obecnym poziomie wielkość wykonywanych przewozów (zwiększenie pracy przewozowej możliwe jest w wyniku realizacji planów inwestycyjnych w tabor oraz infrastrukturę), a różnice wysokości rekompensaty w poszczególnych latach wynikają m.in. z kosztów amortyzacji związanych z zakupem i modernizacją pojazdów kolejowych. Zakładany wzrost rekompensaty w latach 2025-2030 umożliwi finansowanie wzrostu pracy eksploatacyjnej, skutkującej zwiększeniem oferty przewozowej.

Tworzenie przez samorządy województw kolejowych spółek prawa handlowego

Zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2016.0.486 t.j.), w sferze użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne lub spółdzielnie, a także może przystępować do takich spółek lub spółdzielni. Poza sferą użyteczności publicznej województwo może tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności

promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa. O utworzeniu spółek prawa handlowego decyduje zgodnie z art. 18 pkt. 19 lit. e sejmik województwa w drodze uchwały.

Aktualnie dominującym podmiotem na rynku przewozów regionalnych jest spółka samorządowa Przewozy Regionalne, która z dniem 1 stycznia 2009 roku stała się (własnościowo i organizacyjnie) przewoźnikiem samorządowym funkcjonującym poza Grupą PKP S.A. Jednakże jej sytuacja finansowa nie jest zadowalająca, a ponadto obserwowany jest stały spadek jej udziału w przewozach regionalnych, co związane jest z istniejącą tendencją do tworzenia spółek samorządowych przez samorządy wojewódzkie. Wśród tego rodzaju podmiotów aktualnie funkcjonujących w Polsce wymienić można m.in.:

- Koleje Mazowieckie;
- Koleje Dolnośląskie;
- Koleje Wielkopolskie;
- Koleje Śląskie;
- Koleje Małopolskie;
- Łódzka Kolej Aglomeracyjna.

Na terenie województwa mazowieckiego regularny przewóz osób na liniach wojewódzkich i/lub międzywojewódzkich wykonują:

- Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o.;
- Warszawska Kolej Dojazdowa sp. z o.o.;
- Szybka Kolej Miejska sp. z o.o.;
- Arriva RP sp. z o.o.
- PKP Intercity S.A.;
- Przewozy Regionalne sp. z o.o.

Koleje Mazowieckie sp. z o.o. została powołana przez samorząd województwa mazowieckiego (51% udziałów) i ówczesną spółkę PKP Przewozy Regionalne sp. z o.o. (49% udziałów) w 2004 r. Był to pierwszy tego typu projekt w kraju. W roku 2008 samorząd województwa mazowieckiego stał się jedynym właścicielem spółki.

W roku 2012 Spółka Koleje Mazowieckie świadczyła usługi o charakterze użyteczności publicznej w zakresie regionalnych przewozów pasażerskich na obszarze województwa mazowieckiego oraz województw

ościennych (przewóz do najbliższej stacji, umożliwiający przesiadkę w celu odbycia dalszej podróży lub techniczne odwrócenie biegu pociągu): łódzkiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego. Łącznie obsługiwała 15 linii kolejowych, których długość wynosiła 1342 km, w tym 1176 km na terenie Mazowsza. Uruchamiała ponad 800 pociągów dziennie, które w ciągu całego roku wykonały pracę eksploatacyjną w wysokości 16 571 919 pociągo-kilometrów.

W roku 2012 z usług Spółki skorzystało 59 106 665 pasażerów. Od początku działalności Koleje Mazowieckie charakteryzują się corocznym wzrostem liczby obsługiwanych pasażerów. W porównaniu do roku 2005 ogólna liczba pasażerów wzrosła o 48%, przy jednoczesnym 34% wzroście wielkości pracy eksploatacyjnej.

Spółka Koleje Dolnośląskie S.A. została powołana w grudniu 2007 r., a działalność przewozową rozpoczęła wraz z wejściem w życie nowego rozkładu jazdy pociągów w dn. 14 grudnia 2008 r. Obsługuje wybrane połączenia regionalne w tym województwie.

Koleje Wielkopolskie sp. z o.o. powołano we wrześniu 2009 r., a pierwszy pociąg tej spółki wyruszył na trasę 1 czerwca 2011 r. W obecnym rozkładzie (2013/14) spółka obsługuje następujące połączenia: Poznań Gł. – Golańcz, Poznań Gł. – Wolsztyn, Leszno – Ostrów Wlkp., Leszno – Zbąszynek, Leszno – Gostyń oraz Wągrowiec – Rogoźno Wlkp. Według planów do 2015 r. spółka ma obsługiwać 50% kolejowego ruchu regionalnego w województwie.

Koleje Śląskie sp. z o.o. powołane zostały 8 kwietnia 2010 r., a 1 października 2011 r. uruchomiono pierwsze połączenia kolejowe. W rozkładzie 2011/12 pociągi spółki kursowały na trasach: Katowice – Gliwice, Katowice – Tychy – Wiśla oraz Katowice – Sosnowiec – Zawiercie – Częstochowa. Począwszy od rozkładu jazdy 2012/13 spółka planowała przejęcie całości przewozów na terenie województwa śląskiego. Podjęta próba zakończyła się jednak spektakularną porażką, szeroko opisywaną i przedstawianą przez media. Spółka była źle przygotowana do tego przedsięwzięcia pod względem organizacyjnym, taborowym, kadrowym oraz finansowym. Efektem był paraliż kolejowych przewozów regionalnych w początkowym okresie obowiązywania rozkładu i konieczność ograniczenia oferty w późniejszym okresie i poddanie spółki procesowi głębokiej restrukturyzacji.

