

SAMORZĄD TERYTORYALNY I ROZWÓJ LOKALNY

Studium monograficzne

**pod redakcją
Hanny Szczechowicz**

Włocławek 2015

REDAKCJA WYDAWNICTWA
PAŃSTWOWEJ WYŻSZEJ SZKOŁY ZAWODOWEJ
WE WŁOCLAWKU

Samorząd terytorialny i rozwój lokalny

REDAKTOR NACZELNY
dr Ernest Kuczyński

RECENZENT
dr hab. Piotr Rączka
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

KOREKTA
Adam Korzus

© Copyright by Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku
Włocławek 2015

ISBN 978-83-60607-63-3

Skład, druk i oprawa:



EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek
tel. 54 232-37-23
e-mail: sekretariat@expol.home.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	5
TADEUSZ DUBICKI	
Wstęp	9
ANNA TARNOWSKA	
Uwarunkowania polityczne reformy samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej	13
ZBIGNIEW NAWORSKI	
Samorząd terytorialny w „Ankiecie” rządu Ignacego Paderewskiego	31
HANNA SZCZECHOWICZ	
Zadania własne i zlecone w jednostkach samorządu terytorialnego	53
JOLANTA ŁASKOWSKA	
Plan transportowy jako zadanie administracji samorządowej	77
MAŁGORZATA CILAK, KRZYSZTOF CZARNECKI	
Budowa infrastruktury przez samorządy a pomoc publiczna	89
MIROSŁAW SUSKI	
Działania nadzorcze wojewody kujawsko-pomorskiego w latach 2011–2014 w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego	105
DANIEL JUREWICZ	
Dług jednostek samorządu terytorialnego a regionalne izby obrachunkowe	123

WOJCIECH KULPA	
Kontrola w jednostkach samorządu terytorialnego	133
Michał Leciak	
Dostęp do informacji publicznej w działalności samorządu terytorialnego i jego karnoprawne gwarancje	145
FABIAN NALIKOWSKI	
Związki i porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego ..	157
PAWEŁ SOBIERAJSKI	
Miejsce ekonomii społecznej w działaniach samorządu terytorialnego – szanse dla społeczności lokalnej i regionalnej	167
IRENEUSZ KOEPKE	
Etyka zawodowa w administracji i standardy zachowania na przykładzie wybranych kodeksów etycznych	183
Wykaz aktów prawnych	207
Wykaz orzecznictwa i rozstrzygnięć	211
Bibliografia	215

Wykaz skrótów

Akty normatywne

EKSL Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r.
(Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.)

k.c. ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93
z późn. zm.)

k.k. ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553
z późn. zm.)

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

k.p.a. ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyj-
nego (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.)

k.p.c. ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego
(Dz.U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)

k.p.a. ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U.
Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)

p.o.ś. ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst
jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm)

p.p.s.a. ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sąda-
mi administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.)

u.d.i.p. ustawa z dnia 6 sierpnia 2001 r. o dostępie do informacji publicznej
(Dz.U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.)

u.d.j.s.t. ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu
terytorialnego (Dz.U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.)

- u.f.p.** ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm)
- u.o.a.n.** ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.)
- u.k.a.r.** ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092)
- u.p.s.** ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm)
- u.r.i.o.** ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.)
- u.s.g.** ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)
- u.s.o.** ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.)
- u.s.p.** ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.)
- u.s.w.** ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: z 2013 r. poz. 596 z późn. zm.)
- u.w.a.r.w.** ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r., poz. 525)

Sądy i trybunały

- NSA** Naczelny Sąd Administracyjny
SN Sąd Najwyższy
TK Trybunał Konstytucyjny
WSA Wojewódzki Sąd Administracyjny

Publikatory

MP Monitor Polski

ONSA Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

OWSA Orzecznictwo Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

Czasopisma

KP Komunikacja Publiczna

KP Kontrola Państwowa

PIP Państwo i Prawo

PP Prawo i Prokuratura

PPP Prawo Pomocy Publicznej

PZ Przegląd Zachodniopomorski

SC Służba Cywilna

SPE Samorząd – Prawo – Ekonomia

ST Samorząd Terytorialny

SM Samorząd Miejski

TK Transport i Komunikacja

Inne

NIK Najwyższa Izba Kontroli

Wstęp

Samorząd terytorialny na trwałe wpisał się w krajobraz społeczno-polityczny III Rzeczypospolitej. Stał się szkołą rządzenia i gospodarności, wyzwolił też inicjatywy i zainteresowanie lokalnych społeczności zadaniami administracji publicznej.

Realizacja zadań samorządu opiera się na odpowiednich regulacjach prawnych i zapewnieniu określonych środków finansowych na realizację zadań własnych. Wymaga także aktywności działaczy społecznych i organizacji społecznych, zwłaszcza pozarządowych.

Tym zagadnieniom poświęcone są studia zawarte w przedstawianej monografii. *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny* stanowi zbiór referatów, które zostały wygłoszone na pierwszej ogólnopolskiej konferencji naukowej *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny* zorganizowanej przez Zakład Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej we Włocławku w październiku 2014 r. Referaty zaprezentowane przez naukowców z Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej we Włocławku, Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy i praktyków – pracowników Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego i Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy – koncentrują uwagę na wybranych sferach działalności samorządu terytorialnego, koncepcji samorządowej praktyki dwudziestolecia międzywojennego, realizowanych zadaniach w jednostkach samorządu terytorialnego, budowie infrastruktury przez samorządy, planie transportowym, nadzorze i kontroli, dostępie do informacji publicznej, związkach i porozumieniach między jednostkami samorządu terytorialnego, gospodarce społecznej i etyce. Każdy z nich jest przedmiotem zainteresowania przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych: prawników, ekonomistów, humanistów i pedagogów. W publikacji zaprezentowane zostały dotychczasowe doświadczenia w zakresie funkcjonowania samorządu terytorialnego. Wskazano kierunki zmian legislacyjnych wzmacniających jego pozycję i możliwość skutecznej realizacji zadań. Autorzy tekstów samorządność traktują szeroko, upatrując w niej istotny czynnik kreatywności i rozwoju społeczności lokalnych.

Realizacja zasad dobrego rządzenia i urzeczywistniania postulatu partycypacji społecznej w procesie realizowania zadań publicznych przez samorząd terytorialny wymaga otwartej postawy władz i administracji w relacjach ze społeczeństwem. Wzmocnienie instytucji samorządu i podmiotowości wspólnot lokalnych jest zdeterminowane przez rozwój cywilizacyjny, a w przypadku Polski dodatkowym imperatywem stał się proces integracji z Unią Europejską. W coraz większym stopniu porównujemy się z innymi krajami członkowskimi, staramy się spełnić unijne standardy normatywne, realizujemy politykę regionalną Unii Europejskiej, pozyskujemy środki unijne. Należy podkreślić, że w procesie odbudowy samorządu terytorialnego oraz aktywizacji wspólnot lokalnych wiele wzorców czerpiemy z naszej rodzimej tradycji. Historia polskiej samorządności zawiera bowiem bogate doświadczenia. I chociaż ograniczenia z czasów zaborów hamowały rozwój samorządności, to jednak proces urbanizacji ziem polskich w XIX i XX w. oraz unifikacja prawna z okresu międzywojennego sprzyjały późniejszej restytucji samorządu terytorialnego. W dziejach najnowszych wpisuje się w to zdecentralizowany ruch społeczny „Solidarności” lat 80. Polskie przemiany polityczne lat 1990–2004 pokazały, jak ważnym podmiotem jest samorząd terytorialny. W 1990 r. tworząc samorządowe gminy i zapoczątkowując przekształcenie administracji publicznej, przełamano monopol państwa w dziedzinie politycznej, ustrojowej i gospodarczej. W następnych latach proces upodmiotowienia wspólnot lokalnych nabierał rozmachu, a najbardziej znaczącym etapem na tej drodze było wprowadzenie samorządowego powiatu i samorządu województwa w 1998 r. Tym samym wzmocniona została tożsamość lokalna, stworzono podstawy do kreowania rozwoju lokalnego i współpracy w tym zakresie. Nastąpiła decentralizacja administracji publicznej i finansów państwa. Wszystko to wymaga ciągłego doskonalenia podstaw ustrojowych i prawnych. Wpisanie samorządu terytorialnego do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz uniwersalny charakter ustaw ustrojowych zabezpiecza interes tej instytucji przed koniunkturalnymi zmianami politycznymi. Ewolucja normatywna to przede wszystkim poszerzanie kompetencji i odpowiedzialności samorządów gmin, powiatów i województw. W nadzorze i kontroli ze strony instytucji państwa kwestie legalności pracy samorządu terytorialnego niezmiennie dominują nad elementami celowości. Stanowi to dowód zaufania dla władz samorządowych, jak również dobrze świadczy o ich efektywnej pracy. Samorząd terytorialny potrzebuje impulsu do wzmocnienia swojej roli w życiu publicznym. Receptę mogą przynieść kreatywność w działaniu społeczności lokalnej, świadomość znaczenia kapitału społecznego, wzmacnianie liderów rozwoju, komunikacja i dostęp do informacji publicznej, przejrzysty proces decyzyjny. W najbliższych latach zjawiska te będą wyznaczały kierunki przemian samorządu terytorialnego i rozwoju lokalnego.

Studium monograficzne *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny* proponuje czytelnikowi pewien sposób patrzenia na sprawy samorządu terytorialnego i rozwoju lokalnego w ich złożonym charakterze. Analiza podjętych problemów badawczych ukazuje proces dynamicznych zmian w funkcjonowaniu i rozwoju wspólnoty samorządowej oraz jej gospodarki. Mimo że samorząd terytorialny w nowej postaci istnieje w Polsce od 25 lat, wiedza na jego temat w lokalnych społecznościach jest skromna. Widać to w wypowiedziach polityków oraz opiniach mieszkańców wspólnot samorządowych. Wyrażane sądy wskazują na powierzchowność w rozumieniu istoty działania struktur, w których żyjemy, oraz filozofii postępowania władz publicznych w systemie państwa i gospodarki. Publikacja wychodząc naprzeciw oczekiwaniom, ukazuje zasady funkcjonowania samorządowej organizacji społeczeństwa, której naturą jest kształtowanie warunków życia mieszkańców przez świadczenie usług publicznych dostępnych przestrzennie i ekonomicznie.

Autorom prac składam podziękowania za twórcze referaty. Czytelnikom zaś, którzy zagłębiają się w dociekliwe i trudne rozważania zawarte w tym wydawnictwie, życzę refleksji i satysfakcji z lektury.

Anna Tarnowska

Katedra Historii Doktryn Polityczno-Prawnych i Prawa Niemieckiego
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Mikołaja Kopernika

Uwarunkowania polityczne reformy samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej

Streszczenie

W niniejszym przyczynku poddano syntezie główne wątki związane z przekształceniem podstaw prawnych ustroju samorządu w II Rzeczypospolitej. Odnosząc się do okresu przedunifikacyjnego, wskazano główne problemy funkcjonowania samorządu związane z partykularyzmami prawnymi w tej dziedzinie i przywołano pierwsze działania polskiego ustawodawcy. Scharakteryzowano też w zarysie prace legislacyjne nad reformą samorządu w latach dwudziestych, niewzięte pod uwagę z uwagi na obawy administracji rządowej przed wzmocnieniem instytucji samorządowych, zauważalne wyraźnie po 1926 r. Wskazano kluczowe kierunki reformy przeprowadzonej na mocy ustawy unifikacyjnej z 1933 r. i przytoczono przykłady restrykcyjnych rozstrzygnięć nadzorczych obozu sanacyjnego wobec samorządów miejskich, akcentując tarcia polityczne między administracją rządową i komunalną.

Słowa kluczowe: reforma samorządu, unifikacja, prawo partykularne, ustawa scaleniowa, nadzór nad samorządem

Political determinants of self-government's reform in the Second Republic Poland (1918–1939)

Abstract

The author of the elaboration synthesized the basic aspects of the transformation of the legal regulations concerning the self-government system in the Second Republic of Poland (1918–1939). In the analyze of the pre-unification period the particularism of the legal systems should be underlined as the serious problem of the functioning of communal institutions. The author described the first failed attempts of the polish legislative to reform the self-government. The intention of the government administration to preserve the impaired local institutions, significant especially for the era after May Coup d'État in 1926, should be regarded as the true reason of the legislative failure. Finally the author pointed the key regulations of the new unification bill of law adopted 1933 and mentioned chosen examples of the restrictive decisions of the oversight authorities of the regime in the matter of the self-government institutions in the cities.

Keywords: the reform of self-government, unification, particular law, uniting law, the supervision over self-government

1. Wprowadzenie

Samorząd w II Rzeczypospolitej to właściwie nieskończony temat badawczy, choć w ostatnich latach lawinowo przybyło nie tylko opracowań ustrojowych¹, ale też solidnych regionalistycznych opracowań funkcjonowania samorządu na różnych szczeblach. Autorka uznała za zasadne skupienie się na kilku wybranych aspektach ustrojowych, takich jak konstytucyjna podstawa prawna dla samorządu, losy ustawy o powszechnym samorządzie województw z 1922 r. i wreszcie sam proces unifikacji samorządu, jego najważniejsze porażki i sukcesy. Na tych przykładach wskazać można przesłanki, jakimi kierował się w swych działaniach wobec samorządu ustawodawca, zilustrować jego stosu-

¹ Do najważniejszych należy niewątpliwie praca M. Grzybowskiej, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej*, Kraków 2003.

nek do argumentów natury historycznej i przypomnieć, jak bieżąca polityka determinowała prace legislacyjne nad ustawami samorządowymi.

W chwili odzyskania niepodległości przez państwo polskie po pierwszej wojnie światowej w zakresie ustrojowego prawa administracyjnego, jak i w każdej innej dziedzinie prawa, obowiązywało na polskich terytoriach kilka porządków prawnych. Według różnych klasyfikacji współistniały ze sobą cztery do dziewięciu systemów, warto bowiem pamiętać, że poza oczywistym różniczeniem między prawem pruskim, rosyjskim i austriackim znaczne różnice w ustroju zachodziły także na ziemiach poszczególnych dzielnic. Jak wiadomo, ustrój samorządowy w byłym Królestwie Polskim różnił się od ustroju późniejszych województw wschodnich II RP. Pewne różnice zachodziły także w organizacji związków samorządowych na terenie dawnych prowincji pruskich, po odzyskaniu niepodległości przekształconych w województwa pomorskie, poznańskie i śląskie. Stan prawny na Pomorzu był bardziej liberalny wobec przestarzałego, niejednokrotnie zawierającego elementy stanowe prawa samorządowego obowiązującego w Wielkopolsce. Zasadniczym powodem wstrzymywania reform na tym terenie były obawy władz pruskich przed wzrostem możliwości prawnych i autonomicznej decyzyjności miejscowych społeczności polskiego pochodzenia.

Przygotowanie gruntownej reformy samorządu musiało trwać kilka lat. Nie spodziewano się jednak, że ostatecznie jedyna ustawa, która zasłużyła na miano „scaleniowej”, zostanie uchwalona dopiero w 1933 r. i obejmie zaledwie dwa z trzech istniejących szczebli samorządu.

2. Pozaborcze prawo samorządowe i pierwsze działania polskiego ustawodawcy

Początki działań porządkujących ustrój i funkcjonowanie samorządu nie były łatwe. Na ziemiach zachodnich i południowych przyjęto model kontynuacji; utrzymano w mocy obowiązujące przepisy w zakresie ustroju samorządu, dokonując niezbędnych zmian, od samej terminologii i demokratyzacji prawa wyborczego począwszy, do struktury organów samorządu. Poszczególne jednostki samorządowe stosunkowo sprawnie podjęły działalność w byłej dzielnicy pruskiej. Proces ten ułatwiło w szczególności ustawowe umocowanie Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej do zaprowadzania zmian w przepisach nie-

mieckich². Przeprowadzano wybory do rad gminnych, organów powiatowych i sejmików wojewódzkich, przekształconych z dawnych landtagów prowincjonalnych. Jedynie w Wielkopolsce i na Pomorzu istniał samorząd tego szczebla. Jego organy zachowały wynikające z prawa pruskiego zadania w zakresie opieki medycznej, społecznej, infrastruktury, melioracji.

W dzielnicy austriackiej brakowało szczebla wojewódzkiego. Jak wiadomo, w cesarstwie Habsburgów nie istniała jednostka podziału terytorialnego pomiędzy powiatem a krajem koronnym. Stąd też samorząd wojewódzki w nowo utworzonych południowych województwach nie podjął właściwie działalności, przejściowo niektóre z jego zadań wykonywać miał Tymczasowy Wydział Samorządowy. Także szczebel powiatowy pozostawał w dużej mierze martwy, w latach 20. w wielu galicyjskich powiatach zamiast rad powiatowych działały komisaryczne zarządy³.

W byłym Królestwie Polskim już pod koniec 1918 r. Naczelnik Państwa wydał dekret reorganizujący rady gminne w gminach wiejskich na tym obszarze⁴, w lutym 1919 r. zaś uchwalono akty reformujące samorząd w gminach miejskich⁵ oraz na szczeblu powiatów⁶. Na wschodzie kraju formalnie nadal obowiązywało prawo rosyjskie, jednak w związku z działaniami wojennymi na poszczególnych obszarach wprowadzano szczególne regulacje.

Warto podkreślić, że model samorządu miejskiego, który przyjęto w byłym Królestwie Kongresowym, zaczerpnięto z Badenii – wprowadzono go tam stosunkowo niedawno, na mocy ustaw z 1906 i 1910 r., następnie szybko recypowano w Wirtembergii, Hanowerze i Szlezwiku. Model badeński nie dokonywał tak ścisłego rozróżnienia między miejską władzą uchwałodawczą i wykonawczą, jak na przykład w ordynacji pruskiej. Prezydent czy burmistrz i ławnicy to raczej szczególni członkowie rady niż odrębne organy. Magistrat zdecydowanie

² Ustawa z 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. Dzielnicy Pruskiej (Dziennik Praw Państwa Polskiego (dalej: Dz.P. P.P.) Nr 64, poz. 385), art. 6c i 6d. O samym organie por. szerzej A. Gulczyński, *Ministerstwo b. Dzielnicy Pruskiej (1919–1922)*, Poznań 1995, passim; o regulacjach Ministra w zakresie przeobrażeń samorządu pisała też autorka, por. A. Tarnowska, *Z dziejów unifikacji administracji II Rzeczypospolitej. Rola przepisów pruskich*, Toruń 2012, s. 156–160, 176–191.

³ A. Tarnowska, *Z dziejów...*, s. 168–176.

⁴ Dekret Naczelnika Państwa z 27 listopada 1918 r. o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego (Dz.P. P.P. Nr 18, poz. 48). Częściowo utrzymano w mocy przepisy rosyjskiej ustawy gminnej z 1864 r.

⁵ Dekret Naczelnika Państwa z 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim (Dz.P. P.P. Nr 13, poz. 140).

⁶ Dekret o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego (Dz.P. P.P. Nr 13, poz. 141). Zob. także Przepisy wykonawcze z dnia 18 lutego 1919 r. do Dekretu o tymczasowej ordynacji (Dziennik Urzędowy MSW z 1919 r., poz. 164; Monitor Polski (dalej: MP) Nr 40)

został podporządkowany radzie. Prezydent miasta powoływany był na zaledwie trzyletnią kadencję. Przyjęto zatem zdecydowanie alternatywną koncepcję wobec pruskiej, tj. magistrackiej, utrzymanej w miastach zachodnich, gdzie miejska władza wykonawcza odgrywała decydującą rolę, nieco bierna zaś rada miejska częstokroć ograniczała swą działalność do akceptacji inicjatyw magistrackich⁷. Tak przesadnie oceniał Aleksander Kroński: „we wszystkich prowincjach pruskich, z wyjątkiem ziemi Poznańskiej i Pomorza, działalność rad miejskich polegała na pełnej podziwu aprobacie zarządzeń i projektów magistrackich. Społeczeństwo polskie w zaborze pruskim przyjęło samorząd nie dlatego, że on leżał w interesie państwa pruskiego, ale dlatego, że on ułatwiał życie i łagodził warunki niewoli. Polacy w zaborze pruskim w lot zrozumieli, że samodzielny zarząd, chociażby tylko miejscowymi sprawami gospodarczymi, zdrowotności i kultury da im możliwość wzmocnienia ducha polskiego i polskiego dobrobytu materialnego. Rady miejskie na Pomorzu i w Księstwie Poznańskim nie składały się więc z biernych adoratorów magistratu, jak to było w innych prowincjach pruskich, lecz brały czynny udział w życiu samorządowym, walcząc o każdy szczegół, mogący mieć znaczenie dla zachowania ducha i materialnego dobrobytu polskiego”. Faktycznie jednak odnotować należy, że obowiązująca w największych miastach zaboru pruska ordynacja miejska z 1853 r.⁸ niemal wyeliminowała Polaków z rad miejskich jako z reguły uboższych obywateli miast. Zdobywali oni zaledwie po kilka mandatów w III klasie.

Trudno odnaleźć szersze echa dyskusji merytorycznej wokół wyboru konkretnego modelu dla administracji samorządowej Polski centralnej w pierwszym okresie niepodległości. Oczywiście było, że musi powstać demokratyczny samorząd miast, wsi i powiatów, jednak nie przywoływano wprost modelu pruskiego czy austriackiego. Odcinano się od ustrojów znieawidzonych państw zaborczych; z kolei opóźniona w rozwoju cywilizacyjnym Rosja nie mogła posłużyć użytecznym przykładem w żadnej właściwie dziedzinie ustroju administracyjnego – nieśmiało przywołuje się w literaturze jedynie koncepcję Najwyższej Izby Kontroli jako wzorowanej na rosyjskim odpowiedniku⁹. Ostatecznie, jak wyżej wskazano, dla miast wybrano sprawdzony model odległej Badenii, z jego zaletami i wadami. Samorząd powiatowy powiązany został z administracją rządową poprzez osobę starosty, przewodniczącego wydziału powiatowego, namiastkę samorządu wojewódzkiego zaś miały stanowić rady wojewódzkie.

⁷ Za: A. Kroński, *Samorząd terytorialny a społeczeństwo polskie w latach 1918–1933*, Samorząd Miejski VI 1933, nr 11, s. 653.

⁸ *Städte – Ordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie* z 30 maja 1853 r. (Gesetz-Sammlung für Königl. Preuss. Staaten, s. 261).

⁹ Por. H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1996, s. 115.

W Polsce centralnej początek lat 20. to epoka samorządu miejskiego bardzo demokratycznego, niepoddanego jeszcze ścisłemu nadzorowi państwa, ale zarazem często skłóconych wewnętrznie i niewydolnych wykonawczo rad miejskich. Jak można domniemywać, twórcy tymczasowych rozwiązań przyjętych zimą-wiosną 1919 r. nie zakładali, by dekrety te miały obowiązywać dłużej niż kilka lat, do chwili przyjęcia niezbędnej i pilnej ustawy unifikującej samorząd we wszystkich dzielnicach. Tymczasem stan prawny pomyślany jako przejściowy trwał do chwili wejścia w życie ustawy „scaleniowej” w 1933 r. Sytuacja zrobiła się paradoksalna, gdy wydłużano o kolejne okresy obowiązywanie ustawy z 30 marca 1922 r.¹⁰, która już onegdaj przedłużyła kadencje organów samorządowych na obszarze byłego zaboru rosyjskiego do czasu objęcia urzędowania przez nowe organy, wybrane na ich miejsce na zasadzie nowych ordynacji wyborczych. Z uwagi na krytykę społeczną doszło ostatecznie do postulowanego od dawna rozwiązania rad miejskich i gminnych, jednakże dopiero w połowie 1927 r.¹¹ Ponadto ze względu na to, że ustawa z 1922 r. o przedłużeniu kadencji organów formalnie nadal obowiązywała, rozwiązanie to przeprowadzono według dość nietypowej procedury. Nie nastąpiło bowiem na podstawie uchwał wydziałów powiatowych, które były przecież właściwą władzą nadzorczą, a poprzez decyzje wojewodów wydane „na podstawie wniosków starostów”, w oparciu o stosowny reskrypt Ministra Spraw Wewnętrznych z 18 lipca 1927 r. Reskrypt nie zawierał żadnego szczególnego umotywowania, co wywołało kolejne krytyczne komentarze wśród samorządowców¹². Od strony formalnej system samorządowy przed unifikacją jawi się zatem jako pstrokata mozaika, obfitująca w doraźne i prowizoryczne rozstrzygnięcia.

3. Regulacje samorządowe w Konstytucji marcowej

Kwestia ustroju samorządu uzyskała swe zakotwiczenie w akcie konstytucyjnym. Ostateczna redakcja przepisów ustawy zasadniczej w zakresie samorządu była wynikiem ponadpartyjnego konsensusu. Warto jednak nadmienić, że niejednen z wcześniejszych, odrzuconych projektów konstytucyjnych w tym

¹⁰ Ustawa z dnia 30 marca 1922 r. w przedmiocie przedłużenia okresu urzędowania organów samorządowych na obszarze b. zaboru rosyjskiego (Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, dalej: Dz.U. RP, Nr 28, poz. 225).

¹¹ Por. przykładowo: W. Gajewski, *Dlaczego nie odnawiamy reprezentacyj samorządowych w b. zaborze rosyjskim i w Małopolsce*, Samorząd 1926, nr 44, s. 899–902.

¹² Por. S. Gliszczyński, *Dlaczego tak*, Samorząd 1927, nr 36, s. 577–578.

zakresie wyróżniał się oryginalnością i nawiązywał do polskich i zagranicznych tradycji. Do takich zaliczyć można prywatny projekt Józefa Buzka, którego autor proponował utworzenie federacji około 70 historycznych ziem. Ów „ustrój ziemski” zakładał powołanie jedno- lub dwuizbowych sejmów ziemskich, dla których rezerwowano szereg kompetencji określanych mianem „ziemskich”, dla odróżnienia od kompetencji „narodowych”, wykonywanych przez sejm ogólnopolski. Projekt Buzka, oparty na zmodyfikowanym modelu szwajcarskim, był jedną z najoryginalniejszych propozycji – lecz przez to również mało realną. To szczególnie forma decentralizacji, odchodząca już właściwie od samorządu ku zaawansowanej autonomii poszczególnych terytoriów¹³. Jak oceniał Wacław Komarnicki, koncepcja Buzka „pozostała indywidualną koncepcją autora przedewszystkiem z powodu obawy, że zrealizowanie jej pogłębiłoby separatyzmy dzielnicowe i utrwaliłoby ślady rozbiorów, których zatarcie postawił sobie naród za jedno z najważniejszych zadań państwowych”¹⁴. Podobnie stało się z propozycją Adolfa Świdy, reprezentującego klub sejmowy Zjednoczenia Mieszczańskiego. Koncepcja ta zakładała zapisanie w konstytucji możliwości tworzenia dzielnic, odpowiadających w zasadzie dawnym dzielnicom zaborczym, w których powoływano by sejmy dzielnicowe¹⁵. Projekt przepadł, ponieważ stawiano mu te same zarzuty utrwalania partykularyzmów dzielnicowych.

Najsłynniejszy z projektów konstytucyjnych, tzw. Ankieta, postulował daleko idącą samorządność i przekazanie organom samorządu realnych kompetencji prawodawczych. Kompromisowy projekt klubu Związku Ludowo-Narodowego, sygnowany przez Stanisława Głębińskiego, nawiązywał do projektu „Ankiety”, choć łagodził jego znaczną decentralizację. Gwarantowano w nim jednak szczególną samodzielność, nawet autonomię ustawodawczą ziemiom zamieszkanym przez „znaczną osiadłą ludność innej narodowości”, co miało służyć „zapewnieniu mniejszościom narodowym swobodnego rozwoju narodowego, kulturalnego i gospodarczego” (art. 39). Samorządy miałyby wybierać swych deputowanych do Sejmu RP, który miał mieć zatem dwojaki skład – pełen, oraz skład posłów z ziem o węższej autonomii, jako ich organ ustawodawczy. Stanisław Krukowski uważał, że nawiązano w ten sposób do modelu austriackiej Rady Państwa według patentu z 26 lutego 1861 r., która tak-

¹³ Por. szerzej J. Buzek, *Projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz uzasadnienie i porównanie tegoż projektu z konstytucjami szwajcarską, amerykańską i francuską*, Warszawa 1919, zwłaszcza s. 106–126, 134–137, 141–143, projekt s. 147–175.

¹⁴ Za: W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 201–202.

¹⁵ Pisał o tym S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, M. Kallas (red.), Warszawa 1990, t. 2, s. 96.

że miała dwojaki skład. Propozycję przyznania szerokich praw mniejszościom narodowym – a zatem niezwykle liberalną, nietypową dla endecji koncepcję – tłumaczył Krukowski presją ze strony uczestników konferencji pokojowej (warunkiem przyznania Polsce Galicji Wschodniej miało być nadanie jej autonomii)¹⁶. Problem ten znajdzie swe formalne niestety tylko rozwiązanie w ustawie z 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, o której będzie jeszcze mowa w dalszych uwagach.

Ostatecznie regulacjom samorządowym uchwalonej 17 marca 1921 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷ można zarzucić nieprecyzyjność i ogólnikową redakcję. Wołą ustrojodawcy ustrój Rzeczypospolitej miał się oprzeć „na zasadach szerokiego samorządu terytorialnego” (art. 3 ust. 1). Kolejny przepis art. 3 stanowił o przekazaniu samorządowi „właściwego” zakresu ustawodawstwa, w szczególności w dziedzinach administracji, kultury i gospodarstwa. W art. 65 ust. 1 Konstytucja zakładała trójstopniowość podziału terytorialnego państwa dla celów administracji rządowej i samorządowej (województwa, powiaty, gminy wiejskie i miejskie). W art. 67 pojawiło się pojęcie „zespoleń” kolegów samorządowych z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem. Do takiego organu miały należeć czynności wykonawcze w samorządzie powiatowym i wojewódzkim¹⁸. Było to zamierzone nawiązanie do wzorców pruskich, oznaczające zarazem ograniczenie samodzielności samorządu¹⁹. Art. 109 Konstytucji wiązał samorząd terytorialny z samorządem mniejszości narodowych – „autonomiczne związki o charakterze publicznoprawnym” miały istnieć „w obrębie związków samorządu powszechnego”. Jako cel ich działania wskazano zabezpieczenie mniejszościom „pełnego i swobodnego rozwoju ich właściwości narodowościowych”²⁰.

¹⁶ Ibidem, s. 47, 98–102.

¹⁷ Dz.U. RP Nr 44, poz. 267

¹⁸ Ciekawą analizę przedmiotowych artykułów przeprowadził W. Wakar, *Zagadnienie samorządu w Rzeczypospolitej Odzyskanej*, cz. II: *Zasady ustroju samorządowego w Polsce*, Warszawa 1924, s. 101–104; por. także K. Windakiewicz, *Samorząd terytorialny z punktu widzenia Konstytucji*, *Samorząd Miejski V* 1926, s. 294–306; idem, *Struktura jednostek i organów samorządu terytorialnego podług konstytucji Rzeczypospolitej*, *Samorząd Miejski* 1927, z. 11, s. 677–699.

¹⁹ Por. J. Malec, D. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000, s. 157.

²⁰ Por. K.W. Kumaniecki, *Na drodze do zespolenia*, [w:] *O poprawie Rzeczypospolitej*, K.W. Kumaniecki (red.), Kraków 1922, s. 63–73.

4. Ustawa o powszechnym samorządzie województw z 1922 r.

Jak już wspomniano, szczególna autonomia, jaką planowano nadać mniejszościom narodowym – w zasadzie chodziło o ludność rusińską, ukraińską – wynikała nie tyle, jak by się *prima facie* wydawać mogło, ze skomplikowanej przedrozbiorowej historii Polski i chęci równouprawnienia grup etnicznych w myśl koncepcji federalistycznych, ile z nacisków mocarstw zachodnich. Ceną za przyjęcie odpowiedniej ustawy miała być akceptacja mocarstw dla przebiegu polskiej granicy wschodniej. Liczono także na aktywizację Ukraińców przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi. Ostatecznie ustawa o powszechnym samorządzie województw uchwalona została 26 września 1922 r.²¹ i miała wejść w życie w ciągu dwóch lat, co było terminem właściwie niewykonalnym. Z uwagi na braki w rozdziale I (postanowienia ogólne) w takich realiach ustawa nie mogłaby funkcjonować.

Według jej przepisów ogólnych, w sprawach przekazanych samorządowi sejmiki wojewódzkie mogłyby uchylać ustawy dotyczące „dziedziny kulturalnej, gospodarczej, komunikacji, ochrony zdrowia, opieki nad ubogimi, administracji samorządowej i skarbowości publicznej” (art. 2). Art. 8 dotyczył wojewody i jego roli w samorządzie wojewódzkim – na sejmiku reprezentować miał rząd Rzeczypospolitej, miał prawo „brać udział w obradach osobiście lub przez delegowanych urzędników, przedkładać wnioski ustawodawcze, zawiesić każdą uchwałę sejmiku, nie podlegającą sankcji Prezydenta RP”.

W rozdziale II wymieniono bardziej precyzyjnie zadania zastrzeżone dla samorządu szczebla wojewódzkiego w województwach lwowskim, tarnopolskim i stanisławowskim. Ważną różnicą w stosunku do reszty kraju było planowane ustanowienie w sejmikach dwóch izb, z których jedną tworzyć mieli posłowie „karii polskiej”, drugą – „karii ruskiej”. Każda z izb miała obradować odrębnie, pod kierunkiem wybranego przez nią przewodniczącego i jego zastępcy. W sprawach wspólnych uchwała zapadać miała za zgodą obu izb, w sprawach zaś „obchodzących tylko jedną kurię” wystarczała uchwała jednej izby. Także wydziały wykonawcze dzielić się miały na dwie sekcje narodowe, w sprawach ogólnych obradujące razem. Ponadto wojewoda miał mianować urzędników samorządu wojewódzkiego, przy uwzględnieniu narodowości kandydatów, tak by „skład urzędów wydziałów wojewódzkich odpowiadał rzeczywistym potrzebom narodowościowym”. Obok znalazł się przepis, że podobnie należy

²¹ Ustawa o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego (Dz.U. RP Nr 90, poz. 829).

postępować przy obsadzaniu innych urzędów i posad na obszarach tych województw.

Ten przepis, jak i kolejne poświęcone chociażby kwestii językowej, także w szkołach utrzymywanych przez samorząd, czy też powołania uniwersytetu ruskiego²² wykraczały dalece poza kwestie ustrojowe. Ustawa ta, zwana później „eksportową”²³, miała znaczenie jedynie propagandowe i nie weszła w życie nawet fragmentarycznie. Po akceptacji kształtu granicy wschodniej państwa polskiego przez kraje Europy zachodniej nad kwestią wejścia w życie ustawy zapadło milczenie. Na Pomorzu i w Wielkopolsce działał wspomniany samorząd wojewódzki, następca pruskiego samorządu prowincjonalnego, a w byłym zaborze rosyjskim i austriackim działały ledwie jego namiastki²⁴.

5. Prace legislacyjne nad reformą samorządu w latach 20.

Prace nad przygotowaniem reformy unifikującej ustrój samorządu ciągnęły się przez całe lata 20. Zasadnicze, kompleksowe projekty (ustawy o samorządzie gminnym, o samorządzie miejskim i samorządzie powiatowym) wniesiono do Sejmu w roku 1924. Pojawiły się jednak kwestie sporne, jak głosy pluralne w ordynacji wiejskiej, i ostatecznie nie udało się projektów uchwalić aż do zamachu majowego. Latem 1926 r. nowy szef Ministerstwa Spraw Wewnętrznych zdecydował o wycofaniu projektów z Sejmu. Po części stały się one punktem wyjściowym dla dalszych inicjatyw, jak projekt poselski z 1927 r., również jednak nieuwieńczonych powodzeniem. Alternatywą był pomysł na tzw. małą reformę samorządu, tzn. ustawę o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, ograniczającą się do uregulowania spraw w gminach i powiatach, a przede wszystkim – „uruchamiającą” martwy w dużym stopniu samorząd w byłej dzielnicy austriackiej. Jak twierdził Zdzisław Chmielecki,

²² W tej kwestii por. szerzej B. Stoczewska, *Projekt utworzenia w 1924 r. ukraińskiego uniwersytetu w Krakowie na tle sporów wokół ukraińskich dążeń do powstania własnej wszechnicy*, *Studia z dziejów państwa i prawa polskiego*, t. XI, Kraków–Lublin–Łódź 2008, s. 186–206.

²³ Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, cz. I: *Zagadnienia ogólne. Samorząd przed 1933 r.*, *Samorząd Terytorialny* 1991, nr 5, s. 39.

²⁴ Autorka omawia szerzej kwestię samorządu wojewódzkiego w II RP w opracowaniu: „*Samorządem, jak ongiś, Polska stać będzie*”. *Zagadnienia genezy, podstawy prawnej, funkcjonowania i prób reformy samorządu wojewódzkiego w II RP, ze szczególnym uwzględnieniem Pomorza i Wielkopolski*, *Studia z dziejów państwa i prawa polskiego*, t. XIII, Kraków–Lublin–Łódź 2010, s. 184–209.

„sanacyjni ministrowie Spraw Wewnętrznych wypowiedali się oficjalnie przeciw ujednoliceniu ustawodawstwa, gdyż anachroniczne zasady proveniencji zaborczej stwarzały dogodne możliwości podporządkowania samorządu terytorialnego organom administracji państwowej. Posiadające poparcie Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem czynniki rządowe rozgrywały kampanię antyunifikacyjną w kontekście rozprawy z polityczną opozycją”²⁵, i z tą tezą zasadniczo należy się zgodzić.

Oczywiście na łamach prasy fachowej prezentowano też mniej lub bardziej rozległe projekty prywatne. Toczyły się także żywe dyskusje między administratywistami. Swe stanowisko zajmowały rady eksperckie przy rządzie czy rządowe komisje ds. reformy administracji. Przedstawicielom każdego z byłych zaborów zarzucano, że promują rozwiązania obowiązujące na ich terenach, na siłę próbując je zaszczepić tam, gdzie są one z gruntu obce. Samorządowcy z zachodu kraju uważali przykładowo, że propozycje unifikacyjne, zwłaszcza w dziedzinie finansów samorządowych, uwstecznia sprawnie działający samorząd od długich tradycjach. Dotyczyło to zwłaszcza samorządu miejskiego, bo przecież Steinowską pruską ordynację miejską (*Städteordnung*²⁶) uchwalono już w 1808 r. (wprawdzie w pierwotnej postaci obowiązywała tylko w Bydgoszczy, inne polskie miasta działały na podstawie regulacji jeszcze doby napoleońskiej, a sytuację w pełni zunifikowała wspomniana już ordynacja miejska z 1853 r.). Z wielką nieufnością podchodzono na Pomorzu i w Wielkopolsce do koncepcji rozległej gminy zbiorowej, obejmującej wiele mniejszych miejscowości, a powszechnie kojarzoną z zaborem rosyjskim (nieco błędnie zresztą, bo geneza tego typu gminy sięga czasów Księstwa Warszawskiego). W zaborze pruskim, a podobnie i w byłej dzielnicy austriackiej, niemal każda miejscowość stanowiła odrębną gminę. Powiększyły się one nieco w procesie likwidacji feudalnych obszarów dworskich. Uprawnienia gmin sformułowano jeszcze w 1891 r. w pruskiej ordynacji gminnej, jednocześnie ze względów finansowych i organizacyjnych nie były one w stanie przedsięwziąć większych inicjatyw, które zwyczajowo przeprowadzały związki powiatowe.

²⁵ Z. Chmielewski, *Ustrój i organizacja władz miejskich Pomorza i Wielkopolski w latach 1933–1939*, Przegląd Zachodniopomorski 1985, t. XXIX, z. 3–4, s. 42.

²⁶ *Ordnung für sämtliche Städte der Preussischen Monarchie mit dazu gehöriger Instruktion, Behufs der Geschäftsführung der Stadtverordneten bei ihren ordnungsmäßigen Versammlungen* z 19 listopada 1808 r. (GS, s. 324). Por. szerzej L. von Rönne, H. Simon, *Die Verfassung und Verwaltung des Preussischen Staates*, I Bd.: *Die Gemeinde-verfassung des Preussischen Staates*, Breslau 1843, s. 1–71; tam także tekst ustawy, s. 72–93, a następnie komentarz, uwzględniający szeroko przepisy wykonawcze, s. 93–604. Z licznych opracowań warto wskazać następujący ciekawy przyczynek: H. Schinkel, *Polizei und Stadtverfassung im frühen 19. Jahrhundert. Eine historisch-kritische Interpretation der preussischen Städteordnung von 1808*, Der Staat 1964, Bd. 3, s. 315–334.

Wizja uporządkowania systemu bez oglądania się na lokalne doświadczenia budziła sprzeciw: „postowie, publicyści, urzędnicy wszędzie węszyli, iż niedość jeszcze unifikacji: to w Poznaniu, to w Wilnie, posądzać zaczęli o »separatyzm« najwierniejszych synów narodu, jak Kaszubów i Chełmszczań [...] a przeciw wszystkim tym »niebezpieczeństwom« zalecano jeden środek walki w trzech postaciach: centralizacja, unifikacja, biurokratyzacja” – oceniał Włodzimierz Wakar²⁷. Z drugiej strony podkreślano jednak: „błędem byłoby przypuszczać, że poglądy na samorząd terytorialny, na jego ustrój, zakres działania i politykę komunalną były zależne w okresie lat 1918–1933 jedynie od przynależności do tej czy innej dzielnicy. W ogóle różnice dzielnicowe w tym czasie zacierają się coraz więcej, do czego w dużym stopniu przyczyniło się ujednostajnienie prawodawstwa”²⁸, przede wszystkim w zakresie prawa administracyjnego materialnego i procesowego. Nie oznacza to bynajmniej, by element dzielnicowości został wyeliminowany.

6. Ustawa scaleniowa z 1933 r. i regulacje Konstytucji kwietniowej z 1935 r. w zakresie samorządu

Ostatecznie rząd, wbrew głosom krytycznym, przeforsował uchwalenie w 1933 r. ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego²⁹. Ustawa ta miała szerszy zakres przedmiotowy niż pierwotnie planowana „mała reforma”. Zaskoczeniem było objęcie nią nie tylko łącznie spraw samorządu powiatowego, gmin wiejskich i miejskich, ale nawet gromad. Jednocześnie, skoro była to realizacja tzw. małej reformy, poza ustawą pozostawiono organizację samorządu wojewódzkiego. Nie uregulowano także kwestii statusu prawnego urzędników samorządowych, czego żywo domagano się w prasie fachowej. Ustawa nie obowiązywała naturalnie na Śląsku, z uwagi na tamtejszą autonomię nadaną ustawą konstytucyjną w lipcu 1920 r.³⁰

Sam Minister Spraw Wewnętrznych nazwał nową ustawę jedynie „ogniwem ustawodawczym”, zbliżającym do rozwiązania problemu samorządowego,

²⁷ Za: W. Wakar, *Zagadnienie samorządu w Rzeczypospolitej Odzyskanej*, cz. I: *Samorząd wobec państwa i prawa oraz w podziale władz*, Warszawa 1924, s. 72.

²⁸ Za: A. Kroński, *Samorząd terytorialny a społeczeństwo polskie...*, s. 654.

²⁹ Ustawa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. RP Nr 35, poz. 294).

³⁰ Ustawa konstytucyjna z 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny województwa śląskiego (Dz.U. RP Nr 73, poz. 497).

lecz nierozwiązującym go ostatecznie także ze względu na trwające prace nad nową konstytucją³¹. Analiza przepisów ustawy przyniosłaby jednak wniosek, że reformę przeprowadzono już w duchu solidarystycznej koncepcji silnego państwa, obecnej w Konstytucji kwietniowej. Zwycięstwo odniosła tzw. teoria państwowa samorządu, zakładająca, że wszelkie kompetencje samorządu, zarówno własne, jak i zlecone, są mu przekazane wolą państwa, nie przynależą mu zaś z natury rzeczy, na mocy szczególnej *pouvoir municipal*³², jak w myśl teorii naturalistycznej jeszcze na początku lat 20. przyjmował chociażby Aleksander Kroński³³.

Ustrój zreformowanego samorządu cechować będzie silny nadzór rządowy i wzmocnienie organów wykonawczych kosztem władz uchwałodawczych, a zatem wzmocnienie pozycji zatwierdzanych przez rząd prezydentów, burmistrzów, wójtów, kosztem obieralnych rad gminnych i sejmików powiatowych. Kompetencje rad wyliczone zostały enumeratywnie i zwiększył się katalog uchwał podlegających zatwierdzeniu przez władze nadzorcze, a przypomnieć należy przecież, że i tak przewodniczącymi wydziałów powiatowych, tzn. organów wykonawczych samorządu tego szczebla, pozostawali z urzędu starostowie powiatowi, a zatem urzędnicy *stricte* rządowi, mianowani przez Ministra Spraw Wewnętrznych.

Choć w nowym, „scaleniowym” modelu nadzoru nad samorządem można by się doszukiwać zwycięstwa teoretycznego pruskiego historycznego wzor-

³¹ [B. Pieracki], *Reforma ustroju samorządu. Przemówienie Ministra Spraw Wewnętrznych p. Br. Pierackiego, wygłoszone na plenum Sejmu w dniu 22 stycznia 1932 roku*, Samorząd 1932, nr 5, s. 65–67.

³² Koncepcja ta wiąże się z okresem poprzedzającym rewolucję francuską. Obecna jest w piśmiennictwie francuskim i nieco później trafi wprost do Konstytucji Belgii z 1830 r. Choćby u Jacquesa Thoureta pojawia się zupełnie nowe, wzbogacone rozumienie administracji państwowej i roli organów nazwanych wkrótce samorządowymi. „*Pouvoir municipal* stała się przez to czwartą »*pouvoir*«– jako instytucja prawna obok innych *pouvoir*”. Por. S. Podwiński, *Teoria i dzieje samorządu terytorialnego*, Łódź 1947, t. I, s. 178.

³³ Jednak już dekadę później autor odciął się od swych poglądów, uznając, że „nie jest słuszną teoria naturalistyczna, w myśl której samorząd przeciwstawia się państwu jako czynnik od niego niezależny. Chociażby bowiem gmina istniała, jako mikrokosm w ciaśniejszym lub szerszym znaczeniu, przed powstaniem państwa, jednak tylko od niego otrzymuje imperium, stając się związkiem prawa publicznego, podporządkowanym państwu”. Por. A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 1932, z. 1–2, s. 35. Sprzeciwiał się jednak teorii, w myśl której samorząd jest tylko formą decentralizacji, stworzoną dla usprawnienia administracji. Wysoki stopień decentralizacji miał być właśnie siłą narodu. Nazwie to szkołą „naturalistyczno-państwową”. W literaturze odnaleźć też można określenie: „liberalno-państwowa”. O doktrynach samorządowych w międzywojniu pisał ostatnio A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006; z kolei pod red. G. Radomskiego ukazała się praca zbiorowa *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, Toruń 2006.

ca samorządowego, w którym gminna i powiatowa władza wykonawcza tradycyjnie dominowały nad radami, to jednak motorem zmian było autorytarne stanowisko rządu i nowe idee, które niebawem legną u podstaw nowego ustroju konstytucyjnego, przyjętego w 1935 r.³⁴ W myśl art. 72 ust. 2 Konstytucji kwietniowej³⁵ „administrację państwową sprawuje: a) administracja rządowa, b) samorząd terytorialny, c) samorząd gospodarczy”. Celowo „wtopiono” samorząd w układ całej administracji państwowej. W ten sposób postawienie administracji rządowej i samorządowej obok siebie jako jednorodnych działów administracji państwowej przekreśliło teorię dwudzielności czy dwutorowości administracji publicznej, dając prymat doktrynie państwowej samorządu. Jak wynikało to już z konstrukcji ustawy scaleniowej, wzmocniono nadzór nad samorządem i ograniczono zakres działania organów uchwałodawczych. Przepisy poświęcone samorządowi ujęte w nowym akcie ustrojodawczym zostały silnie zredukowane w porównaniu z regulacjami Konstytucji marcowej. Ostateczny kształt przepisów konstytucyjnych spotkał się z krytyką administratystów. W pierwszej kolejności podkreślali oni usunięcie z aktu rangi konstytucyjnej szeregu ważnych dla organizacji administracji przepisów (dotyczących zespolenia, dekoncentracji, udziału czynnika obywatelskiego, dwuinstancyjności administracji, kilkuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego). Wreszcie, przekazanie w ręce prezydenta całości ustawodawstwa w zakresie organizacji rządu i administracji rządowej oznaczało w praktyce brak jakiegokolwiek odpowiedzialności za kształt tych aktów prawnych³⁶.

Podsumowanie zmian, jakie nastąpiły w latach 30. niech należy do podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, a następnie przewodniczącego Komisji dla Usprawnienia Administracji, Maurycego Jaroszyńskiego. „W poszczególnych normach pozytywnych jest nowa Konstytucja daleka od ideologii politycznego liberalizmu, fundującego ustrój państwa na prawach jednostki. Dobro powszechne, uosobione przez Państwo, jest naczelną ideą, której podporządkowuje się wszystkich i wszystko. W ujęciu sprawy samorządu w nowej Konstytucji nie znajdujemy już żadnych śladów liberalizmu. Nie ma mowy ani o prawie gminy do samorządu, ani o prawie jednostki do samorządności w gminie. Przeciwnie – art. 4 ust. 3 orzeka wyraźnie, że Państwo powoła samorząd terytorialny i gospodarczy do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego. Samorząd tedy jest jedynie organem państwowym, powoła-

³⁴ Por. przykładowo W. Paruch, *Samorzędy w autorytaryzmie. Piłsudczykowska koncepcja samorządności (1926–1939)*, [w:] *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, G. Radomski (red.), Toruń 2006, s. 151–178; A. Tarnowska, *Z dziejów...*, s. 122–128.

³⁵ Ustawa Konstytucyjna z 24 kwietnia 1935 r. (Dz.U. RP Nr 30, poz. 227).

³⁶ Por. szerzej R. Hausner, *Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe w Polsce w latach 1918–1934*, Warszawa 1935, s. 277–282, 296–303.

nym przez Państwo do wykonywania części jego zadań. Jeszcze wyraźniej ujmuje ten państwowy charakter samorządu art. 72 [...]. To samo *expressis verbis* stwierdza art. 75 [...]. Z tego wszystkiego wynika niedwuznacznie, że funkcje, które wykonywa samorząd, należą do zakresu administracji państwowej, że przeto zadania, którym służy samorząd, są zadaniami Państwa. Wyraźne określenie państwowego charakteru samorządu jest główną i najważniejszą cechą, charakteryzującą ujęcie kwestii samorządu w nowej Konstytucji³⁷ – stwierdza z satysfakcją jeden z najgłośniejszych zwolenników koncepcji państwowej, który jako ważny urzędnik administracji centralnej w tym duchu kształtował politykę rządu wobec samorządu.

7. Kilka uwag o praktyce relacji między administracją rządową i samorządową

Po unifikacji jednostki samorządowe stały się bardziej podatne na naciski rządowe, także w świetle prawa, choć zjawisko to było odczuwalne już po maju 1926 r. Do nielicznych wyjątków należały rządzone przez większość endecką miasta byłej dzielnicy zachodniej i austriackiej. Przykładowo w Toruniu doszło do spektakularnego sporu między władzami rządowymi a włodarzami miasta i ostatecznie rozwiązania rady miejskiej w 1929 r.

Pacyfikacji dość odważnej krytyki rządu przez pomorską endecję służyła już nominacja gen. Berbeckiego na dowódcę okręgu korpusu nr VIII w 1926 r. Z kolei jesienią 1928 r. przeprowadzono na polecenie wojewody pomorskiego lustrację Rady Miejskiej i interesów komunalnych, w wyniku której postawiono radnym zarzuty „materialnego zainteresowania znacznej części członków Rady Miejskiej w poszczególnych działach administracji” oraz „wadliwego i niedbałego sposobu urzędowania Rady Miejskiej”. Plotka miejska głosiła jednak, że prawdziwą przyczyną rozwiązania Rady Miejskiej miała być odmowa tej ostatniej nadania jednej z ulic imienia Józefa Piłsudskiego. Wyniki lustracji wykorzystano w przedmiotowy sposób; gdy nowo wybrana rada zwróciła się o udostępnienie sprawozdań, by szczegółowo zapoznać się z zarzutami postawionymi jej poprzedniczce, wojewoda pomorski odmówił, twierdząc, iż byłoby to już bezprzedmiotowe, a sam przypadek wywarł właściwy wpływ na funkcjonowanie innych ciał samorządowych w województwie. Kolejny zwrot akcji rozegrał się kilka lat później, w związku ze sporem

³⁷ Za: M. Jaroszyński, *Samorząd w Konstytucji kwietniowej*, Samorząd 1935, nr 18, s. 289–290.

o nadanie imienia Marszałka Piłsudskiego mostowi drogowemu, przeniesionego z Opalenia i instalowanego w latach 1930–1934 właśnie w Toruniu. Koszty przeniesienia pokryły władze rządowe i to do nich należało ostatnie słowo w sprawie patrona mostu³⁸.

Również przypadki rozwiązania rad miejskich w Krakowie (1924 r.) i Poznaniu (1935 r.) budziły wiele kontrowersji i ostatecznie znalazły swe rozstrzygnięcia przed Najwyższym Trybunałem Administracyjnym – w obu przypadkach NTA uznał decyzje władz nadzorczych o rozwiązaniu rad za sprzeczne z prawem. Wojewoda krakowski ponowił decyzję w 1931 r., powołując Tymczasową Radę Miejską, której istnienia ówczesne przepisy właściwie nie przewidywały³⁹.

Częściowo jedynie zatem wypada przyznać rację cytowanemu Zdzisławowi Chmielewskiemu, gdy chodzi o jego stwierdzenia, odnoszące się do samorządu miejskiego: MSW celowo sięgało po najsilniejsze środki nadzoru, jak rozwiązanie rady miejskiej, wobec miast południowych i centralnych; w miastach zachodnich władze miały „nie widzieć takiej potrzeby. Nadzór państwa nad organami ustawodawczymi polegał tam przede wszystkim na ograniczeniu możliwości ich działania w stosunku do aparatu wykonawczego”⁴⁰. Toruń i Poznań dotknięte zostały akurat najsilniejszym instrumentem nadzoru, sankcje zaś wobec niewydolnych albo rządzonych przez lata bez przeprowadzania wyborów do rad miejskich miast południowych wynikały w znaczącej mierze z martwych w praktyce przepisów. Rozwiązanie tego problemu spoczywało na ustawodawcy, lecz obóz rządowy, jak wskazywano powyżej, uniemożliwiał to Sejmowi aż do 1933 r. W tym czasie administracja rządowa nie wahała się działać z naruszeniem prawa, traktując istniejące partykularyzmy i trudności związane ze stosowaniem prawa pozaborczego jako wygodne wymówki.

³⁸ Rozporządzenie RM z 20 lutego 1929 r., MP 1929, Nr 52, poz. 100. Szerzej na temat relacji między głównymi ugrupowaniami politycznymi por. przykładowo M. Wojciechowski, *Życie polityczne Torunia w latach 1920–1939*, [w:] *Historia Torunia*, t. III: *W czasach Polski Odrodzonej i okupacji niemieckiej (1920–1945)*, M. Biskup (red.), Toruń 2006, s. 149–194. Por. także A. Tarnowska, *Lustracje z lat 1927 i 1928 jako środek nadzoru nad gospodarką komunalną międzywojennego Torunia*, *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* 2014, t. 2, nr 4 [w druku].