Łódzka Kolej Aglomeracyjna, podmiot, w którym 100% udziałów posiada samorząd województwa łódzkiego, rozpoczęła przewozy z dniem 15 czerwca 2014 r. Obsługiwać ona będzie również połączenia regionalne z Łodzi do Sieradza, Łowicza, Kutna i Kolaszek

Można zauważyć, że trend do tworzenia własnych spółek samorządowych może być nadal podtrzymany, gdyż powołanie swoich spółek rozważają kolejne samorządy województw.

PODSUMOWANIE

Regionalizacja zbiorowego transportu publicznego osób w przypadku transportu kolejowego oraz decentralizacja władzy, zakładająca przekazanie kompetencji i uprawnień do struktur władzy lokalnej, nie są pojęciami i procesami przeciwstawnymi. Problemy pojawiają się oczywiście przy synchronizacji wyżej wspomnianych procesów. Są one następstwem konieczności restrukturyzacji działalności kolei i wzbogacania doświadczeniami wypracowywanie nowych mechanizmów współpracy pomiędzy samorządem terytorialnym a lokalnym przewoźnikiem.

Takim właśnie mechanizmem współpracy pomiędzy samorządem terytorialnym a lokalnym przewoźnikiem ma być Plan transportowy, któremu ustawodawca nadał rangę prawną. Plan transportowy po przyjęciu przez sejmik województwa stanowi akt prawa miejscowego. Należy podkreślić, iż jest to pierwszy dokument tego typu dla województwa. W hierarchicznym systemie planów transportowych zajmuje drugie miejsce, wraz z planami pozostałych województw, po planie transportowym opracowanym przez ministra właściwego do spraw transportu. Plan transportowy opracowany przez marszałka województwa jest uwzględniany przez pozostałych organizatorów wskazanych w ustawie o transporcie publicznym, w tym powiatów, gmin, związków międzygminnych.

Ustalenia Planu dotyczą usług użyteczności publicznej, wykonywanych przez operatorów publicznego transportu zbiorowego, których organizatorem jest marszałek województwa, na podstawie umów z samorządem województwa. Równocześnie należy pamiętać, iż Plan transportowy nie obejmuje swoim zakresem przewozów komercyjnych realizowanych na

terenie województwa, jak również przewozów w transporcie innym szynowym, linowym, linowo-terenowym oraz żegludze śródlądowej.

Plan transportowy bazuje na rozstrzygnięciach strategicznych dokumentów rządowych oraz wojewódzkich programujących rozwój kraju oraz danego województwa, a także dokumentów wojewódzkich, określających kierunki rozwoju Mazowsza. Jest z nimi komplementarny i spójny. Ma charakter wtórny wobec zamierzeń inwestycyjnych, nie wyznacza ram późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących mieć znaczący wpływ na środowisko, lecz stanowi narzędzie do efektywnego planowania, organizowania i zarządzania publicznym transportem zbiorowym z wykorzystaniem istniejącej infrastruktury transportowej.

Niewątpliwie, zarówno fakt, iż to województwo tworzy regionalny plan transportowy dla kolejowych przewozów pasażerskich, jak i jest trend do tworzenia własnych przewozowych spółek samorządowych, przyczyniają się do wzmocnienia pozycji regionów Polski i polskich przewoźników w procesie tworzenia jednolitego obszaru kolejowego w Unii Europejskiej.

BIBLIOGRAFIA

- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK 2030) przyjęta przez Radę Ministrów dnia 13 grudnia 2011 r.
- Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2008 r.
- Neider J. (2012), „Transport międzynarodowy”, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Wydanie II, Warszawa.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Mazowieckiego dnia 7 lipca 2014 r.
- Plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego w zakresie sieci komunikacyjnej w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym (Dz. U. z 2012 r. poz. 1151).
- Projekt Dokumentu Implementacyjnego do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) – wersja z dnia 12 marca 2014 r.
- Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r.
- Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 r. przyjęta Uchwałą Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 28 października 2013 r.
- Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015 z dnia 5 listopada 2013 r. przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2014 r.
- Wieloletnia Prognoza Finansowa Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2039.

dr Paweł Romaniuk

Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Idea Nowego Zarządzania Publicznego (New Public Management) w realizacji zadań publicznych

The idea of the New Public Management
in the implementation of public tasks

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest wskazanie menedżerskiego podejścia do administracji publicznej, a w szczególności do przedstawianej w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku jego obecnej wersji, znanej pod nazwą *New Public Management (NPM)*, nazywanego Nowym Zarządzaniem Publicznym. Wprawdzie Nowe Publiczne Zarządzanie rozwijało się w wielu krajach, to jednak jego recepcję można dostrzec niemal w każdym kraju europejskim, w tym również i w Polsce. Oznacza to, że ma ono charakter dość uniwersalny, bardzo międzynarodowy. Nowością tego modelu zarządzania jest adaptacja metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do warunków zarządzania organizacjami publicznymi.