³⁹ Por. przykładowo A. Gulczyński, *Władze miasta Poznania w okresie międzywojennym*, *Kronika Miasta Poznania* 1999, nr 1, s. 213–229; A. Gross, *Samorząd miejski w Małopolsce w oświetleniu wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego w sprawie rozwiązania Rady miejskiej krakowskiej*, *Samorząd Miejski VII* 1926, s. 431–432; J.S. Langrod, *3 lata samorządu Krakowa na tle teorii prawa administracyjnego*, Kraków 1934, w szczególności s. 15–17, 24–26, 28–33.

⁴⁰ Z. Chmielewski, op.cit., s. 42.

8. Podsumowanie

Czas, by orzec, na ile losy samorządu II RP pozostawały w korelacji do wydarzeń politycznych. Świadomość konieczności reformy i ujednoczenia prawa samorządowego była powszechna, sam problem – niekwestionowalny. Jednak już kształt reformy, od jej inspiracji począwszy, budzić musiał rozliczne spory.

W strukturze prawa samorządowego II RP można odnaleźć nawiązania do przedrozbiorowej tradycji polskiej, czego sobie nie uświadamiano – początki gminy zbiorowej sięgały, jak wspomniano, nie tyle zaboru rosyjskiego, jak twierdzili jej antagoniści, co okresu Księstwa Warszawskiego. Liczne instytucje tkwiły korzeniami w historii zaborczej – rozwiązania w zakresie „zespolenia” kolegiów samorządowych z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem były pruskiej proveniencji. Utrzymane w mocy rozwiązania partykularne miały licznych zwolenników. Przykładowo praktycy i teoretycy samorządu w byłej dzielnicy pruskiej bardzo niechętnie odnosili się do unifikacji za wszelką cenę, uważając, że obowiązujące prawo popruskie w warunkach niepodległości dało samorządowi, zwłaszcza miejskiemu, szerokie możliwości rozwoju. Tylko tu działał samorząd wojewódzki, tu zmodernizowane ustroje miejskie wprowadziły ustawy jeszcze z 1808 i 1853 r. i ta ponadosiemdziesięcioletnia tradycja procentowała. Miasta zachodnie dysponowały wydolnymi inwestycyjnie budżetami i, na tle pozostałych dzielnic, bardzo rozwiniętą infrastrukturą. Wreszcie, w projektach ustrojodawczych przewijały się koncepcje czerpiące z tradycji zagranicznych, z najnowszej historii ustroju – szwajcarskich, badeńskich czy wirtemberskich.

Nie zawsze ich zamknięcie w literze praw okazywało się zabiegiem udanym. W praktyce nie zrealizowano gwarancji konstytucyjnych. Na przeszkodzie stały właśnie okoliczności *stricte* polityczne, jak obawy przed wzmocnieniem mniejszości etnicznych na wschodzie czy permanentna niezdolność do stworzenia stabilnej większości parlamentarnej przed 1926 r. Martwy w zasadzie pozostał nakaz powołania samorządu wojewódzkiego. Tam, gdzie go zachowano, kierując się zasadą ciągłości prawa i swoistym politycznym *public relations* (jak zlikwidować instytucję, znaną i wykorzystywaną przez Polaków już za czasów pruskich, a następnie po wojnie błyskawicznie spolszczoną?), utrzymywano archaiczne przepisy. W innych województwach rady i wydziały wojewódzkie stanowiły ledwie nędzną namiastkę zdominowaną przez czynnik rządowy.

Wreszcie ustrój samorządu podyktowany został swoistą *realpolitik*. W latach 30. zwyciężyła idea silnego, solidarystycznego państwa i niechęć do decentralizacji. Obóz sanacyjny zablokował sejmowe projekty reform, co utrwa-

liło prawne partykularyzmy na kolejne kilka lat. Jednym z uzasadnień takiego stanu rzeczy była chęć utrzymania korzystnej dla władz rządowych słabości samorządu. Z kolei regulacja z 1933 r. udostępniła administracji rządowej szereg instrumentów nadzorczych, konstytuując ponadto silną samorządową władzę wykonawczą w postaci zarządów gmin i wydziałów powiatowych, w tym ostatnim przypadku działających przecież pod kierownictwem starosty. Polityka wkraczała do samorządów także przez nominacje godnych zaufania osób na stanowiska w różnych dziedzinach administracji rządowej. Sanacja nie życzyła sobie nowoczesnego, silnego samorządu – gminy pozostały słabe, a niepokorne miasta, zarządzane przez politycznych oponentów próbowano pacyfikować, chociażby przez środki nadzoru stosowane nawet z naruszeniem prawa, o czym świadczą wyroki Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Era realnej decentralizacji nadejść miała dopiero wraz z III Rzeczpospolitą.

Zbigniew Naworski

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Samorząd terytorialny w „Ankiecie” rządu Ignacego Paderewskiego

Streszczenie

Artykuł omawia pracę powołanej przez rząd Ignacego Paderewskiego specjalnej komisji, zwanej *Ankietą*, do przygotowania Konstytucji państwa polskiego. Artykuł dotyczy tylko jednego fragmentu opracowanego projektu – samorządu terytorialnego. Przedstawiono w nim także sylwetki członków komisji – wybitnych prawników i polityków, ludzi, którzy budowali II Rzeczpospolitą, a z których niektórzy są dzisiaj zupełnie zapomniani.

Druga część artykułu prezentuje poglądy na temat roli, struktury i funkcjonowania samorządu terytorialnego w państwie dwóch najbardziej aktywnych członków komisji, profesorów Michała Bobrzyńskiego i Stanisława Bukowieckiego oraz ich głównego antagonisty w tej materii – ówczesnego ministra spraw wewnętrznych, późniejszego Prezydenta RP Stanisława Wojciechowskiego.

Część ostatnia, podsumowująca, ocenia, które z koncepcji komisji zostały uwzględnione w późniejszym procesie legislacyjnym, a także które faktycznie zostały wprowadzone w życie.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, projekty Konstytucji, komisja konstytucyjna, mniejszości narodowe

Local self-government in 'the Poll' of Ignacy Paderewski's government

Abstract

The paper presents the work of a special commission (so called 'the Poll' – polish 'Ankieta'), which was established by Ignacy Paderewski's government, to prepare a constitution of Poland. The first part of the article refers to the only one part of a constitutional project, bound to a local self-government. It also shows members of the commission – great lawyers and politicians, people who were built the Second Republic of Poland. Some of them are completely forgotten in the present times.

The second part of the paper presents various views on the role, structure and functioning of the self-government in a state, excogitated, on the one hand, by two the most active members of the commission (who were also university professors) – Michał Bobrzyński and Stanisław Bukowiecki, and on the other hand, by their main antagonist – Stanisław Wojciechowski (a minister of the internal affairs at the time, future president of Poland).

The last part – which is also a summary – assesses, which from mentioned ideas were finally used in a legislation process and, after that, implemented as an actual base for the constitutional regulations.

Keywords: local self-government, projects of constitution, constitutional commission, national minorities

Bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości wszystkie liczące się siły polityczne, od prawicy po lewicę, opowiadały się za zbudowaniem przyszłego ustroju państwa w oparciu o szeroki samorząd terytorialny. U podstaw takiego stanowiska legły ich programy polityczne, doświadczenia historyczne i – wreszcie – bieżąca taktyka polityczna. Wszystkie wspomniane siły polityczne powoływały się na doświadczenie historyczne z okresu zaborów. Doświadczenia te wskazywały, że szeroki samorząd terytorialny, taki jak w Galicji, nawet mimo swego niedemokratycznego charakteru może być szkołą obywatelskiego wychowania i kształtowania elit społecznych i politycznych. Z kolei doświadczenia z czasów pruskich uświadamiały, że mimo silnej akcji germanizacyjnej istnienie samorządu gwarantuje obronę zarówno praw narodowych, jak i indywidualnych, co było niemożliwe w Królestwie Polskim, gdzie samorządu w zasadzie nie było. Biorąc pod uwagę programy polityczne, to istnienie samorządu było immanentną częścią programu lewicy, ugrupowań mniejszości

narodowych, prawica natomiast opowiadała się za samorządem terytorialnym ze względu na istniejącą sytuację społeczno-polityczną. Z jednej bowiem strony powszechnie były widoczne rewolucyjne nastroje społeczne, które w jakiś sposób należało spacyfikować, z drugiej zaś strony władzę sprawował Józef Piłsudski, którego prawica uważała za śmiertelnego wroga i niemal bolszewika, a rządy przez niego powołane (tzw. rządy ludowe) niewątpliwie reprezentowały interesy i programy szeroko pojętej lewicy. Obawa, że obóz ten długo utrzyma się u władzy, przesądziła o poparciu idei samorządności terytorialnej – samorzady mogły bowiem stanowić potencjalny bastion wpływów prawicy.

Punktem wyjścia dla wprowadzenia własnej administracji publicznej (rządowej i samorządowej) był dla władz polskich zastany stan prawny. Był on wyjątkowo zagmatwany, ponieważ po zaborcach pozostało na ziemiach przyszłej Rzeczypospolitej aż dziewięć systemów szeroko rozumianego prawa administracyjnego.

O przyjęciu koncepcji szerokiego samorządu terytorialnego zdecydowało stanowiska Józefa Piłsudskiego, który mając pełnię władzy jako Tymczasowy Naczelnik Państwa, wprowadził nowoczesny samorząd terytorialny na obszarze byłego Królestwa Polskiego, gdzie istniał on w szczątkowej postaci i to tylko na wsi. Od tego momentu Kongresówka stała się przez najbliższe dwa lata swoistym poligonem doświadczalnym, na terenie którego testowano rozwiązania dotyczące organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego, które następnie miały obowiązywać także na pozostałych obszarach Rzeczypospolitej.

Już po dwóch tygodniach po formalnym objęciu władzy J. Piłsudski wydał 27 listopada 1918 r. dekret o utworzeniu rad gminnych¹. Następnym aktem prawnym był dekret z 5 grudnia o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych². 13 grudnia został wydany dekret o wyborach do rad miejskich³. Wreszcie 4 lutego 1919 r. Naczelnik wydał dwa dekrety: o samorządzie miejskim⁴ i o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego⁵. Na przejmowanych w trakcie działań wojennych Kresach Wschodnich samorząd terytorialny tworzyły akty prawne Generalnego Komisarza Ziemi Wschodnich⁶.

Po styczniowych wyborach 1919 r. nastąpiła zmiana sytuacji politycznej. Przewagę w parlamencie, którego podstawowym zadaniem miało być uchwa-

¹ Dekret z dnia 27 listopada 1918 r. o utworzeniu rad gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego (Dz.Pr. P.P. z 1918 r. Nr 18, poz. 48).

² Dekret z dnia 5 grudnia 1918 r. o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych (Dz.Pr. P.P. z 1918 r. Nr 19, poz. 51).

³ Dekret z dnia 13 grudnia 1918 r. o wyborach do rad miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego (Dz.Pr. P.P. z 1918 r. Nr 20, poz. 58).

⁴ Dekret z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim (Dz.Pr. P.P. z 1919 r. Nr 13, poz. 140).

⁵ Dekret z dnia 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszaru b. zaboru rosyjskiego (Dz.Pr. P.P. z 1919 r. Nr 13, poz. 141).

⁶ Były one ogłaszane sukcesywnie w 1919 r. w Dzienniku Urzędowym Zarządu Cywilnego Ziemi Wschodnich.

lenie Konstytucji, uzyskała prawica. Mała Konstytucja drastycznie ograniczyła władzę Naczelnika Państwa, a o statusie samorządu terytorialnego miał teraz decydować Sejm Ustawodawczy. Niezależnie od dalszych jego działań biegły różnorodne prace dotyczące treści przyszłej Konstytucji – pierwszy jej projekt – zupełnie anachroniczny – został przygotowany jeszcze przed odzyskaniem niepodległości przez Komisję Sejmowo-Konstytucyjną Tymczasowej Rady Stanu w lipcu 1917 r.⁷ Natomiast w Polsce niepodległej pierwsze projekty konstytucyjne opracowało Biuro Konstytucyjne Prezydium Rady Ministrów rządu Jędrzeja Moraczewskiego. Przedstawiło ono trzy projekty: Józefa Buzka⁸, Mieczysława Niedziałkowskiego⁹ i – prawdopodobnie – Władysława Wróblewskiego¹⁰.

⁷ Tekst projektu, zob. *Projekt konstytucji państwa polskiego i ordynacji wyborczej sejmowej oraz uzasadnienie i porównanie projektu konstytucji państwa polskiego z innymi konstytucjami*, oprac. J. Buzek, nakładem rządu polskiego 1918, t. 1, s. 1–15.

⁸ Józef Buzek (1873–1936), prawnik i ekonomista, doktorat z prawa obronił w Krakowie w 1899 r., od 1902 r. związał się z Uniwersytetem Lwowskim; od 1904 r. prowadził tam jako profesor wykłady z nauki administracji i prawa administracyjnego; w 1907 i 1911 r. poseł do wiedeńskiej Rady Państwa; 1916/1917 dziekan Wydziału Prawa, poseł do Sejmu Ustawodawczego; w latach 1922–1927 – senator RP; od 1918 do 1929 r. dyrektor Głównego Urzędu Statystycznego; w 1918 r. przeniósł się do Warszawy, gdzie wykładał też prawo administracyjne na Uniwersytecie Warszawskim i w Wyższej Szkole Handlowej. Głównie zajmował się jednak statystyką. Początkowo sympatyk endecji, potem konserwatysta. W 1929 r. przeszedł w stan spoczynku i przeniósł się do Cieszyna, gdzie zmarł; S. Gąbiński, *Józef Buzek*, [w:] *Polski słownik biograficzny* (cyt. dalej: PSB), t. III, Kraków 1937, s. 155–156.

⁹ Mieczysław Niedziałkowski (1893–1940) polityk socjalistyczny, dziennikarz i publicysta; skończył prawo w Petersburgu. Od 1914 r. członek PPS; od 1916 r. członek Centralnego Komitetu Robotniczego partii; od 1919 r. członek Rady Naczelnej, Sekretariatu Generalnego CKW i RN; od 1920 r. sekretarz generalny PPS; od 1925 r. członek egzekutywy Socjalistycznej Międzynarodówki Robotniczej. Od 1927 r. redaktor naczelny „Robotnika”; założyciel „Centrolewu”. W latach 1919–1935 poseł na Sejm RP. Od listopada 1918 r. naczelnik Wydziału Sejmowego MSW; od 1919 r. dyrektor Biura Konstytucyjnego Prezydium Rady Ministrów. Jeden ze współautorów ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego oraz projektu Konstytucji RP. Bohater kampanii wrześniowej 1939 r., członek Rady Politycznej Służby Zwycięstwu Polski i komisarz cywilny SZP. Rozstrzelany przez Niemców w Palmirach w 1940 r.; M. Śliwa, *Mysł polityczna Mieczysława Niedziałkowskiego (1893–1940)*, Warszawa 1980, s. 13–74; *Wielka encyklopedia PWN*, t. 18, Warszawa 2003, s. 524.

¹⁰ Władysław Wróblewski (1875–1951), brat Stanisława, prawnik i polityk, docent nauki administracji i prawa administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego w II RP, po drugiej wojnie światowej profesor Wydziału Prawa i Nauk Ekonomiczno-Społecznych Uniwersytetu Łódzkiego. W 1918 r. szef Biura Prezydialnego Rady Regencyjnej; w listopadzie 1918 r. kierował rządem królewsko-polskim; w grudniu 1919 r. przez trzy dni pełnił funkcję ministra spraw zagranicznych; w 1919 r. przewodniczący delegacji polskiej do przejęcia prowincji pruskiej; 1920 r. wiceprzewodniczący delegacji polskiej na rokowania pokojowe z bolszewikami w Mińsku; w latach 1923–1925 poseł RP w Londynie; w latach 1926–1929 poseł RP w Waszyngtonie. Po powrocie do kraju redaktor naczelny „Gazety Poznańskiej i Pomorskiej”; w latach 1929–1936 prezes Banku Polskiego. Od 1945 r. profesor Wydziału Prawa Uniwersytetu w Łodzi, gdzie zmarł; *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, opr. zb., J.M. Majchrowski (red.) przy współpr. G. Mazura i K. Stepana, Warszawa 1994, nr 204, s. 75; M. Czajka, M. Kamler, W. Sienkiewicz, *Leksykon historii polski* (cyt. dalej LHP), Warszawa 1995, s. 817.

Od razu też było widać, że o ile zarówno wśród przedstawicieli nauki, jak i większości polityków panowała w zasadzie zgoda co do konieczności istnienia samorządu terytorialnego, o tyle już w kwestiach szczegółowych pojawiły się daleko idące rozbieżności dotyczące wszystkich aspektów: struktury, organizacji, funkcjonowania, kompetencji, sposobu wyłaniania, a nawet liczby szczebli poszczególnych jednostek samorządu. Kluczowym pytaniem było to, czy budować samorząd oryginalny oparty na własnych rozwiązaniach (np. takie stanowisko odzwierciedlał ekscentryczny projekt J. Buzka), czy też jego organizację i funkcjonowanie odwzorować z systemu któregoś z państw zaborczych (tym przede wszystkim interesowała się doktryna). Z kolei dyskusję polityków zdominowało pytanie, ile tej samorządności ma być i na jakim szczeblu podziału terytorialnego państwa w ogóle powinien funkcjonować samorząd.

W początkach 1919 r. inicjatywa przygotowania projektu Konstytucji nadal należała do rządu. W styczniu 1919 r. nowy, wywodzący się z kręgów prawicy premier Ignacy Paderewski, przedstawił projekty Biura Konstytucyjnego powołanej przez siebie specjalnej komisji nazwanej *Ankieta dla oceny projektów konstytucji*¹¹. Do jej składu premier powołał 30 wybitnych prawników, polityków i publicystów reprezentujących wszystkie były zaborcy. Powołanie *Ankiety* doprowadziło natychmiast do konfliktu z Sejmem Ustawodawczym, który uznał tę inicjatywę za zamach na swoje prawa. Animatorem protestu była powołana kilka dni wcześniej sejmowa Komisja Konstytucyjna, która w lutym przyjęła uchwałę wzywającą rząd do przedstawienia jej wszelkich materiałów zebranych w sprawie projektu Konstytucji. Nie do końca było bowiem wiadome, w jakim trybie winien być przygotowany projekt Konstytucji – czy było to wyłączne uprawnienie Sejmu, czy też z inicjatywą ustawodawczą, której przedmiotem byłby projekt Konstytucji, mógł wystąpić rząd. W tej drugiej sytuacji rząd miałby prawo do korzystania z pomocy ekspertów, a do tego Sejm nie zamierzał dopuścić. Dodatkowym elementem konfliktu był skład osobowy *Ankiety*, wyraźnie preferujący koła konserwatywne i liberalne, a pomijający przedstawicieli sił politycznych, które w wyborach poniosły porażkę.

Ostatecznie udział w pracach *Ankiety* wzięło 16 prawników i polityków. Przewagę mieli wybitni profesorowie prawa. Udziału w *Ankiecie* odmówili ci prawnicy i politycy, którzy zostali posłami. Z tego też powodu zabrakło w składzie *Ankiety* reprezentantów zaboru pruskiego¹².

¹¹ O „Ankiecie” pisała też obszernie w nieco innym kontekście K. Witkowska-Chrzczonec, zob. *Prace nad konstytucjami w II RP ze szczególnym uwzględnieniem dorobku „Ankiety w sprawie projektu konstytucji Rzeczypospolitej z 1919 r.*, <http://www.isp.org.l/uploads/filemanager/Program%2520Prawa%2520i%2520Demokratycznych/K.Witkowska-Chrzczonec-PracenaDKonstytucjamiIIIRP.pdf>.

¹² Byli to ks. Stanisław Adamski – członek Komisariatu Naczelnej Rady Ludowej, marszałek Sejmu Ustawodawczego Wojciech Trąmpczyński i późniejszy przewodniczący sejmowej komisji konstytucyjnej i minister b. Dzielnicy Pruskiej, Władysław Seyda.

Przewodniczącym *Ankiety* został 70-letni wybitny prawnik, historyk i polityk, prof. Michał Bobrzyński¹³, a prym wiedli profesorowie prawa: Stanisław Bukowiecki¹⁴, Zygmunt Cybichowski¹⁵, Feliks Ochimowski¹⁶, Michał Rostwo-

¹³ Michał Bobrzyński (1849–1935), prawnik, historyk i polityk, od 1877 r. profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, od 1878 r. członek Akademii Umiejętności, jego specjalnością była historia prawa. Od 1885 r. czynny polityk, poseł do Sejmu Krajowego i wiedeńskiej Rady Państwa, zwolennik hasła pracy organicznej, członek konserwatystów krakowskich zaliczany do szkoły „stańczyków”. Od 1891 do 1901 r. wiceprezydent galicyjskiej Rady Szkolnej Krajowej. W 1902 r. wrócił na uczelnię i wykładał odtąd prawo polityczne. Od 1905 r. ponownie poseł do Rady Państwa; w latach 1908–1913 namiestnik Galicji, w okresie wojny wielokrotnie interweniował w Wiedniu w obronie legionów polskich, popierał politykę Naczelnego Komitetu Narodowego; w 1917 r. został na krótko ministrem ds. Galicji. Po wojnie zajął się pracą naukową, opuścił Kraków i przeniósł się na wieś do Wielkopolski. W 1924 r. został członkiem komisji, która opracowała projekt reformy administracyjnej. Zmarł w Poznaniu; S. Estreicher, *Michał Bobrzyński*, [w:] PSB, t. II, Kraków 1936, s. 165–168; K. Pol, *Poczet prawników polskich XIX–XX w.*, przejrzał i uzupełnił A. Redzik, Warszawa 2011, s. 433–447.

¹⁴ Stanisław Bukowiecki (1867–1944) – prawnik, adwokat, publicysta i polityk Ligi Narodowej; doktorat z prawa obronił na Uniwersytecie w Heidelbergu. W 1887 r. był współzałożycielem Związku Młodzieży Polskiej „Zet”. Mimo utraty wzroku w 1916 r. został dyrektorem Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu; od 1917 r. minister sprawiedliwości w rządzie królewsko-polskim Jerzego Kucharzewskiego. Tworzył Prokuratorię Generalną RP i był jej prezesem w latach 1918–1939; od 1923 r. wiceprezes komisji kodyfikacyjnej. Twórca polskiego sądownictwa i prokuratury; jako minister sprawiedliwości zbudował podstawy systemu penitencjarnego, uporządkował i zharmonizował pozaborcze ustawodawstwo; szerzej na ten temat, zob. A. Danek, *Stanisław Bukowiecki jako geopolityk*, Częstochowa 2010, s. 11–24; K. Pol, op.cit., s. 737–750.

¹⁵ Zygmunt Cybichowski (1879–1946), wybitny prawnik, postać kontrowersyjna. Studiował w Berlinie, Monachium, Wrocławiu, Paryżu i Strasburgu, gdzie w 1902 r. obronił doktorat; 1911 r. docent prawa międzynarodowego publicznego i prywatnego na Uniwersytecie we Fryburgu; 1912 r. profesor UJK we Lwowie; 1916 r. profesor prawa międzynarodowego i filozofii prawa w Warszawie; 1919/1922 dziekan Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego; 1923 r. sędzia Stałego Trybunału Rozjemczego w Hadze; 1926–1931 sędzia Trybunału Kompetencyjnego RP; 1930 r. doktor h.c. Columbia University w Nowym Jorku. Jako sekretarz „Ankiety” wniósł spory wkład w jej prace. Chciał wyodrębnić tereny RP zamieszkałe przez mniejszości i przyznać im ustawową autonomię. Politycznie – skrajny nacjonalista. W 1933 r. zawieszony dyscyplinarnie w obowiązkach profesorskich z powodu pobierania nielegalnych opłat za kolokwia poprzedzające egzaminy; w 1936 r. przeniesiony (przymusowo) w stan spoczynku. Od lat trzydziestych jawnie sympatyzował z nazistami; w pierwszych miesiącach okupacji próbował stworzyć polską partię narodowo-socjalistyczną; później o jego losach nic nie wiadomo; prawdopodobnie był sędzią. Kolega uniwersytecki Hansa Franka; K. Pol, op.cit., s. 995–998.

¹⁶ Feliks Ochimowski (1848–1932) – adwokat, sędzia Sądu Najwyższego, wykładowca Wolnej Wszechnicy Polskiej i Szkoły Nauk Politycznych w Warszawie. Endek, od 1907 r. członek Towarzystwa Kursów Naukowych, gdzie od 1908 r. wykładał przedmioty prawne; 1912–1914 dziekan Wydziału Humanistycznego TKN; po przekształceniu w 1918 r. TKN w Wolną Wszechnicę Polską został w niej profesorem prawa konstytucyjnego i administracyjnego na Wydziale Nauk Politycznych i Społecznych; prowadził też wykłady na Uniwersytecie Wileńskim. Był ekspertem Komisji Konstytucyjno-Sejmowej Tymczasowej Rady Stanu; członek Rady Stanu Królestwa Polskiego; od 1919 r. sędzia Sądu Najwyższego w Izbie Karnej. W 1929 r. przeszedł w stan spoczynku. Występował przeciwko teorii dwoistości zarządu państwowego i samorządowego; termin „samorząd” chciał zastąpić terminem „samozarząd”; E. Musiański, *Feliks Ochimowski*, [w:] PSB, t. XXIII, Ossolineum 1978, s. 488–489.

rowski¹⁷, Stanisław Wróblewski¹⁸.

W pracach *Ankiety* uczestniczyli ponadto: jej wiceprzewodniczący Zygmunt Chrzanowski¹⁹, Stanisław Horwatt²⁰, Bolesław Koskowski²¹, Władysław Mali-

¹⁷ Michał Rostworowski (1864–1940) – prawnik, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, sędzia Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w Hadze. Konserwatysta o przekonaniach monarchistycznych. Od 1903 r. jako profesor UJ wykładał prawo narodów i prawo państwowe; w latach 1912/1913 dziekan Wydziału Prawa; od 1898 r. członek Instytutu Prawa Międzynarodowego; w latach 1910–1914 organizator i dyrektor Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie. W latach 1915–1917 kierownik Biura Prasowego Naczelnego Komitetu Narodowego w Bernie; 1917 r. członek Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej Tymczasowej Rady Stanu; 1918 r. przedstawiciel Rady Regencyjnej w Szwajcarii. Od 1920 r. członek Komisji Kodyfikacyjnej, współautor (obok F. Zolla) ustaw o prawie międzynarodowym prywatnym i międzydzielnicowym prywatnym (1926 r.). Od 1923 r. członek Stałego Trybunału Rozjemczego w Hadze; w latach 1925/1926 rektor UJ; 1926/1927 prorektor UJ. W 1930 r. przeszedł w stan spoczynku na UJ, ponieważ Zgromadzenie Ogólne i Rada Ligi Narodów wybrały go na sędziego Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w Hadze, a stanowiska tego nie można było łączyć z żadnym stanowiskiem i funkcją kraju pochodzenia; w całym dwudziestoleciu międzywojennym był jedynym Polakiem w międzynarodowych organach wymiaru sprawiedliwości. W Trybunale używał tytułu hrabiowskiego; S.E. Nalik, *Michał Rostworowski*, [w:] PSB, t. XXII, Ossolineum 1990, s. 221–224.

¹⁸ Stanisław Wróblewski (1868–1938), prawnik, uczyony, polityk, brat Władysława (zob. przypis 10), doktoryzował się na Uniwersytecie Jagiellońskim w 1891 r., habilitował się w 1895 r., od 1901 r. profesor UJ, dwukrotnie dziekan Wydziału Prawa; wykładał prawo rzymskie, prawo wekslowe, handlowe i ubezpieczeniowe. Od 1910 r. członek Akademii Umiejętności, w latach 1921–1927 jej sekretarz generalny, w latach 1927–1929 wiceprezes, od 1934 r. prezes Polskiej Akademii Umiejętności; od 1932 r. członek Towarzystwa Naukowego Warszawskiego. W latach 1926–1930 prezes Najwyższej Izby Kontroli, w latach 1935–1938 senator RP. Zmarł w Warszawie; K. Pol, op.cit., s. 754–769.

¹⁹ Zygmunt Chrzanowski (1892–1936) – ziemianin, działacz społeczny, polityk związany z Narodową Demokracją. Ukończył Akademię Rolniczą w czeskim Taborze. Od 1909 r. dyrektor rolniczego Syndykatu Warszawskiego; członek Rady Stanu w 1918 r., minister spraw wewnętrznych w dziesięciodniowym rządzie królewsko-polskim Józefa Śnieżyńskiego, członek delegacji polskiej na konferencję pokojową w Paryżu. Zmarł w Warszawie; W. Jabłonowski, *Zygmunt Chrzanowski*, [w:] PSB, t. III, Kraków 1937, s. 467–468.

²⁰ Stanisław Horwatt (1865–1930) – ziemianin, działacz społeczny, polityk, konserwatysta związany z kresami wschodnimi. W 1890 r. skończył z najwyższym stopniem ekskluzywny Cesarski Instytut Prawoznawstwa w Petersburgu. W guberni mińskiej miał olbrzymi majątek liczący ponad 28 tys. hektarów ziemi, browary, młyny i gorzelnie. Poseł do rosyjskiej Dumy Państwowej w 1906 r., członek rosyjskiej Rady Państwa 1907 r., w czasie wojny prowadził ożywioną działalność społeczną i polityczną. Jeden ze współautorów „Memoriału w sprawie granic wschodnich” (datowanego na 27 listopada 1919 r.). W wyniku rewolucji utracił cały majątek i w 1919 r. przeniósł się do Warszawy, gdzie został prezesem Rady Ziemian Kresowych; od 1921 r. dyrektor Komitetu Pomocy Dzieciom; do śmierci aktywnie działał w organizacjach skupiających Polaków wywodzących się z utraconych kresów wschodnich. Zawodowo pracował w warszawskim oddziale Wileńskiego Banku Ziemskiego. Zmarł w Warszawie; C. Brzoza, K. Stepan, *Posłowie polscy w parlamencie rosyjskim 1906–1917. Słownik biograficzny*, Warszawa 2001, s. 82–85; Echa Polesia 2014, nr 2(42), s. 12–14.

²¹ Bolesław Koskowski (1870–1938), dziennikarz i publicysta, doktorat z ekonomii obronił w Brukseli w 1911 r., członek kierownictwa Narodowej Demokracji od czasu jej powstania;

niak²², Konrad Niedziałkowski²³, Stanisław Starzyński²⁴, Józef Świeżyński²⁵, Aleksander Świętochowski²⁶.

od 1922 do 1927 r. był z jej listy senatorem RP. Prezes Związku Dziennikarzy RP. Pod koniec życia zwolennik Frontu Mores; E. Rudziński, *Bolesław Koskowski*, [w:] PSB, t. XIV, Ossolineum 1958/1959, s. 230–231.

²² Władysław Maliniak (1885–1941), prawnik, konstytucjonalista, profesor Wolnej Wszechnicy Polskiej, gdzie wykładał historię ustroju Polski, filozofię prawa i prawo konstytucyjne; w latach 1931–1935 był tam dziekanem Wydziału Prawa i Nauk Ekonomiczno-Społecznych. Członek Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej Tymczasowej Rady Stanu; w 1920 r. wstąpił do wojska i brał udział w wojnie polsko-bolszewickiej. Był żarliwym piłsudczykiem; w młodości związany z PPS; w Polsce niepodległej związał się z Partią Pracy, w okresie rządów sanacji propagował solidaryzm i niedemokratyczne rozwiązania ustrojowe z zasadą wodzostwa na czele. Zamordowany przez Niemców; *Czy wiesz kto to jest?*, oprac. zb., S. Łoza (red.), Warszawa 1938, s. 459; A. Danek, *Wstęp*, [w:] W. Maliniak, *Przeciw fetyszizmowi konstytucyjnemu. Wybór pism*, A. Danek (oprac.), Kraków 2012, s. VII–XII.

²³ Konrad Niedziałkowski (1862–1925), absolwent Instytutu Gospodarstwa Wiejskiego i Leśnictwa w Puławach, w młodości członek Wielkiego Proletariatu; w 1908 r. wiceprezydent, a następnie prezydent Wilna; 1919–1929 naczelnik okręgu wileńskiego; 1920–1922 członek Tymczasowej Komisji Rządzącej Litwy Środkowej, później poświęcił się pracy w instytucjach kulturalno-oświatowych; M. Śliwa, op.cit., s. 13–14.

²⁴ Stanisław Starzyński (1853–1935), prawnik, profesor i rektor Uniwersytetu we Lwowie, poseł na Sejm Krajowy i do wiedeńskiej Rady Państwa. Skrajny konserwatysta związany z „Podolakami”. Z Uniwersytetem Lwowskim związany od 1883 r., od 1889 r. jako profesor, wykładał prawo polityczne, najwybitniejszy polski znawca prawa konstytucyjnego; w latach 1895/1896 dziekan, w latach 1896/1897 prodziekan Wydziału Prawa i Umiejętności Politycznych; w latach 1913/1914 rektor, w latach 1914/1915 prorektor Uniwersytetu; w latach 1918/1919 ponownie dziekan; w 1915 r. przeszedł na emeryturę, ale wykładał do roku 1932; w 1932 r. doktor h.c. Uniwersytetu Jana Kazimierza. W latach 1885–1888 członek wiedeńskiej Rady Państwa, wybrany ponownie w latach 1901–1911 odgrywał tam znaczącą rolę jako wiceprezydent Izby Posłów; w latach 1907–1914 także poseł do Sejmu Krajowego; w latach 1911–1918 członek Trybunału Państwa; w 1917 r. dożywotni członek Izby Panów Rady Państwa. W 1917 r. członek Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej Tymczasowej Rady Stanu; był jednym z autorów projektu Konstytucji, który przewidywał ustanowienie monarchii z arcyksięciem Karolem Stefanem Habsburgiem jako królem Polski; w 1918 r. współtworzył Polską Komisję Likwidacyjną w Krakowie. Był zdecydowanym przeciwnikiem zwiększania praw Ukraińców, zwalczał próby zwiększenia udziału języka ukraińskiego w wykładach na Uniwersytecie Lwowskim; M. Jurecki, *Stanisław Starzyński*, [w:] PSB, t. XLII, Warszawa–Kraków 2004, s. 481–485.

²⁵ Józef Świeżyński (1868–1948), polityk, z wykształcenia lekarz; w polityce od 1906 r., kiedy został posłem do Dumy Państwowej Imperium Rosyjskiego. Politycznie związany z endecją, działał w Związku Młodzieży Polskiej „Zet”; od 1893 r. członek Ligi Narodowej. W Dumie działał do 1915 r.; w latach 1915–1918 prezes Międzypartyjnego Koła Politycznego. W październiku 1918 r. Rada Regencyjna powołała go na stanowisko premiera rządu królewsko-polskiego (był nim przez 10 dni). W Polsce niepodległej brał udział w pracach nad projektami Konstytucji marcowej, po czym wycofał się z życia politycznego, koncentrując się na działalności społeczno-oświatowej. Zmarł w 1948 r. w Sandomierzu; C. Brzoza, K. Stepan, op.cit., s. 209–210; J. Myjak, *O Józefie Świeżyńskim opowieść*, Wiadomości Lipnickie. Czasopismo Społeczno-Kulturalne Samorządu Gminy Lipnik 2011, nr 3, s. 14–16.

²⁶ Aleksander Świętochowski (1849–1938), pisarz i publicysta polityczny, działacz społeczny, ideolog i jeden z przywódców pozytywizmu warszawskiego, z wykształcenia filozof (dokto-

Oswald Balzer²⁷ i Leon Piniński²⁸, mimo że nie uczestniczyli osobiście w pracach *Ankiety*, nadesłali jednak obszerne uwagi na temat przedstawionych im projektów Biura Konstytucyjnego.

Największy wkład w pracę *Ankiety* włożyli M. Bobrzyński, S. Bukowiecki, Z. Cybichowski i S. Starzyński.

Pierwsze posiedzenia *Ankiety* z udziałem premiera I. Paderewskiego odbyło się 19 lutego 1919 r. W toku dalszych prac członkowie *Ankiety* odrzucili projekt J. Buzka, uznając go za nieprzystający do warunków polskich i niezgodny z historyczną tradycją. Za podstawę przyjęto wersję W. Wróblewskiego bliską ustawom konstytucyjnym III Republiki Francuskiej²⁹, ale ambicją członków *Ankiety* było opracowanie samodzielnego, pełnego projektu Konstytucji. Stąd już na trzecim posiedzeniu, 22 lutego, podjęto decyzję o uwzględnieniu także zagadnień ustrojowych, których nie uwzględniał projekt Wróblewskiego. Dla opracowania tych zagadnień powołano podkomisję w składzie: M. Bobrzyński, Z. Cybichowski i M. Rostworowski. Podkomisja przedstawiła wyniki swoich obrad już na ósmym posiedzeniu *Ankiety*, 28 lutego. O doniosłości tej proble-

ryzował się z filozofii na Uniwersytecie w Lipsku). W okresie II RP był związany z endecją, polityką zajmował się incydentalnie; *Wielka encyklopedia PWN*, t. 27, Warszawa 2005, s. 87.

²⁷ Oswald Balzer (1858–1933), historyk prawa, od 1887 r. profesor Uniwersytetu Lwowskiego, dziekan Wydziału Prawa w latach 1892/1893 i 1913/1914, rektor w latach 1895/1896. Na początku XX w. stał się powszechnie znany jako obrońca Wydziału Krajowego sejmiku galicyjskiego – w 1902 r. przed międzynarodowym sądem polubownym w Grazu bronił przynależności Morskiego Oka do Galicji; zob. O. Balzer, *O Morskie Oko: wywód praw polskich przed sądem polubownym w Gradcu*, Lwów 1906). Podczas wojny był krótko członkiem Naczelnego Komitetu Narodowego w Krakowie; w 1917 r. został członkiem Komisji Sejmowo-Konstytucyjnej Tymczasowej Rady Stanu – w obu wypadkach nie przejawiał większej aktywności. Polityką się nie zajmował; w II RP sympatyzował z endecją. Był od 1888 r. członkiem Akademii Umiejętności oraz założycielem Towarzystwa Naukowego we Lwowie. Zmarł na atak serca; PSB, t. I, Kraków 1935, s. 245–248; K. Pol, op.cit., s. 493–506.

²⁸ Leon Piniński (1857–1938) – hrabia, profesor prawa rzymskiego i dyplomata, kolekcjoner i historyk sztuki, ultrakonserwatysta. Rektor Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie w latach 1928/1929, członek Polskiej Akademii Umiejętności i Towarzystwa Naukowego we Lwowie. Polityk związany ze skrajnymi konserwatystami – Podolokami; w latach 1884–1898 członek galicyjskiego Sejmiku Krajowego; w latach 1889–1898 członek wiedeńskiej Rady Państwa; w latach 1898–1903 namiestnik Galicji; w 1914 r. członek Naczelnego Komitetu Narodowego. Zwalczał M. Bobrzyńskiego, był przeciwnikiem porozumienia polsko-ukraińskiego i większych praw dla Ukraińców. Po wojnie wycofał się z polityki. W pierwszych latach niepodległości prowadził „życie artysty”, dużo podróżował. Do poważnej pracy naukowej wrócił w połowie lat dwudziestych, wykładał prawo rzymskie i prawo karne. W 1935 r. przeszedł na emeryturę z tytułem profesora honorowego, prowadząc dalej działalność dydaktyczną; był też doktorem *honoris causa* Uniwersytetu. Zmarł we Lwowie; K. Pol, op.cit., s. 479–491.

²⁹ Projekt W. Wróblewskiego nie zawierał odrębnych przepisów dotyczących samorządu terytorialnego, a prawa mniejszości narodowych traktował bardzo ogólnikowo, umieszczając je w części poświęconej prawom i obowiązkowi obywateli. Zob. S. Krukowski, *Niezany projekt konstytucji polskiej z roku 1919*, *Czasopismo Prawno-Historyczne* 1975, t. XXVII, z. 2, s. 259–269.

matyki świadczyło przybycie na posiedzenie ówczesnego szefa resortu spraw wewnętrznych Stanisława Wojciechowskiego³⁰. M. Bobrzyński przedstawił sprawozdanie podkomisji, która uznała, że podział administracyjny państwa powinien być tak skonstruowany, aby zostały przezwyciężone separatyzmy dzielnicowe. Dodatkowo służyć miało temu nadanie poszczególnym jednostkom administracyjnym znacznej swobody działania. Podkomisja zaproponowała trójstopniowy podstawowy podział administracyjny państwa na gminy, powiaty i ziemie. Na każdym szczeblu podziału miał istnieć dualizm administracji w postaci organów rządowych i samorządu. Samorząd miały reprezentować rady gminne, powiatowe i sejmiki ziemskie jako organy uchwałodawcze. Rady gminne byłyby wybierane w takim samym trybie jak izba poselska. Z kolei rady gminne wybierałyby rady powiatowe, a te – sejmiki ziemskie. Na wyższych szczeblach podziału administracyjnego państwa organy samorządowe pochodziłyby więc z wyborów pośrednich. Propozycje podkomisji stały się przedmiotem ożywionej dyskusji. Przede wszystkim sprzeciwił się im S. Wojciechowski. Zaproponował on podział państwa na obwody – jednostki, na obszarze których znalazłoby się około 2 mln mieszkańców, obwody zaś miały się dzielić na powiaty – po 200 tys. mieszkańców, a te na gminy – każda miała liczyć około 10 tys. mieszkańców. Samorząd minister przewidywał tylko na szczeblu gminy i powiatu i to istniejący obok administracji rządowej. Na szczeblu obwodu miały istnieć tylko organy administracji rządowej. Wybory do organów samorządowych byłyby powszechne, ale ograniczone cenzusem zamieszkania, a przy biernym prawie wyborczym także wymogiem znajomości języka polskiego. M. Bobrzyński i S. Wojciechowski stali się więc od razu głównymi adwersarzami w sporze dotyczącym zakresu samodzielności największej jednostki terytorialnej. Spór ten kontynuowali na innych płaszczyznach³¹.

Większość członków *Ankiety* nie podzielała stanowiska ministra i pozostała przy swoim pierwotnym projekcie, choć do dyskusji na ten temat wracano jeszcze parę razy. Jedyną wyraźną zmianą było zastąpienie nazwy *ziemia* określeniem *województwo*. Wszyscy też, z wyjątkiem Z. Chrzanowskiego, opowiedzieli się za szerokim samorządem także na tym szczeblu podziału administracyjnego państwa. Odpowiedni artykuł *Ankiety* brzmiał następująco: *Zarówno województwa, jak i gminy będą posiadały własną reprezentację (sejmik wojewódzki, rada gminna) uchwalając samodzielnie w ramach określonych przez ustawy państwowe. Zrezygnowano natomiast z propozycji wprowadzenia organów sa-*

³⁰ Stanisław Wojciechowski, to późniejszy prezydent RP; szeroko na jego temat, zob. M. i M.M. Drozdowscy, *Wstęp*, [w:] *Stanisław Wojciechowski. Prezydent RP. Wspomnienia. Orędzie. Artykuły*, opr. M. Groń-Drozdowska, M.M. Drozdowski, Warszawa 1995, s. 9–62; A. Ajnenkiel, A. Drzycimski, J. Paradowska, *Prezydenci Polski*, Warszawa 1991, s. 39–50.

³¹ Zob. s. 45–46, 49.

morządu na szczeblu powiatu (na dziewiątym posiedzeniu – 1 marca), za czym zdecydowanie optowali S. Bukowiecki i A. Świętochowski. Idąc za ich zdaniem, uznano, że projekt Konstytucji nie powinien przesądzać problemu samorządu powiatowego, który winien zostać uzależniony od wielkości gmin. Przy wprowadzeniu gmin zbiorowych samorząd powiatowy byłby niepotrzebny. Ograniczono też powszechność wyborów do rad gminnych, wprowadzając cenzus domicylu bez określenia trwania jego czasu.

Problem budowy administracji rządowej samorządu terytorialnego znacznie się komplikował na obszarach narodowościowo mieszanych. W imieniu podkomisji rozwiązanie w tej materii przedstawił Z. Cybichowski. Na terenie każdej jednostki administracyjnej zamieszkałej przez co najmniej 10-procentową mniejszość narodową miała ona otrzymać ustawową autonomię narodową. W takich jednostkach wszystkie osoby fizyczne i prawne miały zostać wpisane do katastrów mniejszości i większości narodowej, a wyborcy każdego katastru mieli tworzyć osobne koła wyborcze wybierające swoich przedstawicieli do organów samorządowych. Organy te, w sprawach dotyczących autonomii narodowej, a przede wszystkim kultury, dzielić się miały na kurie narodowe, które miały podejmować odrębne uchwały, a na pokrycie związanych z tymi uchwałami wydatków nakładać podatki na ludność zapisaną do swojego katastru. Administracja rządowa miała mieć charakter kolegialny i dzielić się na osobne sekcje narodowe, o ile okazałoby się to potrzebne i uzasadnione. We wszystkich organach samorządowych mniejszość narodowa mogła miała mieć możliwość posługiwania się własnym językiem. Prawo to dotyczyło także jej porozumiewania się ze wszystkimi władzami publicznymi.

Tak dalece oryginalne rozwiązanie stało się przedmiotem ożywionej dyskusji, w której wzięli udział S. Bukowiecki, M. Bobrzyński, S. Starzyński i A. Świętochowski. Dodatkowo dyskutowano nad kontrpropozycją przedstawioną przez S. Wojciechowskiego, który oświadczył, że na terenach *obconarodowych*, których ludność wyrazi wolę przynależności do państwa polskiego, zostanie wprowadzony odrębny ustrój, zgodny z wolą ludności, z zastrzeżeniem praw ludności polskiej. Jak z tego wynika, prawa mniejszości narodowych miały obowiązywać tylko tam, gdzie ludność polska byłaby w mniejszości. Za koncepcją Wojciechowskiego opowiedział się S. Bukowiecki, który sprzeciwiał się autonomii narodowościowej, optując za autonomią terytorialną (zwłaszcza dla Galicji Wschodniej). Ostatecznie *Ankieta* zrezygnowała z określenia sytuacji prawnej terenów narodowościowo mieszanych. Oficjalnie przeważało stanowisko M. Bobrzyńskiego, który uznał, że sprawa nie może zostać definitywnie rozstrzygnięta przed ostatecznym ustaleniem granic państwa. S. Krukowski

sądzi jednak, że rzeczywistym powodem pominięcia tej kwestii były zbyt daleko idące rozbieżności wśród samych członków *Ankiety*³².

W ostatecznej wersji projektu Konstytucji problem samorządu terytorialnego został uregulowany w dwóch artykułach. O samorządzie terytorialnym w powiązaniu z podstawowym podziałem administracyjnym państwa mówił art. 71 umiejscowiony w rozdziale III projektu poświęconym władzy wykonawczej. Dzielił on państwo na gminy, powiaty i województwa i stwierdzał, że do tego podziału dostosowana zostanie organizacja wszystkich władz państwowych i ciał *samorządnych*. Województwa i gminy miały mieć własną reprezentację (sejmik wojewódzki, rada gminna), samodzielnią w ramach określonych przez ustawy państwowe. Taką samą reprezentację ustawa może przyznać powiatom. Wybory do rad gminnych miały się odbywać wedle tych samych zasad co do izby poselskiej, prawo wyborcze miało być jednak związane z *dłuższem zamieszkaniem w gminie*. Wybory do wyższych ciał samorządowych odbywać się miały pośrednio przez *niższe ciała samorządne*.

W dość niejasny sposób ustawa wypowiedała się o gminnych organach wykonawczych. Miała to być zwierzchność gminna, która obok wykonywania uchwał rady gminnej miała sprawować zadania poruczone jej przez administrację państwową (rządową). Wynikałoby z tego, że na szczeblu gminy miały funkcjonować wyłącznie organy samorządowe, ale sposób wyłaniania owej zwierzchności gminnej, jak i struktura oraz kompetencje nie zostały określone. Wyjątek miały stanowić gminy miejskie miast większych (bez sprecyzowania, o jakie miasta chodzi), które na mocy statutów nadanych im przez ustawę mogły otrzymać szerszy samorząd oraz kompetencje władz powiatowych i podlegać bezpośrednio władzy wojewódzkiej. Osobny status – województwa – miała mieć Warszawa. Natomiast na wyższych szczeblach podziału administracyjnego państwa ustawa nie przewidywała istnienia samorządowych organów wykonawczych. Uchwały wyższych ciał samorządowych miały wykonywać *właściwe urzędy państwowe*, czyli organy administracji rządowej. Organy te miały jednak mieć charakter kolegialny zakładający *współdziałanie czynnika obywatelskiego z czynnikiem urzędniczym*. Administracja terytorialna miała być zdecentralizowana, a odwołanie od decyzji instancji niższych dopuszczalne miało być tylko do jednej bezpośrednio wyższej instancji³³.

O samorządzie terytorialnym mówił też art. 96 projektu umiejscowiony w rozdziale V dotyczącym praw i obowiązków obywateli. Przetaczamy go *in extenso*: *Każdy obywatel ma prawo do pielęgnowania swej narodowości, do używania swego języka oraz do pobierania w nim nauki, jako w wykładowym, co*

³² S. Krukowski, *Geneza Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 48.

³³ *Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskie*, Warszawa 1920; art. 71 projektu, s. 149–150.

ustawy bliżej określić. Prawo mniejszości narodowych w ciałach samorządnych oraz prawo ich do znoszenia się z władzami państwa w języku własnym będą zabezpieczone w ustawach, przy uznaniu języka polskiego jako języka państwowego³⁴.

Treść obu artykułów wskazuje, że uczestnicy *Ankiety*, choć byli zwolennikami dość szerokiego samorządu, zachowali tu daleko idącą ostrożność i wstrzeмиęźliwość, wiele kluczowych spraw pozostawiając ustawodawstwu zwykłemu.

Dalej idące stanowisko dotyczące przytoczonych wyżej artykułów zawarli członkowie *Ankiety* w najobszerniejszym ze wszystkich pozostałych komentarzu do projektu. W komentarzu do art. 71 autorzy wyjaśnili, że uznali za konieczne umieszczenie w przyszłej Konstytucji podstawowych postanowień o organizacji władz państwowych i o samorządzie. Problemem dyskusyjnym było, czy należy organizować administrację rządową i samorząd w dużych jednostkach terytorialnych obejmujących szereg powiatów, czyli w województwach. *Ankieta* opowiedziała się jednoznacznie za takim właśnie rozwiązaniem. Jako konieczne określiła istnienie samorządu gminnego jako podstawy samorządu, ale tylko lokalnego. Uznała też, że ewentualny samorząd powiatowy byłby także tylko lokalnym i nie mógłby sprostać wielu zadaniom za względu na brak środków finansowych i *sił inteligencji kierującej*. Stąd opowiedziano się za maksymalnie szerokim samorządem wojewódzkim bez określenia go szczegółowo w Konstytucji, ponieważ mogło to spowodować nadanie temu samorządowi cechy prawnopolitycznej i stworzenie z sejmików wojewódzkich ciał politycznych konkurujących z parlamentem. Sejmiki miały mieć kompetencje uchwałodawcze, ale tylko w granicach kompetencji określonej przez ustawodawstwo sejmowe. Uznając za konieczne istnienie samorządu gminnego i wojewódzkiego, ewentualne stworzenie samorządu powiatowego *Ankieta* pozostawiała ustawodawstwu zwykłemu³⁵.

Jeszcze ciekawszy jest komentarz do art. 96. Prawo do pielęgnowania swej narodowości, używania swojego języka, pobierania w nim nauki twórcy *Ankiety* uznali za **prawo przyrodzone każdego człowieka**, a proklamowanie go w Konstytucji uznali za symboliczny protest przeciwko polityce zaborców, wymieniając w tym miejscu Niemców. Z kolei ustęp drugi artykułu miał zagwarantować, aby na obszarach mieszanych narodowościowo większość nie majorzowała mniejszości, nie wykluczała jej języka z *obrad i urzędowania*, nie traktowała gorzej praw kulturalnych czy gospodarczych, wchodzących w zakres samorządu. Podkreślono, że w wielu ciałach samorządowych tą większo-

³⁴ Ibidem, art. 96 projektu, s. 153.

³⁵ Ibidem, s. 163–165.

ścią będą Polacy, ale na kresach przypadnie im często także rola mniejszości. Szczegółowe rozwiązania w tej materii miały przynieść ustawy zwykłe, w których *musi być przede wszystkim określone, przy jakim procencie członków rady samorządnej, należących do pewnej narodowości, zaczyna się uznanie mniejszości, jako takiej, bo drobniejszym frakcjom niepodobna przyznawać takich praw, jakie się należą znaczącej naprawdę mniejszości, która gminie, powiatowi czy województwu nadaje już charakter mieszanego obszaru pod względem narodowym*. Jeżeli jakaś narodowość uzyska status mniejszości, to w konsekwencji należy też uregulować zewnętrzny język urzędowy władz państwowych – językiem urzędowym wewnętrznym będzie wszędzie język polski. Język zewnętrzny miał dotyczyć komunikowania się z obywatelami narodowości niepolskiej, o ile da się to przeprowadzić. *Ankieta* uznała, że na obszarze mieszanym narodowościowo urzędnicy powinni być dwujęzyczni, niezależnie od liczby mniejszości zamieszkującej dany obszar. Jednocześnie zastrzegli, że jakiś obszar kresowy może wejść w skład państwa polskiego na zasadach odrębnych, na mocy jakiegoś *specjalnego układu*. Na obszarze takim kwestię mniejszości i języka można uregulować osobną ustawą³⁶.

Całość prac nad projektem przyszłej Konstytucji *Ankieta* ukończyła 12 marca 1919 r.

Rezultatem prac okazał się projekt oryginalny, daleko odbiegający od założeń konstytucyjnych III Republiki Francuskiej. Stał na bardzo wysokim poziomie prawnym i odzwierciedlał poglądy czołowych przedstawicieli nauki prawa w Polsce.

Nie stał się jednak projektem rządowym. Zdecydowało o tym przede wszystkim stanowisko ówczesnego ministra spraw wewnętrznych Stanisława Wojciechowskiego, który był zdecydowanym przeciwnikiem koncepcji przyjętych przez twórców *Ankiety* właśnie w kwestii organizacji, funkcjonowania i kompetencji rządowej administracji terytorialnej i samorządu. Ponadto uznano z jednej strony, że projekt jest zbyt konserwatywny w obliczu nastrojów politycznych w kraju i w samym Sejmie, z drugiej zaś obawiano się, że Sejm negatywnie odniesie się do projektu, który powstał w konkurencji do sejmowej Komisji Konstytucyjnej. W rezultacie więc postanowiono przedłożyć Sejmowi projekt jako wynik prac *Ankiety*, a nie rządowy. Wobec takiego stanowiska rządu projekt nie miał szans stać się podstawą dyskusji konstytucyjnej w parlamencie. Dzięki jednak jego wysokim walorom prawnym umieszczone w nim rozwiązania wykorzystano w innych projektach Konstytucji.

³⁶ Ibidem, s. 166–168.

*

W tej części przedstawiamy szczegółowe poglądy na kwestie samorządu terytorialnego dwóch spośród najbardziej aktywnych uczestników *Ankiety* M. Bobrzyńskiego i S. Bukowieckiego oraz głównego oponenta rozwiązań przyjętych w *Ankiecie*, a dotyczących samorządu terytorialnego – ówczesnego ministra spraw wewnętrznych S. Wojciechowskiego.

Najbardziej znaczące było oczywiście stanowisko M. Bobrzyńskiego jako przewodniczącego *Ankiety*. Swój pogląd na kwestie związane z problematyką samorządu terytorialnego przedstawił on obszerniej w odrębnej niewielkiej publikacji³⁷.

Punktem wyjścia do jego rozważań stały się tendencje separatystyczne poszczególnych pozaborczych dzielnic, które – zdaniem autora – pogłębiały się zamiast zanikać. Pojawiły się nawet koncepcje powołania, obok rządu centralnego, trzech rządów dzielnicowych i trzech dzielnicowych sejmów³⁸. M. Bobrzyński opowiedział się zdecydowanie przeciwko takiemu rozwiązaniu. Poparł natomiast rozwiązania proponowane w *Ankiecie*, to znaczy decentralizację ustawodawczą i administracyjną. Państwo winno się dzielić na województwa zbliżone do dawnych prowincji, bo około dwumilionowe. Każde z nich miałoby swój sejmik, uchwalający autonomicznie ustawy miejscowe w ramach dopuszczonych przez ustawodawstwo państwowe. Każde też województwo mieć miało swój rząd mianowany przez rząd centralny i działający pod jego kierunkiem, którego zadaniem byłoby wdrażanie w życie uchwał sejmikowych³⁹. Uzasadniając swoje stanowisko, M. Bobrzyński podkreślał, że w zastanej rzeczywistości Sejm nie jest w stanie udźwignąć całości ustawodawstwa – uchylenie trzech pozaborczych systemów prawnych i zastąpienie ich nowym, polskim prawem stanowi ogrom pracy niemożliwy do wykonania w krótkim czasie. Ponadto całkowita unifikacja ustawodawstwa administracyjnego byłaby – zdaniem autora – szkodliwa. Drastyczne różnice występujące w tej materii w byłych zaborach byłyby zarzewiem konfliktu i skutkowałyby zastojem ustawodawstwa w tej materii. W ustawodawstwie administracyjnym Sejm winien się ograniczyć do uchwalenia ogólnych zasad określających interes państwa, czyli do ustaw ramowych – unormowania szczegółowe powinny zostać przekazane sejmikom wojewódzkim. W ramach ich kompetencji powinno się znaleźć ustawodawstwo administracyjne, kulturalne i gospodar-

³⁷ M. Bobrzyński, *O zespoleniu dzielnic Rzeczypospolitej*, Kraków 1919.

³⁸ Ibidem, s. 5.

³⁹ Ibidem, s. 8–10, 12–13.

cze, a więc szkolnictwo powszechne, średnie i zawodowe, sprawy humanitarne, kultury rolnej, komunikacyjne itp. Ustawa ogólnopaństwowa będzie oczywiście mogła w każdym momencie inaczej określić, jakie działy administracji mogą być regulowane przez reprezentację regionalną. Sejmiki będą musiały się tym zmienionym warunkom podporządkować⁴⁰.

Od zasady tej M. Bobrzyński przewidywał jeden wyjątek, który miałby dotyczyć województw narodowościowo mieszanych. Tu granice kompetencji między Sejmem ogólnopaństwowym a sejmikiem wojewódzkim byłyby nienaruszalne, zapewne szersze i nie można byłoby ich zmieniać. Innymi słowy, województwa te cieszyłyby się pełną autonomią⁴¹.

Do rozwiązań tych musiałyby się też dostosować administracja rządowa, która winna się dzielić na centralną i wojewódzką (prowincjonalną). Rządowa administracja wojewódzka byłaby nie tylko organem drugiej instancji umiejscowionym między administracją centralną a powiatową, lecz także wykonawczym organem sejmiku i przed nim odpowiedzialnym. Rząd ten byłby mianowany przez ministerstwo (M. Bobrzyński nie precyzował które, zdaje się, że chodziło mu o Radę Ministrów) i działając według jego rozporządzeń, byłby ostatnią instancją administracyjną wobec władz niższych, a dodatkowo sprawował nadzór nad samorządem lokalnym (powiatowym i gminnym). Rząd taki winien zespolic w jedną całość administrację rządową i samorząd⁴².

Nieco odmienną koncepcję prezentował S. Bukowiecki, który opowiadał się przede wszystkim za silną władzą wykonawczą, krytykując zwłaszcza słabą pozycję prezydenta. Swoje poglądy przedstawił on zresztą później niż M. Bobrzyński, bo już po uchwaleniu Konstytucji marcowej. Jednocześnie uważał, że da się pogodzić silny rząd z ustrojem demokratycznym i decentralizacją państwa⁴³. Zauważał przy tym, że w *decentralizacji trzeba zachować właściwą miarę, rzeczy dużej wagi muszą być przedkładane władzy wyższej, zwłaszcza tak się dźać musi w kraju, w którym niższe organy rządowe nie mogą jeszcze cieszyć się dostatecznym zaufaniem... W jednym tylko punkcie Konstytucja [marcowa z 1921 r. – przyp. autora] idzie w decentralizacji za daleko, mianowicie, gdy zapowiada przekazanie pewnych funkcji ustawodawczych sejmikom wojewódzkim, nie określając zresztą wcale, jakie ustawy sejmiki te mogłyby wydawać. Przepis taki nie licuje zgoła z charakterem państwa jednolitego jakim jest Polska. Decentralizacja może być nawet daleko posunięta w działalności władz administracyjnych, natomiast prawodawstwo, jako tworzenie zasad życia publicznego i cywilnego musi być jednolite w całej Rzeczypospolitej z wyjątkiem naturalnie dzielnic*

⁴⁰ Ibidem, s. 10–11, 13.

⁴¹ Ibidem, s. 13.

⁴² Ibidem, s. 15–16.

⁴³ S. Bukowiecki, *Polityka Polski niepodległej. Szkic programu*, Warszawa 1922, s. 209–211, 216.

rzządzonych *autonomicznie*⁴⁴. Miał więc w tej materii zdanie zdecydowanie odmienne niż przewodniczący *Ankiety*. Zgadzał się z nim natomiast w innej kwestii i krytykował istniejący separatyzm dzielnicowy, uznając taką *decentralizację* za wyjątkowo szkodliwą i postulował jak najszybszą unifikację dawnych terenów pozaborczych w jeden organizm. Rozwiązania przyjęte w Konstytucji, a dotyczące samorządu terytorialnego uważał poza tym za prawidłowe.

Bardzo szeroko wypowiadał się natomiast w kwestii mniejszości narodowych. Zwracał uwagę, że Konstytucja tego problemu nie rozstrzygnęła, uznając prawa narodowości, a nawet autonomii narodowościowej, ale ograniczając się do ogólników i pozostawiając szczegółowe rozstrzygnięcia ustawodawstwu zwykłemu⁴⁵. Uważał że *państwo polskie powinno zorganizować warunki życia publicznego narodowości niepolskich w taki sposób, aby miały one zabezpieczone byt i rozwój swoich odrębnych właściwości w zakresie kultury, a przede wszystkim języka i wyznania i w ogóle we wszystkich pozapolitycznych dziedzinach życia. Szeroko liberalne w tym względzie stanowisko jest koniecznym warunkiem istotnej realizacji postulatu naczelnego t.j. jednolitości narodu pod względem zasadniczo politycznym; aspiracje niezaspokojone w zakresie językowym i wyznaniowym muszą wywoływać ferment, stałe niezadowolenie i w rezultacie dążności odśrodkowe pod względem politycznym*⁴⁶. Przede wszystkim oczekiwał, że mniejszości narodowe będą reprezentowane proporcjonalnie w obu izbach parlamentu.

Poszanowanie języka mniejszości rozumiał S. Bukowiecki jako albo państwowe równouprawnienie języków wszystkich mniejszości, albo jako uznanie języków mniejszości na podobieństwo *języków krajowych* w poszczególnych krajach koronnych monarchii austro-węgierskiej, albo też uznanie niepolskiego języka tylko na tym terytorium, na którym był odpowiednio rozpowszechniony. Spośród tych rozwiązań opowiadał się za trzecim, uważając, że za równouprawnieniem języka niepolskiego na danym terytorium powinny się opowiedzieć odpowiednie organy samorządu terytorialnego – wojewódzkie lub powiatowe. Uchwały tego typu winny być zatwierdzane przez rząd centralny, który mógłby odmówić zatwierdzenia jedynie ze względów *konieczności państwowej* lub z powodów formalnych⁴⁷. *W obrębie tego samego województwa, w jednym powiecie byłby uprawniony obcy język w innym nie. W razie powzięcia uchwały o uznaniu drugiego języka przez dane ciało samorządne i zatwierdzenia tej uchwały przez rząd, język ten uzyskałby prawa na całym obszarze podległym rzeczonemu ciału zarówno w urzędach państwowych, jak i w organach*

⁴⁴ Ibidem, s. 217.

⁴⁵ Ibidem, s. 107.

⁴⁶ Ibidem, s. 109.

⁴⁷ Ibidem, s. 112–114.

komunalnych wszelkiego stopnia. A więc w razie powzięcia takiej uchwały przez sejmik wojewódzki, obowiązywałaby ona we wszystkich powiatach województwa. W razie braku takiej uchwały wojewódzkiej, mogłaby on być powzięta przez każdą radę powiatową i obowiązywałaby powiat i wszystkie jego gminy. Język, w ten sposób przyjęty, byłby drugim językiem urzędowym, gdyż zasadniczym takim językiem pozostawałby zawsze język polski⁴⁸.

Był też zwolennikiem tworzenia szkół dla mniejszości (z wyjątkiem jednak szkół wyższych)⁴⁹.

Całość przedstawionych powyżej rozważań S. Bukowieckiego nie dotyczyła Ukraińców, ponieważ uważał on ich za nie tylko narodowość, ale naród w znaczeniu politycznym, mający świadomość narodową i dążący do utworzenia własnej państwowości. W związku z tym włączenie polskich Ukraińców w skład politycznego narodu polskiego uznawał za niemożliwe. W tej sytuacji, zdaniem S. Bukowieckiego, jedynym rozwiązaniem byłoby nadanie autonomii terytorialnej Galicji Wschodniej. Próby pacyfikacji prowincji i niezaspokojenia ukraińskich aspiracji politycznych mogą pociągnąć za sobą skutki tragiczne. Natomiast następstwem ustroju autonomicznego powinno być zespolenie mieszkańców obu narodowości – polskiej i ukraińskiej w łącznej działalności publicznej. Oczywiście powstałby problem, że wobec tego, iż Polacy stanowiliby na tym obszarze mniejszość, to w miejscowym sejmie wybranym w pięcioprzymiotnikowych wyborach mniejszość ta mogłaby być w obrębie własnego państwa narodowo uciskana. Można temu zapobiec w drodze zapewnienia w statucie krajowym językowi polskiemu pełnej równorzędności we wszystkich urzędach i szkołach. Autonomię taką widział Bukowiecki w zasadzie bez Lwowa oraz zagłębia naftowego Drohobycz z Borysławiem, a także bez Wołynia⁵⁰. Nie uważał też za konieczne nadawania autonomii ziemi wileńskiej⁵¹.

Wyrażone w cytowanej pracy poglądy S. Bukowieckiego skonfrontowaliśmy z jego ocenami z późniejszego okresu wyrażonymi w odpowiedzi na ankietę rozpisaną przez Komisję dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów w 1930 r.⁵²

Co prawda ankieta dotyczyła innego zagadnienia, ale w kilku miejscach autor nawiązywał do swoich poglądów związanych z problematyką samorządową. Przede wszystkim jednak opowiedział się w ankiecie za utrzymaniem do-

⁴⁸ Ibidem, s. 114.

⁴⁹ Ibidem, s. 115–116.

⁵⁰ Ibidem, s. 124–134.

⁵¹ Ibidem, s. 137.

⁵² S. Bukowiecki, *Ankieta w sprawie podziału administracyjnego państwa*, [w:] *Podział administracyjny państwa*, Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, t. IV, Warszawa 1930, s. 3–37.

tychczasowego trzystopniowego podziału państwa. Jednocześnie podkreślił, że samorząd wojewódzki istnieje tylko w województwach zachodnich i uznał ten stan za wysoce niezadowolający. Stwierdził, że istnieje konieczność wprowadzenia samorządu terytorialnego we wszystkich województwach i że jest to jedno z najpilniejszych zadań⁵³

Podtrzymał przy tym swoje wcześniejsze stanowisko o konieczności stosowania specjalnych norm w okręgach dwujęzycznych, dotyczących przyjęcia drugiego języka urzędowego oprócz języka ogólnopaństwowego i obowiązku urzędników władania obu językami. Powinna być to zasada obowiązująca w każdej jednostce administracyjnej niezależnie od jej wielkości. *Jeżeli w obrębie danej jednostki administracyjnej mieszka pewien prawem określony odsetek ludności obcojęzycznej, to język tej ludności powinien być urzędowo uznany, całkiem niezależnie od tego, czy w danym okręgu obok terytorium mieszanego zawiera się także ziemia etnograficznie czysto polska*⁵⁴.

Głównym adwersarzem rozwiązań dotyczących samorządu terytorialnego przyjętych przez autorów *Ankiety* był S. Wojciechowski. O ile dość oczywiste wydaje się odrzucenie przez ministra koncepcji M. Bobrzyńskiego dotyczących wyposażenia sejmików wojewódzkich w kompetencje ustawodawcze – co do tego nie było przecież też zgodności wśród twórców *Ankiety*, o tyle podkreślić należy, że S. Wojciechowski był przeciwnikiem samorządu wojewódzkiego w ogóle. W dyskusji sejmowej nad projektem Konstytucji stwierdził on, że „samorząd rozwinięty na wielkich obszarach przestaje być samorządem”. Uznał, że samorząd należy budować od dołu i że na pierwszym planie winna być gmina, a samorząd winien się kończyć na szczeblu powiatowym. *A jeżeli to nie wystarczy, to zamiast tworzenia trzeciej korporacji, komplikującej w dodatku niezmiernie podatkowość uciążliwą dla ludności... [można – przyp. autora] powoływać do życia specjalne związki tych samorządów powiatowych, łatwiej zastosowalne do wytkniętych im celów, aniżeli ujęte z góry w ustawowe ramy sejmiki wojewódzkie, których żywotność jest wielkim znakiem zapytania*⁵⁵.

⁵³ Ibidem, s. 14.

⁵⁴ Ibidem, s. 28–29.

⁵⁵ Stanisław Wojciechowski..., s. 206; M. Bobrzyński, op.cit., s. 22–24. Polemika M. Bobrzyńskiego ze stanowiskiem S. Wojciechowskiego: ibidem, s. 14–17.

*

Prace uczestników *Ankiety* formalnie nie przełożyły się bezpośrednio na dalsze działania ani Sejmu, ani rządu. W praktyce jednak wysiłek twórców opracowanej przez nich Konstytucji nie poszedł na marne, bo korzystano później z przyjętych tam rozwiązań pełnymi garściami. Dotyczy to zwłaszcza samorządu. Rozwiązania przyjęte przez *Ankiety* w znacznym stopniu znalazły swe odbicie w tekście Konstytucji marcowej, ich wadą jednak była daleko posunięta ogólnikowość. Co prawda Konstytucja umożliwiała głęboką decentralizację terytorialnych władz publicznych, ale rozwiązania szczegółowe pozostawiała ustawodawstwu zwykłemu. I tak w art. 3 ust. 4 Konstytucji umieszczonym w rozdziale II poświęconym władzy ustawodawczej przewidziano możliwość przekazania samorządom terytorialnym właściwego zakresu ustawodawstwa, zwłaszcza w dziedzinie administracji, kultury i gospodarstwa – ale, miały to określić ustawy szczegółowe⁵⁶. Treść tego ustępu wyraźnie wskazuje na przyjęcie koncepcji M. Bobrzyńskiego. Tak nieprecyzyjny przepis stwarzał w zasadzie nieograniczone możliwości ustawodawstwu zwykłemu⁵⁷. Pozostała część materii samorządowej została umieszczona w rozdziale III poświęconym władzy wykonawczej. Samorząd miał istnieć na wszystkich szczeblach zasadniczego podziału administracyjnego państwa, a więc w gminach, powiatach i województwach⁵⁸. Jednostki samorządowe mogły się łączyć w związki, które mogły na podstawie – znowu – odrębnej ustawy otrzymać charakter publicznoprawny⁵⁹. Art. 66 Konstytucji stwierdzał, że organizacja administracji państwowej będzie oparta na zasadzie dekoncentracji, przy jednoczesnym przyjęciu zasady zespolenia organów w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnictwem. Miała być przy tym zarazem uwzględniona zasada udziału obywateli wyłonionych w wyborach w wykonywaniu zadań tych urzędów (oczywiście w granicach określonych ustawami). Zasad prawa wyborczego do ciał samorządowych nie określono. Owe wybieralne rady miały być organami stanowiącymi. Czynności wykonawcze samorządu wojewódzkiego i powiatowego należeć miały do wydziałów utworzonych na zasadzie zespolenia kolegów, obieranych przez ciała

⁵⁶ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. RP z 1921 r. Nr 44, poz. 267.

⁵⁷ Por. S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, opr. zb., M. Kallas (red.), t. 2, Warszawa 1990, s. 97.

⁵⁸ Art. 65 ust. 1 Konstytucji.

⁵⁹ *Ibidem*, ust. 2 i 3.

reprezentacyjne, z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem⁶⁰.

Nadzór nad działalnością samorządu miały sprawować wydziały samorządu wyższego szczebla, a w pewnych (nieokreślonych w Konstytucji) sytuacjach – sądy administracyjne⁶¹.

W innym jeszcze miejscu, bo w rozdziale V regulującym obowiązki i prawa obywatelskie, umieszczono przepisy dotyczące mniejszości narodowych. Wedle art. 109 Konstytucji każdy obywatel miał prawo zachowania swej narodowości i pielęgnowania swej mowy i właściwości narodowych. Osobne ustawy miały zabezpieczyć mniejszościom pełny i swobodny rozwój przy pomocy związków autonomicznych o charakterze publicznoprawnym w obrębie samorządu terytorialnego.

Kolejny artykuł przyznawał obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych, wyznaniowych lub językowych prawo zakładania (na własny koszt), nadzoru i kierowania zakładów dobroczynnych, religijnych i społecznych, szkół i innych zakładów wychowawczych oraz używania w nich swobodnie swojej mowy i wykonywania przepisów swojej religii⁶².

Uregulowania konstytucyjne przyjmowały więc w zasadzie większość rozwiązań akceptowanych przez *Ankieta*. Praktyka poszła jednak w innym kierunku. W 1922 r. Sejm uchwalił co prawda ustawę określoną „konstytucją dla województw”⁶³, która przewidywała przekazanie sejmikom wojewódzkim część kompetencji ustawodawczych, a ponadto dla trzech województw wschodniogalicyskich wprowadzała autonomię, ale ustawa ta nie weszła w życie⁶⁴.

Nie wprowadzono też samorządu wojewódzkiego, z wyjątkiem województw pomorskiego i poznańskiego (tu samorząd wojewódzki funkcjonował na podstawie przedwojennych przepisów pruskich). Utrzymała się też przez całe dwudziestolecie międzywojenne autonomia Górnego Śląska.

Wbrew Konstytucji w Rzeczypospolitej realizowany był model centralistyczny, a samorząd terytorialny ograniczył się do gmin, miast i powiatów i był z biegiem czasu coraz bardziej ograniczany.

Jeszcze gorzej przedstawiała się sprawa respektowania praw mniejszości narodowych, które, może poza najlepiej zorganizowaną i traktowaną najbardziej liberalnie mniejszością niemiecką, nigdy nie korzystały w pełni z praw

⁶⁰ Art. 67 Konstytucji.

⁶¹ Art. 70 Konstytucji.

⁶² Art. 110 Konstytucji.

⁶³ Ustawa z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, Dz.U. RP z 1922 r. Nr 90, poz. 829.

⁶⁴ Szeroko na ten temat, zob. S. Krukowski, op.cit., s. 101–102.

wynikających z Konstytucji marcowej. Co więcej, dodać należy, że późniejsze rozwiązania prawne, a zwłaszcza praktyka coraz bardziej te prawa ograniczały.

W rezultacie rozwiązania zaproponowane przez twórców „Ankiety”, choć znalazły swoje znaczące odzwierciedlenie w prawie, nigdy nie doczekały się ich realizacji w praktyce.

Dr Hanna Szczechowicz

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
We Włocławku

Zadania własne i zlecone w jednostkach samorządu terytorialnego

Streszczenie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, jak i ustawy ustrojowe przejęły tradycyjny podział zadań jednostek samorządu terytorialnego na zadania własne oraz zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Podstawową grupą zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego są zadania własne, które mają charakter lokalny, służą zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej, realizując te zadania jednostki samorządu terytorialnego działają we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej są zlecone jednostkom samorządu terytorialnego na mocy ustaw oraz zadania przekazane w drodze porozumienia między jednostką samorządu terytorialnego a organem administracji rządowej. Jedynym determinantem rozstrzygającym kwestię zaliczenia określonego zadania do grupy zadań własnych lub zadań zleconych są przepisy prawa materialnego nakładające na gminę obowiązek realizacji określonej sprawy. Zadania zlecone wynikają z przyjętej polityki państwa. Jednostka samorządu terytorialnego wykonuje zadania zlecone po zapewnieniu środków finansowych przez zlecniodawcę i nie może odmówić ich realizacji.

Słowa kluczowe: gmina, powiat, samorządowe województwo, zadania własne, zadania zlecone

Delegated tasks and own duties of the local government units

Summary

The Polish Constitution as well as other acts has established a division in the local government units' tasks into own duties and the ones delegated by the government administration. The local government units' duties are mainly of a regional nature and they help meet the needs of local community. The other tasks assigned to them are provided for in laws and the government's policy. The local government unit accomplishes tasks entrusted to it by ensuring the financing.

Key words: commune, district, province, own duties, delegated tasks

Historia polskiej samorządności zawiera bogate doświadczenia, a unifikacja prawna z okresu międzywojennego sprzyjała procesowi przywrócenia samorządu terytorialnego w 1990 r. W 1990 r. tworząc samorządowe gminy i zapoczątkowując przekształcenie administracji publicznej przełamano monopol państwa w dziedzinie politycznej, ustrojowej i gospodarczej. W następnych latach proces upodmiotowienia wspólnot lokalnych nabrał charakteru jednokierunkowego, a najbardziej znaczącym etapem na tej drodze było wprowadzenie samorządowego powiatu i samorządu województwa w 1998 r. Ustawy ustrojowe określiły zakres zadań własnych i zleconych należących do kompetencji samorządu terytorialnego. Problematyka artykułu koncentruje się wokół podstaw prawnych oraz elementów struktury zadań własnych i zleconych w jednostkach samorządu terytorialnego.

Wykonywanie wielu zadań publicznych należących do gestii samorządu terytorialnego wynika z realizacji jego funkcji. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.¹ sankcjonuje i utrwała podział zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone. Zgodnie z artykułem 15 Konstytucji ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Jej podstawową formą jest samorząd terytorialny, który uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, tj. przenoszenia zadań i uprawnień decyzyjnych z wyższych do niższych organów systemu władzy i administracji. Pozwala to uprościć i przyspieszyć procesy decyzyjne, a nade wszystko zwiększyć trafność decyzji i sto-

¹ Art. 166 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

pień ich społecznej akceptacji, dzięki temu, że podmiot decydujący znajduje się bliżej przedmiotu swej decyzji, a więc może bardziej adekwatnie formułować jej treść, a następnie łatwiej je korygować. Artykuł 16 precyzuje, że przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd terytorialny wykonuje on w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność².

Samorząd terytorialny to wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa powołany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań³. Status jednostek samorządu terytorialnego określa Konstytucja oraz ustawy ustrojowe: ustawa o samorządzie gminnym⁴, ustawa o samorządzie powiatowym⁵, ustawa o samorządzie województwa⁶.

Ustawodawca regulując problematykę zadań w ustawie o samorządzie gminnym zamieścił rozdział „Zakres działania i zadania gminy”, w ustawie o samorządzie gminnym zamieścił rozdział „Zakres działania i zadania powiatu”, zaś w ustawie o samorządzie województwa rozdział „Zakres działalności”.

Ustalając zakres działania jednostek każdego szczebla samorządu terytorialnego, ustawodawca kataloguje ich zadania, wprowadzając dualizm kompetencyjny i podstawowy podział na zadania własne i zlecone (art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Należy zaznaczyć, iż niektóre zadania państwo zdecydowało się przekazać samorządowi terytorialnemu w całości, a niektóre pozostawiło administracji rządowej z utrzymaniem możliwości ich zlecenia samorządowi. „O takiej decyzji ustawodawcy przesądziło to, czy dane zadanie powinno być wykonywane w całym państwie w sposób jednolity materialnie i formalnie, przy zachowaniu tych samych zasad i standardów i zapewnieniu gwarancji państwowych, czy też zachowanie tej jednolitości nie jest konieczne, a odwrotnie: korzystniejsze jest zróżnicowanie tej działalności w zależności od czynników lokalnych”⁷.

Zasadą jest, że każda jednostka samorządu terytorialnego wykonuje przede wszystkim zadania własne, służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorzą-

² J. Przywojska, A. Podgórnjak-Krzykacz, *Podstawowe informacje o administracji samorządowej w Polsce*, [w:] *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej*, Łódź 2010, s. 8.

³ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 348.

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.

⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dz. U. z 2013 r. poz. 595, z późn. zm.

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Dz. U. z 2013 r. poz. 596, z późn. zm.

⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 191.

dowej. Zadania zlecone są wyjątkiem od tej zasady i obejmują pozostałą sferę administracji publicznej (zwłaszcza sferę administracji rządowej) wtedy gdy zostaną zlecone przez ustawę lub przekazane w sposób przewidziany przez ustawę, zwłaszcza w drodze porozumienia. W stosunku o zadań zleconych Europejska Karta Samorządu Lokalnego, stanowi, że „w przypadku delegowania kompetencji społecznościom lokalnym przez organy władzy centralnej lub regionalnej społeczności te powinny, w miarę możliwości, mieć pełną swobodę dostosowywania sposobu wykonywania tych kompetencji do warunków miejscowych”⁸. Nawet w zakresie zleconym podmioty samorządowe nie działają tylko jak mechaniczny wykonawca. Ze względu na zadania zlecone jednostka samorządu staje się strukturą o charakterze dualistycznym. Zlecenie nie powoduje bowiem włączenia danego zadania do zadań własnych, ale uruchamia funkcję wykonawczą, jaką od tej pory będzie pełnić jednostka samorządowa wobec administracji rządowej⁹.

Według Bogdana Dolnickiego „jedynym determinantem rozstrzygającym kwestię zaliczenia określonego zadania do grupy zadań własnych lub zadań zleconych są przepisy prawa materialnego nakładające na gminę obowiązek realizacji określonej sprawy”¹⁰.

Zdaniem Zbigniewa Leońskiego, „klasyfikacji zadań samorządu można dokonywać według kryteriów podanych w ustawach samorządowych jest to przede wszystkim podział zadań na własne i zlecone”¹¹. Podział na zadania własne i zlecone pociąga za sobą różne konsekwencje prawne. „Przed wszystkim zadania własne gmina, powiat czy województwo realizują z własnych środków finansowych (dochodów) oraz w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ustawy gwarantują samodzielność w ich realizacji itp. Po drugie, ustawy zobowiązują organy administracji rządowej do zapewnienia środków na realizację zadań zleconych. Tylko jednak ustawa o samorządzie gminnym określa to w sposób wyraźny w art. 8 ust. 3-5. Zasada ta znajduje również zastosowanie do samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Ustawy o samorządzie powiatowym (art. 5) i wojewódzkim (art. 8) nakazują w tej mierze stosować ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Po trzecie, gdy zlecenie dotyczy kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych, inny jest z reguły

⁸ Art. 4 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej 15 października 1985 r. w Strasburgu (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607)

⁹ J. Zimmermann..., s. 191.

¹⁰ *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010, s. 115; T. Jędrzejewski, *Zadania jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2011, s. s. 76.

¹¹ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 34.

organ właściwy do rozpatrzenia odwołania”¹². Zadania własne wykonywane są przez jednostki samorządu terytorialnego na własny rachunek i na własną odpowiedzialność w zakresie określonym w ustawie (zadania własne obligatoryjne) lub w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (zadania własne fakultatywne). Jednostka samorządu terytorialnego ma w wykonywaniu tych zadań znaczny zakres swobody co do sposobu realizacji zadań i wydatkowania środków finansowych (zróżnicowanie poziomu odpłatności za świadczone usługi publiczne, stopnia dotowania działalności podmiotów podsektora samorządowego, form organizacyjno-prawnych podmiotu wykonującego zadanie, poziomu i kierunków inwestowania). Zadania własne finansowane są z dochodów własnych (podatki i opłaty lokalne, dochody z majątku i działalności gospodarczej, udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, pozostałe dochody własne), z subwencji ogólnej i dotacji celowych¹³. Na podstawie powyższych rozważań zadania własne, charakteryzują się następującymi cechami: mają charakter lokalny, są finansowane przez jednostki samorządu terytorialnego, realizując te zadania jednostki samorządu terytorialnego działają we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, służą zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej.¹⁴

O sprawach własnych gminy, podstawowej jednostki samorządu terytorialnego wypowiedzi się art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dając rzeczowy (przedmiotowy) wykaz zadań gminy. Wykaz zadań własnych zawarty we wskazanym artykule nie jest jednak wyczerpujący, ponieważ użyto w nim określenia „w szczególności”, co jak podkreśla Zbigniew Leoński „dokładniejsze określenie zadań własnych gminy możliwe jest dopiero po analizie odpowiednich przepisów prawa materialnego i ustrojowego”¹⁵. Dla przykładu „art. 7 ust. 1 pkt. 3 ustawy o samorządzie gminnym zalicza do zadań własnych gminy sprawy utrzymania czystości, ale zadania w tym zakresie konkretyzuje ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w miastach. Artykuł 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym zalicza do tych zadań sprawy edukacji publicznej, ale dopiero art. 5 i 5a ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) wynika jakie jednostki organizacyjne w zakresie oświaty wchodzi tu w rachubę – chodzi tu między innymi o gimnazja. Ustawa samorządowa w art. 7 do zakresu działania gminy zalicza sprawy ochrony zdrowia, ale art. 8 ustawy z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 91, poz. 408 ze

¹² Ibidem.

¹³ Art. 8 u. s. p.

¹⁴ B. Kołczakowski, M. Ratajczak, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa, 2010, s. 23.

¹⁵ Z. Leoński, *Samorząd...*, s. 35.

zm.) wynika, że jednostki samorządu terytorialnego są tylko jednymi z podmiotów, które mogą tworzyć i utrzymywać zakłady opieki zdrowotnej. Artykuł 7 ustawy o samorządzie gminnym zalicza do zadań samorządu sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury, ale dopiero z art. 9 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 ze zm.) wynika, że tzw. instytucje kultury (muzea, biblioteki, domy kultury, teatry itp.) mogą być prowadzone przez gminy i ich związki i że prowadzenie tej działalności należy do zadań własnych i obowiązkowych gmin itd.”¹⁶

Dla celów informacyjnych, należy podać, iż art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowi iż „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy zalicza do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
 - 3a) działalności w zakresie telekomunikacji,
- 4) lokalnego transportu zbiorowego,
- 5) ochrony zdrowia,
- 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
 - 6a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- 8) edukacji publicznej (prowadzenie szkół podstawowych i przedszkoli),
- 9) kultury, w tym prowadzenia bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym utrzymanie terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych
- 11) prowadzenia targowisk i hal targowych
- 12) utrzymanie zieleni gminnej i zadrzewień
- 13) utrzymanie cmentarzy gminnych
- 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego

¹⁶ Ibidem.

- 15) utrzymania gminnych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych
- 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej
- 18) promocji gminy,
- 19) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie
- 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw¹⁷.

Zamieszczony w art. 7 katalog zadań własnych gminy nie ma charakteru zamkniętego i nie jest wyczerpujący. Wskazane zadania mogą być uzupełniane innymi dodatkowymi zadaniami podjętymi przez organy gminy. „Mimo lokalnego charakteru wiele spraw należy jednocześnie do właściwości samorządu i administracji rządowej, a ustalenie zadań własnych gminy nie może naruszać właściwości innych podmiotów, na których rzecz zastrzeżono ustawowo prawo wyłączności zadań o charakterze publicznym. Na organach gminy ciąży obowiązek ustalenia, które sprawy oraz zadania mają charakter publiczny o znaczeniu lokalnym. Sprawy publiczne mogą dotyczyć całości lub części społeczności lokalnych, a także części lub całości terytorium jednostki samorządu¹⁸.

Według Zygmunta Niewiadomskiego zadania własne gminy zamykają się w czterech kategoriach:

- 1) infrastruktura techniczna (np. drogi, wodociągi, unieszkodliwianie odpadów, lokalny transport zbiorowy)
- 2) infrastrukturę społeczną (np. edukacja publiczna, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, upowszechnianie kultury)
- 3) porządkiem i bezpieczeństwem publicznym (np. ochrona przeciwpożarowa)
- 4) łaodem przestrzennym i ekologicznym (miejscowe planowanie przestrzenne, zieleń gminna, zadrzewienia)¹⁹.

¹⁷ Art. 7 ust. 1 u. s. g.

¹⁸ T. Jędrzejewski ..., s. 73.

¹⁹ Z. Niewiadomski, [w:] M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, s. 144; Por. T. Jędrzejewski..., s. 75.

Z. Niewiadomski, w powyższych kategoriach nie uwzględnił takich zadań jak: wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, promocja gminy, współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw. Należy przypuszczać, iż zamierzeniem ustawodawcy było wskazanie środków, które mają służyć do realizacji zadań własnych.

Najbardziej znaczącym etapem na drodze upodmiotowienia wspólnot lokalnych było utworzenie samorządowego powiatu i samorządowego województwa oraz określenie kompetencji tych podmiotów w zakresie realizacji zadań własnych i zleconych, stanowiących podstawę rozwoju lokalnego i regionalnego wspólnot samorządowych. Powiat jest jednostką samorządu terytorialnego szczebla pośredniego, ma taki sam charakter jak gmina, lecz inny zakres zadań, są to ustawowo określone zadania publiczne o charakterze ponadgminnym. Powiat obejmuje całe obszary graniczących ze sobą gmin (powiat ziemski) albo cały obszar miasta na prawach powiatu (powiat grodzki). Powiat podobnie jak gmina powinien obejmować obszar możliwie jednorodny ze względu na układ osadniczy i przestrzenny oraz więzi społeczne i gospodarcze zapewniające zdolność do wykonywania zadań publicznych. Powiaty (podobnie jak gminy) tworzy, łączy, dzieli i znosi Rada Ministrów w drodze rozporządzenia.

Powiat pełni funkcję uzupełniającą i wyrównawczą w stosunku do gmin w zakresie realizowanych zadań. Zadania powiatu mają przede wszystkim charakter zadań własnych, określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Powiat został utworzony po to, aby razem z gminami wchodzącymi w jego skład, stworzyć system realizacji całokształtu zadań publicznych o charakterze lokalnym w strukturach samorządowych. Powiat przejął część zadań i kompetencji od administracji rządowej (rejonowych urzędów administracji rządowej oraz struktur rządowej administracji specjalnej), a także część spraw należących do 1998 r. do wojewody²⁰. Zadania powiatu mają charakter ponadgminny i nie naruszają kompetencji podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Zadania powiatów zostały określone dokładnie w ustawie o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. przeciwnie niż w przypadku gminy czy województwa, którym to jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje domniemanie właściwości w sprawach publicznych odpowiednio o znaczeniu lokalnym w przypadku gminy i regionalnym w przypadku samorządu województwa²¹. Zgodnie z art. 4 ust. 1 powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie:

- 1) edukacji publicznej w sferze ponad gimnazjalnym
- 2) promocji i ochrony zdrowia

²⁰ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 27.

²¹ *Ibidem*, s. 27-28.

- 3) pomocy społecznej
 - 3a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej
- 4) polityki prorodzinnej
- 5) wspierania osób niepełnosprawnych
- 6) transportu zbiorowego i dróg publicznych
- 7) kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami kultury fizycznej i turystyki
- 8) geodezji, kartografii i katastru
- 9) gospodarka nieruchomościami
- 10) administracji architektoniczno-budowlanej
- 11) gospodarki wodnej
- 12) ochrony środowiska i przyrody
- 13) rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego
- 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli
- 15) ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpowodziowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska
- 16) przeciwdziałaniu bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy
- 17) ochrony praw konsumenta
- 18) utrzymania powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych
- 19) obronności
- 20) promocji powiatu
- 21) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego
- 22) działalności w zakresie telekomunikacji²².

Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Ustawy mogą określać inne zadania powiatu, a także określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat ²³. Zadania własne powiatu mają charakter subsydiarny, uzupełniający w stosunku do gmin – nie mogą naruszać zakresu działania gmin. W przeciwieństwie do gminy, której służy domniemanie własności, w przypadku powiatu zakres jego własności określony został enumeratywnie. Zadania powiatu można w pięciu grupach:

- 1) zadania w zakresie infrastruktury technicznej

²² Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa, 2002, s. 144.

²³ J. Przywojska, A. Podgórnica-Krzykacz ..., s. 10-11.

- 2) zadania w zakresie infrastruktury społecznej
- 3) zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego
- 4) zadania w zakresie ładu przestrzennego i ekologicznego
- 5) zadania w zakresie promocji powiatu i współpracy z organizacjami pozarządowymi²⁴.

Województwo oznacza zarówno jednostkę samorządu terytorialnego, czyli regionalną wspólnotę samorządową, którą z mocy prawa tworzą mieszkańcy województwa. Województwo jest jednostką samorządu terytorialnego najwyższego szczebla i największą jednostką zasadniczego podziału terytorialnego Polski, powołaną w celu wykonywania administracji publicznej. Obszar województwa jest ustalany przez Sejm na mocy ustawy. Samorządowe województwo posiada kompetencje o zasięgu regionalnym, realizuje zadania publiczne o charakterze wojewódzkim. Zakres działania województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy, a organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym. Zadania województwa mają głównie charakter regionalny, związane są z tworzeniem warunków rozwoju regionu, wykonywaniem usług publicznych o zasięgu regionalnym, kreowanie polityki regionalnej (niezależnie od polityki rządu wobec regionu). Regionalna wspólnota samorządowa nie stanowi, zgodnie z uregulowaniami ustawy o samorządzie województwa, autonomicznego województwa, tym samym też zachowana zostaje zasada unitarności państwa. Wszystkie województwa (regiony) mają identyczny status prawny, a województwo jest terytorialną całością²⁵.

Z uwagi na regionalne usytuowanie województwa w strukturze podziału terytorialnego kraju, jest ono właściwe do określania strategii rozwoju województwa uwzględniającej następujące cele:

- 1) pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej
- 2) pobudzanie aktywności gospodarczej
- 3) podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa
- 4) zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń
- 5) kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego²⁶

²⁴ *Encyklopedia samorządu terytorialnego dla każdego, część 1 Ustrój*, pod red. M. Stahl, B. Jaworskiej-Dębskiej, Warszawa 2010, s. 275.

²⁵ M. Jastrzębska ..., s. 28.

²⁶ Art. 15 u. s. w.

Osią działania samorządu województwa jest rozwój gospodarczy, ekonomiczny i cywilizacyjny regionu, który ma służyć podniesieniu poziomu życia jego mieszkańców. Realizacja tego celu następuje poprzez prowadzoną politykę rozwoju regionalnego formułowaną w programach wojewódzkich. Zadania samorządu województwa mają przede wszystkim charakter zadań własnych określonych w art. 14 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie:

- 1) edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego
- 2) promocji i ochrony zdrowia
- 3) kultury i ochrony zabytków i opieki nad zabytkami
- 4) pomocy społecznej
 - 4a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej
- 5) polityki prorodzinnej
- 6) modernizacji terenów wiejskich
- 7) zagospodarowania przestrzennego
- 8) ochrony środowiska
- 9) gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenie i utrzymanie wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych
- 10) transportu zbiorowego i dróg publicznych
- 11) kultury fizycznej i turystyki
- 12) ochrony praw konsumentów
- 13) obronności
- 14) bezpieczeństwa publicznego
- 15) przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacja lokalnego rynku pracy
 - 15a) działalności w zakresie telekomunikacji
- 16) ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy²⁷.

Są to zadania o zasięgu regionalnym, zbliżone w swej istocie do zadań powiatu. Zadania realizowane przez województwo można sklasyfikować w czterech kategoriach jako:

- 1) Sprawy z zakresu infrastruktury technicznej i społecznej w wymiarze wojewódzkim
- 2) Pobudzanie aktywności gospodarczej i konkurencyjności regionu
- 3) Kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego
- 4) Zachowanie dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego.

²⁷ T. Jędrzejewski., s. 79-80.

Zgodnie z art. 166 ust.2 Konstytucji RP jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych. Zdania zlecone z zakresu administracji rządowej są zlecone jednostkom samorządu terytorialnego na mocy ustaw (zadania zlecone obligatoryjne). Odmienność zadań zleconych polega na tym, że „nie [...] służą one zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, ale raczej [...] uzasadnionym potrzebom państwa”²⁸. Zdaniem Zbigniewa Dolnickiego ustawy tworzące kategorię zadań zleconych powinny zawierać uzasadnienie potrzeby zlecenia samorządowi oraz definiować „uzasadnione potrzeby państwa” w odniesieniu do każdej, indywidualnej kategorii zadań²⁹. Zadania zlecone to zadania, które państwo powierza samorządowi ze względów pragmatycznych w drodze ustawy i traktuje je jako zadania państwowe z określonymi tego konsekwencjami (finansowanie wykonania)³⁰.

Organy samorządu terytorialnego mogą wykonywać zadania z zakresu administracji rządowej tylko na podstawie umocowania wynikającego z przepisów zawartych w ustawach szczególnych³¹. Realizacja zadań zleconych dokonywana jest po zapewnieniu środków finansowych ze strony administracji rządowej. Zasady przekazywania tych środków określają ustawy bądź porozumienia. Z określonymi tego konsekwencjami. Szczególna sytuacja w zakresie zadań dotyczy miast na prawach powiatu. Z uwagi na swój status, wykonują one obok zadań właściwych dla gminy również zadania powiatu³².

O możliwości nakładania na gminy obowiązku wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej stanowi art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W przypadku powiatu art. 4 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej. Analogiczną regulację zawiera również art. 14 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa³³. Określenie w drodze ustawy tego typu zadań powoduje, że stają się one zadaniami o charakterze obligatoryjnym dla jednostek, którym zostały przekazane, czyli zadania takie noszą charakter zadań obowiązkowych. Niewykonanie

²⁸ A. Wiktorowska, *prawne determinanty samodzielności gminy*, Warszawa 2002, s. 136.

²⁹ B. Dolnicki, J. Gumińska-Pawlic, J. Jagoda, Cz. Marzysz, M. Taniewska-Banacka, R. Cybulska, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*. Kraków 2005, s. 25.

³⁰ M. Stahl, *Samorząd terytorialny a państwo*, Samorząd – Prawo – Ekonomia, 1992, nr 46, s. 53; *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*, s. 145.

³¹ Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2000 r. I SA 1837/99; *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*, s. 146.

³² *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*, s. 148.

³³ T. Jędrzejewski..., s. 82.

tych zadań stanowi naruszenie przez daną jednostkę samorządu terytorialnego obowiązków wynikających dla niej z mocy ustawy.

Zagadnienie zadań zleconych wymaga objaśnienia w odniesieniu do poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 8 ust.1, ust. 2, ust. 2a o samorządzie gminnym ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów. Zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumienia z organami tej administracji. Gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego³⁴.

Gmina wykonuje zadania własne oraz zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, przy czym może ona również wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu oraz zadania z zakresu właściwości województwa na podstawie porozumień zawieranych z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Gmina realizuje zadania publiczne o znaczeniu lokalnym, ale tylko te zadania, których wykonywanie nie jest zastrzeżone dla innych podmiotów. Możliwość realizacji danego zadania przez gminę wynika z obowiązujących przepisów prawa w zakresie realizacji określonego zadania, gdyż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Zadania zlecone gmina wykonuje na podstawie ustaw lub porozumień z organami administracji rządowej. Gmina otrzymuje środki finansowe w formie dotacji celowych z budżetu państwa w wysokości koniecznej do wykonywania tych zadań. Dotacje te są przekazywane przez wojewodów, jeżeli inne ustawy nie stanowią inaczej, w trybie umożliwiającym gminom (podobnie jak powiatom i samorządowym województwom) pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych³⁵. Gmina w celu wykonywania zadań może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi³⁶. Gmina realizuje zadania przy pomocy jednostek pomocniczych, którymi są sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne. Jednostką pomocniczą może być również położone na terenie gminy miasto³⁷.

Przykłady zadań zleconych gminie:

- 1) wypłata zasiłków z pomocy społecznej,
- 2) świadczenie usług opiekuńczych osobom z zaburzeniami psychicznymi
- 3) prowadzenie środowiskowych domów samopomocy,

³⁴ Art. 8 ust. 1, ust. 2, ust. 2a u. s. g.

³⁵ M. Jastrzębska..., s. 27.

³⁶ Art. 9 ust. 1 u, s. g.

³⁷ Art. 5 u. s. g.

- 4) prowadzenie szkoleń z zakresu obrony cywilnej,
- 5) prowadzenie urzędu stanu cywilnego,
- 6) wydawanie dowodów osobistych,
- 7) przesyłanie danych z urzędów gmin do Centrum Personalizacji Danych,
- 8) prowadzenie działalności gospodarczej,
- 9) oświetlanie dróg krajowych w miastach,
- 10) prowadzenie ewidencji nieruchomości,
- 11) prowadzenie spisów wyborców, aktualizacja rejestru wyborców, przygotowanie i przeprowadzenie wyborów.³⁸

Zadania zlecone finansowane są przez podmiot zlecający, ze środków, które pochodzą z budżetu państwa i są przekazywane w formie dotacji. „Jest „regułą że zadania zlecone są finansowane z budżetu państwa. Zadania własne nakładane są na zasadzie decentralizacji, a zadania zlecone za zasadzie dekoncentracji³⁹. Między zadaniami własnymi a zadaniami zleconymi istnieją zasadnicze różnice z punktu widzenia prawnego. I tak, obowiązuje co do zadań własnych klauzula generalna właściwości, co do zadań zleconych każdorazowe upoważnienie, za wykonanie zdań własnych odpowiedzialność ponosi gmina, za zadania zlecone – administracja rządowa, wykonanie zadań własnych następuje w oparciu o środki gminy, a zadań zleconych po zapewnieniu środków przez administrację rządową. Ochrona prawnosądowa zagwarantowana jest co do zadań własnych, a nie można dochodzić przed sądem zlecenia gminie określonych zadań z zakresu administracji rządowej⁴⁰.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca o samorządzie powiatowym „do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Do powiatowych służb inspekcji i straży zalicza się: komendę powiatową Policji, komendę powiatową państwowej Straży Pożarnej, powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego. Należy podkreślić, iż same zadania tych kierowników nie są zadaniami powiatu, jednak zapewnienie ich realizacji jest obowiązkiem powiatu⁴¹. Ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat (art. 4 ust. 4)⁴². Powiat na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy przekazuje jej zadania z zakresu swojej właściwości na warunkach ustalonych w porozumieniu. Ustawy mogą nakładać

³⁸ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007, s. 46.

³⁹ *Ustawa o samorządzie gminnym, Komentarz...*, s. 113 - 114

⁴⁰ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 355.

⁴¹ Art. 4 ust. 2 u. s. p.

⁴² Art. 4 ust. 4 u. s. p.

na powiat obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów. (art. 4a)⁴³. Powiat może zawierać z organami administracji rządowej porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej. Powiat może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu. Porozumienia podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym⁴⁴.

Przykładowe zadania zlecone powiatom:

- 1) nadzór nad lasami prywatnymi,
- 2) prowadzenie powiatowej inspekcji weterynaryjnej i sanitarnej,
- 3) prowadzenie powiatowych urzędów pracy,
- 4) rejestrowanie pojazdów,
- 5) wydawanie i zatrzymywanie praw jazdy,
- 6) gospodarka gruntami i nieruchomościami (regulowanie odszkodowań na rzecz osób fizycznych za przejęcie przez Skarb Państwa nieruchomości pod drogi publiczne oraz pod budownictwo mieszkaniowe,
- 7) prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego,
- 8) utrzymanie Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego,
- 9) finansowanie działalności policji i straży pożarnej,
- 10) prowadzenie i tworzenie powiatowych centrów pomocy rodzinie,
- 11) finansowanie działalności komisji poborowych,⁴⁵
- 12) utrzymanie Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej,
- 13) obrona cywilna,
- 14) finansowanie składek na ubezpieczenia zdrowotne oraz świadczenia dla osób nieobjętych obowiązkowym ubezpieczeniem zdrowotnym oraz opłacane za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej,
- 15) funkcjonowanie Centrum Powiadamiania Ratunkowego oraz zakupy inwestycyjne dla ratownictwa medycznego,
- 16) utrzymanie ośrodków wsparcia,
- 17) realizacja programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie
- 18) finansowanie zasiłków, świadczeń rodzinnych i pomocy w naturze oraz składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe,
- 19) utrzymanie usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych

⁴³ Art. 4a u. s.p.

⁴⁴ Art. 5 ust. 1, ust. 2, ust. 3 u. s. g.

⁴⁵ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk..., s. 46-47.

20) utrzymanie zespołów do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności.⁴⁶

Ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa (art. 14, ust. 2 ustawy o samorządzie województwa). Ustawy mogą nakładać na województwo obowiązek wykonywania zadań z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów (art. 14 ust. 3)⁴⁷.

Przykładowe zadania zlecone samorządowi województwa:

- 1) utrzymywanie urządzeń melioracji wodnej,
- 2) prowadzenie ośrodków dokumentacji oraz wojewódzkiego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.⁴⁸

W treści ustaw uchwalonych w toku reformy ustrojowej państwa, kreujących nowe jednostki samorządu terytorialnego powiat i samorządowe województwo, odchodzi się od terminologii przyjętej w Konstytucji oraz w ustawie o samorządzie gminnym. Tendencja do zrezygnowania z podziału na zadania własne i zlecone widoczna jest na gruncie ustaw o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa. Z ustawy o samorządzie powiatowym wynika, że do zakresu działania powiatu należą:

1. zadania publiczne o charakterze ponadgminnym (art. 4 ust. 1)⁴⁹
2. zadania powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 4 ust. 2)⁵⁰
3. zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat (art. 4 ust. 4)⁵¹.

Mirosław Stec wskazuje, że obok podziału na zadania własne i zlecone (oraz powierzone), a także podziału na zadania własne i zadania z zakresu administracji rządowej, do zadań powiatu należą i takie, które nie mieszczą się ani w jednej, ani w drugiej kategorii. Są to zadania powiatowych służb, inspekcji i straży. Podkreśla, że organami podejmującymi decyzje w tych sprawach są kierownicy służb, inspekcji i straży, nie będący organami administracji powiatu i służbowo nie podlegający organom powiatu. Służby te finansowane są z budżetu państwa i nie są częścią starostwa powiatowego. Jednocześnie kierownicy służb podlegają zwierzchnictwu organu administracji powiatu – starosty

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Art. 14 ust. 2, ust. 3 u. s. w.

⁴⁸ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk..., s. 47.

⁴⁹ Art. 4 ust. 1 u. s. p.

⁵⁰ Art. 4 ust. 2. u. s. p.

⁵¹ Art. 4 ust. 4. u. s. p.

(władzy administracji ogólnej, sprawowanej przez starostę).⁵² W ustawie o samorządzie powiatowym znajdujemy upoważnienie do zawierania przez powiat porozumień z organami administracji rządowej w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej (art. 5 ust. 1)⁵³.

Z ustawy o samorządzie województwa wynika, iż zakres działania województwa obejmuje:

- 1) zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami⁵⁴
- 2) zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa⁵⁵.

Jednostka samorządu terytorialnego wykonuje zadania zlecone po zapewnieniu środków finansowych przez zleceniodawcę zadań, przy czym jednostka samorządu terytorialnego nie może odmówić ich realizacji nawet z powodu braku środków finansowych lub ustalenia ich na niewystarczającym do realizacji poziomie, albo z powodu nieterminowego przekazania środków. Szczegółowe zasady i terminy przekazywania środków finansowych na realizację zadań zleconych powinny być określone w ustawach, nakładających na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek ich wykonania lub w porozumieniach zawartych z organami administracji rządowej. Zgodnie z art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, „jednostka samorządu terytorialnego wykonująca zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami otrzymuje z budżetu państwa dotacje celowe w wysokości zapewniającej realizację tych zadań. Na realizację zadań wykonywanych przez straże i inspekcje, o których mowa w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, powiat otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa w wysokości zapewniającej ich realizację przez te straże i inspekcje. Kwoty dotacji celowych ustala się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju. Dotacje celowe są przekazywane przez wojewodów, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Dotacje celowe powinny być przekazywane w sposób umożliwiający jednostkom samorządu terytorialnego pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych. W przypadku niedotrzymania terminów przekazania środków finansowych jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetka-

⁵² M. Stec, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i ich normatywna realizacja)*, Samorząd Terytorialny, 1998, nr 11, s. 9; E. Olejniczak-Szawłowska..., s. 7.

⁵³ Art. 5 ust. 1 u. s. p.

⁵⁴ Art. 14 ust. 1 u. s. w.

⁵⁵ Art. 14 ust. 2. u. s. w.

mi w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych w postępowaniu sądowym”⁵⁶. Podziału dotacji celowych na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego dla gmin i powiatów dokonuje wojewoda, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej⁵⁷. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego decyduje o przeznaczeniu dotacji, otrzymanych z budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów, stanowiących zwrot poniesionych wydatków na realizację zadań określonych w tych przepisach oraz dotacji z tytułu rekompensaty utraconych dochodów własnych⁵⁸. Z budżetu państwa mogą być udzielane właściwym jednostkom samorządu terytorialnego dotacje celowe na realizację zadań związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz z usuwaniem skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz usuwaniem skutków innych klęsk żywiołowych⁵⁹. Nadzór i kontrola nad realizacją zadań zleconych są sprawowane według kryterium legalności, celowości, rzetelności i gospodarności. Kryterium legalności oznacza sprawdzenie zgodności działań z prawem, kryterium gospodarności oznacza badanie czy dana jednostka samorządu terytorialnego działa sprawnie z punktu widzenia zasad dobrego zarządzania (maksimum efektów przy minimum nakładów), kryterium rzetelności oznacza zgodność dokumentacji ze stanem faktycznym⁶⁰.

Jak podkreśla Tadeusz Wrona, wysokość przekazywanych dotacji nie zabezpiecza wystarczających środków na należyte wykonanie tych zadań. Liczba etatów przydzielonych do realizacji poszczególnych zadań zleconych jest znacznie zaniżona przez wojewodę, co powoduje, że wiele miast od wielu lat otrzymuje dotacje w wysokości niezabezpieczającej nawet wynagrodzeń i pochodnych związanych z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Realizowana przez rząd polityka w zakresie finansowania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej daleka jest od przepisów ustawowych i w znacznym stopniu ogranicza możliwość rzetelnego wykonywania ciężących na jednostkach samorządu terytorialnego obowiązków. Przyznanie niewystarczającej dotacji na realizację zadań zleconych może doprowadzić do sytuacji, w której zostanie ograniczona możliwość prawidłowego wykonywania zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Jako przykład można podać przekazanie powiatom nadzoru budowlanego. Jest to klasyczne zadanie administracji rządowej, gdyż administracja ta pełni funkcję „policyjnego” nadzoru.

⁵⁶ Art. 49 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966 z późn. zm.

⁵⁷ Art. 50 u. d. j. s. t.

⁵⁸ Art. 50a u. d. j. s. t.

⁵⁹ Art. 51 u. d. j. s. t.