Autor, w oparciu o obowiązującą literaturę przedmiotu, wskaże kierunki działania *NPM* realizowane w sektorze publicznym. W osiągnięciu założonego celu pomoże systematyka zagadnień związanych z Nowym Zarządzaniem Publicznym, a także wskazanie narzędzi niezbędnych do zastosowania takiego zarządzania w organach administracji publicznej.

ABSTRACT

The aim of this article is to identify managerial approach to public administration, and in particular presented in the eighties and nineties of the twentieth century its current version known as the New Public Management (NPM). You will notice that the New Public Management has developed a number of countries, however, the reception can be seen in almost every European country, including and Poland. This means that the character is thus quite versatile, very international. The novelty of this management model is an adaptation of management methods and techniques used in the private sector to the conditions of management of public organizations.

The author indicates, based on the current literature course of action NPM implemented in the public sector. In order to help reach its scheme of issues related to the New Public Management and an indication of the tools needed to apply such management encountered in the public sector.

SŁOWA KLUCZOWE: *zarządzanie publiczne, nowe zarządzanie publiczne, administracja publiczna, zadania, sektor publiczny*

KEYWORDS: *public management, new public management, public administration, tasks, the public sector*

WPROWADZENIE

Analiza funkcjonowania administracji rządowej i samorządowej najczęściej dokonywana jest przez pryzmat ich skuteczności i efektywności zarządzania. Ważnym elementem wpływającym na poprawę funkcjonowania administracji publicznej jest jej modernizacja i zmiany, gdyż wiele tradycyjnych i popularnych już technik zarządzania staje się we współczesnym świecie mało skuteczne. Stąd też tradycyjny model biurokratycznego działania administracji został w większości krajów europejskich zrewidowany oraz zastąpiony nowym podejściem, zwanym Nowym Zarządzaniem Publicznym (ang. *New Public Management* – NPM).

Nowoczesne modele zarządzania publicznego musiały pojawić się w odpowiedzi na oczekiwania, jakie przyniosły reformy zarządzania pu-

blicznego. Procesy te spowodowały, iż widoczny był większy nacisk na ekonomiczne obszary zarządzania środkami finansowymi. Obserwowano również nacisk skierowany na poprawę jakości świadczonych usług publicznych, zwiększenie satysfakcji obywateli oraz wzrost skuteczności funkcjonowania organów administracji publicznej (B. Kozuch, 2004, s. 70-72). Nowe Zarządzanie Publiczne wprowadza do systemów zarządczych instytucji publicznych wiele metod i technik zarządzania, które od wielu lat z powodzeniem widoczne są w sektorze prywatnym. Tutaj można wskazać chociażby inne nastawienie podmiotów prywatnych na osiąganie zaplanowanych wyników, zdecentralizowany sposób zarządzania takimi wynikami, czy zastosowanie w swojej codziennej pracy mechanizmów rynkowych. Wykorzystanie takiego modelu zarządzania ma zapewnić przede wszystkim gospodarność, rzetelność, skuteczność instytucji publicznych, zwiększając przy tym poziom społecznego zaufania (A. Zalewski, 2005, s. 65-67).

Celem artykułu jest wskazanie menedżerskiego podejścia do administracji publicznej, wykorzystując w ten proces założenia Nowego Zarządzania Publicznego. W osiągnięciu wskazanego celu ma pomóc systematyka zagadnień związanych z nowym sposobem zarządzania w oparciu o literaturę przedmiotu.

Istota Nowego Zarządzania Publicznego

Nowe Zarządzanie Publiczne pojawiło się w momencie dość ciekawym, będącym niejako odpowiedzią na pojawiającą się widoczną stagnację oraz niewydolność sektora publicznego. Taka nieporadność była efektem stosowania w sektorze publicznym przewidywalnego administrowania, będącego dominującym stylem kierowania. Nowe Zarządzanie Publiczne skupione jest w dużej mierze na reformie funkcjonowania administracji publicznej, która powinna zwiększyć odpowiedzialność zarządzających instytucjami publicznymi. Nurt ten zajmuje się promowaniem i pielęgnowaniem etyki w służbie publicznej oraz daje możliwość obniżenia kosztów funkcjonowania administracji publicznej, zapewniając przy tym zwiększenie jakości świadczonych usług. To jest niewątpliwie potrzebne, gdyż administracja publiczna wkracza w system elektronicznej admini-

stracji, zwanej e-administracją. Podstawowym atrybutem e-administracji jest niezwykle cenna dostępność, która powiązana jest z możliwością nieograniczonego internetowego dostępu. W tym przypadku każda instytucja publiczna „pracuje” dla obywatela 24 godziny na dobę i 7 dni w tygodniu. Co więcej, zgodzić się tutaj niewątpliwie należy z faktem, iż e-administracja coraz odważniej i coraz częściej stanowi otwarty i zrozumiały mechanizm, którego głównym celem jest zapewnienie współdziałania pracowników różnych szczebli w celu załatwienia indywidualnych i zbiorowych spraw obywateli (J. Jankowski, 2009, s. 47–52). Zastosowanie e-administracji daje wyraźne korzyści, mieszkańcy bowiem mogą załatwić wiele spraw nie wychodząc z domu, oszczędzając przy tym swój i pracowników administracji czas. E-administracja pomaga również w zmniejszaniu kolejek w urzędach. Wykorzystanie świadczonych przez Internet usług, takich jak wymiana dokumentów czy wykorzystanie e-PUAP (Platforma Usług Administracji Publicznej) ma na celu usprawnienie załatwienia spraw publicznych. Wiadomo jest, że nie wszystkie platformy cyfrowe działają jeszcze w sposób zadowalający mieszkańców zamieszkujących wspólnoty samorządowe, należy jednak wierzyć, iż z czasem to się będzie zmieniało i przynosiło zamierzone rezultaty.