⁶⁰ M. Jastrzębska, ..., s. 26-27.

Przepisy prawa budowlanego są jednakowe w całej Polsce, jednakowa powinna być jakość kontroli przestrzegania nałożonych prawem norm. Bezpieczeństwo mieszkańców nie może być uzależnione od miejsca zamieszkania. Standard działania inspektora w całym kraju jest podobny⁶¹. Przejmowanie niektórych zadań nie musi być obligatoryjne dla wszystkich gmin. Może istnieć np. sytuacja przejmowania przez większą gminę obsługi takich zadań dla kilku innych jednostek samorządu terytorialnego. Jeżeli np. rząd poprzez umowę o finansowaniu określa środki dla nadzoru budowlanego wystarczające dla przeprowadzenia 100 kontroli posesji rocznie, samorząd może dofinansować prowadzenie dodatkowej liczby kontroli. Niedotrzymanie warunków jakości zleconych usług świadczonych przez samorządy powinno skutkować płaceniem kar umownych. Samorządy mogą z własnych środków podwyższać standard danych usług⁶².

Nieotrzymanie przez samorządy środków adekwatnych do zleconych zadań grozi niewykonaniem lub niedostatecznym wykonaniem zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego. Tak dzieje się np. z zadaniami z zakresu gospodarowania nieruchomościami dotyczącymi regulacji stanów prawnych nieruchomości Skarbu Państwa. Istnieje możliwość określenia kosztu standardowego zadania związanego z przyjęciem wniosku w sprawie wydania dowodu osobistego, kosztów związanych z rejestracją samochodu. Wyliczony koszt powinien podlegać raz w roku weryfikacji, obliczenia, czy ze względu na czynniki zewnętrzne nie doszło do wzrostu ceny tej usługi. Jest to forma zgodna z ideą budżetu zadaniowego, otwiera pole do innych korzystnych zmian dla funkcjonowania usług publicznych⁶³.

Zadania z zakresu administracji rządowej mogą być przekazywane jednostkom samorządu terytorialnego również na podstawie porozumienia z organem administracji rządowej. Taką możliwość przewidują art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Ustawy nie określają charakteru prawnego oraz formy porozumienia. Należy więc przyjąć, że porozumienie takie może być zawarte w formie porozumienia administracyjnego. Powierzenie jednostce samorządu terytorialnego do prowadzenia spraw należących do właściwości administracji rządowej realizowane jest zgodnie z przepisami ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.). Według artykułu 20 ust. 1 tejże ustawy wojewoda może powierzyć prowadzenie, w jego imieniu, niektórych spraw z zakresu swojej właści-

⁶¹ T. Wrona, *Doświadczenia 20 lat samorządu terytorialnego- stan finansów samorządowych*, [w:] Samorząd Terytorialny, 2011 nr 7-8, s. 11.

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem, s. 12.

wości jednostkom samorządu terytorialnego działającym na obszarze województwa. Powierzenie następuje na podstawie porozumienia wojewody odpowiednio z organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego wójt (burmistrzem, prezydentem miasta), zarządem powiatu, województwa lub kierownikiem państwowej i samorządowej osoby prawnej albo innej państwowej jednostki organizacyjnej funkcjonującej na obszarze województwa, przejmującym powierzone mu zadania Porozumienie wraz ze stanowiącymi jego integralną część załącznikami, podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym⁶⁴. W tej sytuacji można wyróżnić zadania zlecone jednostce samorządu terytorialnego w drodze ustawowej oraz zadania powierzone na podstawie porozumienia⁶⁵

Przekazanie zadania z zakresu administracji rządowej w formie porozumienia zakłada element dobrowolności. W porozumieniu zawartym między jednostką samorządu terytorialnego i organem administracji rządowej określony powinien być przedmiot i zakres realizowanych zadań, prawa i obowiązki podmiotów realizujących te zadania, jak również inne istotne elementy związane z przekazaniem zadania, takie jak zasady sprawowania nadzoru nad prawidłowym wykonywaniem powierzonych zadań. Zgodnie z art. 20 ust. 3 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie w porozumieniu określa się zasady sprawowania przez wojewodę kontroli nad prawidłowym wykonaniem powierzonych zadań⁶⁶. W umowach i porozumieniach określa jest również wielkość środków finansowych w postaci stosownej dotacji celowej, którą otrzymuje jednostka samorządu terytorialnego. Najczęściej umowy i porozumienia dotyczą usług komunalnych (wodociągowo-kanalizacyjnych, komunikacji publicznej, zarządu dróg), edukacji, przedsięwzięć gospodarczych, pomocy społecznej, kultury, turystyki i rekreacji oraz promocji⁶⁷. Zawarcie porozumienia powoduje przeniesienie zadań oraz kompetencji niezbędnych dla realizacji przekazanych zadań pomiędzy organami administracji publicznej na różnych szczeblach. Organy jednostek samorządu terytorialnego uzyskują nie tylko uprawnienia o charakterze organizacyjnym (faktycznym), ale przede wszystkim kompetencje administracyjne (np. prawo wydawania decyzji, postanowień, innych aktów administracyjnych). Porozumienie stanowi podstawę ustalającą właściwość rzeczową i miejscową do wykonywania zadań publicznych i wywiera skutki *erga omnes*⁶⁸. Przejęte zadania w drodze porozumienia są realizowane przez organy jednostki samorządowej, która te zadania

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 355.

⁶⁶ T. Jędrzejewski..., s. 83.

⁶⁷ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk..., s. 47

⁶⁸ W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 44.

przejęła w ramach jej podmiotowości i jej własnej struktury organizacyjnej⁶⁹. W wyniku porozumienia zadania przypisane ustawami jednemu podmiotowi administracji są transferowane w drodze porozumienia na inny podmiot, który za swoją zgodą jest obciążony obowiązkiem ich realizacji. Przedmiotem porozumienia jest przemieszczenie zadań i zobowiązanie się przez podmiot je przyjmujący do określonego sposobu realizacji⁷⁰. Warto podkreślić, że organem wyższego stopnia w procedurze postępowania administracyjnego w indywidualnych sprawach w zakresie zadań zarówno własnych jak i zleconych jest samorządowe kolegium odwoławcze.

W piśmiennictwie jak podkreśla E. Olejniczak-Szawłowska, nie brakuje poglądów krytycznych wobec rozwiązań prawnych umożliwiających powierzenie zadań publicznych w drodze porozumienia. W praktyce podział zadań staje się niestabilny i nieczytelny, a ustalenie właściwości organów nastrocza problemy. Istotną wadą rozwiązań prawnych jest także to, że dochodzi do zachwiania zasady, zgodnie z którą samorząd wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Istnienie w ustawie upoważnienia do powierzania zadań w drodze porozumień między organami administracji rządowej i samorządowej nie ma oparcia w Konstytucji, narusza zasadę kompetencyjności oraz zasadę samodzielności samorządu w wykonywaniu zadań publicznych⁷¹. W przypadku zadań powierzonych w drodze porozumień ustawodawca dopuszcza prowadzenie spraw przez organy samorządu w imieniu wojewody oraz określenie w porozumieniu zasad sprawowania przez wojewodę kontroli nad prawidłowym wykonywaniem powierzonych zadań (art. 20 ust. 1, ust. 2, ust. 3 ustawy o administracji rządowej w województwie)⁷².

Jednostki samorządu terytorialnego są samodzielne co wynika z art. 16 ut. 2 i art. 165 Konstytucji, a samodzielność ta podlega ochronie sądowej. Oznacza to z jednej strony, że jednostki samorządowe są niezależne od organów administracji rządowej, a w szczególności od wojewody. Z drugiej zaś, że poszczególne jednostki samorządowe (gmina, powiat, województwo) nie są hierarchicznie podporządkowane⁷³. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie jest bezwzględna, bowiem zasada demokratycznego państwa prawnego zob-

⁶⁹ B. Jaworska-Dębska, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szawłowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 314; *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz...*, s. 154.

⁷⁰ Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz ..., s. 154.

⁷¹ E. Olejniczak-Szawłowska, *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, [w:] Samorząd Terytorialny 2000, nr 12, s. 12.

⁷² Art. 20 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Dz. U. z 2009 r. Nr 31, poz. 206 z późn. zm.

⁷³ M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J. P. Tarno, Warszawa 2004, s. 25.

wiązuje samorząd terytorialny do działania w ramach jednego porządku prawnego. Skutkuje to wykonywaniem przez samorząd terytorialny zadań w formie i trybie przewidzianym prawem, a nad prawidłowością tego procesu czuwają organy nadzoru. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. uregulowała zasady sprawowania nadzoru, ustalono kryteria, wykaz organów nadzoru, prawo rozwiązywania organu stanowiącego przez Sejm. Nadzór z punktu widzenia zgodności z prawem stanowi, że działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności (art. 171 Konstytucji)⁷⁴. Różnice w nadzorze zadań własnych i zadań zleconych dotyczą kryteriów i środków, czyli form ingerencji nadzorczej. Nadzorując realizację zadań własnych, organ bada, czy są one wykonywane zgodnie z prawem (kryterium legalności). Nadzór nad zadaniami zleconymi sprawowany jest nie tylko według kryterium legalności, ale także szeroko pojmowanej celowości (w tym mieści się również badanie rzetelności i gospodarności)⁷⁵. Formy ingerencji nadzorczej przewidziane ustawą są do pewnego stopnia zróżnicowane. W zakresie zadań własnych gmina nie podlega w zasadzie niczyjej woli i w granicach posiadanych kompetencji może działać według swojego uznania, natomiast w odniesieniu do zadań zleconych „jest ograniczona wolą zlecającego, ponieważ z istoty zlecenia wynika, że zobowiązuje się ona działać w granicach umocowania dla dającego zlecenie”⁷⁶.

Tradycyjny podział samorządu na własne i zlecone uzasadnia sposób finansowania tych zadań. Z przepisów Konstytucji nie wynika wprost, aby zasady finansowania zadań zleconych miały różnić się od finansowania zadań własnych. Konstytucja stanowi, w art. 167, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochodami jednostek samorządu są dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, a zmiany w zakresie ich zadań i kompetencji powinny następować wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Na gruncie ustawodawstwa „zwykłego”, podział zadań na własne i zlecone znajduje odzwierciedlenie w normach regulujących sposób finansowania zadań samorządowych, przede wszystkim w treści ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Utrzymano zasadę, zgodnie z którą realizacja zadań zleconych z zakresu administracji rządowej jest finansowana z dotacji celowych z budżetu państwa. Jednostki samorządu terytorialnego, realizujące zadania z zakresu administracji rządowej na mocy

⁷⁴ Art. 171 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483)

⁷⁵ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*. Zakamycze 1995, s. 65.

⁷⁶ A. Agopszowicz., Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 67.

porozumień zawartych z organami tej administracji, otrzymują od nich dotacje celowe, w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia⁷⁷.

Hubert Izdebski, podkreśla, iż „obecnie podział zadań jednostek samorządu terytorialnego na zadania własne i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej nie ma już znaczenia prawnego dla określenia organu wyższego stopnia. Wprowadzono tym samym domniemanie właściwości samorządowych kolegiów odwoławczych także do zadań zleconych, które to domniemanie może być obalone tylko przez wyraźnie odmienne unormowanie ustawowe”⁷⁸. Obecnie jedyną różnicą między zadaniami własnymi i zadaniami zleconymi jest inny sposób finansowania. „Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2006 r., wyraźnie wskazuje na to, że różnica pomiędzy zadaniami własnymi i zadaniami zleconymi nie ma charakteru konwencjonalnego w tym sensie, że wybierając taki a nie inny sposób finansowania wykonania zadania – ustawodawca może dokonywać swobodnego wyboru pomiędzy tymi dwoma kategoriami. Zdaniem Trybunału tym, „co odróżniać ma zadania własne – nawet jeśli ich wykonywanie ma charakter obligatoryjny – od zadań zleconych jest przede wszystkim ich lokalny charakter. Identyfikacja potrzeb zbiorowych jako potrzeb lokalnych ma swe odniesienie zarówno indywidualne, gdy chodzi o potrzeby tylko danej jednostki samorządowej (np. szczególnego rodzaju zadania kulturalne, związane z historią danej wspólnoty), jak i kategorialne odnoszące się do potrzeb zbiorowych uznawanych powszechnie za takie, które wymagają zaspokojenia przez wszystkie samorządy, np. potrzeby z zakresu lokalnej komunikacji zbiorowej, oświaty, gospodarki komunalnej, [...] wśród zadań o charakterze lokalnym większość stanowią zadania, które we współczesnym państwie muszą być w takim lub w innym zakresie przez samorząd wykonywane. Obowiązek wykonywania funkcji zaspokojenia potrzeb lokalnej społeczności na poziomie określonym przez współczesne standardy cywilizacyjne i kulturowe w danym państwie powoduje, że zarówno kreowanie, jak i wykonywanie zadań własnych następuje w Polsce na podstawie i w granicach kompetencji określonych ustawowo. Dlatego też lokalny charakter nie może być uznany za jedyną cechę zadania własnego, pozwalającą je odróżnić od zadań zleconych [...] Zadanie własne to zadanie, które w świetle art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji RP samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, podczas gdy przy zadaniach zleconych mamy do czynienia z przekazywaniem zadań jedynie do wykonania. Z art. 166 ust. 2 Konstytucji RP wynika zatem, że w stosunku do zadań zleconych rola organów lokalnych

⁷⁷ E. Olejniczak-Szawłowska..., s. 9.

⁷⁸ Por. wyrok SN z 17 listopada 2000 r., IIIRN 52/00, OSNAPiUS 2001, nr 12, poz. 405, wyrok SN z 6 kwietnia 2001 r., III RN 88/00, *Myśl Prawnicza* 2001, nr 10, s. 524; Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014 r., s. 153.

srowadza się do funkcji wykonawczych, a nie kreatywnych, ponieważ ustawa określa sposób ich wykonywania. Sposób wykonywania zadań własnych określają organy stanowiące i wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego. One też ponoszą odpowiedzialność polityczną, prawną i finansową za ich wykonywanie⁷⁹. Dlatego też ustawa, która nakłada obligatoryjnie zadania własne „winna być skonstruowana w taki sposób, by w jakimś zakresie pozostawić organom samorządu prawo do decydowania o sposobie jego wykonania. Inaczej straciłoby sens określenie zadanie własne. Niewątpliwie zaś nie można arbitralnie ustanawiać określonego zadania jako własnego „tylko po to, by było ono pokrywane przede wszystkim z dochodów własnych”⁸⁰.

Podsumowując rozważania, należy stwierdzić, że jedynym determinantem rozstrzygającym kwestię zaliczenia określonego zadania do grupy zadań własnych lub zadań zleconych są przepisy prawa materialnego nakładające na jednostkę samorządu terytorialnego obowiązek realizacji określonej sprawy. Podział na zadania własne i zlecone ma podstawę konstytucyjną. Jest instrumentem służącym do realizacji zasady ustrojowej zgodnie z którą samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i przysługuje mu w ramach ustaw istotna część zadań publicznych. Konstytucyjna konstrukcja zadań własnych, służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty, gwarantuje, że strefa zadań publicznych przydzielonych samorządowi jako własne jest nienaruszalna i nie podlega uszczupleniu. Ustawodawca nie może tych zadań własnych – odebrać samorządowi i przekazać administracji rządowej lub innym podmiotom. Gwarancja ta nie dotyczy natomiast sfery zadań zleconych, które podlegają „ruchowi”, które są zadaniami które państwo powierza samorządowi ze względów pragmatycznych w drodze ustawy i traktuje je jako zadania państwowe z określonymi tego konsekwencjami (finansowanie wykonania).

⁷⁹ K 30/04, OTK – a 2006, nr 7, poz. 86; Zob. H. Izdebski..., s. 153-154.

⁸⁰ Ibidem.

Jolanta Laskowska

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku

Plan transportowy jako zadanie administracji samorządowej

Streszczenie

Elementarnym zadaniem stojącym przed organami samorządowymi jest efektywne zarządzanie szerokim zakresem zadań publicznych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty między innymi w obszarze publicznego transportu zbiorowego. Uregulowania wprowadzone ustawą z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 nr 5 poz. 13) zobowiązują administrację samorządową do opracowania i przyjęcia planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Jest to nowy instrument, który w założeniu stanowić ma podstawę efektywnej organizacji i zarządzania w sferze publicznego transportu zbiorowego. Niniejszy artykuł charakteryzuje istotę planów transportowych.

Słowa kluczowe: administracja, plan transportu

Transport Planning as Local Administration's Task

Abstract

The core task of local administration is effective management of wide arrange of public tasks in order to satisfy the collective needs of community, such

as public transport. Regulations introduced in Public Transportation Act of 16 December, 2014 (Dz.U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13) oblige local administration to prepare and accept plan of balanced growth of public transport. It is a new instrument which assumes to be the basis of effective organisation and management of public transport. The presented article characterizes the essence of transport plans.

Keywords: administration, transport plan

Wstęp

Administracja samorządowa zaspokaja potrzeby mieszkańców przez realizowanie zadań publicznych. Podstawą ich wykonywania jest posiadanie własnego mienia, finansów i administracji. Elementarnym zadaniem stojącym przed organami samorządowymi jest efektywne zarządzanie szerokim zakresem zadań publicznych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Jak wynika z ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, do zadań jednostek samorządu terytorialnego zalicza się zadania związane z transportem zbiorowym. Każdy z samorządów na swoim poziomie: gminnym, powiatowym i wojewódzkim ma w tym obszarze do wykonania zadania¹. Zgodnie z art. 7 ust. 1. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy². W szczególności zadania własne obejmują między innymi sprawy lokalnego transportu zbiorowego. Z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.) wynika, że powiat wykonuje zadania ponadgminne w zakresie między innymi: transportu zbiorowego i dróg publicznych. Z kolei art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.) stanowi, że samorząd województwa ma obowiązek wykonywania zadań o charakterze wojewódzkim w zakresie między innymi transportu zbiorowego i dróg publicznych.

¹ Szerzej A. Brzeziński, M. Roszkowski, *Plan transportowy – proces przygotowania, cel i zakres w ocenie ekspertów*, [w:] *I Forum Transportu aglomeracyjnego „Plan transportowy w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym”*, Warszawa 2009, s. 27.

² Szerzej: A. Chyba, W. Starowicz, *Kształtowanie systemu obsługi pasażerskiej regionu*, [w:] *Nowoczesne metody zarządzania transportem zbiorowym*, Kraków 2001, s. 35–36.

Z przytoczonych zapisów wynika, że województwo jest organizatorem transportu kolejowego i drogowego o znaczeniu wojewódzkim. Powiat jest organizatorem transportu zbiorowego pozamiejskiego. Gminy oraz struktury międzygminne reprezentują najczęściej organizatora miejskiej komunikacji zbiorowej³.

Zaspokajanie potrzeb transportowych użytkowników transportu jest związane ze stałym doskonaleniem działalności transportowej. Przemieszczanie osób odbywa się w warunkach ciągłego dążenia do podwyższania sprawności ekonomicznej i funkcjonalnej transportu. Podwyższanie sprawności ekonomicznej jest związane z dążeniem do maksymalizacji korzyści z wykonywanej działalności transportowej, natomiast pojęcie „sprawność funkcjonalna” obejmuje różnorodne działania modernizacyjne, technologiczne, organizacyjne i prawne zmierzające do najsprawniejszego przemieszczania pasażerów⁴.

Specyfika transportu, a szczególnie transportu pasażerskiego, oraz jego znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania i rozwoju społecznego, a także gospodarczego powoduje, że nawet w ustabilizowanych gospodarkach rynkowych państwo z reguły nie poprzestaje na określaniu ram funkcjonowania rynku transportowego, ale – wręcz przeciwnie – włącza się mniej lub bardziej efektywnie w kształtowanie tego rynku⁵.

Istota ustawy o publicznym transporcie zbiorowym

Potrzeba uchwalenia ustawy, która stanowiłaby podstawę do poprawy efektywności funkcjonowania transportu publicznego odpowiadającego potrzebom pasażerów, istniała od dawna. Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. z 2011 r. Nr 5 poz. 13) określiła nowe formalno-prawne ramy jego funkcjonowania⁶. Nowa ustawa reguluje nie tylko transport drogowy. Istotne jest, że obejmuje ona regulacjami przewozy pasażerskie wy-

³ T. Bartosiński, *Cel i zakres ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, [w:] *I forum transportu aglomeracyjnego „Plan transportowy w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym”*, Warszawa 2009, s. 4.

⁴ S. Szwankowski, *Współzależności funkcjonowania składników lądowo-morskich łańcuchów transportowych*, Gdańsk 1994, s. 9.

⁵ E. Menes, *Nowe podejście do problemu pozamiejskiego transportu publicznego*, *Problemy Ekonomiki Transportu* 2001, nr 3/4, s. 19.

⁶ O. Wyszomirski, *Kształtowanie funkcjonowania i rozwoju regionalnego pasażerskiego transportu drogowego w świetle ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, [w:] *Pasażerski transport regionalny – współczesne wyzwania*, E. Załoga (red.), Szczecin 2012, s. 176.

konywane wszystkimi gałęziami transportu, uważane za konieczne ze względów społecznych, ale nierentowne⁷. Zasadnicza zmiana w sposobie funkcjonowania transportu publicznego polega na wprowadzeniu regularnego przewozu osób wykonywanego w ramach publicznego transportu zbiorowego, którego zorganizowanie będzie należało do zadań organizatora oraz na zasadach rynkowych⁸. Należy podkreślić, że docelowy model funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, będzie w pełni realizowany po 31 grudnia 2016 r.

Uregulowania wprowadzone ustawą stanowią duże wyzwanie dla jednostek samorządu terytorialnego, które w okresie przejściowym będą stosować zasady dotychczasowe, a jednocześnie wdrażać przepisy ustawy o publicznym transporcie drogowym⁹.

Ustawa po raz pierwszy wprowadza pojęcia „organizator publicznego transportu zbiorowego” oraz „operator publicznego transportu zbiorowego”. Operatorem jest samorządowy zakład budżetowy lub przedsiębiorca uprawniony do świadczenia usług przewozowych na podstawie zawartej z organizatorem umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego (art. 4 ust. 1 pkt 8). Natomiast organizatorem w świetle ustawy jest właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniający funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym terytorium (art. 4 ust. 1 pkt 9). Do podstawowych zadań organizatora należą trzy obszary tematyczne wskazane w art. 8 ustawy¹⁰. Należą do nich¹¹:

- 1) planowanie rozwoju,
- 2) organizowanie,
- 3) zarządzanie publicznym transportem zbiorowym.

Za realizację tych zadań odpowiadają organy wykonawcze jednostki samorządu terytorialnego lub ich związków, w powiecie starosta, a w województwie marszałek województwa.

⁷ A. Mężyk, *Szanse rozwoju pasażerskiego transportu kolejowego w Polsce w świetle ustawy o publicznym transporcie zbiorowym*, [w:] *Pasażerski transport regionalny – współczesne wyzwania*, E. Załoga (red.), Szczecin 2012, s. 145.

⁸ http://www.igkm.pl/site/publikacje/prawo/polska/px_projekt_2916uzasadnienie_24.03.2010.pdf (dostęp: 27 grudnia 2014 r.).

⁹ *Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań przez samorządy terytorialne w zakresie organizowania regionalnych przewozów autobusowych*, Departament Komunikacji i Systemów Transportowych, KKT-4101-02/2010 Nr ewid.: 57/2011/P/10/062/KKT, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2011.

¹⁰ Szerzej: <http://www.wspolnota.org.pl/wyslanewiadomosci/index/13791,organizowanie-transportu-zbiorowego> (dostęp: 27 grudnia 2014 r.).

¹¹ Zob. J. Klatka, *Właściwość i kompetencje organizatora publicznego transportu zbiorowego*, Komunikacja Publiczna 2011, nr 1, s. 22–23.

Jednostka samorządu terytorialnego, w związku z wykonywaniem zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego, jest zobowiązana do opracowania i przyjęcia planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, mającego rangę aktu prawa miejscowego¹². Ustawa nie przewiduje jednak sankcji za brak planu. Motywacją powinno być jednak to, że bez nich organizatorzy są ograniczeni w możliwościach organizacji publicznego transportu zbiorowego w zakresie kontraktowania usług o charakterze użyteczności publicznej oraz możliwości wypłaty rekompensat dla operatorów¹³. Jest to nowy instrument jednostek samorządu terytorialnego, który w założeniu ma stanowić podstawę efektywnej organizacji i zarządzania w sferze publicznego transportu zbiorowego¹⁴.

Cel i zakres planu transportowego¹⁵

Do zadań organizatora w zakresie planowania rozwoju transportu zalicza się¹⁶: opracowywanie i aktualizowanie planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego oraz zgłaszanie staroście lub marszałkowi niezaspokojonych potrzeb transportowych przez gminę liczącą mniej niż 50 tys. osób.

Jednostka samorządu terytorialnego, w związku z wykonywaniem wyżej wskazanych zadań, jest zobowiązana do opracowania i przyjęcia planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, mającego właściwości aktu prawa miejscowego.

¹² http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/475963,ustawa_o_publicznym_transporcie_zbiorowym_swiadczenie_uslug_przewozowych.html#ixzz2rQhXK3Lg (dostęp: 27 grudnia 2014 r.).

¹³ Por. Ł. Oleszczuk, *Ocena uchwalonych planów transportowych jednostek samorządowych w świetle zapisów ustawowych*, [w:] *Wydajność systemów transportowych*, A. Krych, J. Rychlewski (red.), Poznań-Rychnówko 2013, s. 137.

¹⁴ Szerzej B. Grad, E. Ferencztajn-Galarados, *Dylematy zrównoważonego rozwoju zbiorowego transportu publicznego na przykładzie Radomia*, <http://przeglad-its.pl/2013/03/19/dylematy-zrownowazonego-rozwoju-zbiorowego-transportu-publicznego-na-przykladzie-radomia/> (dostęp: 28 grudnia 2014 r.).

¹⁵ Plan transportowy ma być uchwalony, jedynie gdy przewozy będą miały status przewozów użyteczności publicznej. Ten status mają przewozy, które stanowią powszechnie dostępne usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na swoim obszarze.

¹⁶ *Publiczny transport zbiorowy, wzory dokumentów*, <http://www.profinfo.pl/p,,51114.html> (dostęp: 28 grudnia 2014 r.).

Plan transportowy jest instrumentem służącym bardziej efektywnemu zarządzaniu regulowanym rynkiem przewozów pasażerskich objętych planem i usługami świadczonymi na tym rynku, a także dokumentem umożliwiającym lepsze dostosowanie oferty przewozowej do popytu na usługi¹⁷. Należy przyjąć, że celem nadrzędnym stawianym przed planem jest ukształtowanie zrównoważonej polityki transportowej na obszarze funkcjonowania operatora, tak aby:

- 1) transport spełniał oczekiwania społeczne dotyczące zapewnienia powszechnej dostępności usług transportowych,
- 2) usługa przewozowa realizowana była przez różne środki transportu,
- 3) promowane były przyjazne dla środowiska i wyposażone w nowoczesne rozwiązania techniczne środki transportu.

Kształtowanie polityki publicznego transportu zbiorowego następuje przy uwzględnieniu trzech czynników¹⁸:

- 1) zasad konkurencji regulowanej, o której mowa w rozporządzeniu (WE) nr 1370/2007¹⁹;
- 2) zasad określonych w ustawie;
- 3) potrzeb zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego.

Przy tworzeniu planu transportowego należy uwzględnić między innymi stan zagospodarowania przestrzennego oraz sytuację społeczno-gospodarczą danego obszaru, a także wpływ transportu na środowisko. Należy również wziąć pod uwagę zasady zrównoważonego rozwoju transportu publicznego, w szczególności potrzeby osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej zdolności ruchowej, jak również potrzeby wynikające z kierunku polityki państwa w zakresie linii komunikacyjnych w międzywojewódzkich i międzynarodowych przewozach pasażerskich²⁰. Rozstrzygającym kryterium w zakresie przygotowania planu jest liczba mieszkańców. Dokładne regulacje planu transportowego zostały zawarte w art. 9–14 ustawy. Ponadto szczegółowy zakres planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego został określony w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 maja 2011 r. (Dz.U. Nr 117, poz. 684) w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównowa-

¹⁷ <http://www.transport.gov.pl/2-482be1a920074-1795054.htm> (dostęp: 29 grudnia 2014 r.).

¹⁸ <http://www.net4lawyer.com/openlaw/wikka.php?wakka=PlanZrownowazonegoRozwojuPublicznegoTransportuZbiorowego> (dostęp: 29 grudnia 2014 r.).

¹⁹ Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.U. UE L z dnia 3 grudnia 2007 r.).

²⁰ <http://iskb.infor.pl/gospodarka-samorzad/porady/126515,Samorzady-otrzymaly-nowe-zadania-z-zakresu-transportu-publicznego.html?a=081aa76c98badff53e8d1cfe5000d81f> (dostęp: 28 grudnia 2014 r.).

żonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Plan powinien się składać z części tekstowej i graficznej. Do najistotniejszych elementów tekstowej części planu transportowego należy zaliczyć²¹: sieć komunikacyjną, na której jest planowane wykonywanie przewozów o charakterze użyteczności publicznej, ocenę i prognozy potrzeb przewozowych oraz przewidywane finansowanie usług przewozowych. Oprócz tego należy wskazać priorytety dotyczące wyboru rodzaju środków transportu, zasady organizacji rynku przewozów, standard usług przewozowych w przewozach o charakterze użyteczności publicznej oraz system informacji dla pasażera. Zasady organizacji rynku przewozów powinny uwzględniać przewidywany tryb wyboru operatora publicznego transportu zbiorowego.

Zgodnie z zapisami ustawy operator może zostać wybrany w trybie:

- 1) przetargu nieograniczonego zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, Nr 161, poz. 1078 i Nr 182, poz. 1228);
- 2) bezprzetargowym, tzw. podmiot wewnętrzny powołany do **świadczenia** usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, w rozumieniu zapisów rozporządzenia (WE) nr 1370/2007.

Część graficzna planu transportowego powinna zawierać rysunek przedstawiający sieć komunikacyjną w granicach obszaru, na którym ma się odbywać przewóz o charakterze użyteczności publicznej.

Katalog części składowych planu transportowego nie jest zamknięty. Dlatego każdy organizator może dodać inne elementy, które na jego terenie działania mogą być konieczne, jak np. granice stref miasta dostępnych jedynie dla ekologicznych pojazdów transportu publicznego ze względu na potrzeby ochrony środowiska.

Przy tworzeniu planu transportowego konieczne jest wykorzystanie danych pochodzących z różnego rodzaju badań, do których należą między innymi²²:

- 1) kompleksowe badania ruchu,
- 2) badania funkcjonowania komunikacji zbiorowej,
- 3) badania napełnień w pojazdach komunikacji zbiorowej,
- 4) badania struktury biletowej,
- 5) badania marketingowe.

Należy podkreślić, że ustawa daje możliwość wpływania społeczności lokalnej na ostateczny kształt planu transportowego. Ustawodawca, podobnie jak

²¹ http://samorzad.infor.pl/temat_dnia/artykuly/475963,ustawa_o_publicznym_transporcie_zbiorowym_swadczenie_uslug_przewozowych.html (dostęp: 29 grudnia 2014 r.).

²² <http://www.planytransportowe.pl/index.php/oferta> (dostęp: 29 grudnia 2014 r.).

przy procedurze tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przewiduje proces konsultacji społecznych.

Zgodnie z art. 10 ustawy informację o opracowanym projekcie planu transportowego ogłasza się w miejscowej prasie, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w sposób zwyczajowo przyjęty. Wskazane jest również miejsce wyłożenia projektu planu transportowego oraz forma, miejsce i termin składania opinii dotyczących tego projektu, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Warto, oprócz ogłoszenia w lokalnej prasie i zamieszczenia online na BIP i na stronie internetowej jednostki samorządu terytorialnego, wywiesić także ogłoszenie na tablicy w urzędzie oraz ustanowić dyżur w urzędzie lub zarządzie transportu celem przyjmowania uwag do planu na piśmie. Może to być sekretariat lub kancelaria podawcza danej jednostki. Pomocne mogą być gotowe formularze opracowane w jednostce. Organizator rozpatruje opinie, a w przypadku uznania za zasadne wniosków w nich zawartych w projekcie planu transportowego dokonywane są zmiany²³.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym przewiduje uwzględnienie w planie transportowym wpływu jego ustaleń na środowisko. Również w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy pożądane standardy i wysoka jakość przewozów oznaczają stosowanie rozwiązań i środków transportu przyjaznych dla środowiska.

Projekt planu transportowego trzeba także poddać weryfikacji pod względem zgodności z takimi dokumentami, jak²⁴:

- 1) Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju,
- 2) plan przestrzennego zagospodarowania województwa,
- 3) dokumenty planistyczne gmin,
- 4) plany transportowe wyższego rzędu.

Kompleksowe zestawienie zakresu zadań organizatora w obszarze planowania rozwoju transportu przedstawia tabela 1.

²³ <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/nowa-ustawa-o-publicznym-transporcie-zbiorowym> (dostęp: 29 grudnia 2014 r.).

²⁴ <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/plan-transportowy/> (dostęp: 29 grudnia 2014 r.).

Tabela 1. Zadania organizatora w zakresie planowania rozwoju transportu

L.p.	Numer artykułu zadania głównego	Opis zadania głównego	Numer artykułu zadania szczegółowego	Opis zadania szczegółowego
1.	9–14	Opracowywanie i aktualizowanie planów zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego	art. 10 ust. 1	ogłaszanie informacji o opracowanym projekcie planu transportowego
			art. 10 ust. 2	rozpatrywanie opinii dotyczących projektu planu transportowego
			art. 13 ust. 1 pkt 1 art. 13 ust. 2 pkt 1 art. 13 ust. 3	uzgadnianie projektu planu transportowego
			art. 13 ust. 1 pkt 2 art. 13 ust. 2 pkt 2	zaopiniowanie projektu planu transportowego
			art. 13 ust. 5	ogłaszanie i podawanie planu transportowego do publicznej wiadomości
2.	13 ust. 4	Zgłaszanie staroście lub marszałkowi niezaspokojonych potrzeb transportowych przez gminę liczącą mniej niż 50.000 osób	.	

Źródło: Opracowanie na podstawie Ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. (Dz.U. z 2011 nr 5 poz. 13).

Zasadniczą cechą planu transportowego jest to, że obligatoryjnie muszą być ujęte w nim linie komunikacyjne, na których będą wykonywane przewozy o charakterze użyteczności publicznej. Plan powinien zawierać także rozwiązania zarządcze, w tym propozycję instytucjonalnej koncepcji organizatora w regionie. Brak wcześniejszych doświadczeń w tym zakresie stanowi kwestię istotną do rozstrzygnięcia. Z punktu widzenia sposobu i efektywności wykonywania funkcji regulacyjnych ważne znaczenie ma wybór struktury organizacyjnej²⁵. Bez względu na formę organizacyjną w centrum uwagi będą sprawy związane z organizacją i zarządzaniem publicznym transportem zbiorowym w regionach²⁶. Aby skutecznie wykonywać powierzone zadania, specjalistycznym podmiot powołany z ramienia samorządu wojewódzkiego organizator po-

²⁵ Ekspertyza „Koncepcja rozwoju transportu publicznego w miastach” W. Starowicz, wykonana na zlecenie Dyrektora Departamentu Polityki Transportowej i Spraw Międzynarodowych w Ministerstwie Infrastruktury z dnia 30 września 2010 r., Kraków 2010, s. 52–53.

²⁶ B. Grad, *Koncepcja rozwiązań organizacyjno-zarządczych regionalnym transportem publicznym i jej uwarunkowania*, Transport i Komunikacja 2010, nr 1, s. 56.

winien zostać wyposażony w odpowiednie zasoby ludzkie, rzeczowe oraz finansowe.

Podsumowanie

Plany transportowe na trwałe zostały wprowadzone do polskiego systemu i zaczynają kształtować rynek przewozów pasażerskich. Ich specyfika pozwala na porównanie do planów zagospodarowania przestrzennego, których nie można pominąć przy przygotowaniu jakiegokolwiek inwestycji. Podobnie jest z planami transportowymi w odniesieniu do kształtowania systemu transportowego. Podkreślić należy, że nie objętość planu transportowego **świadczy** o jego jakości, lecz realność, praktyczność i możliwość wprowadzenia jego zapisów w **życie**. Dobry plan to taki, który zawiera ustalenia zapewniające funkcjonowanie transportu z jak największą korzyścią dla mieszkańców i przyczynia się do uporządkowania systemu, zwłaszcza w obszarach działalności dużej liczby przewoźników.

Ustawa o publicznym transporcie pozostawia organizatorowi dowolność w zakresie kształtowania oferty przewozowej za pomocą planu transportowego. Ogólne zapisy dotyczące standardów świadczonych usług oraz zastosowanie otwartego katalogu elementów przewidzianych do objęcia planem umożliwiają wprowadzenie takich ustaleń, które organizator uzna za niezbędne do zrealizowania²⁷.

W celu zapewnienia możliwości realnej konkurencji transportu kolejowego z indywidualnymi środkami transportu konieczne jest planowanie i wdrażanie atrakcyjnej oferty przewozowej. Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym nie reguluje jednak w wystarczająco precyzyjny sposób zakresu ustaleń planów transportowych, w związku z czym sporządzone opracowania charakteryzują się zróżnicowanym zakresem merytorycznym oraz jakością przyjętych rozwiązań.

Istotne jest jednak, że ustawa porządkuje prawa i obowiązki przewoźników oraz reguluje ich współpracę z samorządami. Nałożenie na organizatora transportu obowiązkowych zadań w zakresie organizacji i zarządzania stwarza jakościowo nową sytuację w obsłudze komunikacyjnej regionów²⁸. Organizator transportu został wyposażony w narzędzie do tworzenia efektywnego publicznego transportu zbiorowego.

²⁷ <http://ikar.wz.uw.edu.pl/numery/24/pdf/90.pdf> (dostęp: 29 grudnia 2014 r.).

²⁸ O. Wyszomirski, op.cit. s. 180.

Prawidłowe funkcjonowanie determinowane będzie głównie przez efektywność działań jednostki samorządu terytorialnego i zapewnienie adekwatnych do potrzeb środków finansowych. Samorząd jako organizator publicznego transportu zbiorowego powinien wybrać optymalną formę instytucjonalną, która będzie gwarantem właściwej realizacji zadań. Brak doświadczeń w tym obszarze powoduje, że rzeczywiste efekty funkcjonowania tych podmiotów poznamy dopiero w przyszłości, gdy koncepcje zawarte w zrównoważonych planach transportowych zostaną wdrożone w praktyce.

Wśród najistotniejszych korzyści dla pasażerów można wyróżnić:

- 1) lepszą koordynację rozkładów jazdy poszczególnych przewoźników,
- 2) kompleksowy system informacyjny,
- 3) poprawę standardów obsługi przez lepsze wykorzystanie istniejącego potencjału przewoźników.

Do korzyści dla administracji samorządowej można zaliczyć:

- 1) poprawę wpływu i kontroli nad publicznym transportem zbiorowym;
- 2) uzyskanie bezpośredniego wpływu na funkcjonowanie transportu zbiorowego na danym obszarze;
- 3) potencjalną obniżkę środków finansowych przeznaczonych na transport zbiorowy, wynikającą głównie z racjonalizacji przewozów.

Dla przewoźników korzyści to przede wszystkim:

- 1) ustabilizowanie sytuacji na rynku przewozowym przez wprowadzenie zasad zdrowej konkurencji,
- 2) zawieranie kontraktów na obsługę poszczególnych linii gwarantujące przewoźnikom zwrot kosztów ponoszonych w ramach obowiązku służby publicznej²⁹.

²⁹ Obowiązek służby publicznej (*public service obligation*) oznacza zobowiązanie, którego przedsiębiorstwo nie przyjęłoby w ogóle, nie prowadziłoby na dużą skalę lub na tych samych warunkach, jeśli brałoby pod uwagę wyłącznie własne interesy ekonomiczne.

Małgorzata Cilak, Krzysztof Czarnecki

Uniwersytet Mikołaja Kopernika

Katedra Prawa Budżetowego i Finansów Samorządu Terytorialnego

Budowa infrastruktury przez samorzady a pomoc publiczna

Streszczenie

Budowa infrastruktury przez władze publiczne uznawana jest za ich obowiązek, wynikający z konieczności zapewnienia mieszkańcom odpowiedniego dostępu do dóbr i usług publicznych. Realizowane inwestycje mogą mieć charakter strategiczny i być istotne dla rozwoju kraju lub regionu. Zasadniczo inwestycje w infrastrukturę są traktowane jako ogólne środki interwencji państwa, niestanowiące pomocy publicznej. W ostatnich latach coraz częściej pojawiają się jednak wątpliwości co do kwalifikacji niektórych inwestycji publicznych w infrastrukturę jako ogólnych środków interwencji. Artykuł poświęcony jest wpływowi przepisów o pomocy publicznej na możliwości finansowania budowy infrastruktury przez samorzady. Postawiono w nim pytanie o granicę między pomocą publiczną a ogólnymi środkami interwencji, a także o skutki stosowania przepisów o pomocy publicznej do budowy infrastruktury przez samorzady.

Słowa kluczowe: samorząd, pomoc publiczna, inwestycje publiczne, ogólne środki interwencji

Construction of infrastructure by local governments and state aid

Abstract

Construction of infrastructure by public authorities is considered as their duty, resulting from the need to ensure that citizens have adequate access to public goods and services. The investments may be strategic and be relevant to the development of the country or region. Investment in infrastructure is generally regarded as a general measures of intervention, that do not constitute state aid. In recent years, more and more often, however, they are doubts about the qualification of some public investment in infrastructure as a general measures of intervention. The article considers the impact of the rules on state aid for the possibility of financing the construction of infrastructure by local governments. Question is about the boundary between public aid and the general means of intervention, as well as the effects of application of the rules on state aid for the construction of infrastructure by local governments.

Keywords: self-government unit, state aid, public infrastructure investments, general measures

Uwagi wstępne

Infrastruktura budowana i utrzymywana przez jednostki samorządu terytorialnego stanowi ważny czynnik rozwoju lokalnego i regionalnego. Jej budowa i utrzymanie należą do obowiązków związanych z realizacją zadań publicznych. Inwestycje polegające na tworzeniu infrastruktury, w których realizację mogą być zaangażowane jednostki samorządu terytorialnego, obejmują wiele różnych dziedzin, takich jak budowa dróg, budowa sieci kanalizacyjnych, przesyłu gazu, ciepła, wody, prądu, budowa elektrowni, lotnisk, portów, obiektów turystycznych, rekreacyjnych, mieszkań socjalnych i komunalnych, szpitali, szkół i innych obiektów użyteczności publicznej.

W wielu przypadkach jednostka samorządu terytorialnego planująca budowę infrastruktury zetknie się z problemem pomocy publicznej. Pomoc publiczna polega na przyznaniu przedsiębiorstwu ze środków publicznych korzyści, której nie byłoby ono w stanie uzyskać w normalnych warunkach rynkowych.

Korzyść ta może mieć formę bezpośrednich przysporzeń lub zmniejszenia obciążeń po stronie przedsiębiorstwa.

Kwalifikacja środka jako pomoc publiczna lub jako niestanowiący pomocy publicznej ogólny środek interwencji ma znaczenie zarówno gospodarcze, jak i polityczne. Zakres ogólnych środków interwencji wyznacza zarazem zakres swobody działania i kompetencji państwa w sprawach gospodarczych. Kwalifikacja środków jako pomoc publiczna oznacza natomiast poddanie ich kontroli Komisji Europejskiej (KE) i bezwzględną konieczność ich zgodności z przepisami o pomocy publicznej¹.

W związku z powyższym pojawia się pytanie, czy budowa infrastruktury przez samorzządy może się wiązać z udzielaniem pomocy publicznej, czy też stanowi ogólny środek interwencji związany z realizacją zadań publicznych, wynikający z obowiązków określonych w Konstytucji i ustawach. Czy jednostka samorzządu terytorialnego miałaby prawo realizować inwestycję (która jako inwestycja ze środków publicznych musi być realizowana w celu publicznym), w przypadku gdyby działanie to okazało się niezgodne z przepisami o pomocy publicznej?

Ogólna charakterystyka pomocy publicznej w świetle art. 107 ust. 1 TFUE

Pomoc publiczna z punktu widzenia systematyki prawa stanowi element prawa konkurencji, które dotyczy relacji między przedsiębiorstwami, w tym wpływu władz publicznych państw członkowskich na konkurencję². Zasadniczym celem kontroli pomocy publicznej na poziomie UE jest ochrona konkurencji między przedsiębiorstwami i zapewnienie im równych i niedyskryminujących warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Organem właściwym dla kontroli udzielania pomocy publicznej jest Komisja Europejska. Państwa członkowskie zobowiązane są do zgłaszania Komisji wszelkich planów udzielenia pomocy publicznej i nierealizowania ich przed wydaniem przez Komisję decyzji zezwalającej na wprowadzenie ich w życie (lub uznania ich za niestanowiące pomocy publicznej).

¹ A. Nykiel-Mateo, *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2009, s. 18.

² I. Postuła, A. Werner, *Prawo pomocy publicznej*, Warszawa 2008, s. 25.

Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³, aby środek mógł być uznany za pomoc publiczną, powinien łącznie spełniać przesłanki wynikające z tego przepisu:

- 1) pochodzić od państwa lub z zasobów państwowych,
- 2) być selektywny,
- 3) zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem,
- 4) wywierać wpływ na wewnątrzspółnotową wymianę handlową.

Pochodzenie od państwa lub z zasobów państwowych obejmuje środki pochodzące zarówno z budżetu państwa, jak i z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Obejmuje ono również środki pochodzące z budżetu UE, którymi dysponują państwa członkowskie (np. fundusze strukturalne, Fundusz Spójności), co ma niebagatelne znaczenie w kontekście inwestycji samorządowych realizowanych często w ramach programów operacyjnych.

Kolejną przesłanką jest zakłócenie konkurencji, zarówno rzeczywiste, jak i potencjalne. Oznacza ono zmianę sytuacji przedsiębiorstw na danym rynku wskutek udzielenia jednemu lub niektórym z nich pomocy⁴. Aby przesłanka ta była spełniona, dane przedsiębiorstwo musi działać na rynku otwartym na konkurencję. W przypadku udzielania pomocy publicznej przez samorządy może to być jedno z istotnych kryteriów, ponieważ w niektórych przypadkach rynki, na których działają przedsiębiorstwa samorządowe, są rynkami, na których występuje monopol naturalny i w związku z tym udzielanie wsparcia przedsiębiorstwom nie będzie zakłócało konkurencji, a w konsekwencji nie będzie stanowiło pomocy publicznej⁵.

Istotą selektywności jest ograniczenie zastosowania środka mogącego stanowić pomoc publiczną tylko do jednego (lub większej liczby) wybranych podmiotów lub gałęzi produkcji. Środek nie jest zatem dostępny dla wszystkich podmiotów na równych zasadach⁶. W przypadku gdy inwestycja jest realizowana przez konkretne przedsiębiorstwo (np. spółkę państwową czy samorządową), kryterium to z reguły jest spełnione⁷.

Przesłanka wpływu na wewnątrzspółnotową wymianę handlową jest spełniona, gdy beneficjent środka konkuruje na danym rynku z przedsiębiorstwami z innych krajów UE. Nie jest istotny fakt, że prowadzi on działalność o zasięgu lokalnym, ani to, że udzielone wsparcie jest niewielkich rozmiarów. KE

³ Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/2 z późn. zm., dalej: TFUE.

⁴ I. Postuła, A. Werner, op.cit., s. 80.

⁵ A. Radzimowska, *Pomoc publiczna w finansowaniu gospodarki komunalnej*, Prawo Pomocy Publicznej 2008, nr 1(06), s. 3 i n.

⁶ P. Marquardt, *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorców*, Warszawa 2007, s. 44.

⁷ Np. decyzja w sprawie pomocy państwa SA.34235 (2012/N) z dnia 5 lutego 2013 r. – Polska, gazociąg Rembelszczyzna-Gustorzyn (etap III).

w wielu przypadkach uznaje, że spełnienie tego kryterium jest wysoce prawdopodobne, co jest równoznaczne z uznaniem go za spełnione⁸.

Ponadto istotnym kryterium, które można wyodrębnić w oparciu o art. 107 ust. 1 TFUE, jest korzyść, którą w wyniku udzielenia pomocy publicznej otrzymuje przedsiębiorstwo, a której nie mogłoby ono uzyskać w normalnych warunkach rynkowych. Dopóki przedsiębiorstwo nie otrzymuje takiej nieuzasadnionej korzyści, nie można zakwalifikować środka jako stanowiącego pomoc publiczną⁹.

Istotne znaczenie dla oceny, czy dany środek stanowi pomoc publiczną, ma ustalenie, czy jego beneficjentem jest przedsiębiorstwo w rozumieniu prawa UE. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) przedsiębiorstwem jest każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą polegającą na oferowaniu dóbr bądź usług na danym rynku. Nie ma znaczenia struktura własnościowa podmiotu ani to, czy działalność jest prowadzona w celach komercyjnyh¹⁰. Fakt prowadzenia działalności gospodarczej skutkuje uznaniem beneficjenta środka za przedsiębiorstwo, a środek – za mogący potencjalnie stanowić pomoc publiczną. Okoliczność, że pomocą publiczną może być środek skierowany do podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, wydaje się potwierdzać pogląd o ochronie konkurencji, która odbywać się może tylko pomiędzy podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą, jako głównym celem kontroli pomocy publicznej.

Problem stosowania przepisów o pomocy publicznej do budowy infrastruktury przez władze publiczne

Zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE Komisja jest uprawniona do badania, czy stosowane przez państwo środki stanowią pomoc publiczną. Kompetencja KE nie obejmuje jednak co do zasady badania pod kątem pomocy publicznej inwestycji państw członkowskich w budowę infrastruktury. Stanowią one bowiem tzw. ogólne środki interwencji państwa, tzn. środki o charakterze systemowym, powszechnym i ogólnospołecznym. Nie uprzywilejowują one tylko niektórych

⁸ P. Marquardt, op.cit., s. 51 i n.

⁹ A. Nykiel-Mateo, op.cit., s. 45 i n.

¹⁰ Zob. np. wyrok TSUE z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawie C-49/07 MOTOE.

przedsiębiorstw czy gałęzi gospodarki i ze swojej natury nie skutkują zakłóceniem konkurencji na rynku krajowym¹¹.

Za działania o charakterze ogólnych środków interwencji uznawano zwłaszcza takie działania, jak: budowa dróg, mostów, ulic, tuneli, wiaduktów itp. infrastruktury dostępnej dla wszystkich użytkowników. Wskazywano zarazem, że uznanie danego działania za ogólny środek interwencji lub za pomoc publiczną zależy po pierwsze od rodzaju infrastruktury, której dotyczy, a po drugie od zakresu interwencji w danym państwie. Przykładowo, jeżeli w konkretnym państwie pewne elementy infrastruktury były zazwyczaj dostarczane przez państwo, to stanowiły one ogólny środek interwencji, a jeżeli stanowiły wykroczenie poza typowe działanie państwa, np. budowa dróg na prywatnych terenach przemysłowych, to mogły stanowić pomoc publiczną¹².

W rzeczywistości jednak określenie, czy w danym przypadku działanie państwa stanowi ogólny środek interwencji, czy też stanowi pomoc publiczną, nie zawsze było oczywiste. Mimo że budowa infrastruktury zasadniczo nie podlegała badaniu przez Komisję, państwa członkowskie niekiedy mimo wszystko zgłaszały projekty w tym zakresie Komisji w celu uzyskania pewności prawnej.

Analiza decyzji wydawanych w tego typu sprawach przez Komisję wskazuje, że w budowie infrastruktury istnieje możliwość wystąpienia pomocy publicznej na kilku poziomach, m.in.¹³:

- 1) na poziomie podmiotów będących właścicielami lub zarządcami infrastruktury czy gruntu publicznego,
- 2) na poziomie użytkowników infrastruktury.

Na poziomie użytkowników infrastruktury Komisja nie dopatrywała się pomocy publicznej, jeżeli infrastruktura była dostępna dla wszystkich użytkowników na takich samych warunkach, np. według cen rynkowych¹⁴.

Na poziomie podmiotów będących właścicielami lub zarządcami infrastruktury mogło zostać spełnione kryterium selektywności, w sytuacji gdy władza publiczna powierzała realizację inwestycji infrastrukturalnej lub zarządzanie

¹¹ A. Nykiel-Mateo, op.cit., s. 160 i n. Autorka wskazuje m.in., że typowym przykładem ogólnego środka interwencji są inwestycje w infrastrukturę służącą ogółowi przedsiębiorstw, zwłaszcza taką, której zapewnienie należy do zadań organów publicznych.

¹² Ibidem, s. 116

¹³ Zob. decyzje KE: z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie N 110/2008 (*JadeWeserPort*) oraz z dnia 10 lipca 2007 r. w sprawie nr N 510/2005 (Polska, zwolnienie infrastruktury portowej z opodatkowania).

¹⁴ Zapewnienie równego dostępu dla wszystkich zainteresowanych podmiotów rozciągać się może także na inne działania. Przykładowo w przypadku sprzedaży gruntów przez władze publiczne powinna ona zostać dokonana zgodnie z wytycznymi Komisji zawartymi w komunikacie w sprawie elementów pomocy państwa w sprzedaży gruntów i budynków przez władze publiczne (Dz.Urz. UE z dnia 10 lipca 1997 r. Nr C 209).

infrastrukturą wybranemu podmiotowi, np. przedsiębiorstwu publicznemu. Podmiot taki mógłby bowiem zostać uznany za uprzywilejowany względem swoich konkurentów. Komisja uznaje zatem, że wybór wykonawcy inwestycji w drodze przetargu publicznego zapewniającego wszystkim zainteresowanym przedsiębiorstwom równe warunki uczestnictwa wyklucza zaistnienie na tym poziomie pomocy publicznej¹⁵. Jeżeli zawierana jest umowa koncesji, istotne jest odpowiednie skonstruowanie tej umowy, aby zapobiec nieuzasadnionym korzyściom dla koncesjonariusza¹⁶.

Na poziomie właściciela lub zarządcy infrastruktury występuje ponadto istotna kwestia, związana z uznaniem go za przedsiębiorstwo w rozumieniu prawa UE. W tej kwestii można zauważyć ewolucję stanowiska Komisji oraz Trybunału Sprawiedliwości UE. W wytycznych dotyczących finansowania portów lotniczych z 1994 r.¹⁷ Komisja prezentowała stanowisko, zgodnie z którym inwestycje publiczne w infrastrukturę portów lotniczych, autostrad, mostów itp. mieściły się w ramach ogólnych środków polityki gospodarczej, o ile wynikały z potrzeby państwa rozwoju infrastruktury czy też stanowiły element jego polityki transportowej lub ochrony środowiska. Budowa infrastruktury, niestanowiąca pomocy publicznej, była odróżniana od jej późniejszej eksploatacji, która mogła już się wiązać z udzielaniem pomocy publicznej. W decyzji dotyczącej budowy autostrady przez koncesjonariusza (Grecja)¹⁸ Komisja nie dopatrzyła się pomocy publicznej, a w decyzji dotyczącej budowy portu na rzece Jade (Niemcy)¹⁹ nie zajęła jednoznacznego stanowiska, uznając, że nawet jeżeli środek stanowi pomoc publiczną, jest to niewątpliwie pomoc zgodna z rynkiem wewnętrznym.

W kolejnych wytycznych dotyczących finansowania portów lotniczych z 2005 r.²⁰ KE uznała, że porty lotnicze mogą być przedsiębiorstwami, o ile

¹⁵ M.in. decyzja w sprawie *JadeWeserPort* oraz decyzja w sprawie nr N 565/2007 z dnia 30 stycznia 2008 r.

¹⁶ W sprawie *JadeWeserPort* w odniesieniu do poziomu koncesjonariusza KE uznała, że wyłonienie go w otwartej procedurze przetargowej wyklucza możliwość zaistnienia pomocy publicznej. Ponadto konstrukcja umowy koncesji uniemożliwiała nadmierne finansowanie ze środków publicznych na rzecz koncesjonariusza, który ponosił także pełne ryzyko ekonomiczne działalności w zakresie świadczenia usług portowych. Koncesjonariusz nie otrzymywał zatem żadnych korzyści, których nie mógłby otrzymać w normalnych warunkach rynkowych.

¹⁷ Stosowanie art. 92 i 93 Traktatu WE i art. 61 Porozumienia EOG do pomocy państwa w sektorze lotnictwa (Dz.Urz. Nr C 350 z dnia 10 grudnia 1994 r., s. 5).

¹⁸ Decyzja w sprawie nr N 565/2007 z dnia 30 stycznia 2008 r.

¹⁹ Decyzja w sprawie *JadeWeserPort*.

²⁰ Komunikat Komisji – Wytyczne wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przełoty z regionalnych portów lotniczych (Dz.Urz. UE z dnia 9 grudnia 2005 r. Nr C 312, s. 1).

jest w nich prowadzona działalność gospodarcza. Podobne stanowisko przyjął wcześniej TSUE w wyrokach w sprawie *Aéroports de Paris*²¹, orzekając, że zarządzanie portem stanowi co do zasady działalność gospodarczą, gdy polega na świadczeniu usług portu lotniczego na rzecz przedsiębiorstw lotniczych oraz różnych podmiotów świadczących usługi w obrębie portu lotniczego za opłatą, którą zarządca portu może samodzielnie ustalać, i w zakresie, w jakim działalność ta nie jest zależna od wykonywania prerogatyw władzy publicznej oraz da się oddzielić od działań związanych z wykonywaniem tych prerogatyw.

Zgodnie z aktualnym stanowiskiem Komisji²² nie stanowi pomocy publicznej finansowanie infrastruktury związanej bezpośrednio z wykonywaniem prerogatyw władzy publicznej. Tylko działania bezpośrednio związane z wykonywaniem prerogatyw władzy publicznej nie mają bowiem charakteru gospodarczego. Natomiast wszelkie działania polegające na odpłatnym świadczeniu dóbr i usług mają charakter gospodarczy i stanowią wykonywanie działalności gospodarczej bez względu na to, czy są podejmowane dla zysku. W przypadku gdy prowadzona jest działalność gospodarcza, beneficjent środka jest – w zakresie tej działalności – traktowany jako przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE i udzielane mu wsparcie powinno być zbadane pod kątem pomocy publicznej. Do prerogatyw władzy publicznej należą działania związane z bezpieczeństwem, kontrolą ruchu lotniczego, ochroną przeciwpożarową, zapewnieniem dostępności służb meteorologicznych dla potrzeb lotniska, policją, służbą celną itp. Z zasady finansowanie tego rodzaju działań musi być ograniczone wyłącznie do rekompensaty kosztów przez nie generowanych i nie może być wykorzystane na rzecz pozostałych działań mających charakter gospodarczy.

Podobne stanowisko Komisja zajęła w decyzji z dnia 10 lipca 2007 r. dotyczącej zwolnienia z podatku od nieruchomości infrastruktury portowej budowanej przez operatora portu w Polsce²³. KE wskazała, że pomoc publiczna może wystąpić w przypadku, gdy operator infrastruktury prowadzi działalność gospodarczą. W takiej sytuacji wszystkie udzielane mu np. dotacje powinny być zbadane pod kątem ewentualnej pomocy państwa.

W omawianej sprawie KE uznała, że infrastruktura finansowana ze środków publicznych jest na mocy prawa ograniczona do części portu, które nie są wykorzystywane do celów komercyjnych, a nieprzenoszalne prawo do nich posiada Skarb Państwa. W rzeczywistości realizując te zadania, podmioty zarządza-

²¹ Wyrok z dnia 12 grudnia 2000 r. w sprawie T-128/98 *Aéroports de Paris* przeciwko Komisji, potwierdzony wyrokiem z dnia 24 października 2002 r. w sprawie C-82/01 P.

²² Komunikat Komisji – Wytyczne dotyczące pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych (Dz.Urz. UE Nr C 99 z dnia 4 kwietnia 2014 r., s. 3).

²³ Sprawa nr N 510/2005.

jące portami nie prowadzą działalności gospodarczej, lecz występują jedynie w charakterze publicznego organu zapewniającego pełny i odpowiedni dostęp do morza, tak samo jak np. organy zapewniające dostęp do sieci dróg. Budowy, utrzymania i eksploatacji infrastruktury portowej do celów niekomercyjnych nie uważa się za działalność gospodarczą, lecz raczej za działanie publiczne w interesie ogółu (pod warunkiem że otrzymywane rekompensaty nie są wygórowane lub ograniczają się tylko do wskazanej działalności). Publiczne finansowanie nie może także dotyczyć inwestycji w obiekty portowe mogące generować dochody na rzecz podmiotu zarządzającego portem²⁴.

W świetle powyższych ustaleń istotne jest zatem dokonane przez KE rozróżnienie w zakresie przeznaczenia budowanej infrastruktury – jeżeli nie ma być wykorzystywana do celów gospodarczych, wsparcie nie będzie stanowiło pomocy publicznej, a będzie traktowane jako realizacja prerogatyw państwa. Działalnością gospodarczą jest działalność polegająca na oferowaniu dóbr bądź usług, bez względu na to, czy działalność ta jest prowadzona w celu zarobkowym. W związku z brakiem jednoznacznego stanowiska w kwestii rozróżnienia między pomocą publiczną a wykonywaniem prerogatyw państwa ukształtowała się praktyka nietraktowania w kategoriach pomocy publicznej budowy infrastruktury, która miała być eksploatowana gospodarczo, ale nie w celach komercyjnych. Uznawano, że wystarczające jest zapewnienie wyboru wykonawcy inwestycji w trybie przetargu zgodnie z europejskim prawem zamówień publicznych, a także udostępnianie infrastruktury dla użytkowników na równych zasadach, aby środek nie stanowił pomocy publicznej. W efekcie plany realizacji niektórych inwestycji nie zawsze były zgłaszane KE, co mogło narazić inwestorów i zarządców infrastruktury na zarzut bezprawnego przyznania pomocy.

Znaczenie wyroku w sprawie Lipsk Halle

Wątpliwości w kwestii możliwości gospodarczego przeznaczenia infrastruktury finansowanej ze środków publicznych rozwiął wyrok TSUE w sprawie portu lotniczego Lipsk Halle²⁵. Trybunał potwierdził prawidłowość stanowiska KE o konieczności niegospodarczego eksploatowania infrastruktury, odrzucając twierdzenie skarżących, jakoby budowa pasa startowego lotniska na potrzeby przedsiębiorstwa świadczącego usługi pocztowe mieściła się w za-

²⁴ Ibidem.

²⁵ Wyrok TSUE z dnia 19 grudnia 2012 r., sprawa C-288/11 P.

kresie realizacji prerogatyw władzy publicznej. TSUE potwierdził, że realizacja tych prerogatyw ogranicza się wyłącznie do działań niemających charakteru gospodarczego. Natomiast działalność operatora portu lotniczego w zakresie obsługi przedsiębiorców ma charakter gospodarczy i w związku z tym plan budowy infrastruktury, która miała być eksploatowana w celu gospodarczym, podlegał obowiązkowi zgłoszenia KE. Istotnym punktem wyroku było stwierdzenie, że budowy infrastruktury nie da się oddzielić od jej późniejszej eksploatacji. Jeżeli infrastruktura ma być eksploatowana w celach gospodarczych, to plan jej budowy powinien być zgłoszony KE w celu oceny, czy stanowi pomoc publiczną i czy jest to pomoc zgodna z rynkiem wewnętrznym.

Wyrok TSUE w sprawie Lipsk Halle wyjaśnił wiele dotychczasowych wątpliwości w kwestii, czy i kiedy finansowanie budowy infrastruktury ze środków publicznych stanowi pomoc publiczną. Wyrok ten ustala bardziej czytelne zasady rozróżniania tych przypadków, co ma niewątpliwie istotne znaczenie dla praktyki.

W jego konsekwencji niewiele inwestycji infrastrukturalnych pozostaje poza zakresem badania pod kątem pomocy publicznej. Są to takie inwestycje, które nie wiążą się z późniejszym gospodarczym korzystaniem z infrastruktury. Jako przykłady można wymienić drogi publiczne, tunele, mosty, wiadukty itp., o ile nie są udostępniane komercyjnie. Ponadto za wolną od podejrzeń o pomoc publiczną uznaje się budowę publicznych parków i placów zabaw, a także innej infrastruktury niewykorzystywanej do celów gospodarczych²⁶.

Duża część inwestycji samorządowych ma natomiast charakter gospodarczy (np. infrastruktura lotniskowa, portowa, składowiska odpadów itp.) i w związku z tym zasadniczo podlega badaniu pod kątem pomocy publicznej, mimo że działalność gospodarcza samorządów nie jest działalnością prowadzoną w celach komercyjnych. Zatem już na etapie planowania inwestycji jednostka samorządu terytorialnego powinna dokonać oceny charakteru infrastruktury i jeżeli miałyby ona być eksploatowana gospodarczo – zgłosić plan jej budowy Komisji oraz zapewnić zgodność tego planu z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej²⁷.

Wobec faktu, że w świetle wyroku w sprawie Lipsk Halle badaniu Komisji podlegać miałyby inwestycje realizowane w celu publicznym, nierzadko o znaczeniu strategicznym²⁸, powstają pytania, czy zasadne jest poddawanie tego

²⁶ European Commission, DG Competition, *Note to DG REGIO, Application of State aid rules to infrastructure investments projects*, COMP/03/2011, s. 4.

²⁷ Z obowiązku zgłoszenia zwolnione są niektóre działania, zwłaszcza mieszczące się w zakresie pomocy *de minimis*, pomocy w ramach wyłączeń grupowych (blokowych), a także – co do zasady – pomocy przyznawanej na podstawie programu pomocy.

²⁸ Analiza decyzji Komisji z ostatnich lat wskazuje, że państwa członkowskie zgłosiły jej m.in. następujące projekty budowy infrastruktury: instalacji do przesyłu paliw (decyzja KE w

rodzaju inwestycji badaniu przez Komisję oraz czy mogłaby być realizowana inwestycja, którą Komisja uznałaby za niezgodną z rynkiem wewnętrznym.

Stanowisko nakazujące traktować inwestycje władz publicznych jako potencjalną pomoc publiczną tylko z uwagi na aspekt działalności gospodarczej wydaje się trudne do realizacji w praktyce. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na fakt, że działalność gospodarcza podejmowana przez państwo i samorządy nie ma – co do zasady – celu komercyjnego. Istotą tej działalności jest realizacja celu publicznego. Tymczasem definicja przedsiębiorstwa stosowana do oceny pomocy publicznej nie uwzględnia celu prowadzonej działalności gospodarczej.

W konsekwencji wyroku Lipsk Halle będą zgłaszane Komisji inwestycje realizowane w celu publicznym, który jest głównym celem prowadzonej przez władze publiczne działalności gospodarczej. W świetle przepisów unijnych podmiotom realizującym takie inwestycje czy zarządzającym nimi można bowiem przypisać cechę przedsiębiorstwa. W niektórych przypadkach mogą to być inwestycje o znaczeniu strategicznym dla państwa lub istotne z punktu widzenia rozwoju samorządów. Zgodnie z praktyką decyzyjną Komisji inwestycje takie, w przypadku gdy nie są objęte zakresem żadnych ram, wytycznych²⁹ itp. aktów, podlegają ocenie bezpośrednio na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c TFUE, zgodnie z którym „pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem” może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Środek pomocy, aby był zgodny z art. 107 ust. 3 lit. c TFUE, musi służyć realizacji celu leżącego we wspólnym interesie w sposób konieczny i proporcjonalny. Ocena środka uwzględnia następujące kwestie³⁰:

- 1) czy środek pomocy jest ukierunkowany na jasno określony cel leżący we wspólnym interesie, tj. czy zaproponowana pomoc ma na celu wyeliminowanie

sprawie nr SA.36290 z dnia 10 lipca 2014 r. – Zjednoczone Królestwo, gazociąg, decyzja KE w sprawie SA.34359 (2012/N) z dnia 6 marca 2013 r. – Polska, rurociąg naftowy Brody-Adamowo), terminalu gazowego (decyzja KE w sprawie nr SA.31953 (2011/N) z dnia 5 listopada 2011 r. – Polska), sieci szerokopasmowego Internetu (decyzje w sprawach: SA.30851, SA.33439, SA.33441, SA.33440, SA.33438, z dnia 10 listopada 2011 r. – Polska) i innych sieci (decyzja KE w sprawie nr SA.36918 (2014/N) z dnia 16 września 2014 r. – Finlandia), elektrowni atomowej (decyzja KE w sprawie SA.34947 z dnia 8 października 2014 r. – Zjednoczone Królestwo). Należy zauważyć, że w żadnej z tych spraw Komisja nie uznała inwestycji za ogólny środek interwencji.

²⁹ Duże znaczenie dla publicznych inwestycji w infrastrukturę mają np. wytyczne w sprawie pomocy państwa na ochronę środowiska (Dz.Urz. UE Nr C 82 z dnia 1 kwietnia 2008 r.).

³⁰ Zob. np. decyzję w sprawie gazociągu Rembelszczyzna–Gustorzyn (etap III)

wanie nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku lub osiągnięcie innego celu leżącego we wspólnym interesie;

- 2) czy pomoc została tak zaplanowana, aby osiągnąć cel leżący we wspólnym interesie? W szczególności: czy proponowany środek pomocy stanowi właściwy instrument, tzn. czy istnieją inne środki lepiej służące temu celowi, czy występuje efekt zachęty, tzn. czy pomoc wywołuje zmianę postępowania przedsiębiorstw i czy środek pomocy jest proporcjonalny, tzn. czy taką samą zmianę postępowania można by uzyskać, udzielając mniejszej pomocy;
- 3) czy zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową są na tyle ograniczone, aby ogólny bilans był pozytywny.

Powstaje pytanie o zasadność objęcia inwestycji w infrastrukturę badaniem ze strony Komisji. Wątpliwa wydaje się konieczność zgłaszania tej instytucji zamiaru budowy np. portu lotniczego, oczyszczalni ścieków³¹ czy składowiska odpadów. Wątpliwości budzić może również ocenianie tego typu inwestycji z uwzględnieniem kryteriów z dziedziny ochrony konkurencji, takich jak zakłócenie konkurencji czy wpływ na wewnątrzspółnotową wymianę handlową. Przykładem nieadekwatności takiej oceny może być decyzja dotycząca inwestycji o znaczeniu strategicznym – budowy terminalu gazowego w Świnoujściu³², w uzasadnieniu której Komisja musiała rozważyć m.in. możliwość potencjalnego zakłócenia konkurencji przez ten terminal względem podobnych instalacji innych państw członkowskich w basenie Morza Bałtyckiego, które co prawda takich instalacji nie wybudowały, ale mogłyby chcieć je wybudować w przyszłości.

Sprawa budowy portu lotniczego Gdynia-Kosakowo³³ wydaje się interesującym przykładem obrazującym wpływ przepisów o pomocy publicznej na możliwość realizowania inwestycji przez samorządy. Komisja, dopatrzysz

³¹ Aktualnie działalność w zakresie budowy i eksploatacji sieci wodociągowych, sieci kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków jest uznawana za prowadzoną w warunkach monopolu naturalnego i w związku z tym niestanowiącą pomocy publicznej (zob. np. *Pomoc publiczna w programach operacyjnych 2007–2013. Poradnik dla administracji publicznej wraz z komentarzami do rozporządzeń Ministra Rozwoju Regionalnego dotyczących udzielania pomocy publicznej w ramach regionalnych programów operacyjnych*, 2008, https://www.mir.gov.pl/fundusze/pomoc_publiczna/regulacje_polskie/Documents/PORADNIK_POMOC_PUBLICZNA.pdf, s. 70 (dostęp: 10 października 2014 r.). Nie zmienia to jednak faktu, że co do zasady działalność ta, podobnie jak inna stanowiąca realizację celu publicznego, mogłaby być objęta kontrolą Komisji, gdyby okazało się, że dałoby się ją prowadzić w warunkach konkurencji. Państwo członkowskie rezygnując ze zgłaszania niektórych inwestycji KE, ponosi ryzyko nieprawidłowej oceny charakteru swojego działania.

³² Decyzja KE w sprawie nr SA.31953 (2011/N) z dnia 5 listopada 2011 r.

³³ Decyzja KE w sprawie SA.35388 (2013/C) (ex 2013/NN i ex 2012/N) z dnia 11 lutego 2014 r. – Polska. Utworzenie portu lotniczego Gdynia-Kosakowo.

Pojęcie przedsiębiorstwa w prawie UE, obejmujące wszelką aktywność polegającą na oferowaniu towarów lub usług na rynku, na którym występuje konkurencja, nie uwzględnia celu prowadzonej działalności gospodarczej. Powoduje to objęcie inwestycji realizowanych przez władze publiczne w celach publicznych przepisami o pomocy publicznej.

Uznanie, że budowy infrastruktury nie da się oddzielić od jej późniejszej eksploatacji, w połączeniu z szeroką definicją przedsiębiorstwa stosowaną do oceny istnienia pomocy publicznej powoduje, że inwestycje w infrastrukturę będą poddawane ocenie z uwzględnieniem takich kryteriów, jak zakłócenie konkurencji czy wpływ na wewnątrzspółnotową wymianę handlową. Kryteria te nie uwzględniają celu działania władz publicznych, którym nie jest chęć uczestniczenia w konkurencji rynkowej, znaczenia, niekiedy strategicznego, infrastruktury dla rozwoju wspólnot lokalnych czy rozwoju państwa ani prawa do decydowania przez te podmioty o przeznaczeniu własnych środków pieniężnych. O ile bowiem należy w pełni się zgodzić z potrzebą zapewnienia równego dostępu do infrastruktury finansowanej ze środków publicznych, to trudno wyobrazić sobie, aby samorząd czy państwo nie mogły swobodnie decydować, czy i gdzie zamierza wybudować lotnisko, instalację gazową, elektrownię itp.

Konsekwencją powiązania budowy infrastruktury z jej późniejszą eksploatacją jest także poddanie ocenie pod kątem pomocy publicznej nie tylko działania polegającego na faktycznym zakłócaniu konkurencji w postaci np. dotowania nierentownego przedsiębiorstwa³⁴, ale poddanie tej ocenie samego planu jego budowy. To zaś prowadzi do sytuacji, w której przedsiębiorstwo może w ogóle nie powstać, czyli nie zostać dopuszczonym do konkurencji. Samorządy mogą zatem zostać pozbawione możliwości podjęcia samodzielnej decyzji w sprawie budowy infrastruktury i poniesienia odpowiedzialności za wszelkie finansowe skutki tej decyzji (w postaci np. „nietrafionych” inwestycji). Badana jest bowiem ekonomiczna efektywność planowanej inwestycji³⁵. Ocena tej efektywności na poziomie UE wydaje się w pełni uzasadniona, w przypadku gdy inwestycja miałaby zostać sfinansowana ze środków pochodzących z budżetu UE. Budzi ona jednak wątpliwości w sytuacji, gdy władze publiczne angażują własne środki. Wskazuje to na wkroczenie przepisów o pomocy publicznej w sferę kompetencji samorządów wolną, jak się dotychczas wydawało, od zewnętrznej ingerencji.

³⁴ Poza przypadkami rekompensowania przedsiębiorstwom kosztów realizacji przez nie deficytowych zadań publicznych na zasadach rekompensaty z tytułu realizacji usług w ogólnym interesie gospodarczym.

³⁵ Zob. przywoływaną wyżej decyzję w sprawie portu lotniczego Gdynia-Kosakowo.

Mirosław Suski

Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki. Delegatura we Włocławku

Działania nadzorcze wojewody kujawsko-pomorskiego w latach 2011–2014 w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego

Streszczenie

Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Instytucja nadzoru pozwala na kontrolowanie działalności podmiotów samorządowych i w zależności od sytuacji wykorzystanie odpowiednich środków. Ingerencje nadzorcze wojewody dotyczą konkretnych uchwał i zarządzeń z zakresu działalności jednostek samorządu terytorialnego. Najczęstsze problemy w prawidłowym formułowaniu aktów normatywnych w latach 2011–2014 w województwie kujawsko-pomorskim występowały wówczas, gdy wchodziły w życie nowe ustawy lub zmienione zostały przepisy ustaw wcześniej obowiązujących.

Słowa kluczowe: nadzór, istotne naruszenie prawa, rozstrzygnięcie nadzorcze, środki nadzoru, samorząd

The review over the units of local government exercised by kujawsko-pomorskie voivode 2011–2014

Abstract

The legality of actions by a local government shall be subject to review. The organs exercising review over the activity of units of local government shall be: the Prime Minister and voivodes and regarding financial matters – regional audit chambers. The institution of review allows the control of the legality of actions of the subjects of local government and, depending on situation, application of adequate measures. The most frequent reviewing actions of the voivode concern specific resolutions and rulings from the range of operations of the units of local government. The most common problems in formulating normative acts in the years 2011–2014 in kujawsko-pomorskie voivodeship occurred as a new law took effect or the regulations of the formerly bidding law was changed.

Keywords: review, gross infringement of law, review judgement, review measures

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny jest formą decentralizacji władzy publicznej (art. 15 Konstytucji RP), co przesądza o konieczności wprowadzenia instytucji nadzoru nad jego działalnością. Według Huberta Izdebskiego „nadзор stanowi oparte na upoważnieniu ustawowym uprawnienie do władczego wkraczania przez organ nadzorczy w samodzielną działalność organu nadzorowanego, lecz wyłącznie w przypadkach wskazanych w ustawie, z punktu widzenia kryteriów i za pomocą środków w niej określonych”¹. Celem nadzoru jest zapewnienie zgodności działania organów samorządowych z obowiązującym prawem, dlatego aby to osiągnąć, niezbędne jest określenie środków przyznawanych organom nadzoru². Tradycyjnie środki nadzoru dzieli się na dotyczące aktów (za-

¹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 435.

² M. Chlipała, *Charakterystyka kompetencji wojewody w zakresie nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, [w:] *Nadzór nad samorządem terytorialnym a granice jego samodzielności*, M. Stec, M. Mączyński (red.), Warszawa 2011, s. 47.

twierdzenie, uchylenie, zawieszanie wykonania itp.), dotyczące osób (zatwierdzenie wyboru, powoływanie spośród przedstawionych kandydatów, odwoływanie, wnioskowanie o odwołanie, zawieszenie w czynnościach itp.), dotyczące organów (rozwiązanie organu kolegialnego, odwołanie organu jednoosobowego, ustanowienie organu komisarycznego itp.)³. Tradycyjnie wyróżnia się „dwa kryteria nadzoru: legalność, czyli zgodność nadzorowanej działalności z prawem, i szeroko rozumianą celowość, czyli zgodność ze standardami należytego działania w danej dziedzinie w zakresie doboru najodpowiedniejszych rozwiązań prowadzących do osiągnięcia danego celu, jak również w zakresie gospodarności, czyli prawidłowej gospodarki oraz w zakresie sposobu dokumentacji działania, czyli rzetelności”⁴.

Kompetencje nadzorcze wojewody nazywane są środkami nadzoru lub środkami nadzorczymi. Mają one zróżnicowany charakter, zarówno jeżeli chodzi o ich przedmiot (np. mogą dotyczyć aktu normatywnego lub osoby pełniącej funkcję organu), jak i o skutki prawne, które wywołują. Wśród kompetencji nadzorczych wojewody można wyróżnić takie, których zastosowanie wiąże się z wydaniem określonego aktu nadzoru, mającego charakter władczej ingerencji organu w działalność jednostki samorządu terytorialnego, oraz środki, których stosowanie nie daje podstaw do wydawania aktów nadzoru⁵.

Wojewoda ma prawo do oceny, czy zachodzą przesłanki do ingerencji nadzorczej. W tym zakresie nie jest związany ani wytycznymi organów nadrzędnych, ani wnioskami czy skargami podmiotów tworzących daną wspólnotę samorządową. Nikomu też nie przysługuje skarga na jego bezczynność w związku z niepodjęciem działań nadzorczych. Jednocześnie wstępna kwalifikacja dotycząca korzystania ze środka nadzoru nie może prowadzić do naruszenia konstytucyjnej samodzielności samorządu terytorialnego, jak również do rezygnacji z osiągnięcia podstawowego celu nadzoru, do czego wojewoda jest zobowiązany. Do ustawodawcy należy takie ukształtowanie przepisów dotyczących nadzoru nad samorządem terytorialnym, aby z jednej strony zapewniały organowi nadzoru niezbędną elastyczność działania, a z drugiej strony pozwalały wskazać nieprzekraczalne granice nadzoru i zapewniały odpowiednią ochronę prawną jednostkom samorządowym⁶. „Uprawnienia organów nadzoru wobec zdecentralizowanych jednostek samorządu terytorialnego muszą każdorazo-

³ H. Izdebski, op.cit., s. 435.

⁴ Ibidem, s. 435–436.

⁵ M. Chlipała, op.cit., s. 47–48.

⁶ Ibidem, s. 48–49.

wo wynikać z ustawy. Regulacja ustawowa powinna być przy tym szczegółowa i precyzyjna”⁷.

Postępowanie nadzorcze nad samorządem terytorialnym, będące w istocie szczególnym rodzajem postępowania administracyjnego, dość znacznie różni się od innych procedur prawnych. Mieści się ono w ramach konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władz, lecz nie można go w całości umieścić w obrębie jednej władzy, ponieważ jest ono sprawowane przez organy władzy wykonawczej, ale jego podstawy prawne określa władza ustawodawcza, a ochronę sądową zabezpiecza władza sądownicza. Administracja publiczna w ścisłym znaczeniu jest aparatem wykonawczym władzy wykonawczej, a nie samą tą władzą, choć jest z nią najczęściej utożsamiana. Dlatego też nadzór nad samorządem terytorialnym określa się mianem nadzoru administracyjnego.

Wojewoda ma prawo stosować środki nadzorcze w stosunku do uchwał czy zarządzeń z zakresu działalności gminnej. Nie ma przy tym znaczenia, czy pochodzą one od organów gminy, czy też od organów jej jednostek pomocniczych. Zgodnie bowiem z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego pojęcie „działalność gminna” należy rozumieć szeroko. W zaprezentowanym materiale starano się przedstawić w ramach czasowych jednej kadencji samorządu, z którymi przepisami ustaw jednostki samorządu terytorialnego miały najczęstsze kłopoty. W pierwszej części przedstawiono obowiązujące regulacje prawne dotyczące nadzoru, w drugiej – jego środki, by w trzeciej przejść do omówienia najczęstszych naruszeń prawa. W omawianym okresie wśród uchwał, wobec których wojewoda prowadził postępowanie nadzorcze, nie było ani jednej podjętej przez samorząd województwa, kilka dotyczyło samorządu powiatu, a pozostałe – w przeważającej większości samorządu gminy.

Normy prawne regulujące system nadzoru wojewody nad działalnością samorządu terytorialnego

- 1) art. 171 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.):

ust. 1 „Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności”,

⁷ D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie prokonstytucyjnym*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 2005, s. 24.

- ust. 2 „Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe”;
- 2) art. 12 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 r. poz. 206 ze zm.): „Wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków na zasadach określonych w odrębnych ustawach”;
 - 3) art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 tj. ze zm.): „Organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa”;
 - 4) art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 595 tj. ze zm.): „Nadzór nad działalnością powiatu sprawuje Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa”;
 - 5) art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2013 r. poz. 596 tj. ze zm.): „Nadzór nad działalnością samorządu województwa sprawuje Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa”;
 - 6) Wojewoda jest także organem nadzoru w stosunku do:
 - a) Kujawsko-Pomorskiej Izby Rolniczej na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (t. jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1079),
 - b) Rady Nadzorczej Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na podstawie art. 400r ust. 10 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.).

Nadzór

Środki nadzoru wojewody :

- 1) prawo żądania informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy (art. 88 u.s.g.);
- 2) wskazanie nadzorcze gdy akt prawny jednostki samorządu terytorialnego zawiera uchybienia oceniane jako nieistotne naruszenie prawa, Wojewoda nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia (art. 91 ust. 4 u.s.g.);

- 3) stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części w ciągu 30 dni od daty doręczenia organowi nadzoru (art. 91 ust. 1 u.s.g.);
- 4) wstrzymanie wykonania uchwały w momencie wszczęcia lub w toku postępowania (art. 91 ust. 2 u.s.g.);
- 5) skarga do sądu administracyjnego – po upływie 30 dni od wpływu uchwały do wojewody (art. 93 ust.1 u.s.g.);
- 6) wezwanie wójta do zaprzestania powtarzających się naruszeń Konstytucji lub ustaw; gdy brak skutku, wojewoda formułuje wniosek do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. W przypadku odwołania wójta na wniosek ministra do spraw administracji publicznej Prezes Rady Ministrów wyznacza osobę pełniącą funkcję wójta do czasu wyboru wójta (art. 96 ust. 2 u.s.g.);
- 7) wezwanie rady powiatu do zastosowania niezbędnych środków – gdy zarząd powtarzająco narusza konstytucję lub ustawy. W przypadku braku poprawy wojewoda składa wniosek do premiera za pośrednictwem ministra ds. administracji o rozwiązanie zarządu powiatu (do czasu wyboru nowego zarządu premier wyznacza pełniącego funkcję (art. 83 ust. 2 u.s.p.);
- 8) zarządzenie zastępcze – gdy organy samorządu wbrew obowiązkowi wynikającemu z przepisów ustawy – Kodeks wyborczy⁸ i ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁹ nie podejmują uchwały, nie odwołują ze stanowiska lub nie rozwiązują umowy o pracę – wojewoda wzywa organ do podjęcia odpowiedniego aktu w terminie 30 dni. W przypadku braku podjęcia tego aktu powiadamia ministra ds. administracji publicznej i wydaje zarządzenie zastępcze (art. 98a u.s.g.).

Wszystkie środki nadzoru podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego tylko pod zarzutem niezgodności z prawem z wyjątkiem spraw, o których mowa w pkt 1 i 2. Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego przedkłada w ciągu 7 dni Wojewodzie uchwały rad. Nie ma jednak obowiązku przedkładania Wojewodzie zarządzeń organu wykonawczego. Podlegają one badaniu Wojewody po otrzymaniu sygnału o nieprawidłowościach.

Istotne naruszenie prawa według NSA stanowi¹⁰:

- 1) naruszenie przepisów kompetencyjnych do podejmowania uchwał,
- 2) podjęcie uchwały bez podstawy prawnej,
- 3) naruszenie przepisów prawa ustrojowego (Konstytucja, ustawy),

⁸ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 ze zm.).

⁹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584, j.t. ze zm.).

¹⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97.

- 4) naruszenie przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię,
- 5) naruszenie procedury podejmowania uchwał (statuty, ustawy).

Statystyka

W omawianym okresie wpłynęło 52 tys. uchwał¹¹, w stosunku do których wydano 312 rozstrzygnięć nadzorczych¹², co stanowi 0,58% uchyleń. Jest to niewielki odsetek uchwał wydanych przez samorządy z istotnym naruszeniem prawa.

Najczęstsze uchybienia dotyczyły spraw z zakresu:

- 1) Ustawy o systemie oświaty¹³
 - a) ustalanie opłat za przedszkola: art. 14 ust. 5 „organ prowadzący ustala wysokość opłat za świadczenia udzielane przez przedszkole publiczne w czasie przekraczającym wymiar zajęć o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2”; art. 6 ust. 1 pkt 2 „przedszkolem publicznym jest przedszkole, które między innymi zapewnia bezpłatne nauczanie, wychowanie i opiekę w czasie ustalonym przez organ prowadzący, nie krótszym niż 5 godzin dziennie”.

Wysokość opłaty odnoszono do procentu minimalnego wynagrodzenia za pracę¹⁴. Stanowi to formę opłaty stałej lub ryczałtu, brakowało też kalkulacji ekonomicznej. Sądy administracyjne stoją na stanowisku, że opłata stanowi cenę oferowanej usługi publicznej i powinna być zgodna z zasadą ekwiwalentności i mieć uzasadnienie w kosztach tych świadczeń¹⁵. Jest to sprzeczne

¹¹ Rejestr uchwał – Wydział Nadzoru i Kontroli w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy.

¹² Wewnętrzna elektroniczna strona Urzędu Wojewódzkiego „intranet” – <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

¹³ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U z 2004 r. Nr 256. poz. 2572 j.t. ze zm.)

¹⁴ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 25 listopada 2011 r. Nr 21/2011 oraz RN z dnia 12 stycznia 2012 r. Nr 1/2012 – <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

¹⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 2011 r., I OSK 1386/10; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 listopada 2009 r., II SA/Go 705/09.

z treścią upoważnienia rady, która ma ustalić wysokość konkretnych opłat za świadczenie, nie zaś określać zasady ich indeksacji lub waloryzacji¹⁶.

- ustalono termin wnoszenia opłat (brak do tego podstawy prawnej)¹⁷;
- upoważniono dyrektora przedszkola do całkowitego lub częściowego zwalniania z opłat i zawierania z rodzicami umów cywilno-prawnych co do zakresu świadczeń (brak podstawy prawnej)¹⁸;
- brak ścisłego oznaczenia czasu – konkretnych godzin świadczenia usług nieodpłatnie. Uniemożliwia to ustalenie odpłatności za czas rzeczywistego pobytu dziecka w przedszkolu;
- ustalono kwestię odpłatności za wyżywienie i zobowiązano do uzgodnienia tego z radą rodziców¹⁹. Zgodnie z art. 67a ust. 2 i 3 w zw. z art. 14 ust. 6 i art. 5c pkt 3 u.s.o. wysokość opłat za posiłki ustala dyrektor przedszkola w porozumieniu z organem prowadzącym (wójtem);
- ustalono, że opłata obejmuje koszty zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, wymieniając je enumeratywnie²⁰:
 - statut przedszkola winien określać organizację zajęć dodatkowych (kompetencja dyrektora przedszkola),
 - ustalono przepis wykraczający poza przyznaną kompetencję, co narusza zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że „Gmina nie może wykroczyć poza swoje kompetencje, nawet jeśli cel wprowadzanych wymogów dla mieszkańców jest słuszny”²¹.

- ustalono sposób obliczania opłaty jako iloczyn stawki godzinowej oraz liczby godzin korzystania przez dziecko z wychowania przedszkolnego przekraczających 5 godzin. Stanowi to naruszenie art. 14 ust. 5 pkt 1 lit.a u.s.o. Nie można w akcie prawa miejscowego regulować kwestii cywilnoprawnych, do których należy sposób obliczania opłaty;

¹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 28 listopada 2011 r., II SA/Op 388/11.

¹⁷ RN Wojewody Kuj.-Pom. z dnia 7 grudnia 2011 r. Nr 24/2011 – <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 lutego 2008 r., III SA/Wr 622/07.

¹⁹ RN Wojewody Kuj.-Pom. z dnia 6 listopada 2012 r. Nr 55/2012 – <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

²⁰ RN Wojewody Kuj.-Pom. z dnia 5 września 2014 r. Nr 71/13 – <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

²¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2014 r., II OSK 654/14.

- ustalono, że uchwała wchodzi w życie od 1 września, a podjęta została 20 sierpnia, publikacja nastąpiła 5 września (uchwały w tych sprawach są aktami prawa miejscowego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia, chyba że ma termin dłuższy). Taka regulacja narusza art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²²;
- ustalono ulgi w opłatach dla drugiego oraz kolejnych dzieci.

Z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z uwagi na rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych sprawę rozpatrywał skład siedmiu sędziów NSA, który ustalił, że „uchwała rady gminy przewidująca ulgi w opłatach dla drugiego oraz kolejnych dzieci z jednej rodziny nie stanowi naruszenia art. 6 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 14 ust. 5 u.s.o.”²³ Art. 14 ust. 5a ustawy o systemie oświaty od 1 września 2013 r. wprowadził ograniczenia opłat pobieranych przez gminę od rodziców do 1 zł za każdą dodatkową godzinę ponad minimalne 5 bezpłatnych godzin²⁴. Obecnie podstawa programowa, która nadal powinna być realizowana, nie musi mieć w całości bezpłatnego charakteru – nie ma instrumentów wymuszających jej realizację w czasie bezpłatnym.

b) likwidacja, przekształcenie i utworzenie zespołu szkół:

- wyłączono z głosowania nad uchwałą o zamiarze likwidacji szkoły radnego-pracownika szkoły, uznając, że narusza art. 25a u.s.g. (dotyczący udziału w głosowaniu, o ile dotyczy to jego interesu prawnego). Wojewoda uznał, że:
 - uchwała nie rodzi skutków prawnych, jedynie otwiera procedurę likwidacji,
 - radny nie miał interesu prawnego (jego umowa o pracę kończyła się z dniem 31 sierpnia),
 - WSA nie podzielił stanowiska Wojewody²⁵;
- brak spełnienia warunku powiadomienia w sposób prawidłowy rodziców na 6 miesięcy przed terminem likwidacji (odmowa przekazania współmałżonkowi zawiadomienia; lista obecności na spotkaniu nie jest potwierdzeniem zawiadomienia, to konsultacja, zawiadomienie jednego małżonka) art. 59 ust. 1 u.s.o.²⁶:

²² Dz.U. z 2000 r. Nr 62, poz. 718 ze zm.

²³ Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 11 grudnia 2012 r., I OPS 6/12, Lex nr 1230397

²⁴ Zmiana ustawy o systemie oświaty, Dz.U. z 2013 r., poz. 827.

²⁵ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 lipca 2011 r., II SA/Bd 557/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

²⁶ RN Wojewody Kuj.-Pom. z dnia 23 maja 2011 r. Nr 11/2011.

- WSA wyraził pogląd, że „doręczenie zawiadomienia jednemu z małżonków nie czyni skutecznym doręczenia drugiemu”²⁷,
 - czynność zawiadomienia wywołuje pośrednio skutki prawne, gdyż warunkuje prawidłowość przeprowadzenia procedury likwidacyjnej²⁸;
- utworzono zespół szkół ponadgimnazjalnych (LO i LO dla dorosłych), są to szkoły tego samego typu (art. 9 ust. 1 pkt 3 lit.b u.s.o.):
- art. 62 ust. 1 wyklucza możliwość połączenia w zespół szkół tego samego typu²⁹,
 - jest możliwość utworzenia jednego LO, gdzie kształceni będą dorośli i młodzież oraz połączenie go w zespół ze szkołą policealną³⁰;
- nadano uchwałę o likwidacji szkoły charakter aktu prawa miejscowego (art. 13 pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³¹. W świetle orzecznictwa administracyjnego nie jest ona aktem zawierającym normy abstrakcyjne i generalnie obowiązujące, gdyż stanowi informację o zamiarze podjęcia określonych działań o charakterze zewnętrznym³².
- 2) Ustawy o ochronie zwierząt³³: art. 11a ust. 1 „Rada gminy wypełniająca obowiązek, o którym mowa w art. 11 ust. 1, określa w drodze uchwały, corocznie do dnia 31 marca, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt”.
- program powinien być podejmowany corocznie do dnia 31 marca – rady gmin podejmują często te programy po upływie ustawowego terminu,
 - program powinien obejmować zapewnienie bezdomnym zwierzętom miejsca w schronisku dla zwierząt (art. 11a ust. 2 pkt1)³⁴. W programach brakowało odniesienia do konkretnego schroniska. Wskazuje się, że dopiero zostanie podpisana umowa ze schroniskiem lub

²⁷ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 października 2010 r., III SA/Lu 264/10.

²⁸ Wyroki NSA : z dnia 3 kwietnia 2007 r., I OSK 66/07; z dnia 4 września 2008 r., I OSK 265/08; z dnia 27 października 2009 r., I OSK 871/09.

²⁹ RN Wojewody Kuj.-Pom. z dnia 2 maja 2013 r. Nr 58/2013.

³⁰ Odpowiedź Sekretarza Stanu MEN na interpelację poselską nr 7502 publ. sejm. gov.pl/sejm7.ncf/InterpelacjeTresc.xsp?key=0A2BC618.

³¹ Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 j.t. ze zm.

³² Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 29 listopada 2010 r., I OPS/2/10 oraz wyrok NSA z dnia 23 lutego 2011 r., I OSK 2027/10.

³³ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r., poz. 856 j.t. ze zm.).

³⁴ RN Wojewody Kuj.- Pom. z dnia 23 kwietnia 2012 r. Nr 13/2012 oraz z dnia 10 maja 2012 r. Nr 36/2012 – <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

- że ze względu na brak zainteresowania ze strony okolicznych schronisk gmina będzie na bieżąco poszukiwać miejsc w schroniskach dla zwierząt. Sąd administracyjny uznał, że „w programie powinno być wskazane konkretne schronisko z podaniem jego nazwy i adresu”³⁵;
- brak wskazania gospodarstwa rolnego w celu zapewnienia miejsca dla zwierząt gospodarskich (art. 11a ust. 2 pkt 7)³⁶. Błędnie wskazuje się że Wójt wytypuje gospodarstwo rolne, do którego zostanie przekazane zwierzę gospodarskie;
 - brak wskazania sposobu opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmiania³⁷. Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 2 program powinien obejmować sposób opieki nad wolno żyjącymi kotami, w tym ich dokarmianie;
 - brak wskazania wysokości środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposobu ich wydatkowania (art. 11a ust. 5);
 - odesłania do odrębnych uchwał w sprawie wyłapywania bezdomnych zwierząt. Art. 11a ust. 2 pkt 3 daje delegację do uregulowania odławiania bezdomnych zwierząt w programie, natomiast art. 11 ust. 3 zabrania odławiania zwierząt, gdy brak miejsca w schronisku, chyba że zwierzę stwarza zagrożenie dla ludzi lub innych zwierząt. Odławianie odbywa się wyłącznie na podstawie uchwały rady gminy (programu);
 - dofinansowywanie przez gminę w 100% kosztów zabiegów sterylizacji lub kastracji dla osób, które adoptują zwierzę bezdomne. Brak podstawy prawnej dla tego rozwiązania, gdyż zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 1 i 4 w schronisku dla zwierząt zapewnia się obowiązkową sterylizację albo kastrację zwierząt;
 - brak wskazania konkretnej lecznicy sprawującej opiekę weterynaryjną i ograniczanie jej do zwierząt bezdomnych. Zgodnie z art. 11a ust. 2 pkt 8 program obejmuje zapewnienie całodobowej opieki weterynaryjnej w przypadku zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt;
 - brak zaopiniowania programów przez uprawnione podmioty. Należą do nich powiatowy lekarz weterynarii, organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, dzierżawcy lub zarządcy obwodów łowieckich (art. 11a ust. 7 pkt 1–3);
 - uznawano programy za akt prawa miejscowego podlegający ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym. Tego typu uchwały nie mają cech aktu

³⁵ Wyrok NSA z dnia 19 listopada 2013 r., II SA/Bd 887/13.

³⁶ RN Wojewody Kuj.-Pom. z dnia 27 września 2012 r. Nr 50/2012 oraz z dnia 23 kwietnia 2012 r. Nr 13/12 – <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

³⁷ RN Wojewody Kuj.-Pom. z dnia 10 maja 2012 r. Nr 36/2012 – <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

prawa miejscowego, stanowi to naruszenie art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Sądy uznały, że program jest to akt o charakterze wewnętrznym, a nie akt prawa miejscowego, stanowi on „akt kierownictwa wewnętrznego, skierowany do organów gminy oraz podporządkowanych gminie podmiotów, nie zawiera norm abstrakcyjnych, generalnych adresowanych do podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną organów gminy”³⁸;

- 3) Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach³⁹: art. 4 „rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, uchwała regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczący obowiązków i wymagań określonych w ust. 2 pkt 1–8 tego przepisu” (katalog tych spraw jest zamknięty):
- dopuszczono organizowanie na terenach ogólnodostępnych stałych miejsc opieki lub pomocy zwierzętom, w tym wolno żyjącym po uzyskaniu zgody właściciela nieruchomości oraz określono obowiązek oznakowania tego miejsca danymi osoby odpowiedzialnej za jego wpływ na stan sanitarny obszaru⁴⁰. Jest to naruszenie art. 51 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że „zobowiązanie obywateli do ujawniania swoich danych osobowych może regulować tylko ustawa⁴¹;
 - ustalono sankcję w postaci usunięcia schronień – wykonawcą straży miejska. Rada nie jest upoważniona do ustalania sankcji, gdyż art. 10 ust. 2a ustawy przewiduje karę grzywny za niewykonywanie obowiązków regulaminu. Narusza tym samym przepis art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy (przekroczenie upoważnienia). Regulamin powinien określać tylko zasady utrzymania czystości i porządku dotyczące osób utrzymujących zwierzęta domowe i dotyczyć ochrony przed zagrożeniem, uciążliwością i zanieczyszczaniem. Naruszono także art. 7 Konstytucji, który stanowi, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”;
 - na właścicieli nieruchomości nałożono obowiązek usuwania śliskości chodnika, czym przekroczone granice delegacji ustawowej⁴²;

³⁸ Wyroki WSA z dnia 6 listopada 2012 r., II SA/Wr 686/12 oraz z dnia 7 sierpnia 2012 r., II SA/Lu 463/12

³⁹ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 j.t. ze zm.).

⁴⁰ RN Wojewody Kuj.-Pom. z dnia 1 kwietnia 2011 r., Nr 7/2011 – <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

⁴¹ Wyrok WSA z dnia 7 kwietnia 2009 r., II SA/Op 62/09.

⁴² Wyrok WSA z dnia 9 września 2009 r., II SA/Bd 517/09.

- nałożono obowiązek uprzątnięcia śniegu i lodu z dachów i gzymsów budynków. Nie można ich uznać za części nieruchomości służące do użytku publicznego, nawet gdyby wystawały nad ciągami komunikacyjnymi powszechnie dostępnymi, a tylko w przypadku służącym użytkowi publicznemu można zobowiązywać ich właścicieli do uprzątnięcia⁴³;
- określono rodzaje pojemników do zbierania odpadów, wskazując różne pojemności dla każdego rodzaju. Narusza to art. 4 ust. 2 pkt 2, który stanowi podstawę do określania jedynie rodzaju i minimalnej pojemności pojemników⁴⁴;
- ustalono minimalne tygodniowe wielkości wytwarzanych odpadów niesegregowanych. Art. 4 ust. 2 pkt 2 uprawnia jedynie do określenia rodzaju i minimalnej pojemności urządzeń, warunków ich rozmieszczenia, utrzymania w odpowiednim stanie sanitarnym, uwzględniając średnią ilość odpadów wytwarzanych oraz liczbę osób korzystających z tych urządzeń⁴⁵;
- określono kolory pojemników, co stanowi powtórzenie i modyfikację § 6–8 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 października 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami opakowaniowymi⁴⁶;
- zamieszczono odesłanie do innych przepisów – regulamin jako akt prawa miejscowego nie może być traktowany jako informator o innych obowiązujących przepisach prawa⁴⁷;
- ustalono pojemność koszy „od-do”, natomiast art. 4 ust. 2 pkt 3 stanowi tylko o minimalnej pojemności pojemników;
- nałożono obowiązek deratyzacji na terenie gminy/miasta i zobowiązano do tego właścicieli/użytkowników. Sąd administracyjny uznał, że „zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 8 rada upoważniona jest jedynie do wyznaczenia obszarów podlegających obowiązkowej deratyzacji, nie może to być teren całej gminy. Rada ustala także termin jej przeprowadzenia, nie może wskazać w uchwale podmiotów do jej przeprowadzenia i ponoszenia kosztów⁴⁸;

⁴³ Wyrok WSA z dnia 7 kwietnia 2011 r., II SA/OI 145/11.

⁴⁴ RN Wojewody Kuj.-Pom. z dnia 4 stycznia 2013 r., Nr 1/2013 oraz z dnia 11 stycznia 2013 r., Nr 5/13 – <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

⁴⁵ Wyrok WSA z dnia 29 października 2008 r., II SA/Bd 633/08.

⁴⁶ Dz.U. z 2005 r. Nr 219, poz. 1858.

⁴⁷ Wyrok WSA z dnia 7 grudnia 2006 r., II SA/Go 471/06.

⁴⁸ Wyrok WSA z dnia 7 kwietnia 2011 r., II SA/OI 145/11.

- przyznano prawo kontroli zasad utrzymania czystości osobom upoważnionym przez organ wykonawczy – brak podstawy prawnej takiej regulacji⁴⁹. Kompetencje te regulują przepisy art. 9u–9w ustawy, a upoważnia do tego organ wykonawczy zgodnie z art. 379 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 j.t. ze zm.);
- powtórzenia i zmiany uregulowań ustawowych. Stanowi to naruszenie § 137 i 143 rozporządzenia z 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) – „w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń”. Sądy wielokrotnie zajmowały w tym zakresie swoje stanowisko: „modyfikowanie i regulowanie jeszcze raz tego, co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa przez akt niższego rzędu, narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym” oraz „powtarzanie pozbawia akt charakteru normatywnego, czyni go niejasnym i nieczytelnym, a w konsekwencji uniemożliwia osiągnięcie funkcji, dla jakiej jest stanowiony”⁵⁰;
- wprowadzano definicje pojęć ustawowo określonych lub je modyfikowano lub tworzono nowe:
 - „właściciel nieruchomości”, którego definiuje art. 2 ust. 1 pkt 4,
 - „gruz” – tego rodzaju odpady w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawodawca określa pojęciem „odpady budowlane i rozbiórkowe”.

Sądy w tym zakresie przyjęły, że „w przypadku powtórnego zdefiniowania pojęcia ustawowego w regulaminie istnieje realna możliwość, że jego interpretacja w oderwaniu od aktu pierwotnego spowoduje zmianę znaczeniowo-prawną danego pojęcia przyjętą w ustawie” oraz że „brak jest upoważnienia rady do formułowania w regulaminie jakichkolwiek definicji określonych pojęć, niedopuszczalne jest również dokonywanie zmian w definicjach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny, niż uczynił to ustawodawca”⁵¹;

- nieprawidłowo ustalono, że w ramach opłaty nie będą odbierane odpady budowlane i rozbiórkowe, a ich odbiór nastąpi na podstawie indywidualnej umowy z przedsiębiorcą⁵². Naruszono art. 6r ust. 1–3.

⁴⁹ RN Wojewody Kuj.-Pom. z dnia 4 stycznia 2013 r., s. 7.

⁵⁰ Wyroki WSA z dnia 7 grudnia 2006 r., II SA/Go 471 oraz z dnia 30 kwietnia 2009 r., II SA/Sz 994/08; Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2010 r. II OSK 1930/09.

⁵¹ Wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11 oraz WSA z dnia 22 stycznia 2014 r., IV SA/Po 792/13.

⁵² RN Wojewody Kuj.-Pom. z dnia 11 stycznia 2013 r., Nr 5/2013 – <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

- To rada określa ilość odpadów odbieranych, częstotliwość i sposób świadczenia usług. Może wprowadzić limit odbieranych odpadów budowlanych, nie może jednak ustalić, że w ramach opłaty nie odbierze odpadów budowlanych;
- nie określono częstotliwości i sposobu pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu nieruchomości, upoważniając do tego inny podmiot (przyjęto, że częstotliwość należy ustalić ze stacją zlewni)⁵³. Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 3 rada określa częstotliwość i sposób pozbywania się nieczystości ciekłych;
 - narzucono składowanie odpadów na wskazanym w regulaminie składowisku. Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że „zindywidualizowane składowisko narusza zasadę generalności aktu prawa miejscowego, jakim jest regulamin”⁵⁴;
- 4) Ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków⁵⁵:
- zawarto w regulaminie przepisy określające działalność tylko jednego przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego, co stanowi naruszenie art. 19 ust. 2, z którego wynika, że regulamin odnosi się do wszystkich potencjalnych i faktycznych podmiotów bez wskazywania konkretnych podmiotów⁵⁶;
 - nie określono minimalnego poziomu usług świadczonych w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz wymagań dotyczących jakości dostarczanej wody ani poziomu jej ciśnienia dostarczanej odbiorcom, co narusza art. 19 ust. 2⁵⁷;
 - bez podstawy prawnej żądano przedstawiania stanu prawnego nieruchomości/tytułu prawnego do nieruchomości przy wniosku o przyłączenie nieruchomości do sieci, stanowi to naruszenie art. 6 ust. 4 ustawy⁵⁸;
 - bez podstawy prawnej wprowadzono możliwość naliczenia odsetek za opóźnienie w zapłacie należności, tymczasem regulamin określa sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach (art. 359 §2 k.c.)⁵⁹;

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Wyrok WSA z dnia 10 czerwca 2009 r., II SA/Wr 545/08.

⁵⁵ Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2015 r., poz. 139 j.t.).

⁵⁶ RN Wojewody Kuj.-Pom. z dnia 31 lipca 2014 r. Nr 65/2014 – <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Ibidem.

- brak podstaw prawnych do regulacji upoważnienia przedsiębiorstwa w określaniu wzorów wniosku, umów i innych pism o przyłączenie do sieci;
- określono techniczne warunki, których spełnienie zapewni dostęp do sieci wodno-kanalizacyjnej, co narusza art. 19 ust. 2⁶⁰;
- brak kompetencji do określenia negatywnych przesłanek tj. odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci. Sąd administracyjny wyraził pogląd, że „gmina nie ma kompetencji do określenia przesłanek negatywnych, tzn. odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci”⁶¹;
- z przekroczeniem delegacji ustawowej rozstrzygano o kwestiach odpłatności bądź nieodpłatności za świadczone usługi, co naruszało art.19 ust. 2 ustawy⁶²;
- w okresie obowiązywania taryfy (przez 1 rok) dokonywano zmiany jej wysokości (narusza to art. 20 ust. 1 i 24 ust. 1 pkt 10). Taryfy obowiązują przez jeden rok, w okresie ich obowiązywania nie można podejmować uchwały o zmianie jej wysokości, podobnie po jej wygaśnięciu⁶³;
- zatwierdzano wniosek przedsiębiorcy przedłożony organowi wykonawczemu – w świetle art. 24 ust. 1 to rada powinna zatwierdzić taryfy, a nie wniosek przedsiębiorstwa⁶⁴;
- wprowadzano inne rodzaje opłat poza wymienionymi enumeratywnie w rozporządzeniu Ministra Budownictwa w sprawie określenia taryf oraz warunków rozliczeń... np. za wodę dostarczoną do gospodarstw domowych, przemysłowych i pozaprzemysłowych odbiorców usług, co naruszało art.24 ustawy⁶⁵;
- ustalano opłaty za przyłączenie do sieci wodociągowej. W tej sprawie wypowiedział się sąd administracyjny, orzekając, że „rada gminy nie ma kompetencji do nałożenia w drodze uchwały opłaty za przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej”⁶⁶;

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Wyrok WSA z dnia 19 września 2013 r., II SA/Po 425/13.

⁶² RN Wojewody Kuj.-Pom. z dnia 30 marca 2012 r., Nr 9/2012 -- <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

⁶³ RN Wojewody Kuj.-Pom. z dnia 4 kwietnia 2012 r. Nr 35/2012 – <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

⁶⁴ RN Wojewody Kuj.-Pom. z dnia 29 maja 2012 r. Nr 40/2012 – <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

⁶⁵ Rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 127, poz. 886).