Omawiane tutaj Nowe Zarządzanie Publiczne skoncentrowane jest w dużej mierze na decentralizacji wprowadzania w sektorze publicznym narzędzi rynkowych, których celem jest zorientowanie organów administracji publicznej na osiąganie planowanych wyników (A. Frączkiewicz-Wronka, 2009, s. 46–48). Należy niewątpliwie wskazać, iż tendencja zastępowania dość tradycyjnej administracji publicznej poprzez zarządzanie publiczne, widoczna jest w wielu krajach na całym świecie, a także przejawia się w różnych formach. Dostyc klasyczną formę klasyfikacji systemu zarządzania publicznego przedstawił w 1996 roku B. G. Peters, który wyodrębnił jego cztery podstawowe modele (B. G. Peters, 1996), tj. :

1. Rządzenie rynkowe (ang. *market government*);
2. Rządzenie partycypacyjne (ang. *participative government*);
3. Rządzenie elastyczne (ang. *flexible government*);
4. Rządzenie zdergulowane (ang. *deregulated government*).

Wskazane powyżej modele coraz częściej dostrzec można w systemach zarządczych instytucji publicznych. Jednak jednym z najbardziej praktycz-

nych modeli, z racji swoich cech i możliwości zastosowania, jest wcześniej wspomniane już zarządzanie rynkowe, nazywane Nowym Zarządzaniem Publicznym. Model ten charakteryzowany jest również za pomocą wielu innych opisów, wśród których można wyodrębnić np.:

- menedżeryzm (*managerialism*) (Pollitt 1990);
- administracja publiczna oparta ma mechanizmach rynkowych (*market-based public administration*) (LAN, Rosenbloom 1992);
- władze przedsiębiorcze (*entrepreneurial government*) (Osborne, Gaebler 1992);
- zarządzanie oparte na zasadach biznesowych (*business – like management*) (Kickert 1997);
- menedżeryzm publiczny (*public managerialism*) (Kickert 1997).

Główne założenia NPM

Filozofia Nowego Zarządzania Publicznego w zakresie systemu zarządzania publicznego zakłada, iż wykorzystanie rozwiązań związanych z wdrożeniem nowoczesnych koncepcji zarządzania wpłynie pozytywnie na podejście do całej misji publicznej. Wykorzystanie tego nurtu spowoduje efektywniejszy sposób realizacji zadań publicznych, skierowanych przede wszystkim na własnych obywateli (A. Zalewski, 2007, s. 64–67).

Wprowadzenie mechanizmów rynkowych w funkcjonowanie podmiotów sektora publicznego, przyczynia się do lepszego wykorzystania posiadanych zasobów, co w konsekwencji powoduje wzrost efektywności finansowej każdej jednostki. Takie działania spowodowane jest zastosowaniem mechanizmów związanych z dyscypliną w zarządzaniu posiadanyymi dobrami. Tutaj niewątpliwie cenne okazuje się dokonanie wnikliwej analizy posiadanych zasobów, powodując tym samym wzrost kontroli nad procesami decyzyjnymi podejmowanymi przez zarządzających. Uwzględnienie powyższej analizy dostarcza zapewnienia otrzymania lepszych rezultatów przy ponoszeniu relatywnie najniższych nakładów. Osiągnięcie zadowalających wyników można uzyskać za pomocą wzbogacenia systemu motywacji pracowników w sektorze publicznym. Jednak ten proces jest dość trudny, gdyż ścieżki rozwoju i awansu zawodowego w instytucjach

publicznych raczej nie istnieją. Kierujący instytucjami publicznymi powinni jednak starać się o zapewne odpowiednich bodźców dla pracowników, dając im np. nagrody za osiągane wyniki w postaci darmowych kursów i szkoleń czy innych niematerialnych form zachęt do pracy.

Koncepcja Nowego Zarządzania Publicznego wskazuje na cztery dość ważne aspekty zarządzania w sektorze publicznym. Można zatem wskazać:

1. Zarządzanie w sektorze publicznym, jako odpowiedni sposób administrowania;
2. Zarządzanie w sektorze publicznym, obejmującym zarządzanie biznesem;
3. Zarządzanie w sektorze publicznym, będące pomocne we wdrażaniu polityki rozwoju;
4. Zarządzanie w sektorze publicznym działaniem wspierającym zarządzanie ludźmi, jako podstawowym kapitałem w każdej organizacji (K. Opolski, 2004, s. 36-40).