⁶⁶ Wyrok WSA z dnia 17 grudnia 2013 r., II SA/Lu 438/13.

- 5) Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶⁷:
- nie ustalono parametrów działek w wyniku scalenia lub podziału – min. i max. szerokości frontów działek, powierzchni, kąta położenia granic w stosunku do pasa drogowego, co narusza art. 15 ust. 2 pkt 4 pkt 8 pkt 10 w zw. z art. 28 ust. 1 ustawy⁶⁸;
 - wprowadzono zakaz podziału terenu odnośnie do podziału geodezyjnego nieruchomości, stanowi to przekroczenie uprawnień, tj. „władztwa planistycznego gminy”. To wójt jest organem właściwym w zakresie podziału⁶⁹;
 - w planie miejscowym nie określano przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, do czego zobowiązuje art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy⁷⁰;
 - w planie nie ustalono terenów zabudowy mieszkaniowej i usługowej oraz nie określono dla nich wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu⁷¹;
 - niezgodności pomiędzy treścią uchwały a legendą rysunku planu w zakresie nazewnictwa poszczególnych terenów funkcjonalnych, co w świetle art. 28 ust. 1 ustawy stanowi naruszenie zasad sporządzenia studium;
 - nie określano terenów i obiektów chronionych konserwatorsko ustaleniami planu w zakresie zakazów, nakazów, dopuszczenia i ograniczenia⁷²;
 - w uchwałach o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu ustalano przeznaczenie terenu na funkcję mieszkalną. Tę kompetencję zgodnie z art.14 ust. 1 ustawy rada gminy nabywa dopiero na etapie ustalania samego planu. Sąd administracyjny wyraził stanowisko, że „uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu jest uchwałą intencyjną i wyraża jedynie zamiar gminy uregulowania zasad zagospodarowania przestrzennego na danym terenie

⁶⁷ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 j.t.).

⁶⁸ RN Wojewody Kuj.-Pom. z dnia 9 grudnia 2011 r. Nr 25/2011 – <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

⁶⁹ Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2011 r., II OSK 2235/10.

⁷⁰ RN Wojewody Kuj.-Pom. z dnia 5 grudnia 2012 r. Nr 62/2012 – <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

⁷¹ Zobowiązuje do tego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu... oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587).

⁷² Zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2014 r., poz. 1446 j.t.) ustalenia planu stanowią jedną z form ochrony zabytków.

- w formie aktu prawa miejscowego jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego”⁷³;
- załączniki graficzne miejscowego planu zawierały inne ustalenia niż treść uchwały, co zdaniem orzecznictwa sądowego jest niedopuszczalne⁷⁴.

Podsumowanie

Instytucja nadzoru pozwala na kontrolowanie działalności podmiotów samorządowych i w zależności od sytuacji wykorzystanie odpowiednich środków. W działalności uchwałodawczej jednostek samorządowych dało się zaobserwować pewną „sezonowość”. Kłopoty w prawidłowym formułowaniu aktów normatywnych występowały wówczas, gdy wchodziły w życie nowe ustawy lub zmienione przepisy ustaw wcześniej obowiązujących. W pierwszym roku kadencji najwięcej problemów samorzady miały z ustalaniem opłat za przedszkola, kolejno z prawidłowym ustaleniem programu opieki nad zwierzętami, pod koniec kadencji zaś – z realizacją tzw. ustawy śmieciowej. Niepokojący jest fakt, że samorzady mimo względnej stabilności obowiązywania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przy formułowaniu uchwał na jej podstawie popełniają najwięcej błędów. Wśród wszystkich uchyleń w kadencji 2011–2014 stanowią one 20%. Dlatego w nowej kadencji odpowiedzialni za samorzady powinni pomyśleć, czy nie warto byłoby przeszkolić swoich pracowników w tej dziedzinie.

⁷³ Wyrok NSA z dnia 18 maja 2010 r., II OSK 562/10.

⁷⁴ Wyrok WSA z dnia 24 czerwca 2012 r., II SA/Wr 1621/12 ; RN Wojewody Kuj.-Pom. z dnia 7 marca 2014 r. Nr 13/2014 – <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

Daniel Jurewicz

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy

Dług jednostek samorządu terytorialnego a regionalne izby obrachunkowe

Streszczenie

Nowe zadania, jakie przypisano jednostkom samorządu terytorialnego, i wyzwania, jakie stoją przed nimi po wejściu Polski do struktur unijnych, na przestrzeni ostatnich lat spowodowały znaczny wzrost zadłużenia krajowych jednostek samorządowych. Sytuację finansową samorządów kontrolują regionalne izby obrachunkowe, realizując te zadania przez przeprowadzanie nadzoru, audytu, wydawanie opinii i działalność szkoleniową.

Słowa kluczowe: dług publiczny, regionalne izby obrachunkowe

Local authorities debt and regional chambers of audit

Abstract

New tasks assigned to local and regional authorities and challenges faced after Poland's entry into the European Union caused a serious increase in the Polish local government debt over the recent years. Regional chambers of audit are the body monitoring the finance of local authorities. The chambers execute their tasks by their supervisory, auditing, opinion-giving and training activities.

Keywords: debt, regional chambers of audit

Wstęp

Jednostkom samorządu terytorialnego przyznano prawo samodzielnego wykonywania części zadań administracji publicznej oraz określoną prawem samodzielność finansową. Obowiązujący porządek prawny zagwarantował co prawda długofalowe zabezpieczenie odrębności i samodzielności ustrojowej, niemniej jednak wraz z reformą terytorialną nie nastąpiła faktyczna decentralizacja finansów publicznych¹. Pojęcie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego można rozpatrywać w wielu aspektach. Pojęcie to utożsamiać należy z zapewnieniem szerokiego zakresu decydowania o sprawach lokalnych w celu zaspokajania potrzeb wspólnot samorządowych. Ponadto pamiętać należy o finansowym aspekcie samodzielności, który polega na prawie do pobierania określonych dochodów oraz dysponowania nimi w celu realizacji określonych zadań.

O rzeczywistym obszarze samodzielności działań jednostek samorządu terytorialnego decyduje również obowiązujący system nadzoru i kontroli². Regionalne izby obrachunkowe są konstytucyjnymi organami kontroli i nadzoru nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego³. W celu realizacji ustawowo określonych zadań wykonują one szereg zadań o różnym stopniu ingerencji w działalność organów samorządowych.

Działalność regionalnych izb obrachunkowych w zakresie długu jednostek samorządu terytorialnego

Regionalne izby obrachunkowe prowadzą działalność nadzorczą, kontrolną, opiniodawczą oraz informacyjną i szkoleniową. W ramach każdej z tych działalności wykonują również czynności w zakresie długu jednostek samorządu terytorialnego. Izby wyposażone zostały w cały szereg instrumentów służących do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, zarówno o charakterze *ex ante*, jak i *ex post*.

¹ J. Gumińska-Pawlic, *Czy nadzór i kontrola nad gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego ograniczają ich samodzielność?*, [w:] *XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, R.P. Krawczyk, M. Stec (red.), Warszawa 2013, s. 130–133.

² *Ibidem*, s. 134–135.

³ Art. 1 i 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.).

Regionalne izby obrachunkowe działają w formie państwowych jednostek budżetowych, stanowią swoiste połączenie organu administracji publicznej oraz sądu. Pracą izby kieruje prezes, niemniej jednak organem regionalnej izby obrachunkowej jest kolegium składające się z członków powoływanych przez Prezesa Rady Ministrów. W zakresie wykonywanych czynności członkowie kolegium są niezawiśli i podlegają jedynie ustawom.

Działania izb o największym stopniu ingerencji w działalność samorządów to czynności nadzorcze. Organy jednostek samorządu terytorialnego zobligowane są to przedkładania izbom podjętych uchwał i zarządzeń z zakresu spraw finansowych. Obowiązkiem izb jest badanie zgodności z prawem tych dokumentów. Badanie to następuje z urzędu, a nie na wniosek jakichkolwiek podmiotów. Jedynym kryterium stosowanym w tym zakresie jest legalność, a więc zgodność z ogólnie obowiązującym prawem. Funkcja nadzorcza regionalnej izby obrachunkowej służy ochronie i zapewnieniu legalności działania organów jednostki samorządu terytorialnego poprzez eliminowanie działań i zaniechań sprzecznych z prawem⁴. W odniesieniu do długu jednostki samorządu terytorialnego nadzór ten przejawia się w badaniu przez regionalne izby obrachunkowe zgodności z prawem uchwał budżetowych oraz ich zmian, uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych oraz ich zmian, a także uchwał i zarządzeń w sprawie zaciąganych kredytów, pożyczek oraz emisji papierów wartościowych. Badanie nadzorcze koncentruje się zarówno na aspektach natury formalnej, jak też merytorycznej. Badana jest więc zarówno kompletność oraz wewnętrzna spójność dokumentów, jak również mieszczanie się długu w ustawowo określonych granicach. W przypadku stwierdzenia naruszenia prawa izba stwierdza nieważność badanego dokumentu w całości lub w części, eliminując wadliwe zapisy z obrotu prawnego. Ze względu na wysoki stopień ingerencji w samodzielność jednostki samorządu terytorialnego od rozstrzygnięć nadzorczych izb przysługuje skarga do sądów administracyjnych. W przypadku drobnych błędów, niemających istotnego wpływu na sytuację finansową, istnieje również możliwość ograniczenia się izby jedynie do wskazania naruszenia prawa bez eliminowania jednocześnie dokumentu z obrotu prawnego.

Ważnym aspektem działalności izb są wydawane przez nie opinie. Ta część działalności izb nosi znamiona kontroli wstępnej (uprzedniej)⁵. Opiniowaniu

⁴ J.M. Salachna, *Założenia i realia nadzoru regionalnych izb obrachunkowych w zakresie wieloletniego prognozowania finansowego jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, R.P. Krawczyk, M. Stec (red.), Warszawa 2013, s. 156.

⁵ Eadem, *Kontrola w zarządzaniu ryzykiem JST*, [w:] *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło (red.), Warszawa 2010, s. 185.

podlega cały proces gospodarowania finansami przez jednostki samorządu terytorialnego – od etapu projektowania planów finansowych po udzielenie organom wykonawczym absolutorium z wykonania budżetów.

Na etapie przygotowywania projektów budżetów regionalne izby obrachunkowe wydają opinie o przedłożonych projektach wieloletnich prognoz finansowych, projektach budżetu oraz możliwości sfinansowania deficytów zawartych w projektach uchwał budżetowych. Po podjęciu uchwał w sprawie budżetu oraz wieloletnich prognoz finansowych regionalne izby obrachunkowe wydają opinie o możliwości sfinansowania deficytu oraz prawidłowości planowanej kwoty długu na okres wynikający z planowanych i zaciąganych zobowiązań. Opiniowaniu podlega również możliwość spłaty zaciąganych kredytów i pożyczek, a także możliwość wykupu wyemitowanych papierów wartościowych. Odniesienie do zadłużenia zawierają także opinie regionalnej izby obrachunkowej o informacjach z wykonania budżetów na pierwsze półrocze oraz o sprawozdaniach z wykonania budżetów za rok budżetowy. Proces wykonywania budżetów samorządowych podlega ocenie przez organy stanowiące poprzez instytucję absolutorium z wykonania budżetu. Regionalne izby obrachunkowe wydają opinie o nadesłanych wnioskach komisji rewizyjnych w sprawie absolutorium. W przypadkach nieudzielenia absolutorium opiniowaniu podlegają również uchwały w tej sprawie. Opinie wydawane przez izby nie mają charakteru wiążącego, niemniej jednak mają duży wpływ na prowadzenie gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Ich treść jest analizowana przez szereg podmiotów, w tym również instytucji finansowych przekazujących samorządom środki finansowe.

Niezmiernie istotne są realizowane przez regionalne izby obrachunkowe kontrole. Podstawowym zadaniem działalności kontrolnej izb jest przedstawienie obiektywnej oceny w zakresie legalności oraz rzetelności działań organów jednostki samorządu terytorialnego. Prowadzone kontrole w dużym zakresie potwierdzają wiarygodność przedstawianych przez samorządy informacji finansowych.

Regionalne izby obrachunkowe zobowiązane są przeprowadzić co najmniej raz na cztery lata kompleksową kontrolę kompleksową gospodarki finansowej każdej jednostki samorządu terytorialnego. Przedmiotem tych kontroli jest ogół zjawisk dotyczących przygotowania i realizacji operacji finansowych związanych z gromadzeniem i wykorzystywaniem środków finansowych, ich ewidencji i sprawozdawczości⁶. Obejmują one 10 obszarów tematycznych, wśród których znajdują się również zagadnienia związane z zaciąganiem zobowiązań

⁶ D. Jurewicz, *Deficyt i dług samorządowy z punktu widzenia organów nadzoru i kontroli*, [w:] *O nowy model finansów samorządowych – lekcja z kryzysu*, J. Szołno-Koguc (red.), Lublin 2012, s. 88–89.

wiązań dłużnych. Ponadto prowadzone są kontrole problemowe, obejmujące swym zakresem wybrane zagadnienia. Regionalne izby obrachunkowe podejmują wspólne kontrole programowe realizowane w skali kraju na podstawie uzgodnionego planu kontroli. Oprócz tego prowadzone są także kontrole doradne, przeprowadzane głównie na wniosek innych instytucji (np. prokuratury czy Policji), jak również obywateli. Oprócz tego izby przeprowadzają kontrole sprawdzające, mające na celu zbadanie, czy wykonane zostały wystąpienia pokontrolne wydane w wyniku wcześniej przeprowadzonych kontroli.

Omawiając działalność kontrolną izb, wspomnieć należy o postępującej standaryzacji ich działania, mającej na celu podniesienie jakości pracy oraz zwiększenie skuteczności i efektywności działań kontrolnych⁷.

Regionalne izby obrachunkowe weryfikują poprawność sporządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego sprawozdań. Weryfikacji podlegają zarówno sprawozdania budżetowe, finansowe, w zakresie prowadzonych operacji finansowych, jak też inne. W znacznej części sprawozdawczość jednostki samorządu terytorialnego zawiera odniesienia do posiadanego zadłużenia. Ponadto regionalne izby obrachunkowe prowadzą działalność informacyjną oraz szkoleniową, które mają za zadanie również podnoszenie kwalifikacji oraz umiejętności pracowników samorządowych w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej.

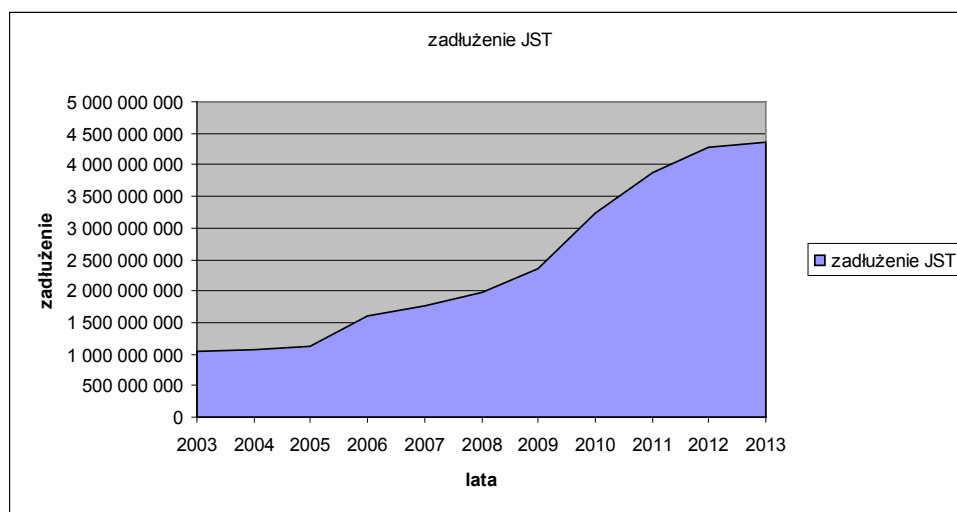
Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy a dług jednostki samorządu terytorialnego województwa kujawsko-pomorskiego

Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy obejmuje swym nadzorem jednostki samorządu terytorialnego województwa kujawsko-pomorskiego. Zakres podmiotowy obejmuje województwo samorządowe z siedzibą w Toruniu, 4 miasta na prawach powiatu, 19 powiatów, 140 gmin oraz funkcjonujące związki jednostek samorządu terytorialnego. Poniżej zaprezentowane zostaną wyniki działań prowadzonych przez regionalne izby obrachunkowe w Bydgoszczy w latach 2004–2013. Część z zaprezentowanych danych powstała w trakcie prac nad przygotowywaną przez autora dysertacją doktorską.

⁷ Więcej na ten temat zob. P. Walczak, *Funkcja kontrolna regionalnych izb obrachunkowych – stan obecny i perspektywy przekształceń*, [w:] *XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, R.P. Krawczyk, M. Stec (red.), Warszawa 2013, s. 275–277.

W związku z szerokim zakresem realizowanych zadań oraz ograniczonością środków finansowych w ostatnich latach nastąpił znaczny wzrost wolumenu zobowiązań dłużnych zaciąganych przez jednostki samorządu terytorialnego. Zjawisko to przybrało na sile po akcesji Polski w struktury Unii Europejskiej. Wraz z pojawieniem się nowych możliwości współfinansowania działań wystąpiła konieczność pozyskania środków na pokrycie tzw. wkładu własnego. Wykres 1 prezentuje nominalną wielkość zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego z terenu województwa kujawsko-pomorskiego.

Wykres 1. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego z terenu województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2004–2013



Źródło: opracowanie własne.

Dług samorządów działających na terenie województwa kujawsko-pomorskiego wynosił na koniec 2003 r. 1 035 301 010 zł. W kolejnych latach ulegał on znacznemu wzrostowi – na koniec 2013 r. wynosił już 4 352 824 968 zł. Zadłużenie jako procent wykonanych przez samorzady dochodów rosło mniej dynamicznie, niemniej jednak wskaźnik ten wzrósł z 25,3% na koniec 2003 r. do 45,3% na koniec 2013 r.

W okresie od początku 2004 r. do końca roku 2013 Regionalna Izba Obra- chunkowa w Bydgoszczy zbadała zgodność z prawem 62 083 uchwał i zarządzeń podjętych przez organy jednostek samorządu terytorialnego z terenu województwa kujawsko-pomorskiego. Wyniki działalności nadzorczej ze szczególnym uwzględnieniem zaciągania zobowiązań dłużnych prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Wyniki działalności nadzorczej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w latach 2004–2013 ze szczególnym uwzględnieniem zaciągania zobowiązań dłużnych

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ogółem	4 827	5 130	5 328	5 423	5 552	5 972	6 675	7 495	7 627	8 054
bez naruszenia prawa	4 702	4 972	5 143	5 278	5 406	5 810	6 511	7 269	7 410	7 826
z naruszeniem prawa, w tym	125	158	185	145	146	162	164	226	217	228
nieważne w całości lub części	18	13	26	24	18	34	52	21	29	39
kredyty i pożyczki	305	328	497	315	354	398	475	497	411	405
bez naruszenia prawa	290	316	461	313	323	392	470	488	408	400
z naruszeniem prawa	15	12	36	2	31	6	5	9	3	5
nieważne w całości lub części	0	1	3	1	1	0	3	1	1	4
emisja obligacji	8	14	14	15	17	30	27	12	12	28
bez naruszenia prawa	8	12	12	14	15	29	24	12	12	25
z naruszeniem prawa, w tym	0	2	2	1	2	1	21	0	0	3
nieważne w całości lub części	0	0	1	0	1	0	2	0	0	1
wpf	0	0	0	0	0	0	0	1 076	1 220	1 336
bez naruszenia prawa	0	0	0	0	0	0	0	986	1 145	1 251
z naruszeniem prawa, w tym	0	0	0	0	0	0	0	90	75	85

Źródło: opracowanie własne.

Ze zbadanych w latach 2004–2013 ponad 62 tys. uchwał i zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego za nieważne w całości lub części Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uznało jedynie 274 uchwały i zarządzenia, decydując tym samym o wyeliminowaniu z obrotu prawnego wadliwych zapisów. Uznać należy, że ilość rażących naruszeń prawa w zbadanych dokumentach była niewielka. Dodać jednak należy, że jako naruszające prawo uznano w tym okresie 1756 uchwał i zarządzeń, a więc 2,8% ogółu zbadanych dokumentów. W wyniku działań izby część niezgodnych z prawem zapisów została jednak zmieniona lub uchylona przez organy je podejmujące, natomiast część miała charakter nieistotnego naruszenia prawa. Analizując zgodność z prawem uchwał i zarządzeń, stwierdzić należy, że ich ilość podjęta zgodnie z obowiązującym prawem znajdowała się w analizowanym okresie na dość stabilnym poziomie, gdyż wahała się od 96,5% w 2010 r. do 97,5% w 2006 r. Nieco większą zmiennością charakteryzowała się natomiast poprawność uchwał i zarządzeń podjętych w zakresie zaciągania kredytów i pożyczek. Odsetek dokumentów podjętych bez naruszenia prawa wynosił bowiem od 91,2% w 2008 r. do 99,4% w 2007 r. Ogólna liczba uchwał i zarządzeń dotyczących zaciągania kredytów i pożyczek wyniosła w analizowanym okresie 3985, z czego jedynie 15 zostało wyeliminowanych z obrotu prawnego.

Stosunkowo nowym dokumentem, mającym jednakże kluczowe znaczenie dla prowadzenia samorządowej gospodarki finansowej są wieloletnie prognozy finansowe. Tworzone są one począwszy od 2011 r. W okresie od 2011 do końca 2013 r. jednostki samorządu terytorialnego z terenu województwa

kujawsko-pomorskiego opracowały 3632 uchwały i zarządzenia w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej oraz jej zmian. Wskazać należy, że liczba dokumentów naruszających prawo jest wyraźnie wyższa od przeciętnej i wynosi od 6,1% w 2012 r. do 8,4% w 2011 r. Liczba uchwał i zarządzeń naruszających prawo nie wynika jednakże tylko z faktu, że wieloletnia prognoza finansowa jest dokumentem nowym. Przyczyną tego stanu rzeczy jest również duża złożoność dokumentu, jak też niestety problemy finansowe samorządów związane ze spełnianiem wymogów w zakresie możliwości obsługi zadłużenia.

Dopełnieniem działalności nadzorczej w zakresie zaciągania zobowiązań dłużnych przez jednostki samorządu terytorialnego jest prowadzona przez regionalne izby obrachunkowe działalność opiniodawcza. Opinie wydawane są przez wyznaczone przez prezesa izby składy orzekające składające się z członków kolegium izby. Jej wyniki w odniesieniu do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 2. Wyniki działalności opiniodawczej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w latach 2004–2013

wszystkie opinie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ogółem	1 211	1 179	1 174	1 223	1 134	1 188	1 441	1 614	1 501	1 584
pozytywne	1 152	1 148	1 109	1 148	1 054	1 143	1 358	1 464	1 313	1 374
pozytywne z uwagami	54	29	60	71	77	43	78	142	175	209
negatywne	5	2	5	4	3	2	5	8	13	1

Źródło: opracowanie własne.

W okresie od 2004 do 2013 r. składy orzekające Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy wydały 13 249 opinii w sprawach określonych ustawą o regionalnych izbach obrachunkowych. Spośród wydanych opinii 12 263 to opinie pozytywne (92,5%), 938 to opinie pozytywne z uwagami (7,1%), natomiast jedynie 48 to opinie negatywne (0,4%). Analizując działalność opiniodawczą, stwierdzić należy, że wyraźnie spada odsetek opinii o charakterze pozytywnym – w 2004 r. wyniósł on 95,1%, natomiast w 2013 r. jedynie 86,7%.

W zakresie zaciągania zobowiązań dłużnych przez organy jednostek samorządu terytorialnego duże znaczenie mają przede wszystkim opinie regionalnej izby obrachunkowej w zakresie: możliwości spłaty kredytów i pożyczek oraz możliwości wykupu papierów wartościowych, możliwości sfinansowania deficytu i prawidłowości kwoty długu oraz o projektach uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych. W tabelach 3, 4 oraz 5 zaprezentowano wyniki działalności Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w tym zakresie.

Tabela 3. Wyniki działalności opiniodawczej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w zakresie możliwości spłaty kredytów i pożyczek oraz możliwości wykupu papierów wartościowych w latach 2004–2013

spłata kredytów i pożyczek/wykup papierów wartościowych	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ogółem	173	187	336	200	271	314	371	349	269	345
pozytywne	173	187	336	200	269	312	366	332	245	316
pozytywne z uwagami	0	0	0	0	2	1	5	17	24	29
negatywne	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 4. Wyniki działalności opiniodawczej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w zakresie możliwości sfinansowania deficytu oraz prawidłowości kwoty długu w latach 2004–2013

możliwość sfinansowania deficytu i prawidłowość kwoty długu	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ogółem	269	308	145	170	171	170	198	407	380	386
pozytywne	269	306	144	162	158	164	197	387	356	357
pozytywne z uwagami	0	2	1	7	12	6	1	19	21	29
negatywne	0	0	0	1	1	0	0	1	3	0

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 5. Wyniki działalności opiniodawczej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w zakresie projektów uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych w latach 2004–2013

projekty WPF	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ogółem	0	0	0	0	0	0	171	169	170	171
pozytywne	0	0	0	0	0	0	134	103	129	123
pozytywne z uwagami	0	0	0	0	0	0	36	61	35	48
negatywne	0	0	0	0	0	0	1	5	6	0

Źródło: opracowanie własne.

Analizując dane zawarte w tabelach nr 3,4 oraz 5, należy stwierdzić, że w istotny sposób spada liczba opinii o charakterze pozytywnym. W odniesieniu do możliwości spłaty zadłużenia w latach 2004–2007 wszystkie opinie miały taki charakter, natomiast w 2013 r. już tylko 91,6%. Podobną tendencję

można zauważyć w odniesieniu do opinii o możliwości sfinansowania deficytu oraz prawidłowości kwoty długu – w 2004 r. wszystkie opinie miały charakter pozytywny, natomiast w 2013 r. odsetek ten spadł do 92,5%. Opiniowaniu podlegają również projekty uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych. W odniesieniu do tych opinii odsetek opinii o charakterze pozytywnym jest zdecydowanie najmniejszy – dla przykładu w 2011 r. jedynie 60,9% wydanych opinii miało taki charakter.

Niezwykle istotne znaczenie z punktu widzenia wiarygodności danych zawartych w sprawozdawczości jednostek samorządu terytorialnego jest działalność kontrolna izb. W latach 2004–2013 Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy przeprowadziła 762 kontrole, w tym 413 kompleksowych kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Zakończenie

Rosnący poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego znajduje swoje odzwierciedlenie również w wynikach działalności regionalnych izb obrachunkowych. Szczególnie zauważalny jest przede wszystkim znaczny spadek liczby pozytywnych opinii wydawanych przez izby. Pojawia się pytanie, czy regionalne izby obrachunkowe powinny wypracować oraz stosować własne procedury oceny kondycji finansowej oraz zdolności spłaty zobowiązań przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego⁸, czy też ograniczać się do literalnego rozumienia zapewnienia przestrzegania przez jednostki samorządu terytorialnego prawa. Słuszny wydaje się pogląd, że opinie regionalnych izb obrachunkowych nie mogą zastąpić ocen dokonywanych na podstawie przesłanek ekonomicznych i nie powinny również stwarzać iluzji, że są oceną takiego rodzaju⁹.

Wzrost wolumenu zobowiązań dłużnych połączony z ustawową zmianą ograniczeń w tym zakresie powoduje wzrost liczby jednostek samorządu terytorialnego borykających się z problemami z płynnością finansową. To z kolei powoduje, że ewoluuje także podejście regionalnych izb obrachunkowych do samorządowego zadłużenia.

⁸ J. Kotlińska, *Podejście i uprawnienia regionalnych izb obrachunkowych jako instytucji nadzorczych w badaniu zdolności do zaciągania zobowiązań dłużnych przez JST*, [w:] *Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej*, E. Denek, M. Dylewski (red.), Warszawa 2013, s. 166.

⁹ J.M. Salachna, *Kontrola...*, s. 191.

Wojciech Kulpa

Oddział Nadzoru i Kontroli w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim.
Delegatura we Włocławku

Kontrola w jednostkach samorządu terytorialnego

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest nakreślenie zasad i funkcjonowania kontroli przeprowadzonej w jednostkach samorządu terytorialnego. Uprawnienia kontrolne w stosunku do gmin, powiatów i samorządów województw posiadają wojewodowie, regionalne izby obrachunkowe oraz Najwyższa Izba Kontroli. Na czynności kontrolne składa się szereg aktów i czynności w zakresie ustalenia istniejącego stanu rzeczy, oceny ustalonego stanu zgodnie z obowiązującymi kryteriami, określenia rozmiaru i przyczyn rozbieżności w kontekście zastosowanych kryteriów kontroli oraz sformułowanie wniosków i zaleceń w celu usunięcia tych rozbieżności i zapobieżeniu ich powstaniu w przyszłości.

Słowa kluczowe: kontrola, organy kontroli, kryteria kontroli, zalecenia pokontrolne, wniosek pokontrolny

The control in local government units

Abstract

The main subject of the article is to set out rules and the operation of internal controls carried out in local government units. The control competences in

such situations are held by Province Governors, Regional Chamber of Auditors and the National Audit Office. Control activities consist of several pieces of legislation and procedures lead to establish what the current state of play is, the assessment of that situation and analyse why discrepancies occurred. The essence of every control activities is drawing conclusions and providing recommendations in order that the discrepancy be resolved.

Keywords: control; control authorities; the control criteria; audit recommendations; audit conclusion

Działalność jednostek samorządu terytorialnego poddawana jest różnorodnym kontrolom. Uprawnienia kontrolne w stosunku do gmin, powiatów i samorządów województw posiadają wojewodowie¹, regionalne izby obrachunkowe² oraz Najwyższa Izba Kontroli³. Postępowania kontrolne przeprowadzać mogą wewnętrzne komisje, radni czy też sami mieszkańcy oceniający lokalne władze w wyborach i referendach.

Według Eugeniusza Ochendowskiego kontrolą jest „obserwowanie, ustalenie czy wykrywanie stanu faktycznego, porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie właściwym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach, bez decydowania jednak o zmianie kierunku działania jednostki kontrolowanej. Istotą kontroli jest obserwowanie określonych zjawisk, analizowanie ich charakteru i przedstawienie spostrzeżeń organom kierującym działalnością administracji⁴.

Kontrola to czynność polegająca na sprawdzeniu działania stanu faktycznego i porównaniu ze stanem wymaganym (wyznaczonym) w normach prawnych, technicznych, ekonomicznych, regulaminach i instrukcjach sposobu postępowania (procedurach kontroli) oraz sformułowaniu wniosków i zaleceń pokontrolnych mających na celu zlikwidowanie nieprawidłowości, a także usprawnienie prac kontrolowanej jednostki.

Sfera oddziaływania pokontrolnego znajduje swój wyraz w nazewnictwie instrumentów tego oddziaływania, do których zalicza się zalecenia, wnioski, które opatrywane są dodatkowym słowem: „pokontrolne”. W przepisach prawa i w praktyce występuje:

¹ Art. 28 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2015 r. poz. 525).

² Art. 5 ust. 1, ust. 2, art. 7 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm).

³ Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82 z późn. zm.).

⁴ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2013, s. 433–434.

- 1) zalecenie pokontrolne – polecenie podjęcia działania zmierzającego do usunięcia nieprawidłowości, niezgodności z normami prawnymi, regulaminami lub instrukcjami;
- 2) wniosek pokontrolny – jest to propozycja wprowadzenia zmiany w kontrolowanej jednostce, mająca na celu usprawnienie lub poprawę organizacji pracy.

Można dokonywać różnych podziałów kontroli w zależności od przyjętych kryteriów klasyfikacyjnych. Kryteria te mogą się opierać na elementach ustrojowych (usytuowanie organów kontroli w aparacie państwowym) bądź na elementach treści kontroli, tj. z punktu widzenia, z którego przeprowadzona jest obserwacja działającego organu⁵. Dla potrzeb artykułu omówione zostaną rodzaje kontroli przeprowadzone w jednostkach samorządu terytorialnego: kontrola komisji rewizyjnej, kontrola wewnętrzna, kontrola zewnętrzna, kontrola prawidłowości, kontrola wykonania zadań.

Kontrola komisji rewizyjnej

Rady gminy, miasta, powiatu czy sejmik województwa kontrolują działalność wójta (burmistrza, prezydenta, marszałka), gminnych (miejskich, powiatowych, wojewódzkich) jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy (miasta, powiatu, województwa). W tym celu powołują komisję rewizyjną. W skład komisji rewizyjnej zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego bądź wiceprzewodniczących rady oraz będących członkami zarządu⁶.

Do szczególnych kompetencji komisji rewizyjnej należy opiniowanie wykonania budżetu gminy, budżetu powiatu i budżetu samorządu województwa. Komisja występuje również z wnioskiem odpowiednio do rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) w gminie, zarządowi powiatu, zarządowi województwa. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopi-

⁵ E. Ochendowski, op.cit., s. 437.

⁶ Art. 18a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm); art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm); art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2013 r. poz. 596 z późn. zm).

niowaniu przez regionalną izbę obrachunkową⁷. Komisja rewizyjna wykonuje również inne zadania zlecone przez radę gminy, radę powiatu i sejmik województwa w zakresie kontroli. Uprawnienie to nie narusza uprawnień kontrolnych innych komisji powołanych przez radę gminy, radę powiatu i sejmik województwa. Zasady i tryb działania komisji rewizyjnej określa statut gminy, statut powiatu i statut samorządu województwa⁸. „Należy dodać, że stosownie do art. 11b ustawy o samorządzie gminnym posiedzenia komisji rewizyjnej są jawne, zatem w jej pracach mogą uczestniczyć także inni radni, niebędący jej członkami, jak również osoby trzecie. Nie może jednak budzić wątpliwości, że w podejmowaniu rozstrzygnięć mogą uczestniczyć wyłącznie członkowie komisji”⁹.

Warto jednak pamiętać, że kontrola sprawowana przez komisję rewizyjną może być realizowana przez radnych, którzy są do tego merytorycznie nieprzygotowani. Na uwagę zasługuje również fakt, że ze zgromadzonych akt kontroli można wyciągnąć niekoniecznie prawidłowe wnioski i zalecenia pokontrolne.

Kontrola wewnętrzna

Wewnętrzne procedury kontrolne oznaczają takie zaprogramowanie przez kierownictwo pracy urzędu, aby postępowanie urzędników samorządowych było zgodne przede wszystkim z obowiązującymi przepisami prawa. Należy pamiętać, że w każdym urzędzie wszelkie regulaminy i instrukcje wprowadza się w drodze zarządzeń wójta (burmistrza, prezydenta, starosty lub marszałka). Niemniej jednak procedurę kontroli ustala również rada gminy (miasta, powiatu, sejmik województwa) w drodze uchwały (np. procedury kontroli stosowane przez komisję rewizyjną). Zgodnie z powszechnie przyjętą praktyką stosowaną przez jednostki samorządu terytorialnego przepisy dotyczące procedury kontrolnej można zamieścić bezpośrednio w treści zarządzenia lub w jego załączniku.

Kontrola zewnętrzna

⁷ Art. 18a ust. 3, ust. 4, ust. 5 u.s.g.; art. 16 ust. 3 u.s.p., art. 30 ust. 3 u.s.w.

⁸ Art. 18a ust. 3, ust. 4, ust. 5 u.s.g.; art. u.s.p., art. 30 ust. 3 u.s.w.

⁹ Cz. Martysz, *Władze gminy*, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2010, s. 296.

W jednostkach samorządowych mogą być przeprowadzane kontrole przez uprawnione do tego organy kontroli zewnętrznej. Kontrole te prowadzone są w urzędzie i samorządowych jednostkach organizacyjnych jako kontrole: prawidłowości oraz wykonania zadań.

Z regulacji przepisów: art. 86 ustawy o samorządzie gminnym¹⁰, art. 76 ustawy o samorządzie powiatowym¹¹ oraz art. 78 ustawy o samorządzie województwa¹² wynika, że wojewoda jest organem nadzoru we wszystkich sprawach, które nie należą do kompetencji prezesa Rady Ministrów ani do regionalnej izby obrachunkowej.

Wojewoda przeprowadza postępowania kontrolne na podstawie art. 28 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2015 r. poz. 525) oraz art. 2 i 6 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092) – wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, zarówno zleconych, jak i powierzonych z punktu widzenia tych samych kryteriów co kontrola Najwyższej Izby Kontroli¹³. NIK ma prawo kontrolowania działalności jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności¹⁴. Standardy kontroli w administracji rządowej¹⁵ zostały opracowane na podstawie bogatej wiedzy i doświadczenia służb kontrolnych w kraju i za granicą oraz określają ramy w dziedzinie zarządzania, wykonywania i zapewniania jakości działalności kontrolnej. Zostały sformułowane w sposób ogólny, aby służyć zróżnicowanym co do charakteru i zakresu działalności podmiotom wykonującym działalność kontrolną.

Kontrola prawidłowości

Celem kontroli prawidłowości jest ustalenie, czy badany obszar działalności jednostki kontrolowanej funkcjonuje prawidłowo. Kontrole prawidłowości mogą mieć zarówno charakter prewencyjny, jak i wykrywający.

Jacek Jagielski podkreśla, że „niezależnie od sposobu normatywnego wyrażenia kryteria kontroli, pojmowane jako punkty widzenia (względy, mier-

¹⁰ Art. 86 u.s.g.

¹¹ Art. 76 u.s.p.

¹² Art. 78 u.s.w.

¹³ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014, s. 436.

¹⁴ Art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o najwyższej Izbie Kontroli (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

¹⁵ Standardy kontroli w administracji rządowej Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lutego 2012 r.

niki), według których następuje sprawdzenie i ocenianie, stanowią naturalny składnik funkcji kontrolowania, zarówno gdy chodzi o jej uregulowanie prawne, jak i zastosowanie praktyczne¹⁶. I tak jak wcześniej powiedziano, kryteria te mogą być wielorakie. Ma to „swoje źródło w całej wielkiej złożoności organizacji i działania administracji, wymagających szerokiego spektrum obserwacji i oceny. Podmioty kontrolujące uprawniane są do stosowania szerszego lub węższego koszyka kryteriów kontroli, o czym przesądzają przepisy prawne kształtujące zadania kontrolerów i ich kompetencje”¹⁷. Podstawowymi kryteriami kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego są legalność działania, celowość, rzetelność, gospodarność¹⁸. Oczywiście nie jest to katalog wyczerpujący, gdyż oprócz wymienionych najczęściej spotykanych kryteriów kontroli przepisy wskazują inne, bardziej szczegółowe, np. prawidłowość dokonywania określonych czynności. Chociaż wszystkie przewidziane w prawie kryteria mają swoje znaczenie i odgrywają określoną rolę w procesie kontrolowania, na plan pierwszy z racji częstotliwości występowania w stosunku do poszczególnych instytucji kontrolujących wysuwa się kryterium legalności. Jego treść na ogół nie budzi kontrowersji ani w doktrynie, ani w praktyce i można przyjąć, że legalność jest relatywnie najprostszym i najbardziej klarownym spośród innych kryteriów kontroli¹⁹.

Legalność w przepisach prawnych wyrażana jest przez różne formuły, np. zgodności z prawem, zgodności z obowiązującymi przepisami, zgodności przestrzegania prawa czy też po prostu legalności. Kontrola legalności obejmuje zgodność działania z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, przepisami prawa wewnętrznego, umowami oraz decyzjami i innymi rozstrzygnięciami w sprawach indywidualnych, a także prawidłowość stanowienia przepisów wewnętrznych obowiązujących daną jednostkę. Przy kontroli legalności oceniane jest, czy nie nastąpiło naruszenie prawa rangi ustawowej²⁰.

Celowość obejmuje zapewnienie zgodności z celami określonymi dla kontrolowanej jednostki lub działalności, stosowanie metod i środków odpowiednich dla osiągnięcia celów oraz osiągnięcie tych celów (skuteczność). Celowa działalność odpowiada wymogom przepisów formułujących zadania, jakim podporządkowana jest administracja²¹.

Rzetelność obejmuje wypełnianie obowiązków z należytą starannością, sumiennie i terminowo, wykonywanie zobowiązań zgodnie z ich treścią, doku-

¹⁶ J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 57.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem; E. Ochendowski, op.cit., s. 436.

¹⁹ J. Jagielski, op.cit., s. 57.

²⁰ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. II, Kraków 2001, s. 218–219.

²¹ Ibidem, s. 62.

mentowanie działań zgodnie z rzeczywistością, we właściwej formie i wymaganych terminach, zgodnie z wewnętrznymi regułami funkcjonowania jednostki.

Gospodarność obejmuje oszczędne i wydajne gospodarowanie środkami, zgodnie z zasadą uzyskiwania najlepszych efektów przy możliwie najmniejszych nakładach sił i środków. Kryterium gospodarności dotyczy optymalnego dysponowania środkami finansowymi i materialnymi w trakcie prowadzenia działalności, jak również optymalizacji stosowanych w jej toku zabiegów organizacyjnych²².

Kontrola wykonania zadań polega na badaniu skuteczności, wydajności i oszczędności prowadzenia działalności lub zarządzania jednostką kontrolowaną.

Skuteczność obejmuje osiągnięcie określonych celów oraz zaplanowanych rezultatów.

Wydajność obejmuje uzyskiwanie jak najlepszych produktów przy użyciu dostępnych zasobów.

Oszczędność obejmuje minimalizację kosztów prowadzonych działań, przy zachowaniu wymaganej jakości.

Jak już wspomniano, kontrola jest funkcją złożoną, która obejmuje ciąg działań, przede wszystkim faktycznych. Wykonywanie kontroli stanowi swego rodzaju proces realizacyjny, którego należyte zorganizowanie i właściwy przebieg determinują osiągnięcie oczekiwanych efektów kontrolnych, takich jak ustalenie, czy badana działalność lub stan są prawidłowe bądź nieprawidłowe, wskazanie na przyczyny błędów, pomoc w ich naprawie, a tym samym wypełnienie zadań i celów stawianych przed poszczególnymi instytucjami kontroli. Proces realizacji kontroli generalnie układa się w pewien etap postępowania²³. Przeprowadzenie czynności kontrolnych poprzedza opracowanie programu kontroli. Opracowując program kontroli, należy w szczególności: dokonać analizy przedkontrolnej, obejmującej w szczególności stan prawny obszaru objętego kontrolą, wyniki wcześniejszych kontroli przeprowadzonych w jednostce kontrolowanej, skargi i wnioski dotyczące kontrolowanej jednostki lub obszaru oraz czynniki ryzyka. Należy określić cel kontroli, sformułowany w sposób umożliwiający sprawdzenie jego osiągnięcia, zakres kontroli, tj. przedmiot i okres objęty kontrolą, tematykę kontroli, której stopień szczegółowości jest adekwatny do celu kontroli oraz istotności i złożoności badanego obszaru. Należy wskazać, na ile to możliwe, dowody niezbędne dla dokonania ustaleń, określić metodykę kontroli oraz rodzaj procedur analitycznych adekwatnych

²² Ibidem, s. 61.

²³ Ibidem, s. 63–64.

do celu kontroli i zakresu badań kontrolnych, zapewniających wydajne i skuteczne prowadzenie kontroli, a w przypadku badania opartego na próbie – zasady doboru próby do kontroli.

Metody i techniki stosowane podczas zbierania i analizy danych powinny być prawidłowe, tj. winny mierzyć to, do czego są przeznaczone, a wyniki ich zastosowania nie powinny się zmieniać po powtórzeniu badania w tych samych warunkach. Do programu kontroli należy sporządzić harmonogram kontroli, zawierający terminy rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych oraz sporządzenia dokumentów pokontrolnych.

Ważnym elementem planowania i opracowania programu kontroli jest powołanie zespołu kontrolerów. Kontrolę przeprowadza kontroler lub zespół kontrolerów, powoływany przez kierownika jednostki kontrolującej. Dobrą praktyką jest powoływanie zespołu liczącego co najmniej dwóch kontrolerów, spośród których wyznacza się kierownika zespołu.

Osoby zarządzające kontrolami, nadzorujące kontrole oraz przeprowadzające kontrole, określane dalej jako kontrolerzy, wykonują swoją pracę, kierując się zasadami uczciwości, rzetelności, niezależności, obiektywizmu, poufności i profesjonalnego osądu. Kontroler wykonuje swoją pracę zgodnie z zasadami uczciwości i rzetelności, kieruje się prawem i przewidzianym trybem postępowania oraz zasadami etycznymi, dotrzymuje zobowiązań, powierzone zadania wykonuje sumiennie i terminowo, dążąc do osiągnięcia najlepszych rezultatów swej pracy, odpowiedzialnie i aktywnie realizuje swoje obowiązki, z najlepszą wolą i w interesie społecznym, nieograniczając się jedynie do przestrzegania przepisów. Niezależność kontrolera oznacza, że jest on wolny od wszelkich osobistych, zewnętrznych i organizacyjnych czynników (zależności, okoliczności, powiązań, uprzedzeń), które naruszają lub mogą naruszyć jego obiektywizm. Obiektywizm nakłada na kontrolera obowiązek bezstronnego ustalenia i prezentowania faktów, dokonywania ocen przy użyciu jasno zdefiniowanych kryteriów, pozostawania intelektualnie uczciwym, niepozostawania w konflikcie interesów i jego unikania. Przez konflikt interesów należy rozumieć każdą relację, która faktycznie lub potencjalnie uniemożliwia kontrolerowi wykonanie zadań w sposób niezależny i obiektywny. Kontrolerzy powinni unikać zarówno faktycznego konfliktu interesów (tj. relacji, które go bezpośrednio wywołują), potencjalnego konfliktu interesów (tj. relacji, które potencjalnie mogą go wywoływać w przyszłości) oraz postrzeganego konfliktu interesów (tj. relacji, które w odbiorze zewnętrznym będą postrzegane jako konflikt interesów). Kontroler nie wykonuje czynności, które mogłyby wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność albo stałyby w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi. Jak podnosi Stanisław Jędrzejewski, „Bezstronność kontroli jest wtedy zabezpieczona, gdy organ kontrolujący nie jest powiązany

z jednostką kontrolowaną stosunkiem nadzoru, zwłaszcza gdy nie ponosi za jej działalność żadnej odpowiedzialności. W przypadku gdy taki stosunek zachodzi, organ kontrolujący skłonny będzie unikać formułowania negatywnej oceny jednostki nadzorowanej z tej prostej przyczyny, że sam ponosi także jakąś odpowiedzialność za to choćby, iż nie ujawnił wcześniej zaistniałych poważnych zwłaszcza nieprawidłowości”²⁴.

Kontroler informuje przełożonych na piśmie o wszelkich okolicznościach mających lub mogących mieć wpływ na jego niezależność i obiektywizm, w tym o konflikcie interesów, bezpośrednio po powzięciu wiadomości o tych okolicznościach. Kontroler ma obowiązek niezwłocznego, pisemnego powiadomienia przełożonych o próbach wpływu na jego niezależność – zarówno pochodzących z jednostki, w której jest zatrudniony, jak i ze środowisk zewnętrznych – mogących mieć jakikolwiek niepożądany wpływ na przebieg kontroli, zmierzających do ograniczenia zakresu badań kontrolnych, ograniczenia ujawnienia wyników kontroli lub innych działań czy zaniechań, sprzecznych z etyką kontrolera i negatywnie wpływających na jego obiektywizm. Kontroler jest zobowiązany do przestrzegania tajemnicy ustawowo chronionej zgodnie z ustawą z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228 ze zm.) oraz zachowania w tajemnicy informacji, które uzyskał, wykonując obowiązki służbowe. Informacje uzyskane w toku kontroli mogą być wykorzystywane wyłącznie do celów służbowych. Kontroler zachowuje poufność informacji w celu ochrony interesów państwa, obywateli i innych podmiotów, a nie w celu ograniczenia jawności i przejrzystości działania.

W postępowaniu kontrolnym kontroler dokonuje profesjonalnego osądu, zachowuje sceptycyzm zawodowy i bierze pod uwagę ryzyko, że informacje uzyskane w związku z kontrolą mogą być mylące lub nieprawdziwe. Profesjonalny osąd wymaga prowadzenia kontroli w sposób kompetentny i obiektywny, z należytą starannością, zgodnie z najlepszą wiedzą i doświadczeniem. Nieprzestrzeganie zasad podstawowych przez kontrolera powinno być oceniane z uwzględnieniem przepisów o odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej.

Kontroler na wszystkich etapach postępowania kontrolnego wykonuje swoje zadania profesjonalnie. Dobrą praktyką na początku postępowania kontrolnego jest ustalenie osoby do współpracy z przedstawicielami organów kontroli zewnętrznej w zakresie zapewnienia warunków i środków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli w urzędzie, która prowadzi ewidencję i dokumentację z kontroli, koordynuje udzielanie wyjaśnień przez pracowni-

²⁴ S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór, struktura systemu, instytucje*, Toruń 1995, s. 30–31.

ków, projektów odpowiedzi na zapytania i wyjaśnienia dla kontrolujących. Odpowiedzi na zapytanie oraz wyjaśnienia udziela: wójt, burmistrz, prezydent, starosta, marszałek.

Przy sporządzaniu planów kontroli uwzględnia się między innymi następujące elementy: analizę ryzyka, kontrole przeprowadzone w ostatnich latach, jednostki, w których w ostatnich trzech latach nie przeprowadzono kontroli, wagę nieprawidłowości, zakres realizacji wcześniej wydanych zaleceń pokontrolnych, wysokość środków finansowych przyznanych z budżetu państwa, posiadane zasoby kadrowe, zasięg terytorialny planowanych kontroli, a także skargi obywateli. Dobrą praktykę przy opracowywaniu planu kontroli stanowi zasada, że jednostki, w których w wyniku kontroli stwierdzono w określonym zakresie istotne nieprawidłowości, uwzględnia się w planie kontroli na następny rok.

Komórka organizacyjna odpowiedzialna za opracowanie planu kontroli urzędu koordynuje dokonywanie zmian w planie kontroli. Wydział urzędu, który proponuje dokonanie zmiany planu, przekazuje do tej komórki tzw. kartę zmiany do planu, zatwierdzoną przez członka kierownictwa urzędu bezpośrednio nadzorującego wydział, tj. wojewodę, wicewojewodę lub dyrektora generalnego, na podstawie której wprowadzana jest zmiana do planu i zmieniony plan kontroli przekazywany jest wojewodzie do zatwierdzenia.

Kontrola może stwierdzić nieprawidłowości i uchybienia. Za nieprawidłowość należy uznać działanie lub zaniechanie, które z punktu widzenia kryteriów kontroli jest nielegalne, niegospodarne, niecelowe lub nierzetelne, a w przypadku kontroli wykonania zadań – nieskuteczne, niewydajne lub nieoszczędne. Za uchybienie należy uznać odstępstwo od stanu pożądanego o charakterze wyłącznie formalnym, niepowodujące następstw dla kontrolowanej działalności zarówno w aspekcie finansowym, jak i wykonania zadań.

W przypadku ujawnienia w toku kontroli okoliczności wskazujących na popełnienie przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub innych czynów, za które ustawowo przewidziana jest odpowiedzialność, kontroler niezwłocznie informuje o tym kierownika komórki do spraw kontroli, który podejmuje właściwe działania.

Dobór próby do kontroli dotyczy zarówno wyboru jednostek do kontroli, jak i dokumentów (lub operacji) badanych podczas czynności kontrolnych. Dobór próby stosuje się w przypadku, gdy nie ma możliwości zbadania wszystkich jednostek lub dokumentów (operacji) dotyczących przedmiotu kontroli. Doboru próby można dokonać przy wykorzystaniu metod statystycznych i niestatystycznych. Przy doborze próby należy uwzględnić w szczególności cel kontroli oraz populację, z jakiej próba będzie dobrana, jeżeli przewiduje się sformułowanie wniosków o całej populacji na podstawie wyników kontroli próby. Jej dobór po-

winien być dokonany w taki sposób, aby była ona reprezentatywna dla całej populacji. Zasady doboru próby do kontroli należy opisać w programie kontroli.

Ustalenia kontroli, oceny i uwagi muszą się opierać na dowodach kontroli. Dowody powinny być:

- 1) rzetelne, tj. wystarczające pod względem ilościowym i właściwe dla uzyskania wyników kontroli oraz obiektywne i wiarygodne;
- 2) stosowne, tj. odnoszące się do celu kontroli, kryteriów kontroli i pozostające w logicznym związku z tym, czego mają dowodzić;
- 3) racjonalne, tj. koszt ich uzyskania powinien być proporcjonalny do wartości dowodu dla osiągnięcia celu kontroli.

W przypadku sprzeczności między poszczególnymi dowodami kontroler jest zobowiązany do wyjaśnienia tych sprzeczności, mając na uwadze, że zazwyczaj za bardziej wiarygodne należy uznać dowody z dokumentów lub inne dowody rzeczowe oraz dowody zewnętrzne.

Jeżeli dowody z wyjaśnień i oświadczeń pracowników lub kierownictwa jednostki kontrolowanej odnoszą się do istotnych kwestii, należy dążyć do pozyskania na ich potwierdzenie również dowodów z innych źródeł.

Czynności podejmowane podczas kontroli, aby odniosła ona efekt, to:

- 1) porównanie stanu faktycznego ze stanem określonym w normach prawnych, technicznych, regulaminach i instrukcjach postępowania;
- 2) ustalenie nieprawidłowości;
- 3) ustalenie przyczyn nieprawidłowości (obiektywnych – niezależnych od działania jednostki kontrolowanej, subiektywnych – zależnych od jej działania);
- 4) sformułowanie wniosków i zaleceń zmierzających do likwidacji nieprawidłowości, usprawnienia działalności, osiągnięcia lepszych efektów;
- 5) omówienie wyników kontroli z kierownikiem kontrolowanej jednostki lub komórki organizacyjnej.

Przykłady stwierdzonych uchybień to:

- 1) brak bądź niekompletne dane występujące w elementach składowych wniosków i dokumentacji dołączanej do wniosków;
- 2) wydawanie zezwoleń i decyzji mających nieistotne wady o charakterze formalnym (np. brak treści o odstąpieniu od uzasadnienia zezwolenia);
- 3) wadliwa kwalifikacji skargi lub wniosku;
- 4) zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi lub wniosku niespełniające wymogów określonych w art. 238 i 247 k.p.a.²⁵;
- 5) brak pouczenia o treści art. 239 k.p.a. w zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi zawierającym uzasadnienie faktyczne i prawne;

²⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).

- 6) niepełnej informacji o organizacji przyjmowania skarg i wniosków;
- 7) gromadzenie i prowadzenie dokumentacji niespełniających zasad określonych w § 254 k.p.a., w przypadku ujawnienia skarg lub wniosków.

Przykłady stwierdzonych nieprawidłowości to:

- 1) brak złożenia wniosku lub wymaganej przepisami dokumentacji do wniosku;
- 2) wydawanie zezwoleń i decyzji posiadających istotne wady prawne (np. wydawania przez osoby nieposiadające upoważnienia organu do tej czynności);
- 3) nieterminowe prowadzenie spraw o wydanie zezwolenia;
- 4) nieprawidłowe wyliczanie opłaty (raty opłaty) za korzystanie z zezwolenia;
- 5) załatwianie skargi lub wniosku przez organ niebędący właściwym;
- 6) załatwianie skargi lub wniosku w terminie dłuższym niż określony w art. 237 § 1 i 244 § 1 k.p.a., przy jednoczesnym braku stosowania w takiej sytuacji trybu określonego w art. 237 § 4 k.p.a.;
- 7) przekazanie skargi lub wniosku do organu właściwego w terminie dłuższym niż siedmiodniowy;
- 8) brak zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi lub wniosku;
- 9) brak informacji o organizacji przyjmowania skarg i wniosków;
- 10) naruszenia zasady pierwszeństwa postępowania jurysdykcyjnego oraz innego przed skargowym w świetle art. 232–236 k.p.a.