Dość ciekawą koncepcję podejścia do spraw finansowych reprezentuje Nowe Zarządzanie Publiczne, którego stanowisko jest nieco odmienne niż obserwowane w tradycyjnie funkcjonującej administracji publicznej. Filozofia ta wyraża pogląd, iż warto skupić się na wdrażaniu budżetu zadaniowego oraz wieloletniego planowania wydatków. Takie podejście w Polsce jest realizowane w wyniku realizacji postanowień ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, która wprowadziła już te dwa rozwiązania – opiera budżety jednostek sektora finansów publicznych na budżetach zadaniowych oraz wykorzystuje do planowania tzw. wieloletnie prognozy zarządzania wydatkami (ustawa o finansach publicznych). Realizacja budżetów zadaniowych jest efektywna i skuteczna, gdyż łączy ze sobą ogół wydatków podmiotów sektora publicznego, a także ułatwia powiązanie takich wydatków z precyzyjnie zdefiniowanymi zadaniami (T. Lubińska, T. Strąk, A.L. Platonoff, M. Będzieszak, M. Grodek, 2009, s. 44-47). Natomiast wieloletnie planowanie wydatków daje możliwość, co wydaje się mało realne, odpolitycznienia i kontynuowania ważnych przedsięwzięć w sytuacji zmian zarządzających. Taki mechanizm zarządzania finansami powoduje, że nowo wybrane władze nie rezygnują z wcześniej zaplanowanych inwestycji, co przede wszystkim daje gwarancję ciągłości rozwoju podmiotów administracji publicznej.

Powyżej wskazane bardzo ogólnie postulaty odnajdują swoje odbicie w podejściu Ch. Hood'a, według którego koncepcja Nowego Zarządzania Publicznego może obejmować siedem kluczowych fundamentów, tj.:

- zastosowanie w systemie funkcjonowania sektora publicznego menedżerskiego zarządzania;
- precyzyjne zdefiniowanie standardów i mierników działalności jednostek sektora finansów publicznych;
- zdecydowanie większa koncentracja na kontroli wydatków i wyników organów administracji publicznej;
- nastawienie na podział jednostek sektora publicznego;
- wprowadzenie niezbędnej konkurencji do sektora publicznego celem zwiększenia jakości świadczonych usług;
- wykorzystanie technik i metod zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym;
- odpowiednia koncentracja na większą dyscyplinę oraz oszczędność w wykorzystaniu posiadanych przez instytucje publiczne zasobów (Ch. Hood, 1991).

Natomiast, jak zauważył S. J. Bailey (A. Zalewski 2007, s. 28-30), aby przeprowadzić reformę administracji publicznej zgodnie z koncepcją Nowego Zarządzania Publicznego, należy zastosować przykładowe poniższe narzędzia:

- prywatyzację przedsiębiorstw publicznych, które działają dziś zgodnie z przepisami prawa handlowego;
- kontraktowanie usług publicznych na podstawie przetargów. W Polsce obserwujemy realizację tego postulatu korzystając z przepisów prawa o zamówieniach publicznych (ustawa prawo zamówień publicznych);
- stwarzanie warunków do tworzenia się rynków wewnętrznych;
- pobieranie opłat za świadczenie usług (obserwujemy, że np. samorzady terytorialne pobierają opłaty za świadczenie określonych w ustawach samorządowych usług na rzecz społeczności lokalnych).

Wszelkie reformy administracji publicznej, które można było dostrzec w ostatnim czasie, zdecydowanie zmieniają akcent samego zarządzania. Była już mowa o tym, że celem działania administracji publicznej staje

się, co bardzo cieszy, osiąganie wymiernych wyników. W tym kontekście przeobrażeniom ulegają również same kryteria oceny funkcjonowania instytucji publicznych. Zmiana orientacji takiego stylu zarządzania wymagała zastosowania menedżerskich metod zarządzania zarówno działalnością organizacyjną, jak i finansami administracji publicznej. Nurt Nowego Zarządzania Publicznego polega na zastosowaniu określonych modeli w zakresie zarządzania, które zaimplementowane są z organizacji prywatnych do sektora publicznego. Różnice pomiędzy modelami w sektorze publicznym przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Porównanie modeli zarządzania w administracji publicznej

Wyszczególnienie	Model biurokratyczny	Nowe Zarządzanie Publiczne	Dobre zarządzanie
Sposób zarządzania	Hierarchia	Rynek	Sieć
Podstawa normatywna	Prawo administracyjne	Kontakty	Konwencje
Styl kierowania	Styl biurokratyczny - administrowanie	Zarządzanie menadżerskie	Konsultowanie
Charakter relacji	Podporządkowanie i dominacja	Konkurencja i współpraca	Równość
Cel działania	Utrwalanie porządku	Wywoływanie pożądaných zmian	Porozumienie społeczne
Kierunek działań	Przyjęte procedury	Efekty i zmiany	Potrzeby
Organizacja państwa	Układy monocentryczne	Układy autonomiczne	Spółczesność obywatelskie

Źródło: opracowanie własne za: J. Czuputowicz, Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji, „Służba Cywilna” nr 11/2005, s. 25.

Nowe Zarządzanie Publiczne koncentruje również swoją uwagę na prawidłowym wyznaczeniu celów i analizie osiąganych wyników, efektywnym zarządzaniu finansami, podnoszeniu jakości świadczących usług oraz zastosowaniu nowoczesnych form zarządzania zasobami ludzkimi. Wskazane działania są niezbędne do wzrostu zaufania społecznego do administracji publicznej, bez tego bowiem nie tworzą się pożądane prawidłowe relacje pomiędzy tymi podmiotami.