Podsumowanie

Podsumowując, należy podkreślić, że postępowania kontrolne prowadzone w jednostkach samorządu terytorialnego są ważnym elementem sprawdzającym stan faktyczny zastany w danej jednostce, służącym porównaniu go ze stanem wymaganym (wyznaczonym) w normach prawnych, technicznych, ekonomicznych, regulaminach i instrukcjach sposobu postępowania (procedurach kontroli) oraz sformułowaniu wniosków i zaleceń pokontrolnych mających na celu zlikwidowanie nieprawidłowości, a także usprawnienie prac kontrolowanej jednostki.

Michał Leciak

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku

Dostęp do informacji publicznej w działalności samorządu terytorialnego i jego karnoprawne gwarancje

Streszczenie

Dostęp do informacji publicznej odgrywa współcześnie niebagatelną rolę w relacjach obywatel–organy samorządu terytorialnego. Zabezpieczenie tego rodzaju uprawnień ustawodawca zdecydował się powierzyć przepisom prawa karnego. Nieudostępnienie takiej informacji przez podmiot zobowiązany stanowi zatem przestępstwo stypizowane w art. 23 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Słowa kluczowe: prawo do informacji publicznej, działalność samorządu terytorialnego, prawo karne

Access to public information and its legislative guarantees in local governments activity

Abstract

Nowadays an access to public information plays an important role in the relationship between citizen and local government authorities. Securing such a

power the legislature has decided to entrust the criminal law. Failure of such information by the operator must therefore constitutes an offense classified in article 23 of the Act of 6 September 2001 on access to public information.

Keywords: right to public information, the local government activity, criminal law

Nie wymaga zapewne tłumaczenia, że prawo obywateli do swobodnego pozyskiwania informacji winno stanowić współcześnie mocny filar każdej demokracji. Ta opiera się wszakże na przyzwoleniu społecznym dla działalności aparatu państwa, stąd wiedza o niej jest niezbędna dla uczestniczenia w życiu publicznym i rzeczywistego wpływu na jego kształt. Dotyczy to oczywiście także dostępu do informacji znajdujących się w dyspozycji organów samorządu terytorialnego. Ich znaczenie można przecież oceniać z perspektywy potrzeby realizacji przez jednostkę między innymi różnorodnych celów gospodarczych, ekonomicznych, społecznych czy politycznych. Nie budzi zarazem wątpliwości, że dostęp do tego typu informacji może stanowić istotny element kontroli funkcjonowania tego rodzaju struktur. Przejrzystość działania takich podmiotów czyni wszak realnym z punktu widzenia możliwości realizacji postulat ich odpowiedzialności przed społeczeństwem.

Na gruncie krajowym ustawa zasadnicza szeroko określiła katalog wolności informacyjnych jednostki. Faktycznie jednak do czasu uchwalenia ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹ podnoszono ich dość ogólne ujęcie. Zarówno ten fakt, jak i dynamiczny rozwój znaczenia prawa do informacji na świecie, co znalazło odzwierciedlenie we wzroście liczby aktów prawnych powołanych celem sprecyzowania uprawnień jednostki w sferze dostępu do informacji, doprowadziły właśnie do powołania wspomnianej ustawy, która usunęła odczuwalną początkowo asymetrię związaną z funkcjonowaniem przepisów ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych². Wzorem wielu ustawodawstw demokratycznych polski ustawodawca przyjął zarazem na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej, że dla ochrony obywatelskich praw podmiotowych w sferze pozyskiwania informacji publicznej konieczne jest wykorzystanie instrumentarium karnoprawnego. Dlatego też doszło do powołania art. 23 u.d.i.p., stanowiącego *novum* w krajowym porządku normatywnym, ponieważ dotychczas ustawodawca nie przewidywał odpowiedzialności karnej za zachowanie opisane w tym przepisie.

W świetle art. 23 u.d.i.p. „Kto wbrew ciężącemu na nim obowiązкови nie udostępnia informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wol-

¹ Dz.U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

² Dz.U. Nr 11, poz. 95 z późn. zm.

ności albo karze pozbawienia wolności do roku”. Redakcja tego przepisu zda się nie budzić *prima vista* większych wątpliwości w płaszczyźnie wykładni. Niemniej *de facto* brak zainteresowania organów wymiaru sprawiedliwości co do ścigania sprawców tego typu czynów zabronionych być może jednak nakazuje zastanowić się nad przyczynami takiego stanu rzeczy. Nie wskazując ich jeszcze w sposób możliwie kompleksowy, wydaje się, że właśnie nieznajomość omawianej problematyki karnoprawnej oraz jej właściwej wykładni stanowić może w znacznej mierze tego typu okoliczność. Warto przeto poddać ją szerszej interpretacji.

Na początek pojawia się oczywiste pytanie o zasadność i przedmiot ochrony karnoprawnej. Bez wątplenia chodzi o publiczne prawo podmiotowe do uzyskania informacji publicznej, mające swoje źródło w treści art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji. Podstawowy dylemat dotyczy jednak rozstrzygnięcia, jak w istocie ustawodawca rozumie pojęcie „informacja publiczna”. W świetle art. 1 ust. 1 u.d.i.p. jest nią „każda informacja o sprawach publicznych”. Zarówno jednak takie ujęcie, jak i dodatkowo treść art. 6 ust. 1 u.d.i.p. nie dają w tym zakresie w pełni precyzyjnej odpowiedzi. Wyliczenie informacji publicznych w tym ostatnim przepisie ma bowiem charakter wyłącznie egzemplifikacyjny. Wskazuje się wszakże na informacje publiczne o:

- 1) polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej, projektowaniu aktów normatywnych, programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań;
- 2) podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., w tym o statusie prawnym lub formie prawnej, organizacji, przedmiocie działalności i kompetencjach, organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach, strukturze własnościowej podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3–5 u.d.i.p., majątku, którym dysponują;
- 3) zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., w tym o trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych, trybie działania państwowych osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej, sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych, sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania, prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych;
- 4) danych publicznych, w tym: treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska,

- wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających, stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu przepisów kodeksu karnego, treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, informacja o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych;
- 5) majątku publicznym, w tym o majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, innych prawach majątkowych przysługujących państwu i jego długach, majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego, a także kas chorych, majątku podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p., pochodzącym z zadysponowania majątkiem, o którym mowa w lit. a–c, oraz pożytkach z tego majątku i jego obciążeniach, dochodach i stratach spółek handlowych, w których podmioty, o których mowa w lit. a–c, mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów kodeksu spółek handlowych, oraz dysponowaniu tymi dochodami i sposobie pokrywania strat, długu publicznym, pomocy publicznej, ciężarach publicznych.

Katalog ten, jakkolwiek przykładowy, pozwala jednak stwierdzić, do jakiego rodzaju stanów faktycznych ma wedle intencji ustawodawcy odnosić się pojęcie „informacja publiczna”. Zasadnicze wątpliwości wiążą się jednak również z oceną, czym w istocie jest „sprawa publiczna”, której ma dotyczyć informacja publiczna (art. 1 ust. 1 u.d.i.p.). W tym zakresie można wykorzystać zarówno kryterium podmiotowe, przedmiotowe bądź oba z nich jednocześnie. Mając na uwadze pierwsze z nich, podaje się w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, że informacje publiczne to informacje wytworzone lub odnoszące się do władz publicznych oraz innych podmiotów, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem komunalnym bądź Skarbu Państwa³. Z kolei w świetle kryterium przedmiotowego informacja publiczna dotyczy całej działalności wszystkich organów władzy publicznej⁴. Wobec takich wniosków pojęciu „informacja publiczna” można nadać zdecydowanie szeroki zakres znaczeniowy, przy jego ustalaniu zaś należy także brać pod uwagę kontekst konstytucyjny, związany z regulacją art. 61 ustawy zasadniczej⁵.

³ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2002 r., II SA 181/02, niepubl.; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 marca 2003 r., II SA 4559/02, niepubl.

⁴ Zob. M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 23.

⁵ Zob. A. Niżnik-Mucha, *Problematyka zakresu przedmiotowego konstytucyjnego prawa do informacji publicznej*, CASUS 2008, nr 2, s. 15.

Równie istotna wydaje się odpowiedź na pytanie, do kogo adresowany jest wspomniany wyżej nakaz karny. Wobec ujęcia treści art. 23 u.d.i.p. nie ma wątpliwości, że chodzi wyłącznie o taki podmiot, na którym spoczywają określone obowiązki w zakresie „świadczenia informacji”. Tym samym trzeba uznać, że stypizowany w tym przepisie czyn ma charakter przestępstwa indywidualnego właściwego. Jego sprawcą może być wyłącznie osoba mająca pewne szczególne cechy, przymiot. Musi wszak ciążyć na niej obowiązek udostępnienia informacji publicznej, którego niezrealizowanie może skutkować odpowiedzialnością karną. Charakter tego rodzaju obciążeń został przez ustawodawcę skonkretyzowany w art. 4 u.d.i.p. W świetle tej regulacji „Obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności:

- 1) organy władzy publicznej;
- 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych;
- 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa;
- 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego,
- 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. Dodatkowo – w świetle art. 4 ust. 2 u.d.i.p. – obowiązek udostępniania informacji publicznej nałożono na związki zawodowe i ich organizacje oraz partie polityczne.

Taka redakcja wspomnianych przepisów nie czyni rzecz jasną zasadnym wniosku co do tego, że za sprawcę takiego przestępstwa można by uznać podmioty zbiorowe. Z niewymagających tłumaczenia powodów podmiotem odpowiedzialności karnej może być tylko osoba fizyczna. Dodatkowo trzeba wskazać, że w art. 16 ustawy z dnia 22 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary⁶ nie wskazano na możliwość odpowiedzialności podmiotu zbiorowego za przestępstwo z art. 23 u.d.i.p.

Wyliczenie podmiotów z art. 4 ust. 1 pkt 1–5 u.d.i.p. ma charakter przykładowy, na co wskazuje zwrot „w szczególności”. Z drugiej strony można też zresztą stwierdzić, że nie wszystkie wymienione w art. 4 ust. 1 i 2 u.d.i.p. podmioty są

⁶ Dz.U. Nr 197, poz. 1661 z późn. zm.

zobowiązane do udzielenia informacji publicznej. Chodzi bowiem o te, na które takie zobowiązania nałożono z mocy przepisów prawa lub właściwej umowy⁷. Gdy idzie o właściwe rozwiązania prawne, to w grę wejść mogą zarówno przepisy prawa powszechnego, jak i regulacje o charakterze wewnętrznym. W zakresie tych drugich można wskazać na różnego rodzaju pragmatyki służbowe, regulaminy organizacyjne, regulaminy pracy, zarządzenia kompetencyjne itd.⁸

Wydaje się, że niejednokrotnie stworzenie *ad casum* katalogu podmiotów odpowiedzialnych za udostępnienie informacji może się okazać trudne. W szczególności będzie to dotyczyć przypadków, w których możliwe jest wskazanie kilku takich osób. Wydaje się, że w razie takiego rozwarstwienia kompetencji i często braku możliwości wskazania konkretnego podmiotu kluczowe okazać się może określenie organu sprawującego naczelne, kierownicze funkcje w danym podmiocie albo też kierującego danym wydziałem, oddziałem, departamentem itd.⁹ Może nią być np. wójt, naczelnik urzędu skarbowego, rektor wyższej uczelni¹⁰. Praktycznie bardziej realne zdaje się jednak założenie, że na ogół tego rodzaju obowiązki są powierzane konkretnym osobom, np. odpowiedzialnym za funkcjonowanie Biuletynu Informacji Publicznej. Wówczas umowa bądź wewnętrzne regulacje mogą precyzować podział i zakres kompetencji w zakresie udostępniania informacji publicznej.

W odniesieniu natomiast do sytuacji, w której obowiązek dotyczy informacji publicznej udostępnianej na wniosek zainteresowanego podmiotu, oprócz tego, że na sprawcy musi spoczywać ustawowy obowiązek udostępnienia informacji, to konieczne jest jeszcze, aby został do niego złożony wniosek o udostępnienie informacji oraz by był on jednocześnie w posiadaniu żądanej informacji¹¹. Z kolei w razie odmowy wstępu na posiedzenie kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych osobą odpowiedzialną karnie może się stać podmiot kierujący posiedzeniem takiego organu¹².

Próbując sprecyzować wreszcie zakres podmiotów odpowiedzialnych za udostępnienie informacji publicznej w ramach działalności samorządu terytorialnego, można na poziomie gminy wskazać na organy gminy, jak wójt (bur-

⁷ Zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 228.

⁸ Zob. M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, op.cit., s. 191 i n.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Zob. M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona dostępu do informacji publicznej w działalności prokuratury i sądów powszechnych. Część I*, Prawo Mediów Elektronicznych 2010, nr 1, s. 52–59.

¹¹ Zob. P. Sitniewski, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 272.

¹² Zob. E. Czarny-Drożdżewo, *Karna ochrona prawa do informacji publicznej*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych 2005, nr 2, s. 163–164.

mistrz, prezydent) czy rada gminy (rada miasta)¹³. Z kolei wśród jednostek organizacyjnych gminy mogą to być takie jednostki budżetowe, jak np. biblioteki publiczne, straż gminna, placówki oświatowe, zarząd dróg itd., a także spółki (jednoosobowe spółki gminy, spółki z większościovym udziałem gminy, spółki z mniejszościovym udziałem gminy). Co do powiatów można przykładowo wymienić radę powiatu, starostę, jednostki organizacyjne powiatu (np. szpital powiatowy, zakład opiekuńczo-leczniczy, domy pomocy społecznej, placówki oświatowe podległe powiatom itp.) oraz powiatowe służby, inspekcje i straże (np. powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego, komenda powiatowa Państwowej Straży Pożarnej)¹⁴. Z kolei na poziomie województwa wypada wskazać wśród organów sejmik wojewódzki, zarząd, jednostki organizacyjne (np. szpital wojewódzki, wojewódzki urząd pracy, wojewódzki zarząd dróg, wojewódzki ośrodek ruchu drogowego)¹⁵.

Pewne problemy łatwo poza tym dostrzec w obrębie wykładni znamion strony przedmiotowej. Chodzi na początek o ustalenie, czym w istocie jest wspomniane w art. 23 u.d.i.p. bezprawne „nieudostępnienie” informacji publicznej. Odpowiedź w tym zakresie daje w sporym stopniu treść art. 7 u.d.i.p. W świetle tego przepisu – *a contrario* – mowa o nieogłoszeniu informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, nieudostępnieniu informacji w trybie wnioskowym, niewyłożeniu lub niewywieszeniu w miejscach ogólnie dostępnych czy także o niewpuszczeniu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów bądź nieudostępnieniu dokumentacji z takiego posiedzenia¹⁶. Tym samym tryb udostępnienia informacji publicznej pozostaje *de facto* bez znaczenia. Zasadne jest stanowisko WSA w Gliwicach wyrażone w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 września 2008 r., zgodnie z którym „w przypadku utrudniania wstępu na posiedzenia organów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej, skarżący może skorzystać z regulacji zawartej w art. 23 tej samej ustawy, który penalizuje zachowanie polegające na nieudostępnieniu jakiegokolwiek informacji o tym charakterze, nie zaś tylko takiej informacji publicznej, którą charakteryzuje przymiot większej wagi [...] sama relacja pomiędzy trybem wnioskowym i bezwnioskowym wpływa również na sposób ustalenia znamion przestępstwa określonego w art. 23 u.d.i.p.”¹⁷

¹³ Zob. M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 217 i n.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Por. M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 265.

¹⁷ IV SA/GI 612/07, niepubl. [za:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, op.cit., s. 191 i n.

Należy się też zgodzić, że przepis art. 23 u.d.i.p. penalizuje nieudostępnienie jakiegokolwiek informacji publicznej, nie zaś tylko takiej, którą charakteryzuje przymiot większej wagi. Znajduje ono wsparcie w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 20 lipca 2007 r.: „Przepis art. 23 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej penalizuje zachowanie polegające na nieudostępnieniu jakiegokolwiek informacji o tym charakterze, nie zaś tylko takiej informacji publicznej, którą charakteryzuje przymiot większej wagi. Okoliczności, odnoszące się do wartości (wagi, znaczenia) nieudzielonej oskarżycielowi poślikowemu informacji publicznej, mieszczą się w zakresie elementów przedmiotowych rozważanego czynu, wyznaczających – wraz z innymi przesłankami, także z zakresu strony podmiotowej – stopień jego szkodliwości społecznej”¹⁸.

Należy przyjąć, że w zakresie czynności sprawczych możliwe będzie zarówno milczenie lub odmowa udzielenia informacji, jak również umyślne przekazanie informacji nieaktualnej lub niekompletnej. Konstrukcja znamion nie stwarza przeszkód dla takiej interpretacji, np. gdy doszło do przekazania tylko fragmentu informacji publicznej.

Prawidłowy wydaje się zarazem pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, zgodnie z którym „wprowadzenie żądającego informacji w błąd, przez udzielenie niezgodnej z rzeczywistością odpowiedzi co do faktu posiadania informacji, jest przesłanką powodującą powstanie możliwości poniesienia odpowiedzialności karnej art. 23 powołanej ustawy w zbiegu z innymi przepisami określonymi w kodeksie karnym”¹⁹.

Wprawdzie omawiany typ czynu zabronionego kojarzy się z punktu widzenia strony przedmiotowej przede wszystkim z zaniechaniem, to jednak możliwe wydaje się zrealizowanie jego znamion także w formie działania. Pierwsza z form zachowania wystąpi wówczas, gdy sprawca nie podejmie prawnie nakazanych działań – wynikających z nałożonych nań obowiązków – mających służyć udostępnieniu informacji, niezależnie od tego, czy obowiązki te winny być zrealizowane z urzędu, czy też w trybie wnioskowym. Druga z kolei wiążać się może z aktywną realizacją takich zachowań, których zasadniczym celem jest doprowadzenie do tego, by osoba uprawniona nie była w stanie się zapoznać z informacją publiczną. Można więc dla przykładu wyobrazić sobie czynności mające na celu ukrycie informacji.

W obrębie strony przedmiotowej wypada również wskazać na formalny charakter komentowanego typu czynu. Chodzi wszak o to, że do zrealizowania

¹⁸ III KK 74/07, Lex Nr 323657.

¹⁹ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 października 2005 r., IV SAB/Wr 41/05, Lex Nr 88769.

jego znamion na etapie dokonania wystarczający jest sam fakt nieudostępnienia informacji publicznej. Ustawodawca nie przyjął bowiem żadnych dodatkowych kryteriów związanych z koniecznością udowodnienia realizacji jakichkolwiek innych znamion. Po pierwsze, nie ma zatem potrzeby wykazania, że jakikolwiek podmiot był zainteresowany czy też bezpośrednio zabiegał o uzyskanie informacji publicznej. Po drugie, nie trzeba również wykazywać zaistnienia jakiegokolwiek szkody po stronie podmiotu, który informacji publicznej nie otrzymał. W niektórych jednak przypadkach tego typu okoliczności mogą być potraktowane jako zaostrzające wymiar kary.

Dokonanie omawianego przestępstwa następuje w momencie nieudostępnienia informacji przez podmiot w tym zakresie zobowiązany. Można w tej mierze wskazać zarówno upływ odpowiedniego terminu do udostępnienia informacji (art. 13 ust. 1 i 2 u.d.i.p.)²⁰, jak i datę wydania przez właściwy organ decyzji odmownej²¹.

Gdy idzie natomiast o wykładnię znamion strony podmiotowej, to nie budzi ona poważniejszych wątpliwości. Ustawodawca jasno przesądził, że mowa w tym przypadku wyłącznie o przestępstwie umyślnym. Nie można przy tym wykluczyć po stronie sprawcy zarówno zamiaru bezpośredniego, jak i zamiaru ewentualnego, np. wówczas gdy przewiduje, że jego działanie może uniemożliwić osobie uprawnionej zapoznanie się z informacją publiczną, i godzi się z tym. Z punktu widzenia realnych w praktyce trudności dotyczących interpretacji znamion przestępstwa stypizowanego w art. 23 u.d.i.p. problemem okazuje się niejednokrotnie udowodnienie sprawcy umyślności działania²². Możliwą wówczas może być analiza zachowania sprawcy przez pryzmat art. 28 § 1–2 k.k.²³

W odniesieniu do kwestii realizacji znamion omawianego czynu zabronionego w zakresie form stadialnych z oczywistych względów ustawodawca nie wykluczył karalności usiłowania, które może przybrać choćby postać czynności mających na celu uniemożliwienie wykonania ciężącego na sprawcy obowiązku udostępnienia informacji. Przygotowanie do popełnienia czynu z art. 23 u.d.i.p. pozostaje oczywiście bezkarne.

Jeżeli natomiast chodzi o realizację form zjawiskowych, to w przypadku regulacji art. 23 u.d.i.p. wprawdzie mowa wyraźnie o indywidualnym pod względem podmiotowym obowiązku, to jednak – w oparciu o regulację art. 21 § 2

²⁰ Zob. M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej. Praktyczna analiza (część 2)*, Prokuratura i Prawo 2011, nr 5, s. 122.

²¹ Zob. M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, op.cit., s. 192.

²² Zob. A. Gryszczyńska, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. IV: *Znaczenie orzecznictwa*, M. Jaśkowska (red.), Warszawa 2014, s. 306 i n.

²³ Ibidem.

k.k. – możliwa jest odpowiedzialność karna współsprawcy, podżegacza czy pomocnika. Jej warunkiem koniecznym – przy założeniu braku indywidualnego zobowiązania do udostępnienia informacji publicznej po stronie takich podmiotów – jest jednak świadomość co do tego, że obowiązek taki spoczywa na sprawcy głównym. Za przykład może służyć przypadek współdziałania podwładnego i przełożonego w zakresie obowiązków związanych z udostępnieniem informacji publicznej.

Zagrożenie karne w ramach typu przestępstwa z art. 23 u.d.i.p. zostało ukształtowane przy uwzględnieniu sankcji alternatywnych: grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do roku. W świetle art. 59 § 1 k.k. możliwe jest zatem odstąpienie przez sąd od wymierzenia kary. Nie należy też wykluczać możliwości warunkowego umorzenia postępowania karnego (art. 66 § 2 k.k.). Mając na względzie potencjalne nadużycie stanowiska czy funkcji w ramach nieudostępnienia informacji publicznej, należy też pamiętać o możliwości orzeczenia przez sąd środka karnego w postaci zakazu zajmowania określonego stanowiska lub wykonywania określonego zawodu (art. 41 § 1 k.k.).

Warto też krótko nawiązać do problematyki okoliczności wyłączających odpowiedzialność karną w ramach omawianego typu czynu zabronionego. Można w tym zakresie wyobrazić sobie między innymi przypadki wydania uzasadnionych decyzji odmawiających udostępnienia informacji. Pamiętać poza tym trzeba o treści art. 5 ust. 1 i 2 u.d.i.p. W świetle tych przepisów prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych, a także ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa.

Poza tym można też sobie wyobrazić sytuacje działania sprawcy w warunkach błędu co do okoliczności faktycznych lub prawnych. Dotyczyć to może przypadków braku świadomości co do jego obowiązków w zakresie „świadczania” informacji publicznej²⁴. Można sobie też wyobrazić, w szczególności mając na uwadze nieprecyzyjne ujęcie pojęcia „informacja publiczna”, błąd co do charakteru danej informacji²⁵.

Charakter normatywny regulacji art. 23 u.d.i.p. sprawia, że nie powinno być wątpliwości co do trybu egzekwowania odpowiedzialności. Te jednak widoczne były w praktyce, o czym świadczą mogą stany faktyczne pojawiające się

²⁴ Zob. szerzej na ten temat: Zob. M. Bernaczyk, A. Presz, *Karnoprawna ochrona prawa...*, s. 128 i n.

²⁵ Zob. A. Gryszczyńska, *op.cit.*, s. 306 i n.

w sprawach zakończonych wyrokiem WSA w Rzeszowie²⁶ oraz WSA w Lublinie²⁷, których sentencja brzmi w sposób tożsamy „Przepis art. 23 u.d.i.p. jest jedynym przepisem karnym zawartym w u.d.i.p., a to przesądza, że wymierzenie grzywny na jego podstawie jest możliwe tylko w wyniku ustalenia wyczerpania znamion określonego tam czynu zabronionego w ramach postępowania karnego – a to z kolei oznacza, że sprawa w tym zakresie nie należy do właściwości sądu administracyjnego”. Właściwym w sprawie egzekwowania odpowiedzialności karnej jest zatem sąd powszechny. Nie jest więc konieczne wcześniejsze rozstrzygnięcie sądu administracyjnego.

Wspomnieć też wypada, że chodzi w tym przypadku o występki ścigany z urzędu, gdzie postępowanie toczy się według przepisów kodeksu postępowania karnego.

Problematyka ochrony obywatelskiego prawa do informacji publicznej nie wyczerpuje się jedynie w ramach regulacji art. 23 u.d.i.p. Możliwa jest wszakże ocena potencjalnych przypadków z perspektywy innych przepisów karnych. Przede wszystkim wskazać można na przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, w tym art. 270 i 271 k.k. Szczególnie istotną rolę należy jednak przypisać regulacjom przestępstwa związanego z przekroczeniem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków przez funkcjonariusza publicznego z art. 231 § 1–3 k.k. Oczywiście w pełni możliwy jest też zbieg art. 23 u.d.i.p. z innymi regulacjami karnymi, np. z art. 228 § 1–6 k.k.

Pociągnięcie do odpowiedzialności karnej nie wyklucza też rzecz jasna konsekwencji w postaci odpowiedzialności dyscyplinarnej czy służbowej. Nieuzasadnione nieudostępnienie informacji publicznej – w szczególności powtarzające się – można bowiem potraktować jako ciężkie naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych, co może być podstawą do rozwiązania z daną osobą stosunku pracy bez wypowiedzenia (z winy pracownika) na podstawie art. 52 § 1 pkt 1 k.p.²⁸

Jak podnoszono już na wstępie opracowania, przepis art. 23 u.d.i.p. pozostaje z praktycznego punktu widzenia regulacją niemalże martwą. Liczba spraw karnych opartych na zarzucie przestępstwa ujętego w tym przepisie jest w naszym kraju znikoma. W latach 2002–2012 nie odnotowano w ogóle prawomocnych skazań w tym zakresie²⁹. Jeżeli natomiast dochodziło do postępowania sądowego, to było ono inicjowane przez wniesienie subsydiarnego aktu oskar-

²⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 27 stycznia 2011 r., II SAB/Rz 49/10, Lex Nr 953623.

²⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 27 stycznia 2011 r., II SAB/Lu 48/13, Lex Nr 1340707.

²⁸ Zob. M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, op.cit., s. 191 i n.

²⁹ Zob. A. Gryszczyńska, op.cit., s. 306 i n.

żenia³⁰. W 2012 r. z kolei policja prowadziła już 27 postępowań przygotowawczych, z których wyłącznie jedno zakończyło się sporządzeniem i przekazaniem prokuratorowi aktu oskarżenia³¹. W pozostałych przypadkach postępowania zostały umorzone z powodu znikomej społecznej szkodliwości czynu (art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k.) lub braku znamion czynu zabronionego (art. 17 § 1 pkt 2 k.p.k.)³². Być może przyczyną takiego stanu rzeczy jest właśnie – sygnalizowany też wcześniej – problem braku znajomości tej konstrukcji normatywnej przez przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości. Nie ma przy tym co ukrywać, że jej właściwa wykładnia, która musi być przecież dokonywana przez pryzmat pozostałych przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, może budzić różne wątpliwości, tym bardziej że pojawiają się one także wśród przedstawicieli innych nauk prawnych, którzy zajmują się tematyką dostępu do informacji publicznych. Wydaje się, że powodem braku faktycznego ścigania sprawców czynów z art. 23 u.d.i.p. jest więc także interdyscyplinarny charakter omawianej problematyki. Zapewne nadużyć w obszarze dostępu do informacji publicznych jest jednak coraz mniej, wszak zobowiązane podmioty na ogół coraz rzetelniej realizują związane z tym obowiązki. Niemniej wciąż ich liczba jest niewspółmiernie większa niż przypadki związane z inicjatywą ścigania sprawców takich czynów. Wydaje się, że takie tło praktyczne omawianego problemu kreowane jest nie tylko przez niską świadomość obowiązującego stanu prawnego po stronie organów ścigania, ale także szeregu innych podmiotów, w tym zarówno tych odpowiedzialnych za udostępnianie informacji, jak i samych obywateli w zakresie przysługujących im praw podmiotowych i ich tła karnoprawnego. Być może częstsze zarzuty karne oparte na art. 23 u.d.i.p. faktycznie tego typu świadomość wszystkich kategorii wskazanych podmiotów mogłyby poszerzyć, choć zapewne bardziej pożądanym sposobem reakcji mogłyby przecież być inne środki ochrony prawnej. Wystarczy tylko wskazać na funkcjonujące w innych państwach (np. USA, Węgry, Słowenia) instytucje odpowiedzialne za czuwanie nad właściwym egzekwowaniem podmiotowych praw obywateli w sferze dostępu do informacji publicznej, uprawnione zarazem do stosowania określonych środków przymusu administracyjnego względem podmiotów uchylających się od realizacji swych obowiązków w tym zakresie.

³⁰ Zob. G. Czubek, K. Izdebski, Ł. Jachowicz, G. Makowski, *Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia Koalicji na rzecz Otwartego Rządu*, Warszawa 2013, s. 23.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

Fabian Nalikowski

Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy

Związki i porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego

Streszczenie

Przedmiotem artykułu są regulacje prawne normujące tworzenie i funkcjonowanie związków i porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego, a także propozycje zmian legislacyjnych zmierzające do zwiększenia zakresu kompetencji i usprawnienia działalności związków komunalnych.

Słowa kluczowe: związki komunalne, porozumienia komunalne, związki międzygminne

Associations and agreements between the local government units

Abstract

The subject of this article are the regulations governing the formation and operation of associations and agreements between local government units, as well as legislative proposals, aimed to increase the extent of competence and streamline operations communal associations.

Keywords: communal associations, communal agreements, community associations

Uwagi wprowadzające

Związki i porozumienia komunalne stanowią publicznoprawne formy współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego. W literaturze przedmiotu, w ramach klasyfikacji porozumień samorządowych wyróżnia się wszakże porozumienia komunalne i porozumienia w przedmiocie utworzenia związku (związki komunalne)¹. Związki komunalne, w odróżnieniu od porozumień komunalnych, posiadają bowiem osobowość prawną i są podmiotami prawa publicznego, którym przekazuje się, a nie tylko powierza wykonywanie zadań publicznych. Porozumienia komunalne nie posiadają natomiast podmiotowości prawnej i obejmują jedynie wykonywanie zadań powierzonych w imieniu innego podmiotu.

Związki komunalne mogą być tworzone przez gminy, powiaty i miasta na prawach powiatu. Porozumienia komunalne natomiast mogą być zawierane także przez województwa samorządowe. Przy tym możliwe jest podejmowanie przez jednostki samorządu terytorialnego współpracy na różnych szczeblach.

Celem tworzenia związków i zawierania porozumień komunalnych jest wspólne realizowanie zadań publicznych, wykraczających poza możliwości poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego². Porozumienia i związki tworzą ramy prawne dla takiego współdziałania. Dotyczy to przede wszystkim zadań publicznych przekraczających możliwości finansowe, organizacyjne poszczególnych samorządów lub też realizowanych na obszarze kilku gmin, powiatów lub województw, związanych w szczególności z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, gospodarką wodno-ściekową, ochroną środowiska, turystyką, transportem publicznym, ochroną zdrowia, kulturą, promocją regionu³.

¹ Zob. J. Wyporska-Frankiewicz, *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010, s. 156, 164; M. Grążawski, *Przedmiot porozumienia administracyjnego [w:] Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, J. Filipek (red.), Bielsko-Biała 2003, s. 224; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 158 i n. Artykuł nie obejmuje problematyki stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, działających na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. (t. jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 79 poz. 855 ze zm.), a także porozumień zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego z organami administracji rządowej.

² Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006, s. 388.

³ Na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego działają następujące związki międzygminne: Związek Gmin Ziemi Kujawskiej z siedzibą w Aleksandrowie Kujawskim, Związek Gmin Dorzecza Brdy z siedzibą w Bydgoszczy, Związek Gmin Zlewni Jeziora Gopło z siedzibą w Kruśzwicy, Związek Gmin – Międzygminny Ośrodek Opiekuńczy z siedzibą w Pruszczu, Związek Gmin Kcynia, Nakło, Szubin z siedzibą w Nakle nad Notecią, Związek Gmin Rypińskich z siedzibą w Rypinie, Kujawsko-Pałucki Związek Miast i Gmin z siedzibą w Inowrocławiu, Zwią-

Regulacje prawne dotyczące związków międzygminnych

Tworzenie i funkcjonowanie związków międzygminnych regulują przepisy ustrojowe zawarte w art. 10 ust. 2 oraz art. 64-73a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 594, dalej jako u.s.g.). Celem tworzenia związków międzygminnych jest wspólne wykonywanie zadań publicznych. Przy czym cel ten odnosi się do wszelkich zadań publicznych należących do właściwości gmin, które związek będzie mógł realizować we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Oznacza to, że z chwilą przekazania wykonywania zadań publicznych związkowi, gmina traci uprawnienie do wykonywania zadań publicznych, w takim zakresie, w jakim wykonuje je związek. Zadania związków międzygminnych mogą zatem obejmować wszystkie sprawy o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, w tym zadania własne i zadania zlecone gmin⁴. Niedopuszczalne jest natomiast tworzenie związków międzygminnych dla innych celów, aniżeli wykonywanie zadań publicznych⁵.

Związki międzygminne powstają w drodze porozumienia. Możliwe jest także nałożenie na gminy obowiązku utworzenia związku w drodze ustawy⁶. Przed przystąpieniem do związku, gmina jest zobowiązana poinformować o tym zamiarze wojewodę właściwego ze względu na miejsce siedziby związku⁷. Utworzenie związku wymaga przyjęcia statutu przez rady zainteresowanych gmin bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Statut związku podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym⁸.

zek Komunalny Gmin Powiatu Chełmińskiego z siedzibą w Stolnie. Funkcjonuje także jeden związek powiatów – Związek Powiatów Województwa Kujawsko-Pomorskiego z siedzibą w Żninie (stan na dzień 30 września 2014 r.), na stronie http://mac.bip.gov.pl/rejestry/zwiazki-powiatow-i-zwiazki-miedzygminne_12_12.html (dostęp: 10 października 2014 r.)

⁴ Por. art. 7 ust. 1–3 u.s.g.

⁵ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 września 2009 r., III SA/Kr 1077/08, LEX nr 554326. Por. także wyrok NSA z dnia 27 września 1994 r., SA/Łd 1906/94, ONSA 1995, nr 4, poz. 161.

⁶ Możliwość nałożenia na gminy obowiązku utworzenia związku w drodze ustawy przewiduje art. 64 ust. 4 u.s.g. Wskazana regulacja nie odgrywa jednak istotnej roli, gdyż obowiązujące przepisy nie obligują gmin do tworzenia takich związków. Pewien wyjątek w tym zakresie stanowiła niegdyś regulacja zawarta w art. 1 ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195), która przewidywała utworzenie Związku Gmin Warszawskich, skupiającego gminy wchodzące obecnie w skład miasta stołecznego Warszawy.

⁷ Wskazany obowiązek w obecnym stanie prawnym ma charakter wyłącznie porządkowy, a jego niedopełnienie nie stanowi istotnego naruszenia prawa. Zob. M. Krawczyk, *Związki i porozumienia międzygminne*, [w:] „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria Administracja i Zarządzanie” 2011, nr 91, s. 170 i wskazana tam literatura.

⁸ Zob. art. 13 ust. pkt 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t. jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.).

Statut związku winien określać: nazwę i siedzibę związku, uczestników i czas trwania, związku, zadania związku, organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania, zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku, zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat, zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych, zasady likwidacji związku oraz inne zasady określające współdziałanie (art. 67 ust. 2 u.s.g.). Statut musi także określać zasady występowania ze związku. Niedopuszczalne jest pozbawienie gminy możliwości wystąpienia ze związku⁹. Przepisy statutowe wypełniają zatem konkretną treścią regulację ustawową, która ma charakter ramowy¹⁰.

Związki międzygminne są wpisywane do rejestru prowadzonego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i uzyskują osobowość prawną od momentu ich zarejestrowania i ogłoszenia statutu. Sposób rejestracji określa szczegółowo rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 5 października 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków międzygminnych oraz ogłaszania statutów związków (Dz.U. Nr 121, poz. 1307).

Organem stanowiącym i kontrolnym związku jest zgromadzenie, w skład którego wchodzi wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast. Rada gminy może także upoważnić do reprezentowania zastępcę wójta albo radnego. Statut związku może przyznawać określonej gminie więcej niż jeden głos. Wynika to przede wszystkim z różnego potencjału demograficznego i ekonomicznego gmin tworzących związek. Uchwały podejmowane są bezwzględną liczbą głosów statutowej liczby członków zgromadzenia. Członek zgromadzenia może wnieść pisemny sprzeciw w stosunku do uchwały zgromadzenia w terminie 7 dni. Wniesienie sprzeciwu wstrzymuje wykonanie uchwały i powoduje konieczność ponownego rozpatrzenia sprawy przez zgromadzenie, przy czym niedopuszczalny jest sprzeciw od uchwały podjętej w wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy. Możliwość wniesienia sprzeciwu jest wyłączona także w przypadku związków, których utworzenie jest obowiązkowe. Zgromadzenie uchwała plan finansowy związku, który podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową.

Organem wykonawczym związku międzygminnego jest natomiast zarząd, wybierany przez zgromadzenie spośród jego członków, a nawet spoza zgromadzenia, jednakże w liczbie nieprzekraczającej 1/3 składu zarządu związku. Zarząd wykonuje uchwały zgromadzenia. Kompetencje zarządu winien szczegółowo określać statut związku.

⁹ Zob. uzasadnienie uchwały NSA z dnia 11 kwietnia 2005 r., OPS 2/04, ONSAiWSA 2005, Nr 4 poz. 64.

¹⁰ Zob. S. Piątek, *Ustawowe podstawy związków komunalnych*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 1-2, s. 67.

Związki międzygminne mogą zaciągać zobowiązania finansowe. Mogą także udzielać sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego pomocy finansowej. Gminy tworzące związek są przy tym zobowiązane przekazać związkowi mienie niezbędne do wykonywania zadań. Do gospodarki finansowej związków międzygminnych stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin¹¹.

Regulacje prawne dotyczące związków powiatów

Podstawę prawną dla tworzenia i funkcjonowania związków powiatowych stanowią natomiast przepisy art. 65-72 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t. jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm., dalej jako u.s.p.). Zgodnie z przepisem art. 65 ust. 1 w/w ustawy, powiaty mogą wszakże zawierać związki z innymi powiatami w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Zadania związków powiatowych obejmują określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, zastrzeżone dla powiatów¹².

Uchwały o przystąpieniu do związku podejmują rady zainteresowanych powiatów bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Statut związku powiatów winien zawierać analogiczne elementy jak statut związku międzygminnego, a ponadto musi określać tryb wprowadzania zmian w statucie związku. Organami związku są zgromadzenie i zarząd. W skład zgromadzenia wchodzi po dwóch przedstawicieli powiatów uczestniczących w związku. Zasady reprezentacji określa szczegółowo rada powiatu. Zarząd natomiast powoływany jest spośród członków zgromadzenia. Dopuszczalny jest wybór członków zarządu także spoza zgromadzenia, jeżeli statut związku tak stanowi. Zarząd powiatu może wydawać decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 65 ust. 4 w zw. z art. 38 u.s.p.).

Związki powiatów także podlegają wpisowi do rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Sposób rejestracji związków powiatowych określa rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków powiatów oraz ogłaszania statutów związków (Dz.U. Nr 131, poz. 1472).

¹¹ Zob. art. 73a ust. 1 u.s.g. Por. także art. 51-62 u.s.g. Szerzej na ten temat: M. Krawczyk, op.cit., s. 175-176.

¹² Por. art. 4 ust. 1 u.s.p.

Miasta na prawach powiatu, na podstawie art. 74 u.s.p., mogą tworzyć związki komunalne z gminami (tzw. związki mieszane). Do związków utworzonych przez miasta na prawach powiatu stosuje się odpowiednio przepisy o związkach międzygminnych. Zasadnie przy tym podkreśla się w doktrynie, iż powyższy przepis stanowi swoiste *superfluum*, gdyż w świetle art. 92 ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 2 u.s.p., miasto na prawach powiatu, w celu realizacji należących do niego zadań publicznych może i tak stosować prawne formy współdziałania przewidziane dla gmin i powiatów¹³. Przepis zawarty w art. 74 u.s.p. jest zatem zbędny.

Regulacje prawne dotyczące porozumień komunalnych

Zasady zawierania porozumień przez jednostki samorządu terytorialnego stopnia podstawowego reguluje art. 8 ust. 2a i art. 74 u.s.g. W świetle tych przepisów, gminy mogą zawierać porozumienia w sprawie powierzenia określonych zadań publicznych z innymi gminami, a także z powiatami lub województwem, przy czym jednostki powierzające mają obowiązek partycypacji w kosztach realizacji powierzonych zadań, określonych w porozumieniu. Wykonując zadania publiczne objęte porozumieniem, gmina przejmuje bowiem prawa i obowiązki jednostki samorządu terytorialnego, z którą to porozumienie nawiązała, a dochody i wydatki związane z realizacją tych zadań są częścią budżetu gminy¹⁴. Spory majątkowe wynikające z tych porozumień rozstrzygają sądy powszechne.

Powiaty także mogą zawierać porozumienia w sprawie powierzenia wykonywania zadań publicznych. Zgodnie z przepisem art. 5 ust. 2 u.s.p., powiat może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na obszarze którego znajduje się terytorium powiatu. Porozumienia podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Ponadto, w świetle regulacji zawartej w art. 73 ust. 1 u.s.p., powiaty mogą zawierać porozumienia z innymi powiatami w sprawie powierzenia jednemu z nich prowadzenia zadań publicznych. Do takich porozumień stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące związków powiatów. Porozumienia mogą zawierać także miasta na prawach powiatu.

¹³ Zob. J. Wyporska-Frankiewicz, op.cit., s. 166.

¹⁴ Zob. art. 237 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t. jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

Zasady zawierania porozumień przez województwa samorządowe regulują natomiast przepisy zawarte w art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t. jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 596 ze zm., dalej jako u.s.w.). Samorządy województw mogą zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych, zarówno z innymi województwami, jak również z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego (gminami, powiatami), ale wyłącznie z obszaru województwa. Niedopuszczalne jest wszakże zawieranie porozumień z gminami i powiatami z innego województwa. Samorząd województwa może także udzielać pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego. Do porozumień zawieranych przez samorządy województw stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące porozumień między gminami. Porozumienia zawierane przez samorządy województw także podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zmiany w zakresie tworzenia i funkcjonowania związków i porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego

Zgodnie z przyjętym przez Radę Ministrów i będącym obecnie przedmiotem prac parlamentarnych projektem ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁵, możliwe będzie tworzenie związków międzygminnych nie tylko w celu wspólnego realizowania zadań publicznych, ale także w celu wspólnej obsługi, w szczególności obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej jednostek organizacyjnych gminy, gminnych instytucji kultury oraz gminnych osób prawnych zaliczonych do sektora finansów publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego¹⁶. Wskazane rozwiązanie wpro-

¹⁵ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 24 lipca 2014 r. (Druk Sejmowy Nr 2656), na stronie <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2656> (dostęp: 10 października 2014 r.).

¹⁶ W uzasadnieniu projektu ustawy podkreśla się, że proponowane zmiany polegające na dodaniu art. 10a i nast. ustawy o samorządzie gminnym, art. 6a i nast. ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 8c i nast. ustawy o samorządzie województw, przewidujących możliwość zapewnienia wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej samorządowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, stanowią realizację założeń mających na celu zwiększenie samodzielności i elastyczności działania jednostek samorządu terytorialnego, na stronie <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2656> (dostęp: 10 października 2014 r.).

wadza zatem możliwość tworzenia przez gminy centrów usług wspólnych w ramach zwiększenia samodzielności i efektywności działania jednostek samorządu terytorialnego.

W świetle przygotowywanych założeń, projekt statutu i projekty uchwał zmieniających statut związku międzygminnego będą podlegały uzgodnieniu z wojewodą. Zajęcie stanowiska przez wojewodę będzie następowało w terminie 30 dni od dnia doręczenia projektu. Jeżeli organ nadzoru nie zajmie w tym terminie stanowiska, projekt uchwały będzie przyjęty w brzmieniu zaproponowanym przez gminy zamierzające utworzyć lub tworzące związek. W postępowaniu w sprawie uzgodnienia projektu statutu i projektów uchwał zmieniających statut, gminy zamierzające utworzyć lub tworzące związek będzie reprezentował wójt, burmistrz lub prezydent miasta, upoważniony przez wszystkich reprezentantów gmin tworzących lub zamierzających utworzyć związek. Stanowisko zajęte przez wojewodę będzie mogło być zaskarżone do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni.

Zmiany statutu związku będą mogły być natomiast dokonywane przez zgromadzenie związku w formie uchwały. Uchwałę zmieniającą statut związku przewodniczący zgromadzenia będzie zobowiązany przekazać w terminie 7 dni od dnia jej podjęcia radom gmin uczestniczących w związku, a w przypadku przystępowania gminy do związku, również radzie zainteresowanej gminy. Rada gminy w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały zgromadzenia będzie mogła wnieść sprzeciw w formie uchwały. Wniesienie sprzeciwu będzie wstrzymywało wykonanie uchwały zgromadzenia.

Wpisanie związku międzygminnego do rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji będzie dokonywane na podstawie zgłoszenia wojewody opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym, zawierającego oświadczenie o zgodności z prawem uchwał stanowiących podstawę do dokonania zgłoszenia.

Minister właściwy do spraw administracji określi w drodze rozporządzenia wzory zgłoszenia wojewody w sprawie: rejestracji związku, zmiany statutu związku i wykreślenia związku z rejestru, dokumentację niezbędną do sporządzenia zgłoszenia, dane podlegające wpisowi oraz sposób dokonywania wpisów w rejestrze, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowości przesyłanych danych, zgodności tych danych z danymi zawartymi w statucie związku oraz sprawności postępowania.

Po zakończeniu likwidacji związek międzygminny będzie zobowiązany przekazać wojewodzie informację o zakończeniu likwidacji oraz wnioski o wykreślenie związku z rejestru.

Inną zmianą przewidzianą w przedmiotowym projekcie jest możliwość przystąpienia powiatu do związku międzygminnego. W takim przypadku na-

stąpi przekształcenie związku międzygminnego w związek powiatowo-gminny. Do przekształcenia będzie się stosować odpowiednio przepisy zawarte w art. 72b ust. 2-5 u.s.p., dotyczące przystąpienia gminy do związku powiatów.

Wprowadzane regulacje obejmują także możliwość tworzenia związków powiatowych w celu wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej jednostek organizacyjnych powiatu, powiatowych instytucji kultury oraz powiatowych osób prawnych zaliczonych do sektora finansów publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Projekt statutu i projekty uchwał zmieniających statut związku powiatów także będą podlegały uzgodnieniu z wojewodą. Zajęcie stanowiska przez wojewodę będzie następowało w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały. W postępowaniu w sprawie uzgodnienia tych projektów, powiaty zamierzające utworzyć związek będzie reprezentował starosta powiatu upoważniony przez starostów powiatów zamierzających utworzyć związek.

Tryb zmiany statutu związku powiatu będzie analogiczny jak w przypadku związków międzygminnych. Minister właściwy do spraw administracji w drodze rozporządzenia określi sposób prowadzenia rejestru związków powiatu oraz sposób ogłaszania statutów związków. Po zakończeniu likwidacji związek powiatu będzie także zobowiązany przekazać wojewodzie informację o zakończeniu likwidacji oraz wnioski o wykreślenie z rejestru.

Projekt ustawy przewiduje również możliwość tworzenia przez powiaty związków z gminami. Do takiego związku będzie stosować się przepisy dotyczące związków powiatów, z tym zastrzeżeniem, że w sprawie uzgodnienia statutu powiaty i gminy zamierzające utworzyć związek będzie reprezentował upoważniony starosta powiatu albo wójt gminy.

Do związku powiatów będzie mogła przystąpić także gmina. W takim przypadku nastąpi przekształcenie związku powiatowego w związek powiatowo-gminny. Związek taki z dniem uchwalenia statutu będzie wstępował w prawa i obowiązki związku powiatów, a organy związku powiatów staną się organami związku powiatowo-gminnego. Organy związku powiatowo-gminnego staną się stronami niezakończonych postępowań administracyjnych i sądowych, których stronami były organy gminy lub związku powiatów, a ujawnienie w księgach wieczystych i rejestrach praw przysługujących związkowi będzie następowało na wniosek związku.

Związki powiatowo-gminne także będą podlegać wpisowi do rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji, który w drodze rozporządzenia określi sposób prowadzenia rejestru związków powiatowo-gminnych oraz ogłaszania statutów związków i ich zmian, jak również wzory zgłoszenia wojewody w sprawie: rejestracji związku, zmiany statutu związek

ku i wykreślenia związku z rejestru, dokumentację niezbędną do sporządzenia zgłoszenia, dane podlegające wpisowi, sposób dokonywania wpisów w rejestrze, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowości przesyłanych danych, zgodności tych danych z danymi zawartymi w statucie związku oraz sprawności postępowania.

Przedmiotowy projekt przewiduje także uchylenie przepisu art. 74 u.s.p., odnoszącego się do porozumień zawieranych przez miasta na prawach powiatu.

Podsumowanie

Reasumując powyższe ustalenia, należy podkreślić, że związki i porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego odgrywają istotną rolę w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego. Na przestrzeni ostatnich lat nastąpił bowiem wyraźny wzrost znaczenia tych form współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego. Związane jest to przede wszystkim z pozyskiwaniem i wykorzystaniem środków europejskich, a także rosnącą liczbą zadań nakładanych na jednostki samorządu terytorialnego i ich niedostatecznym finansowaniem. Innym czynnikiem sprzyjającym nawiązywaniu różnych form współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego jest dążenie do wzrostu efektywności realizowanych zadań publicznych.

Wzrostowi znaczenia wskazanych form współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego towarzyszą działania ustawodawcy zmierzające do zwiększenia zakresu kompetencji i usprawnienia działalności związków komunalnych. W tym celu wprowadza się rozwiązania prawne umożliwiające tworzenie związków komunalnych, m.in. w celu wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej. Jednocześnie wzmacnia się kompetencje nadzorcze wojewody na etapie opracowywania projektu statutu lub uchwał zmieniających statut, rejestracji i likwidacji związku.

Paweł Sobierajski

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku

Miejsce ekonomii społecznej w działaniach samorządu terytorialnego – szanse dla społeczności lokalnej i regionalnej

Streszczenie

Artykuł przedstawia obecność ekonomii społecznej w środowisku lokalnym na przykładzie regionu kujawsko-pomorskiego oraz rolę (rzeczywistą i postulowaną) samorządu terytorialnego w promowaniu gospodarki społecznej. W pierwszej części odnajdujemy opis kluczowego pojęcia „ekonomia społeczna” oraz towarzyszących mu idei: sprawiedliwości, solidarności oraz wolności. Przedstawione też zostały przykłady podmiotów ekonomii społecznej. Druga część tekstu poświęcona została uzasadnieniu obecności ekonomii społecznej w strategii rozwojowej regionu. Trzecia część to opis zadań, jakie stoją po stronie samorządu terytorialnego na rzecz wzmocnienia i promocji podmiotów ekonomii społecznej.

Słowa kluczowe: ekonomia społeczna, podmioty ekonomii społecznej, samorząd terytorialny, *empowerment*, wykluczenie, solidaryzm społeczny, rozwój społeczności lokalnych

The place of social economy in the activities of a local government – opportunities for the local and regional community

Abstract

The article shows the presence of social economy in a local community based on the example of the Kuyavian-Pomeranian region and the role (real and postulated) the local government may play in the promotion of social economy. In the first part of the article we present a description of the key concept of social economy within the accompanying ideas of: justice, solidarity and freedom. The second part of the text is devoted to justification – why is social economy important for the development strategy of the region? The third part is a description of the tasks that are on the side of the local government to strengthen and promote social economy entities.

Keywords: social economy, social economy entities, local government, empowerment, exclusion, social solidarity, community development

Wprowadzenie

Często słyszymy: „Jak nie wiadomo, o co chodzi, to chodzi o pieniądze”. Stwierdzenie to może znaleźć zastosowanie także w dyskusji o ekonomii społecznej. Popularność pojęcia „ekonomia społeczna”, czy też pojęć alternatywnych, takich jak np. „przedsiębiorczość społeczna”, czy „gospodarka społeczna”, wzrosła przede wszystkim za sprawą środków, jakie oferuje Europejski Fundusz Społeczny. Ponieważ jednak użycie tej sentencji często ma zabarwienie pejoratywne, spieszę donieść, że moim celem nie jest takie właśnie pokazanie ekonomii społecznej w obszarze funkcjonowania społeczności lokalnej, ani samorządności terytorialnej. A przynajmniej nie jest celem podstawowym, o czym będzie jeszcze mowa w artykule.

Pojęcie „ekonomia społeczna”

Mimo że rośnie popularność ekonomii społecznej, to nadal dostrzegamy niedostatek wiedzy na temat tego zjawiska, w zasadzie w każdym obszarze życia społecznego: przedstawiciele gospodarki rynkowej, jednostek samorządu terytorialnego, w końcu – opinii społecznej. Dlatego na początku warto na potrzeby tego tekstu zoperacjonalizować to kluczowe pojęcie.

Można spotkać się z różnymi interpretacjami pojęcia „ekonomia społeczna”, a także z różnymi kryteriami kwalifikacji tzw. PES, czyli podmiotów ekonomii społecznej. Ciekawie na ten temat pisze Piotr Frątczak na łamach portalu internetowego www.ekonomiaspoleczna.pl. W swoim artykule pt. *Test na ekonomię społeczną* wskazuje na trzy podstawowe wartości, które powiązane są (lub być powinny) z ekonomią społeczną. Te wartości to: sprawiedliwość, solidarność, wolność¹. W duchu humanizmu budujemy wizję społeczeństwa odwołującego się do idei sprawiedliwości, wedle której każdy z członków społeczności ma prawo do godnego i godziwego życia. Na okoliczność sytuacji dysproporcji w zakresie takich możliwości tworzymy mechanizmy wyrównujące te szanse. Ekonomia społeczna tworząca takie szanse powinna się opierać na wzajemnej pomocy i współpracy – to duch solidaryzmu społecznego. W końcu trzecia wartość – wolność – oznacza w ramach ekonomii społecznej niekrępowaną swobodę wyboru rodzaju aktywności, jakiej chcemy się poddać, w jakiej chcemy się samospełniać; niekoniecznie tylko w ramach zastanych struktur gospodarczych.