Dalsza docieklivość autora, za podejściem M. Zawickiego, dowiodła, iż filozofia Nowego Zarządzania Publicznego powinna również skupiać się na poniższych procesach:

- odejściu od tradycyjnej administracji publicznej w kierunku modelu akcentującego nacisk na większą odpowiedzialność zarządzających;
- stworzeniu zdecydowanie bardziej elastycznych formy zatrudnienia, pracy i całej organizacji funkcjonowania administracji publicznej;
- wyznaczeniu jasno opracowanych planów działania, których zakres wykonania jest możliwy do osiągnięcia za pomocą trzech wskaźników, tj. oszczędności, efektywności, skuteczności (ang. economy, efficiency, effectiveness) (M. Zawicki, 2002, s. 77–82).

Korzyści związane z wdrażaniem Nowego Zarządzania Publicznego

Zmiany w podejściu do systemu zarządzania w sektorze publicznym, zwiększając poziom jakości świadczonych usług, można już odnaleźć na początku lat 90. poprzedniego wieku. Wtedy to ówczesna Rada Ministrów razem z Organizacją Narodów Zjednoczonych zapoczątkowały tzw. projekt Umbrella, który obejmował doradztwo w zakresie jakości oferowanych przez sektor publiczny usług. Pierwsze dostrzegalne reformy administracji publicznej, wprowadzające założenia Nowego Zarządzania Publicznego, przeprowadzono w Wielkiej Brytanii, Australii oraz Nowej Zelandii. Później nowa koncepcja zarządzania przeniesiona została na fundament innych krajów, które często decydowały się na bardzo odważne zmiany gospodarcze i organizacyjne. Przykładem państw realizujących takie działania są np. Stany Zjednoczone, Szwecja, Irlandia, Francja, Holandia, Kanada oraz daleki Singapur czy Hongkong. Te zmiany dotarły również do Polski, jednak ich wdrażanie przebiega wciąż niesymetrycznie.

Zastosowanie rozwiązań koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego w strukturze funkcjonujących podmiotów sektora publicznego jest zjawiskiem bardzo korzystnym, którego efekty widoczne są zarówno dla pracowników zatrudnionych w tych podmiotach, jak i dla społeczeństwa.

Takie podejście powoduje, że zwiększa się skuteczność w realizacji zadań publicznych. Korzyści dotknąć mogą również samych funkcjonariuszy publicznych. Mogą być oni inaczej postrzegani przez swoich przełożonych, gdzie coraz częściej kierownictwo organów administracji publicznej będzie sięgało po ich wiedzę, doświadczenia, umiejętności rozwiązywania trudnych spraw. Co więcej, każdy z pracowników otrzyma równe szanse rozwoju swego potencjału oraz kariery zawodowej. Warunkiem tego jest wytrwałość w dążeniu do osiągnięcia zamierzonych celów, pracowitość, sumienność, rzetelność i staranność przy wykonywaniu swojej pracy.

Realizowana w tym duchu reforma sektora publicznego, otrzymała aprobatę ze strony społeczeństwa, któremu najbardziej zależy na profesjonalnej obsłudze, kompetencji urzędników i szybkości w załatwianiu spraw. Każda z obsługiwanych osób liczy przede wszystkim na przyjazność i dostępność do instytucji publicznych. Jak wiemy, nie zawsze się to udaje i nie zawsze niestety jest to możliwe. Trzeba budować, co już zostało w tym opracowaniu poruszone, zaufanie obywateli do samej administracji publicznej. Słyszyc się o głosach ograniczenia zatrudnienia w sektorze publicznym, w związku z wprowadzeniem elektronicznej administracji. Jest nadzieja, że nurt Nowego Zarządzania Publicznego będzie w tym procesie pomocny i co najważniejsze skuteczny, bo każdemu zależy na dobrej i otwartej administracji. Również kwestie zastosowania elementów etycznego postępowania przez pracowników sektora publicznego są akcentowane coraz mocniej, a to przyczynia się do sukcesywnego odbudowywania wizerunku całej administracji (J. Kisielnicki, 2010, s. 57-61).

Pojawiły się również obszary krytycznego spojrzenia na zastosowanie nowego nurtu zarządzania, które dotyczyły odpowiedzi na dwa podstawowe pytania: jak ocenić skuteczność administracji, nie tylko w aspekcie ekonomicznym, ale przede wszystkim w kontekście zaspokajania potrzeb społecznych oraz kto będzie odpowiedzialny za te zmiany? Negatywna koncepcja rozumienia idei Nowego Zarządzania Publicznego przyczyniła się do intensyfikacji prac nad tą ideą, w efekcie czego wykorzystuje się mechanizmy współzarządzania (public governance), ściśle powiązane z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego. Public governance skupia się obecnie na przejrzystości, równym traktowaniu, etycznym postępowaniu oraz solidarnej odpowiedzialności. Elementy zarządzania publicznego

odnaleźć można w administracji publicznej (K. Marchewka-Bartkowiak, 2011). Efektem tych prac, będących jednym z ważniejszych instrumentów nowego nurtu zarządzania, ostatnio coraz bardziej popularnego, jest budżet obywatelski, który został zapoczątkowany przez samorządy lokalne. W tym przypadku, mieszkańcy wspólnoty samorządowej mają istotny udział w procesie decyzyjnym, polegającym na wyborze obywatelskiego przedsięwzięcia finansowanego ze środków publicznych. Wzrost zaangażowania obywateli w takie działania, przyczynia się do lepszej transparentności i budowy wzajemnego, jakże potrzebnego poziomu zaufania do sektora publicznego. Przykładem takiej inicjatywy jest realizacja budżetu obywatelskiego w mieście Olsztyn. Przewidziana kwota w ramach Olsztyńskiego Budżetu Obywatelskiego IV edycji w roku 2016 wynosi 3 730 000 zł. W ramach pewnego uporządkowania prac, wskazano określone rygory, tj.:

- limit finansowy projektu osiedlowego wynosi 110 000 zł;
- limit finansowy projektu zintegrowanego wynosi 300 000 zł;
- w 2017 roku zrealizowanych będzie minimum 23 projekty osiedlowe i 4 projekty zintegrowane;
- projekty zgłoszone w 2016 roku mogą dotyczyć wszystkich spraw, które mieszczą się w katalogu zadań własnych i zleconych gminy i powiatu;
- głosowanie odbywa się za pomocą kart do głosowania oraz elektronicznie.

Wykorzystanie zasad Nowego Zarządzania Publicznego w funkcjonowaniu administracji publicznej wpłynęło również na jawność informacji publicznej. Wprowadzenie 6 września 2001 r. ustawy o dostępie do informacji publicznej, pozwoliło na odejście od stosowania praktyk, które były utożsamiane z poprzednim ustrojem (ustawa o dostępie do informacji publicznej), gdzie decyzje zapadały za zamkniętymi drzwiami, zaś zasady transparentności i przejrzystości funkcjonowania administracji publicznej nie były respektowane. Obecnie większość spraw publicznych publikowanych jest w Biuletynach Informacji Publicznej oraz w innych, powszechnie stosowanych i dostępnych formach przekazu. Dziś każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu powyższej ustawy i podlega udostępnieniu oraz ponownemu wykorzystaniu. To z kolei pokazuje, czym jest przejrzystość informacji, niezbędna

w budowaniu społeczeństwa informacyjnego, opartego na wzajemnym zaufaniu. A obywatele są najważniejszymi cenzorami zmian, które odbywają się w administracji publicznej i to oni są najbardziej decyzyjni w swoich działaniach, decydując o zmianie, bądź też nie przedstawiciele reprezentujących ich interesy w administracji rządowej i samorządowej. W tym kontekście można zdecydowanie stwierdzić, iż koncepcja zmian w administracji publicznej, wykorzystująca nowe spojrzenie na zarządzanie, zapewniła zdecydowanie większą elastyczność funkcjonowania działania sektora publicznego oraz zwiększyła jego skuteczność w realizacji zadań.

Obserwacja autora, a także badania w kontekście realizacji zadań publicznych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego dowiodły, iż reformy związane z nową koncepcją zarządzania w administracji publicznej przebiegają wielopłaszczyznowo. W tabeli 2 przedstawione są obszary wpływu Nowego Zarządzania Publicznego na administrację samorządową.

Tabela 2: Najważniejsze przykłady obszarów reform związanych z NPM

Obszar	Krótką charakterystyka
Decentralizacja polityczna	Przekazanie zadań niższym szczeblom administracji publicznej i podmiotom prywatnym (partnerstwo publiczno-prywatne)
Decentralizacja zadaniowa	Wprowadzenie przepisów przyznających kompetencje zdecentralizowanych organów administracji publicznej
Poprawa jakości usług publicznych	Wykorzystanie mechanizmów rynkowych
Zorientowanie na rezultaty	Wyznaczenie celów i osób odpowiedzialnych za ich realizację
Zmiany w strukturze i kulturze organizacyjnej	Zastosowanie wdrażania zarządzania poprzez jakość świadczonych usług
Menedżerski sposób zarządzania	Wzmocnienie pozycji zarządzającego (kierownika)
Dość elastyczne zarządzanie zespołem	Elastyczne formy zatrudnienia (jednak oparte o obowiązujące w tym zakresie prawo)
Zmiana zasad finansowania zadań publicznych	Zastosowanie budżetów zadaniowych (to już jest wdrażane)
Akcentowanie etycznego postępowania w administracji publicznej	Wdrażanie etycznych kodeksów dobrej administracji
Większy akcent na obecność klienta (mieszkańca)	Uwzględnianie opinii publicznej podczas np. debat czy konsultacji społecznych

Źródło: opracowanie własne (adaptowane za: M. Zawicki, Nowe zarządzanie publiczne, PWE, Warszawa 2011, s. 49-55).

Można przyjąć, iż dość kluczowym okresem zastosowanie koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego na fundament polskiej administracji publicznej było niewątpliwie wejście Polski w struktury Unii Europejskiej. Udział Polski w kształtowaniu budżetu Unii Europejskiej przyczynił się do wdrożenia (zgodnie z wytycznymi unijnymi) wielu wymaganych rozwiązań ponadnarodowych, niezbędnych w zakresie przede wszystkim absorpcji środków unijnych. Przykładem takiego działania są zamówienia publiczne, system ewaluacji czy pojawienie się w ustawie o finansach publicznych audytu wewnętrznego (ustawa o finansach publicznych). Większość bardzo praktycznych instrumentów związanych z Nowym Zarządzaniem Publicznym można odnaleźć w wielu ogólnokrajowych programach rozwoju.

Na szczególną uwagę zasługuje jednak dokument niezwykle cenny dla omawianego nurtu zarządzania, a mianowicie „Strategia Rozwoju Kraju do 2020 roku” z września 2012 roku. W latach 2012-2015 realizowano priorytet pt. „Wprowadzenie menedżerskiego modelu zarządzania w administracji publicznej oraz przyjęcie dialogu jako metody wypracowywania rozwiązań w zakresie istotnych elementów życia społeczno-gospodarczego (nastawienie na obywatela i dialog, okresowa sprawozdawczość i rozliczanie z realizowanych projektów, podejście zadaniowe). Natomiast na lata 2016-2020 przewidziany jest do wdrażania priorytet pt. „Wprowadzenie menedżerskiego modelu zarządzania w administracji publicznej (zmiana funkcjonowania organów kontrolnych)” (Strategia rozwoju kraju do 2020 roku, 2012, s. 43).

W zakresie realizacji powyższej strategii, efektywność administracji publicznej wzmocni niewątpliwie zastosowanie menedżerskiego modelu zarządzania publicznego. Jego celem będzie przede wszystkim orientacja na obywatela, koncentracja na kontrolę wyników, a nie procedur, a także zaangażowanie podmiotów prywatnych w realizację zadań publicznych. W tym celu niezwykle cennym stanie się zagwarantowanie stabilizacji personalnej kadr zatrudnionych w sektorze publicznym oraz podnoszenie ich wiedzy i umiejętności. Także pożądaną wartością będzie budowa systemu motywacji. Pomocne w tym procesie będzie przygotowanie innowacyjnego programu szkolenia dla przyszłych, ale również i dla obecnych pracowników oraz popularyzacja zasad etycznego postępowania (kodeksy etyczne). Należy wzmocnić także system komunikacji łączący obywatela

z instytucjami publicznymi. Będzie to możliwe dzięki stworzeniu centralnej platformy przepływu informacji. Instytucje publiczne tworzą, co już obserwujemy, nowe formy włączania obywateli w proces konsultacji społecznych, które łączą szeroko rozumiane działania informacyjno-edukacyjne z debatą publiczną. To wszystko jest możliwe właśnie dzięki wykorzystaniu nowego modelu zarządzania, który również ma na celu przeciwdziałanie oszustwom i działaniom na szkodę administracji publicznej.

PODSUMOWANIE

XXI wiek stawia przed całą administracją publiczną i zatrudnionymi w niej pracownikami wiele zadań, wyzwań oraz oczekiwań. W celu nadążania za nieustannymi zmianami musi ona wciąż się zmieniać. Nurt Nowego Zarządzania Publicznego dostrzega te wszelkie problemy i zagrożenia, starając się jednocześnie je rozwiązywać. Jest to możliwe dzięki przeniesieniu dobrych praktyk z powodzeniem funkcjonujących w organizacjach prywatnych. A taki sposób myślenia zwiększa także skuteczność procesu wykonywania misji społecznej, jakim jest sprawowanie władzy, co wpływa w sposób pozytywny na lepsze funkcjonowanie całej administracji.

Zastosowanie w sferze publicznej koncepcji płynącej z Nowego Zarządzania Publicznego, pomimo zapewne realnych i wymiernych korzyści, niesie także hipotetyczne niebezpieczeństwa. Stąd jego wprowadzanie musi odbywać się w sposób przemyślany i rozsądny. Nie można od razu całej administracji reformować. Jednak od pewnego czasu dostrzec można pozytywne zmiany w działalności organów administracji publicznej, w postaci chociażby sposobu realizacji zaplanowanych zadań. Zmiany dotyczą także samego potencjału społecznego, mającego duży wpływ na sposób wykonywania misji publicznej.

BIBLIOGRAFIA

- Frączkiewicz-Wronka A. (2009), *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*, [w:] Frączkiewicz-Wronka A. (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice.
- Hood Ch. (1991), *A Public Management for All Season?*, „Public Administration” 1991, vol. 69 (1).
- Hood Ch. (1994), *The New Public Management in the 1980s. Variations on a Theme*, Accounting, Organization and Society, no. 2–3.
- Jankowski J. (2009), *Administracja elektroniczna*, Wydawnictwo Municipium, Warszawa.
- Kisielnicki J. (2010), *Przyjazna administracja: marzenia czy konieczność*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji, nr 2 (12), Warszawa.
- Koźuch B. (2004), *Zarządzanie publiczne. W teorii i praktyce polskich organizacji*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa.
- Lubińska T., Strąk T., Platonoff A.L., Będzieszak M., Grodek M. (2009), *Budżet zadaniowy w Polsce – istota, struktura, metodyka*, [w:] Lubińska T. (red.), *Nowe Zarządzanie Publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa.
- Marchewka-Bartkowiak K. (2011), *Agencje wykonawcze*, „INFOS. Zagadnienia Społeczno-gospodarcze” 2011, nr 17(109)
- Opolski K., Modzelewski P. (2004), *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa
- Peters B. G. (1996), *The Future of Governing. Four Emerging Models*, Kansas 1996.
- Strategia rozwoju kraju do 2020 roku, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, wrzesień 2012.
- Zalewski A. (2007), *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo SGH, Warszawa
- Zawicki M. (2002), *New Public Management i Public Governance – zarys koncepcji zarządzania publicznego*, [w:] Hauser J., Kukielka M. (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Wydawnictwo AE, Kraków.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2058 ze zm.).