Lista tych wartości brzmi ideowo i idealistycznie, ale przede wszystkim nie precyzuje zakresu przedmiotowego omawianego tu zjawiska ekonomii społecznej. Dlatego w drodze dalszej precyzacji warto przytoczyć (często przywoływaną w literaturze przedmiotu) definicję przedsiębiorstwa społecznego (podmiotu ekonomii społecznej). Sformułowana została ona przez EMES (International Research Network), stowarzyszenie non profit założone w Belgii (z siedzibą w Liege) w 2002 r. z akronimem powstałym od nazwy swojego pierwszego programu badawczego „The Emergence of Social Enterprises in Europe”² (realizowanego w latach 1996–2000). Według EMES „za przedsiębiorstwo społeczne uznaje się działalność o celach głównie społecznych, której

¹ <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/555184> (dostęp: 10 października 2014 r.).

² W tłumaczeniu: „Powstawanie (pojawienie się) przedsiębiorstw społecznych w Europie”. W uzupełnieniu warto dodać, że pierwotnie stowarzyszenie to składało się wyłącznie z uczelni i ośrodków badawczych oraz indywidualnych badaczy pochodzących z Europy. Od 2013 r. EMES podjęło decyzję o otwarciu się na współpracę z podmiotami z całego świata – stąd zmiana nazwy z „EMES – European Research Network” na „EMES – International Research

zyski w założeniu są reinwestowane w te cele lub we wspólnotę, a nie w celu maksymalizacji zysku lub zwiększenia dochodu udziałowców, czy też właścicieli³. W ślad za tą definicją EMES określił kryteria społeczne i ekonomiczne, którymi powinny się charakteryzować inicjatywy wpisujące się w ekonomię społeczną⁴.

Kryteria ekonomiczne:

- 1) prowadzenie w sposób względnie ciągły, regularny działalności w oparciu o instrumenty ekonomiczne;
- 2) niezależność, suwerenność instytucji w stosunku do instytucji publicznych;
- 3) ponoszenie ryzyka ekonomicznego;
- 4) istnienie choćby nielicznego płatnego personelu.

Kryteria społeczne:

- 1) wyraźna orientacja na społecznie użyteczny cel przedsięwzięcia;
- 2) oddolny, obywatelski charakter inicjatywy;
- 3) specyficzny, możliwie demokratyczny system zarządzania;
- 4) możliwie wspólnotowy charakter działania;
- 5) ograniczona dystrybucja zysków⁵.

Jakie instytucje można wpisać w obszar podmiotów ekonomii społecznej? To niełatwe pytanie z uwagi na dyskusję nad różnorodnym rozumieniem pojęcia „ekonomia społeczna”. Stąd wymieniając je, trzeba mieć na uwadze fakt, że spełniają one w mniejszym lub większym stopniu wymienione powyżej ideowe kryteria podmiotów ekonomii społecznej. Do takich podmiotów prawnych możemy więc zaliczyć:

- fundacje – czyli organizacje powołane dla realizacji celów społecznie lub gospodarczo użytecznych. Warto od razu podkreślić, że gospodarcze cele fundacji jako PES nie mogą być celami zarobkowymi, a środki pozyskane z działalności gospodarczej powinny zostać zużytkowane na działalność statutową;
- stowarzyszenia – dobrowolne zrzeszenia w celach niezarobkowych, opierające swoją działalność na pracy społecznej członków. Stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą według ogólnych zasad określonych w odrębnych przepisach z zastrzeżeniem, że dochód z tej działalno-

Network” (w praktyce i tak używany jest tylko skrót EMES). Zob. portal internetowy pod adresem: <http://www.emes.net>.

³ <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/433225> [dostęp: 10.10.2014 r.]

⁴ Opis ww. wskaźników (w języku angielskim) można odnaleźć m.in. w: J. Defourny, M. Nysens, *Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences*, „Journal of Social Entrepreneurship” 2010, Vol. 1, No. 1, s. 43.

⁵ Por. A. Pacut, *Kontynentalny model ekonomii społecznej*, [w:] M. Frączek, J. Hausner, S. Mazur (red.), *Wokół ekonomii społecznej*, Kraków 2012, s. 83.

ści będzie przeznaczony na cele statutowe, nie będzie przeznaczony do podziału między jego członków;

- spółdzielnie – czyli dobrowolne zrzeszenia nieograniczonej liczby osób, które w interesie swoich członków prowadzą wspólną działalność gospodarczą. Z punktu widzenia ich działań w obszarze gospodarki społecznej warto wymienić trzy typy spółdzielni: spółdzielnie pracy, spółdzielnie inwalidów, spółdzielnie socjalne (z kolejnością zapewne odwrotną, gdyż to spółdzielnie socjalne stają się „flagowym okrętem” ekonomii społecznej);
- centrum integracji społecznej (CIS) – jednostki organizacyjne tworzone przez samorząd terytorialny lub organizację pozarządową, realizujące zadania w obszarze reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- kluby integracji społecznej (KIS) – podmioty realizujące pracę socjalną na rzecz osób i rodzin w celu przywrócenia ich funkcjonowania społecznego; w obszarze ekonomii społecznej zwracać będą uwagę te działania KIS-ów, które są zorientowane na aktywizację zawodową oraz samozatrudnienie;
- zakłady aktywności zawodowej (ZAZ) – podmioty działające na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. ZAZ-y powstają w celu zatrudniania osób niepełnosprawnych z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i określonych w ustawie grup osób z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, a także przygotowania ich do życia w otwartym środowisku;
- towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych (TUW) – podmiot prawny ubezpieczający swoich członków na zasadzie wzajemności, oferujący tanią ochronę ubezpieczeniową w zamian za składki pokrywające jedynie wypłacone świadczenia oraz koszty działalności.

W uzupełnieniu warto dodać, że spośród wymienionych powyżej podmiotów CIS-y i ZAZ-y jako przedsiębiorstwa społeczne nie mają odrębnej osobowości prawnej, mogą być jedynie prowadzone przez organizacje pozarządowe, kościelne osoby prawne lub – co szczególnie istotne z punktu widzenia podjętej tematyki – jednostki samorządu terytorialnego.

Klimat dla rozwoju ekonomii społecznej?

Idee przedsiębiorczości społecznej pod koniec XX w. zaczęły powracać na rynek gospodarczy oraz na grunt polityki społecznej (po pewnym ich wycisze-

niu w okresie przed drugą wojną światową i bezpośrednio po niej). Nie jest to jednak prosta „reprodukcja” historycznej obecności tego ruchu, tylko próba ewolucyjnego wdrażania „gospodarki społecznej”, która ma w naturalny sposób wkomponować się, zreformować i uzupełnić istniejące już struktury rynkowe i państwowe⁶.

Na potrzebę obecności ekonomii społecznej w różnych strategiach rozwoju zwraca uwagę szereg autorów. Wśród stwierdzeń mówiących o potrzebie inicjowania, a później stymulowania idei przedsiębiorczości społecznej pojawia się jeden istotny argument – przekonujący swoją logiką i pragmatyką. Ekonomia społeczna we właściwym wymiarze swojej realizacji staje się bowiem najlepszą alternatywą dla polityki społecznej redystrybuującej dostępne środki publiczne na rzecz osób wykluczonych społecznie lub zagrożonych takim wykluczeniem. Finansowanie świadczeń socjalnych z budżetu teoretycznie wydaje się skuteczną formą realizacji zadań wynikających z założeń polityki społecznej, jednak obok problemu pozyskiwania tych środków pojawiają się zastrzeżenia co do celowości ich wydatkowania przez beneficjentów. U tych ostatnich wywołuje też postawy roszczeniowe, zrzucające odpowiedzialność za własne niepowodzenia życiowe na barki państwa i samorządów. Brzmi to może i dość dosadnie, jednak warto zauważyć, że obok osób „obiektywnie” potrzebujących – w imię idei solidaryzmu społecznego – opieki ze strony państwa pojawia się spora grupa osób „samowykluczających” bądź takich, które z różnych powodów nie dostrzegają innych możliwości funkcjonowania społecznego.

Warto w tym miejscu przytoczyć słowa R. Harringtona, jednego z kierujących organizacją non profit, który stwierdził: „Jeśli chcesz pomóc biednym tego świata, przede wszystkim zadбай o to, aby nie stać się jednym z nich!”⁷. Hasło to nawołuje do kreowania właściwej postawy społecznej, łączącej w sobie elementarną odpowiedzialność za swój los ze wspomnianymi wartościami sprawiedliwości, solidaryzmu społecznego i wolności.

Jednak postrzeganie przedsiębiorczości społecznej tylko w kategoriach interwencji socjalnej byłoby sporym uproszczeniem, choć już w tym momencie zwracam uwagę na tę kwestię jako pewien symptom kierunku rozwoju ekonomii społecznej w Polsce. Pokazując możliwe korzyści płynące z przedsiębiorczości społecznej, chciałbym podnieść istotną tezę: ekonomia społeczna spaja w naturalny sposób dwa pojęcia: „społeczeństwo obywatelskie” i „empowerment”, koncentrując uwagę na rozwoju społeczno-

⁶ Zob. A. Giza-Poleszczuk, J. Hausner, *Wprowadzenie – ekonomia społeczna i rozwój*, [w:] *Ekonomia społeczna w Polsce: osiągnięcia, bariery rozwoju i potencjał w świetle wyników badań*, Warszawa 2008, s. 13–16.

⁷ J. Boschee, *Migracja od innowacyjności do przedsiębiorczości*, [w:] *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów*, J.J. Wygnański (wybór tekstów), Warszawa 2008, s. 242.

ści lokalnych z wykorzystaniem tkwiących w nich sił społecznych. Zdolność do samoorganizacji, zdolność do podejmowania wspólnych działań na rzecz społeczności lokalnej, bez oczekiwania na ingerencję i uaktywnianie z zewnątrz, to stara (bo samym pojęciem sięgająca czasów starożytnych, a koncepcyjnie związana z myślą filozoficzną J. Locke'a czy J. Rousseau) wizja rozwoju społecznego. Drogą do jej urzeczywistnienia jest *empowerment*, czyli procesy upodmiotowienia, usamodzielniania czy też wzmacniania lokalnych sił społecznych w drodze tzw. aktywnej integracji⁸.

Właśnie ekonomia społeczna staje się obszarem empowermentu, zorientowanego przede wszystkim na grupy defaworyzowane – jednostki i grupy społeczne, które z jakichś powodów znajdują się w sytuacji czasowej deprivacji potrzeb. Zorientowanego przede wszystkim na grupy defaworyzowane, chociaż celem działań związanych z rozwojem idei ekonomii społecznej jest angażowanie w proces aktywnej integracji także podmiotów ekonomicznych działających na rynku lokalnym (np. aktywność na rzecz tzw. społecznej odpowiedzialności biznesu).

Dobry klimat dla rozwoju ekonomii społecznej w środowisku lokalnym zaznaczony został w różnego rodzaju dokumentach projektowych, także w regionie kujawsko-pomorskim. W tym miejscu chciałbym zwrócić uwagę na dwa z nich:

- 1) *Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – plan modernizacji 2020+* – dokument przyjęty uchwałą nr XLI/693/13 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 października 2013 r.⁹;
- 2) *Kujawsko-Pomorski Program na Rzecz Ekonomii Społecznej na lata 2013–2020*, przyjęty uchwałą nr 24/815/14 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 10 czerwca 2014 r.¹⁰

W *Strategii rozwoju...* wyróżniono priorytety rozwoju województwa do roku 2020, wśród których pojawiły się:

- 1) konkurencyjna gospodarka,
- 2) modernizacja przestrzeni wsi i miast,

⁸ Zob. m.in.: A. Olubiński, *Praca socjalna. Aspekty humanistyczne i pedagogiczne. Teoria i praktyka*, Toruń 2004, rozdz. V; M. Rymśza, A. Karwacki, *O współczesnej aktywizacji i integracji – w stronę nowego modelu polityki społecznej?*, [w:] *Nowe priorytety i tendencje w polityce społecznej – wokół integracji i aktywizacji zawodowej*, Toruń 2012. Por. P. Sobierajski, *Kujawsko-Pałuckie Centrum Ekonomii Społecznej na rzecz rozwoju lokalnego i przedsiębiorczości społecznej w województwie kujawsko-pomorskim*, [w:] *Kształcenie dla pracy? – perspektywa regionalna*, Bydgoszcz 2012, s. 143–148.

⁹ *Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – plan modernizacji 2020+*, Toruń 2013.

¹⁰ *Kujawsko-Pomorski Program na Rzecz Ekonomii Społecznej na lata 2013–2020*, Toruń 2013.

- 3) silna metropolia,
- 4) nowoczesne społeczeństwo¹¹.

W każdym z ww. priorytetów można odnaleźć miejsce dla przedsiębiorczości społecznej, jednak najwyraźniej ta sfera wpisuje się w priorytety zorientowane na zbudowanie konkurencyjnej gospodarki oraz nowoczesnego społeczeństwa¹². Osiągnięcie zakładanych priorytetów rozwoju województwa ma się odbyć na drodze realizacji ośmiu celów strategicznych:

1. gospodarka i miejsca pracy,
2. dostępność i spójność,
3. **aktywne społeczeństwo i sprawne usługi**,
4. innowacyjność,
5. nowoczesny sektor rolno-spożywczy,
6. bezpieczeństwo,
7. sprawne zarządzanie,
8. tożsamość i dziedzictwo¹³.

Poszukując obecności zagadnień opisywanych w artykule, odnajdujemy je pośrednio w kilku przynajmniej celach strategicznych, jednak bezpośrednie odniesienie znalazło się w planowanych kierunkach działań w zakresie celu „Aktywne społeczeństwo i sprawne usługi”.

W jego opisie czytamy m.in.: „Podstawowym celem działań projektowanych w ramach celu strategicznego »Aktywne społeczeństwo i sprawne usługi« jest podniesienie kapitału ludzkiego i społecznego województwa, a także zapewnienie wysokiego standardu usług publicznych dla mieszkańców regionu. Rozwój społeczny jest jednym z największych wyzwań rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego, a w Strategii modernizacji regionu odgrywa kluczową rolę, bowiem niezbędnymi warunkami jej powodzenia jest zasadnicza zmiana postaw społecznych mająca na celu zwiększenie poziomu kompetencji, wiedzy, umiejętności, zwiększenie poziomu aktywności i zaangażowania społecznego, poprawę stanu zdrowia”¹⁴. Z premedytacją przytaczam ten fragment *Strategii rozwoju...*, gdyż akcentuje on szeroki zakres działań, które są lub w założeniu mogą być motorem rozwoju ekonomii społecznej. Szeroki, szerszy od rzeczywistego traktowania tego obszaru tylko w kategoriach programu interwencji społecznej, skierowanego wyłącznie na rozwiązanie problemu wykluczenia społecznego.

Bezpośrednie wskazanie na przedsiębiorczość społeczną znalazło się w opisywanej *Strategii rozwoju...* wśród innych planowanych kierunków działań na

¹¹ *Strategia rozwoju...*, s. 15–22.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*, s. 23.

¹⁴ *Ibidem*, s. 35.

rzecz „rozwoju społecznego i budowy solidarności międzypokoleniowej”¹⁵. Lista zawiera 20 takich kierunków, ja zaś intencjonalnie przytoczę siedem pierwszych:

- 1) wzmocnianie relacji i więzi społecznych;
- 2) promocja aktywności społecznej, samorozwoju i idei kształcenia przez całe życie;
- 3) kreowanie lokalnych liderów w dziedzinie społecznej i gospodarczej;
- 4) kształtowanie więzi międzypokoleniowej jako podstawy solidarności wszystkich pokoleń;
- 5) tworzenie warunków rozwoju społecznego osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych i niesamodzielnych;
- 6) promocja i rozwój ekonomii i przedsiębiorczości społecznej oraz spółdzielczości;
- 7) promocja i wsparcie wolontariatu oraz działalności non profit¹⁶.

Jak widać, znalazł się tu wprost kierunek działań „Promocja i rozwój ekonomii i przedsiębiorczości społecznej oraz spółdzielczości”, ale obok mowa o kierunkach działań, które wydają się szczególnie istotne dla realizacji idei „prawdziwej” ekonomii społecznej. Przedsiębiorczości społecznej wywołanej nie tylko potrzebą zabezpieczenia socjalnego (co nierzadko przekładało się na swoisty „skok na kasę”, głównie pochodzącą ze środków unijnych), ale wykreowaną (bo samorzutnie raczej nie powstanie) potrzebą budowania społeczności lokalnych na podstawach idei społeczeństwa obywatelskiego – solidarnego, sprawiedliwego, odpowiedzialnego za losy swoich „małych ojczyzn”. Oczywiście, powyższy fragment listy nie wyczerpuje zakresu zadań koniecznych do realizacji tej idei, uzupełniony winien być bowiem o działania w sferze np. edukacji czy tożsamości regionalnej itd. Są one oczywiście przedstawione w przytaczanym dokumencie.

Nie wiedzieć czemu w prezentowanej tutaj *Strategii rozwoju...*, w części dotyczącej dotychczas zidentyfikowanych przedsięwzięć¹⁷ nie ma mowy o drugim z wymienionych przeze mnie dokumencie, tzn. o *Kujawsko-Pomorskim Programie na Rzecz Ekonomii Społecznej na lata 2013–2020*, który powstawał równoległe do strategii rozwoju. Został on natomiast uwzględniony już dalej w *Strategii rozwoju...*, w części dotyczącej programów rozwoju niezbędnych do opracowania i realizacji dla osiągnięcia celów *Strategii rozwoju...*

W uzupełnieniu dodam, że miałem przyjemność uczestniczyć w pracach nad *Strategią rozwoju...*, współmoderując *Zespół tematyczny ds. rozwoju społeczne-*

¹⁵ Ibidem, s. 40.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem, s. 41.

go, którego zadaniem było wypracowanie określonych kierunków działań na rzecz realizacji priorytetu „Nowoczesne społeczeństwo”. Zespół złożony z przedstawicieli różnych instytucji, organizacji i środowisk – samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych, instytucji pomocowych, instytucji kultury, uczelni. W efekcie prac wyodrębnionych zostało 11 kierunków działań mających służyć realizacji wizji „nowoczesnego społeczeństwa”: wykorzystanie i wzmocnienie potencjału organizacji pozarządowych w procesie kształcenia postaw społecznych,

- 1) wsparcie działań na rzecz rozwoju przedsiębiorczości i ekonomii społecznej (ze szczególnym uwzględnieniem miejsc defaworyzowanych – wsie, małe miasta),
- 2) tworzenie warunków dla kreowania liderów zmiany w środowiskach lokalnych,
- 3) wspieranie i promocja nowych rozwiązań w obszarze wolontariatu,
- 4) wykorzystanie potencjału kulturowego regionu dla kształtowania wzorców zachowań społecznych oraz rozwoju kapitału społecznego przez wspieranie projektów służących zwiększeniu dostępu i podnoszeniu atrakcyjności form kultury,
- 5) wspieranie działań na rzecz edukacji ustawicznej (formalnej i nieformalnej),
- 6) tworzenie i rozwój systemu poradnictwa obywatelskiego,
- 7) poszukiwanie i wdrażanie nowych rozwiązań w sferze usług społecznych na rzecz osób starszych,
- 8) inicjowanie i wspieranie działań na rzecz wzmacniania rodziny,
- 9) kreowanie i wspieranie lokalnych systemów funkcjonowania instytucji pomocy i integracji społecznej,
- 10) rozwój oraz doposażenie kadry i infrastruktury pomocy i integracji społecznej

Lista ta stanowi doskonałe odniesienie do problematyki podjętej w artykule, pokazując ścisły związek różnokierunkowych działań na rzecz rozwoju województwa przez inicjatywy lokalne, z uwzględnieniem takich idei, jak uobywatelnienie, solidaryzm społeczny, czy wcześniej sygnalizowany *empowerment*.

Drugi akt – *Kujawsko-Pomorski Program na Rzecz Ekonomii Społecznej na lata 2013–2020* – sam w sobie dokumentuje wagę ekonomii społecznej w planach rozwojowych samorządu terytorialnego. Zgodnie z wytycznymi *Strategii rozwoju...* podmiotem koordynującym działania w zakresie opracowania programu (a później jego realizacji) był i jest Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu.

W tabeli 1 zaprezentowany został schemat programu z uwzględnieniem priorytetów oraz celów szczegółowych. Program w dużo większym stopniu niż *Strategia rozwoju...* pokazuje szerszy kontekst działań, projektów, inicjatyw,

które w efekcie mają przynieść realizację celu głównego: Zwiększenie udziału ekonomii społecznej w realizacji regionalnych i lokalnych polityk publicznych w województwie kujawsko-pomorskim. Tylko jeden z celów szczegółowych (cel I.3) akcentuje rolę ekonomii społecznej w obszarze aktywizacji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Tym samym przedsiębiorczość społeczna, przynajmniej w założeniach, staje się jednym z równoprawnych instrumentów rozwoju społeczności lokalnych – w pierwszej kolejności stwarzając szansę na aktywizację zawodową (zatrudnienie i samozatrudnienie), ale także wywołując inne inicjatywy i przedsięwzięcia społeczne.

Tabela 1. Schemat *Kujawsko-Pomorskiego Programu na Rzecz Ekonomii Społecznej na lata 2013–2020*

CEL GŁÓWNY:			
Zwiększenie udziału ekonomii społecznej w realizacji regionalnych i lokalnych polityk publicznych w województwie kujawsko-pomorskim			
Priorytet I	Priorytet II	Priorytet III	Priorytet IV
Poprawa efektywności i skali działania podmiotów ekonomii społecznej (PES)	Stworzenie kompleksowego systemu wspierania ekonomii społecznej w regionie	Współpraca podmiotów ekonomii społecznej z administracją publiczną i innymi podmiotami	Wzrost świadomości społecznej wśród mieszkańców regionu na temat ekonomii społecznej
CELE SZCZEGÓŁOWE			
I.1: Wzrost poziomu wiedzy i umiejętności kadry PES	II.1: Rozwój infrastrukturalnego systemu wsparcia ekonomii społecznej w województwie	III.1: Wzmocnienie roli ekonomii społecznej w rozwoju społeczności lokalnych	IV.1: Monitorowanie wpływu ekonomii społecznej na włączenie społeczne
I.2: Promocja marki i jakości PES	II.2: Rozwój instytucjonalnego wsparcia ekonomii społecznej w regionie	III.2: Rozwój lokalnych partnerstw na rzecz ekonomii społecznej	IV.2: Popularyzacja ekonomii społecznej w społeczeństwie regionu
I.3: Zwiększenie udziału ekonomii społecznej w aktywizacji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym		III.3: Rozwój form współpracy i wsparcia PES ze strony samorządów lokalnych i innych partnerów	IV.3: Włączanie wiedzy na temat ekonomii społecznej do systemu kształcenia formalnego i nieformalnego

Źródło: opracowanie własne, na podstawie: *Kujawsko-Pomorski Program na Rzecz Ekonomii Społecznej na lata 2013–2020*, Toruń 2013, s. 48.

Ekonomia społeczna a zadania samorządu terytorialnego

Rozwinięcie tego wątku to podniesienie w zasadzie mało odkrywczej tezy, że jednostki samorządu terytorialnego powinny wspierać działania na rzecz ekonomii społecznej. Teza być może mało odkrywczą, jednak – co pokazują m.in. moje doświadczenia z ekonomią społeczną – praktyka życia społecznego dowodzi, że trudno uznać obecny stan udziału jednostek samorządu terytorialnego w rozwoju przedsiębiorczości społecznej za satysfakcjonujący.

Dowodem może być m.in. raport z badań nad sektorem ekonomii społecznej w regionie kujawsko-pomorskim, zrealizowany na zlecenie ROPS w Toruniu w 2011 r. w ramach projektu systemowego „Akademia pomocy i integracji społecznej – wsparcie kadr”¹⁸. Wśród różnych wątków, jakie zostały podjęte w ww. badaniach, uzyskano także informację na temat powodów, dla których podmioty ekonomii społecznej zawieszają bądź likwidują swoją działalność. Są nimi:

- 1) **zbyt mała, niesystemowa pomoc samorządu,**
- 2) zbyt mała wiedza samorządu na temat ekonomii społecznej,
- 3) zbyt małe środki na uruchamianie działalności gospodarczej przez PES,
- 4) zbyt mała wiarygodność kredytobiorcza dla banków,
- 5) brak lub zbyt mało zleceń dla PES,
- 6) wygórowane oczekiwania finansowe członków PES,
- 7) braki w przygotowaniu osób podejmujących taką działalność (niewłaściwa kultura organizacyjna, brak wiedzy o podstawowych instrumentach marketingowych)¹⁹.

Na pewne niedomagania wskazuje też kolejny raport z badań „Współpraca samorządów z organizacjami pozarządowymi w województwie kujawsko-pomorskim”, które zostały zrealizowane przez Biuro Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi Urzędu Marszałkowskiego w drugiej połowie 2013 r.²⁰ Prze-

¹⁸ Strona projektu: <http://www.wsparciekadr.ropstorun.pl>.

¹⁹ Por. *Raport z kompleksowego badania sektora ekonomii społecznej w regionie kujawsko-pomorskim*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu, Toruń 2012, s. 35–36; raport dostępny pod adresem internetowym: <http://wsparciekadr.ropstorun.pl/index.php?id=53>; Zob. też: P. Sobierajski, *Sąd nad ekonomią społeczną – relacja z projektu edukacyjnego*, „Projekt edukacyjny »Sąd nad ekonomią społeczną«. Publikacja pokonferencyjna”, Broszura Informacyjna Nr 7, Bydgoszcz 2013 (bez numeru ISBN).

²⁰ *Raport z badania ankietowego „Współpraca samorządów z organizacjami pozarządowymi w województwie kujawsko-pomorskim”*, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego – Biuro Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, Toruń 2014; dostępny pod adresem: <http://www.ngo.kujawsko-pomorskie.pl/badania-analizy,29,11.html>.

badano w nim 151 podmiotów²¹ (powiatów i gmin) pod kątem współpracy samorządów lokalnych z podmiotami trzeciego sektora w województwie kujawsko-pomorskim. W 17% przypadków w jednostkach samorządu terytorialnego nie ma opracowanego programu współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi – dokumentu, który jest podstawą uruchamiania działań inicjujących aktywność trzeciego sektora w społecznościach lokalnych (s. 9–10 raportu). Tylko w 19 na 151 przebadanych jednostek samorządu terytorialnego powstały Rady Działalności Pożytku Publicznego – organy opiniodawczo-doradcze w zakresie współpracy samorządu terytorialnego z trzecim sektorem, delegowane przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Przytoczone fragmenty ustaleń badawczych poczynionych w ostatnich latach w naszym województwie potwierdzają, że instrumenty samorządności terytorialnej z istotnym udziałem społeczności lokalnej nadal szwankują, nie dając dobrych podstaw dla rozwoju ekonomii społecznej. A przecież przedstawione wcześniej dokumenty (*Strategia rozwoju...* oraz *Program...*) dowodzą obecności ekonomii społecznej w zadaniach samorządu wojewódzkiego. W *Strategii rozwoju...* wskazując podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych kierunków działań, w części dotyczącej działań związanych z rozwojem przedsiębiorczości i ekonomii społecznej, za takie podmioty uznano: samorząd województwa, samorzady lokalne, organizacje pozarządowe oraz inwestorów prywatnych. Oczywiście, to nie tylko zapisy projektowe powinny obligować samorząd terytorialny do udziału w rozwoju ideowego modelu ekonomii społecznej na wszystkich poziomach: wojewódzkim, powiatowym czy gminnym.

Tworzenie warunków dla rozwoju m.in. podmiotów ekonomii społecznej to jeden możliwy kierunek działań samorządu terytorialnego. Drugim równie ważnym kierunkiem może być samodzielne (bądź w partnerstwie z inną jednostką samorządową czy organizacją pozarządową) założenie podmiotu ekonomii społecznej. Wówczas taki akt założycielski będzie wskaźnikową formą realizacji zadań publicznych z obszaru aktywnej integracji grup wykluczonych i rozwoju wspólnot lokalnych.

Samorzady mogą założyć spółdzielnię socjalną – wówczas konieczne są minimum dwie osoby prawne, czyli obok jednostki samorządu terytorialnego może to być albo organizacja pozarządowa, albo kościelna osoba prawna²². Konsekwencją założycielstwa jest konieczność zatrudnienia w niej przynajmniej 5 osób z grupy osób wykluczonych²³. Regionalnym przykładem takiej

²¹ Na ankietę odpowiedziało w sumie 151 ze 163 podmiotów, co stanowi 93% zwrotów.

²² Art. 4, pkt 2 *Ustawy o spółdzielniach socjalnych* (Dz.U. z 2006 r. Nr 94, poz. 651 z późn. zm.).

²³ Art. 5 i 5a ww. ustawy.

spółdzielni jest Spółdzielnia Socjalna „Bydgoszczanka” jako wspólna inicjatywa miasta Bydgoszcz i powiatu bydgoskiego²⁴.

Dodatkową możliwością, mającą niewątpliwy wpływ na rozwój przedsiębiorczości społecznej jest możliwość powierzania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu gospodarki komunalnej założonym przez nie spółdzielniom socjalnym, z pominięciem stosowania ustawy o zamówieniach publicznych: „jednostki samorządu terytorialnego mają możliwość powierzenia spółdzielniom socjalnym zadań z zakresu gospodarki komunalnej zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce komunalnej, bez konieczności stosowania procedur udzielania zamówień publicznych określonych w ustawie PZP [Prawo zamówień publicznych], o ile będą spełnione dwa podstawowe warunki, tj. jednostki samorządu terytorialnego będą sprawowały pełną kontrolę nad spółdzielnią, a spółdzielnia będzie wykonywała swoją działalność w zasadniczej części na rzecz tych jednostek”²⁵.

Samorządy mogą też zakładać spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjne działające w celach społecznych, a także zakłady aktywizacji zawodowej oraz centra integracji społecznej – wszystkie te podmioty mieszczą się w obszarze przedsiębiorczości społecznej. Na siedem zakładów aktywizacji zawodowej funkcjonujących w województwie kujawsko-pomorskim sześć założonych jest przez samorządy: w Drzonowie (zorganizowany przez Gminę Lisewo), w Brodnicy (Starostwo Powiatowe w Brodnicy), w Bydgoszczy (Miasto Bydgoszcz), w Radziejowie (Starostwo Powiatowe w Radziejowie), w Tucholi (Starostwo Powiatowe w Tucholi), ZAZ „Ośrodek Sportu i Rehabilitacji” w Białych Błotach (gmina Białe Błota). Na cztery centra integracji społecznej dwa z nich założone są przez jednostki samorządu terytorialnego: w Bydgoszczy (Miasto Bydgoszcz) i w Łojewie (Gmina Inowrocław). Dane te pokazują wstępne możliwości w zakresie działań samorządów terytorialnych. Wiedza na temat funkcjonowania ww. podmiotów ekonomii społecznej każe z optymizmem spojrzeć na tego rodzaju inicjatywy.

Na koniec chciałbym wskazać na jeszcze jeden instrument uruchamiania sił lokalnych, a jednocześnie pobudzania przedsiębiorczości społecznej, z wykorzystaniem sił samorządów terytorialnych. Mowa o Lokalnych Grupach Działania.

Lokalna Grupa Działania (LGD) to forma partnerstwa terytorialnego, skupiającego inicjatywy przedstawicieli samorządu, lokalnych organizacji oraz mieszkańców danego obszaru wyznaczonego granicą gmin członkowskich.

²⁴ Zob. strona internetowa spółdzielni: <http://bydgoszczanka.eu>.

²⁵ Z portalu internetowego Urzędu Zamówień Publicznych, <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;2178>.

Prawnych podstaw funkcjonowania LGD dostarczają przede wszystkim ustawy: o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich oraz o stowarzyszeniach. Pierwsza wskazuje na powszechność zjawiska powstawania LGD na obszarach wiejskich (związane jest to w dużej mierze z realizacją unijnych programów rozwoju obszarów wiejskich²⁶), druga – na formę partnerstwa, którą jest stowarzyszenie bądź związek stowarzyszeń.

Lokalna Grupa Działania w kontekście prezentowanych w artykule zagadnień staje się bardziej podmiotem wspierania ekonomii społecznej. Uczestnictwo partnerstw terytorialnych w tzw. lokalnych strategiach rozwoju każe przynajmniej nie zapominać o roli tego podmiotu w kształtowaniu najpierw wizji rozwoju lokalnego, a później – jej realizacji. Jak dowodzi szereg inicjatyw podejmowanych w różnych LGD, także w naszym województwie, stowarzyszenia te są prawdziwym stymulatorem zmian w środowisku społeczności lokalnej, ale także – nierzadko – inicjatorem działań mających wymiar *stricte* ekonomiczno-społeczny. Czytelników zainteresowanych tym wątkiem odsyłam choćby do dokumentacji projektowej Kujawsko-Pańskiego Centrum Ekonomii Społecznej, w której odnaleźć można wiele śladów partnerstwa KPCES i lokalnych LGD²⁷.

Zakończenie

Moim zamiarem było pokazanie miejsca ekonomii społecznej w działaniach samorządu terytorialnego. Zrobiłem to, odnosząc się do przykładu województwa kujawsko-pomorskiego, choć wcale to nie oznacza wyjątkowości podejmowanych tutaj inicjatyw w stosunku do innych regionów naszego kraju.

Myślę, że z jednej strony przytoczone w tekście przykłady dokumentów projektowych, a z drugiej – podejmowane rzeczywiste działania na rzecz ekonomii społecznej potwierdzają obecność przedsiębiorczości społecznej w naszym regionie. Konkretnie przykłady inicjatyw samorządów miały dowieść możliwej roli tych podmiotów w kształtowaniu wizji rozwoju lokalnego z uwzględnieniem pragmatycznych założeń przedsiębiorczości społecznej widzianej nie tylko jako program interwencji socjalnej na rzecz wykluczonych społecznie,

²⁶ Choć idea partnerstwa terytorialnego znana była wcześniej, bo już w latach 90. XX w., to szczególnie ich rozwój wiąże się z wejściem Polski do Unii Europejskiej i partycypacją naszego kraju w programach LEADER+; zob. M. Furmankiewicz, K. Królikowska, *Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce w latach 1994–2006*, Wrocław 2010.

²⁷ Zob. <http://www.old.kpces.byd.pl>.

ale też jako działanie na rzecz *empowermentu* – usamodzielniania, uobywatelniania, wzmocnienia lokalnych sił społecznych w drodze aktywnej integracji. Ostatecznie zadania te są realizacją zapisu w *Konstytucji RP*, w której czytamy (w Preambule): „jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”²⁸. A krytyczne akcenty płynące z analiz zaangażowania niektórych jednostek samorządu terytorialnego w te procesy pokazują możliwości, jakie nadal drzemą w zarządzanych gminach czy powiatach.

²⁸ *Konstytucja RP* (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ireneusz Koepke

Zakład Pedagogiki

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku

Etyka zawodowa w administracji i standardy zachowania na przykładzie wybranych kodeksów etycznych

Streszczenie

Jednym z najważniejszych elementów sprawnego funkcjonowania państwa demokratycznego jest jego administracja publiczna. Bardzo ważną częścią tej administracji jest administracja samorządowa. Artykuł jest próbą wskazania, jakie znaczenie dla administracji samorządowej mają wartości etyczne zawarte w kodeksach etycznych obowiązujących w wybranych urzędach administracji samorządowej województwa kujawsko-pomorskiego. Analizie są poddane wybrane kodeksy etyczne i zawarte w nich wartości.

Słowa kluczowe: etyka zawodowa, kodeks etyczny, służba cywilna, zachowanie etyczne, zasady życia publicznego, wartości etyczne

Professional ethics in government and standards of behaviour, based on selected codes of ethics

Abstract

Public administration is one of the most important elements of the smooth functioning of a democratic state. The local government administration plays an essential role in it. This article is an attempt to point out the importance of the ethical values included in the ethical codes that are in force in the selected local government offices in the Kuyavia and Pomerania to the local administration. The analysis covers the chosen ethical codes and the contained values.

Keywords: professional ethics, codes of ethics, civil service, ethical behaviour, principles of public life, ethical values

Wstęp

Nieco ponad trzy dekady temu Stanisław Kowalski, czyli jeden z prekursorów badań nad potrzebą rozwijania etyki zawodowej dla administracji, w swojej książce *Etyka zawodowa dla administracji* pisał, że „niezależnie od wszelkich tzw. »obiektywnych trudności«, jakie napotyka administracja państwowa we wszystkich krajach – a więc i w Polsce – jej sprawność zarówno w zakresie obsługi interesantów, jak również we wszelkich innych obszarach jej rozległej działalności, bywa znacząco wyższa lub niższa w zależności od poziomu etyki jej personelu”¹. Trudno, nawet po 30 latach od tej konstatacji, nie zgodzić się ze słowami jej autora. Od tego też czasu szło na świecie i w Polsce wiele zmian. Wraz ze wzrostem świadomości obywatelskiej wzrastała potrzeba społeczeństwa co do transparentności działań administracji państwowej.

Z dzisiejszej perspektywy sporo z tych zmian widać porównując z tym, co znajdujemy na stronach wspomnianej publikacji Stanisława Kowalskiego. Zmienił się bowiem ustrój polityczny, forma rządów i podział terytorialny, a w znacznej mierze zmieniła się także świadomość ludzi. Niewątpliwym przejawem tych wszystkich zmian był wzrost świadomości obywatelskiej Polaków. Z drugiej jednak strony, za tym wzrostem nie szło zaangażowanie w działalność obywa-

¹ S. Kowalski, *Etyka zawodowa w administracji*, Warszawa 1984, s. 3.

telską czy polityczną. Jednym z przejawów takiej sytuacji był wzrastający brak zaufania do instytucji państwowych, w tym do administracji publicznej². Wprowadzony ustawą z 24 lipca 1998 r.³ obowiązujący obecnie trójstopniowy podział terytorialny kraju, który zdecentralizował władzę, i ustanowione ordynacją wyborczą demokratyczne wybory do władz gmin, powiatów i województw⁴ nieco zwiększyły zaufanie do organów administracji i poprawiły wizerunkowy status pracownika tych instytucji. Mimo tych zmian nadal jednak, jak wynika z badań, status pracownika administracji publicznej nie jest w „oczach” społeczeństwa zbyt wysoki. Według opublikowanego w 2013 r. rankingu badania prestiżu zawodów urzędnik jest na 24. miejscu na 30 wskazanych. 44% badanych wskazywało w jego przypadku na duże poważanie, 43% na średnie, a 10% na małe. Co ciekawe, burmistrz uplasował się o pozycję wyżej⁵.

Niechęć do urzędników ma też inny wymiar, który można niejako wyłuszczyć za pomocą jednej z dwóch zasad teorii sprawiedliwości Johna Rawlsa. Ten wybitny amerykański filozof polityczny w swym najbardziej znanym dziele *Teoria sprawiedliwości* zadał pytanie, jak sprawiedliwie rozdzielić wśród społeczeństwa ograniczoną ilość dóbr. Zaznaczmy od razu, że takim dobrem

² Zapewne te przejawy miały przyczynę w doświadczeniach obywateli z administracją w czasach PRL-u. Jak wynika z badań CBOS, na pytanie: Czy, ogólnie rzecz biorąc, ma Pan(i) zaufanie czy też nie ma Pan(i) zaufania do wymienionych instytucji? w przypadku urzędników administracji publicznej „tak” odpowiadało w 2002 r. 31%, w 2004 r. 52%, w 2006 r. 38%, w 2008 r. 53%, w 2010 r. 42% i w 2012 r. 45%; „nie” zaś odpowiadało w 2002 r. 52%, w 2004 r. 54%, w 2006 r. 50%, w 2008 r. 33%, w 2010 r. 47% i w 2012 r. 41%. W tym samym badaniu na „tak” w przypadku władz lokalnych miast i gminy odpowiadało w 2002 r. 43%, w 2004 r. 53%, w 2006 r. 56%, w 2008 r. 68%, w 2010 r. 55% i w 2012 r. 58%; „nie” zaś odpowiadało w 2002 r. 41%, w 2004 r. 34%, w 2006 r. 33%, w 2008 r. 23%, w 2010 r. 34% i w 2012 r. 31%. Zob. *Komunikat z badań. Zaufanie społeczne*, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa, marzec 2012, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_033_12.PDF, s. 15 (dostęp: 10 lutego 2015 r.).

³ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.

⁴ Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw; ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego.

⁵ Zob. *Komunikat Badań. Centrum Badań Opinii Społecznej, Prestiż zawodów*, Warszawa marzec 2013, s. 3; http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_164_13.PDF (dostęp: 10 lutego 2015 r.). Warto podkreślić, że w przypadku urzędników prestiż wzrasta sukcesywnie od 1995 r., kiedy tylko 22% badanych wskazywało na duże poważanie dla zawodu urzędnika. Zmiana ta odbywała się „kosztem” średniego i małego poważania. Co ciekawe, w tym rankingu jest także „burmistrz”, który zajmuje pozycję wyżej niż „urzędnik”. Na trzecim od końca miejscu jest „radny gminny” (odpowiednio: 33%, 45%, 18%), na przedostatnim – „poseł na sejm” (32%, 39% i 24%), a na ostatnim miejscu – „działacz partyjny” (20%, 42%, 32%). Zob. ibidem s. 6.

niekoniecznie muszą być dobra materialne. Dobrem jest np. praca, a jeszcze większym – dobra praca, czyli zapewniająca nie tylko pieniądze, ale i pewien prestiż oraz prawa socjalne. Rawls sformułował dwie zasady sprawiedliwości, nas jednak interesuje tutaj druga z nich, zwana czasami zasadą różnicy (dyferencji). Zasada ta brzmi: „Urządzenie społecznych i ekonomicznych nierówności winno być takie, by:

- (a) było z największą korzyścią, dla najmniej uprzywilejowanych, i
- (b) nierówności te były związane z pozycjami i urzędami i otwartymi dla wszystkich w warunkach autentycznej równości możliwości”⁶.

Nie wnikając zbyt w szczegóły, trzeba jednak powiedzieć, że zasada ta jest formułą ogólną i dotyczy całości życia państwowego społeczeństwa, a nie tylko tych jego fragmentów, które są związane z administracją publiczną. Niemniej jednak da się ona przełożyć na interesujący nas tutaj problem, a mianowicie kwestię dystansu między administracją publiczną, a uszczegóławiając, administracją samorządową (pracownikami samorządowymi) z jednej strony a obywatelami z drugiej. W celu zminimalizowania tego dystansu podejmowano wiele różnych prób i działań. W przypadku Polski i interesującego nas tutaj obszaru jednym z najważniejszych narzędzi temu służących jest propagowanie rozwiązań etycznych i tworzenie kodeksów etycznych konkretnych zawodów lub instytucji (podmiotów). W naszym przypadku odnosi się to do etyki urzędniczej. Na przykładzie kilku kodeksów etycznych z wybranych urzędów administracji samorządowej województwa kujawsko-pomorskiego w artykule wskazano wartości w nich propagowane. Aby ograniczyć liczbę wariantów i aby zbyt nie komplikować, to przedstawione zostaną przede wszystkim kodeksy miast, które przed reformą terytorialną były stolicami województw, obecnie wchodzących w skład województwa kujawsko-pomorskiego, czyli Bydgoszczy, Torunia i Włocławka.

Infrastruktura etyczna

Biorąc pod uwagę historię administracji publicznej, a tym bardziej historię etyki, problem konieczności uregulowania zasad etycznych w administracji jest, relatywnie rzecz ujmując, kwestią dość nową. Problem korelacji między działalnością administracji publicznej a etyką dostrzeżono w krajach anglosaskich, z przodownictwem w tej dziedzinie Stanów Zjednoczonych. To

⁶ J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, tłum. M. Panufnik, J. Pasek, A. Romaniuk, Warszawa 1994, s. 119.

tam od połowy lat 60. XX w. regulowano kwestie etyczne w obszarach związanych z pracą prawników rządowych. W następnych latach proces ten postępował i potrzebę rozwijania etyk zawodowych przenoszono na kolejne dziedziny związane z pracownikami urzędów⁷. Taki stan rzeczy jest wynikiem wielu czynników, ale to tam, jak nas przekonują badacze, „nigdy nie doszło do rozrywania więzi między polityką i – traktowaną jako szczególny aspekt polityki – administracją, z jednej strony, i etyką, z drugiej strony”⁸. Takiej sytuacji nie było w Europie, gdzie dylematy etyczne w administracji uznawano za rozwiązywalne na gruncie dostępnych regulacji prawnych. Stany Zjednoczone są też tym krajem, gdzie takie uregulowania są najbardziej złożone i praktycznie każdy ze szczebli administracji ma swoje rozwiązania w tej kwestii⁹. Na kontynencie europejskim na podobne kroki co administracja USA zdecydowały się m.in. Wielka Brytania i Francja.

Polska na tym tle musiała nadrobić lekcję czasów PRL-u, kiedy zaufanie do administracji publicznej było niewielkie i traktowana była ta administracja jako „obca”, a co więcej – jako obarczona skazą ponad miarę rozbudowanej biurokracji. W 1989 r. Polska niewątpliwie dokonała przełomu, jednak musiała się też zmagać z bagażem braku zaufania społeczeństwa wobec administracji ze względu na jej upolitycznienie w poprzednim ustroju¹⁰. Sformułowanie „urzędas”¹¹ jest przecież synonimem kogoś, kto jest z jednej strony ślepo zapatrzony w procedury (biurokrację), a z drugiej kogoś kto reprezentuje interesy państwa, które niekoniecznie muszą być zbieżne z indywidualnymi interesami obywateli, a czasami wręcz są sprzeczne.

Jak wynika z danych Głównego Urzędu Statystycznego na dzień 30 czerwca 2014 r. w administracji publicznej (łącznie z sektorem obrony narodowej i obowiązkowych ubezpieczeń społecznych) było zatrudnionych nieco mniej niż 616 tys. osób, a na koniec września tego samego roku – około 620 tys. osób¹². W odniesieniu do województwa kujawsko-pomorskiego z tych samych danych GUS dowiadujemy się, że w sektorze publicznym jest zatrudnionych około 136 tys. ludzi. W administracji publicznej (w tym w sektorze obrony narodowej i obowiązkowych ubezpieczeń społecznych) w 2013 r. było zatrudnionych około 31 tys. osób. Spośród tego znaczna część pracuje w urzędach administracji publicznej. Jest to niebagatelna rzesza ludzi. Dla porównania nieco więcej, bo około 35 tys. ludności, ma najmniejszy pod tym względem powiat

⁷ Zob. szerzej: R. Tokarczyk, *Etyka prawnicza*, Warszawa 2009, s. 319.

⁸ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 303.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Zob. *Administracja publiczna*, J. Hausner (red), Warszawa 2006, s. 142–143.

¹¹ Czasami wręcz używa się określenia: „ciepła posada”.

¹² Biuletyn Statystyczny 2014, nr 10 (684), s. 66.

w kujawsko-pomorskim, czyli powiat wąbrzeski, a w całym województwie jest nieco ponad 2,9 mln mieszkańców¹³.

Ci wszyscy ludzie zatrudnieni w instytucjach i urzędach samorządu terytorialnego, przyszedli do pracy z określonym zestawem wartości preferowanych w życiu prywatnym, a jednocześnie oczekuje się od nich dostosowania do wartości związanych z pracą, a w naszym przypadku z pracą na stanowisku urzędnika. Nie oznacza to jednak, że istnieją dwa odrębne porządki etyczne, które wchodziły ze sobą w nierozstrzygalny konflikt. Tak znacząca rzesza ludzi stanowi nie lada wyzwanie dla twórców kodeksów. Musimy pamiętać, że praktycznie każdy z nich dysponuje swoistym indywidualnym katalogiem wartości, który niejednokrotnie w pewnym swoim zakresie może być sprzeczny z wartościami kodeksu etycznego obowiązującego ich w miejscu pracy.

Konieczność wprowadzenia uregulowań etycznych w administracji dostrzeżono po licznych aferach korupcyjnych, które w znaczący sposób podważyły zaufanie obywateli do instytucji państwowych. Tego typu negatywne zachowania miały znaczący wpływ na, dodajmy – i tak niekorzystny, obraz urzędników, jaki funkcjonuje w społeczeństwie¹⁴. Innym, nie mniej istotnym czynnikiem oddziałującym na wprowadzanie konkretnych rozwiązań etycznych do działań administracji, wydaje się wzrost świadomości obywatelskiej i zwiększenie się wpływu społeczeństwa obywatelskiego na funkcjonowanie państwa. Wychoząc temu naprzeciw, „uetyczniano” funkcjonowanie tych instytucji po to, aby nie były traktowane jako zło konieczne, aby podniesiono zaufanie wobec nich. Starano się przez to pokazać, że oprócz prawa jest jeszcze coś więcej, czym kierują się urzędnicy. O ile prawo bardzo często traktowane jest jako czynnik zdejmujący odpowiedzialność za decyzje, to w przypadku etyki odpowiedzialność za decyzje pozostaje w kręgu indywidualnych rozstrzygnięć.

Wypracowanie tego typu podejścia miało też na celu stworzenie tego, co można za Piotrem Sztompką nazwać „zaufaniem aksjologicznym”, czyli sytuacji, gdy oczekujemy od partnera zachowania zgodnego z zasadami etycznymi¹⁵. Oczywiście sformułowanie „partnera” może mieć szerszy wymiar i odnosić się do wszystkich, z którymi wchodzimy w jakieś interakcje (lub niekoniecznie wchodzimy, a potencjalnie możemy wejść, a więc zachowanie etyczne jest lub będzie pożądanym).

Musimy też pamiętać, że w tego typu przypadkach, a szczególnie w kontaktach z innym człowiekiem i przy podejmowaniu decyzji, które mają znaczenia dla jednej lub dwóch stron, istotny jest element epistemologiczny, czyli pozna-

¹³ Jest to stan na 30 czerwca 2014 r. Dane pochodzą z tablic demograficznych Głównego Urzędu Statystycznego (dostęp: 5 lutego 2015 r.).

¹⁴ Zob. R. Tokarczyk, op.cit., s. 314, przypis 6.

¹⁵ P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 149.

nie problemu. Kwestia zasadnicza dotyczy tego, czy i na ile jesteśmy w stanie rozpoznać problem i na tej podstawie podejmować decyzje. Aksjologia jest tutaj trwale związana z epistemologią. Niestety, nie zawsze poznanie problemu jest pełne, a tym samym podejmowanie decyzji na podstawie nie w pełni zapoznanej sytuacji budzi szereg wątpliwości – paradoksalnie – także natury etycznej.

W pewnym okresie dostrzeżono więc te niebanalne dla funkcjonowania administracji problemy. Istnieje szereg czynników, które spowodowały, że nastąpiły kodyfikacje zasad etycznych w sferze administracji publicznej.

Oto kilka najważniejszych przyczyn, jakie legły u podstaw kodyfikacji zasad etycznych administracji publicznej:

- 1) potrzeba zwiększenia zaufania do administracji;
- 2) uznanie, że rozwój i kodyfikacja etyki zawodowej urzędnika poprawi jakość funkcjonowania urzędu;
- 3) promowanie zachowania pożądanego przez społeczeństwo;
- 4) potrzeba skuteczniejszej walki z nadużyciami (m.in. z korupcją);
- 5) wyjście naprzeciw zmieniającego się otoczenia (globalizacja polityczna, gospodarcza, kulturowa), dostosowanie do szybko zmieniającego się technologicznie świata;
- 6) w przypadku ciągłych reform i zmian prawnych wskazanie trwałych fundamentów działania;
- 7) zwiększenie współpracy między administracją a obywatelami i innymi podmiotami życia społecznego (organizacje, firmy etc.);
- 8) zamiast łagodzenia skutków nieodpowiednich zachowań prewencja w postaci szkoleń z etyki.

Wychodząc więc naprzeciw tym potrzebom i problemom, stworzono zasady kompleksowego podejścia do działań zmierzających do poprawy sytuacji w administracji na fundamencie wartości etycznych. Na trwałe do użycia weszło pojęcie „infrastruktura etyczna”¹⁶. Zazwyczaj składają się na nią trzy elementy: wspieranie, zarządzanie i kontrola. W elemencie wspierania dominują takie czynniki, jak: kodeksy etyczne, kodeksy postępowania czy wszelkiego rodzaju szkolenia i kursy. Zarządzanie opiera się na działaniach instytucji, programów czy systemach zarządzania np. zasobami ludzkimi. W sferze kontroli znajdziemy takie czynniki, jak rozwiązania prawne (np. kodeks pracy), które oprócz wyznaczenia konkretnych działań uzupełniają infrastrukturę o element kontroli i karania nieodpowiednich zachowań¹⁷.

¹⁶ Zob. m.in.: I. Bogucka, T. Pietrzykowski, *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 110–132; M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010, s. 133–143.

¹⁷ I. Bogucka, T. Pietrzykowski, op.cit., s. 115.

Etyka zawodowa

Istotnym elementem infrastruktury etycznej są kodeksy etyczne (kodeksy etyki). Najbardziej klasyczną definicję etyki zawodowej przedstawiła M. Ossowska, która określiła ją jako „spisane normy odpowiadające na pytanie, jak ze względów moralnych przedstawiciele danego zawodu powinni, a jak nie powinni postępować”¹⁸. Aby niejako ułatwić „poruszanie” się przedstawicielom danych zawodów (a także funkcji) na tak trudnym polu jak etyka, zaczęto tworzyć kodeksy etyczne. Dlatego kodeksy etyczne stanowią tak ważny element życia zawodowego. Trzeba od razu zaznaczyć, że nie zawsze przyjmują one postać sformalizowaną, co nie oznacza, że tam, gdzie nie nastąpiła formalizacja, nie ma zasad etycznych, a przedstawiciele danej profesji postępują w sposób nieetyczny. Kodeksy etyczne, a właściwie etyka i stosowanie się do jej zasad na płaszczyźnie relacji zawodowych są ważne dlatego, co wspólnie zauważa wielu badaczy, że stanowi jeden z fundamentów tzw. kapitału społecznego. Przekonanie o tym, że obowiązują zasady, czasami przecież nie spisane, na których możemy się opierać, jest immanentną częścią trwałych relacji społecznych. Chodzi też oczywiście o pewną dozę zaufania do czynników życia publicznego, opierającą się na tym, że z gruntu wydawałoby się neutralna etycznie sfera, jaką jest działalność administracyjna, mająca przecież wiele innych formalnych uregulowań, opiera się także na tym, co też dotyczy stosunków społecznych, czyli na etyce. W dużej mierze więc istnieje przekonanie i szansa, że kodyfikacje etyczne pobudzą zaufanie obywateli do administracji publicznej i niejako „uczłowieczą” ją.

Zazwyczaj przyjęły się dwa podejścia do kodeksów etycznych, a właściwie do sposobów ich tworzenia. I te dwie metody widać doskonale w przypadku kodeksów etycznych stworzonych w urzędach. Pierwsze podejście skupia się na jak najszerszym i możliwie najdokładniejszym wyliczeniu obowiązujących w urzędzie zasad. Drugie zaś polega na wyznaczeniu możliwie jak najogólniejszych zasad. Jedno i drugie podejście ma zarówno swoje wady, jak i zalety, swoich zwolenników, jak i przeciwników. Obie też metody znajdują swoje odzwierciedlenie w konkretnych przypadkach kodeksów etycznych.

W pierwszym przypadku krytycy zauważają, że może dojść do sytuacji, gdy kodeks nie będzie zrozumiany z tego powodu, iż wyliczenie zasad jest zbyt obszerne, a i tak to nie wystarcza, gdyż nie da się wskazać wszystkich obowiązujących wartości. Kodeksy takie są zazwyczaj bardzo obszerne i niezrozumiałe,

¹⁸ M. Ossowska, *Etyki zawodowe jako role społeczne*, [w:] *Etyka zawodowa*, E. Sarapata (red.), Warszawa 1971, s. 84.

a w wielu fragmentach nakładają się i powtarzają zasady z innych dokumentów i regulacji (np. kodeks karny, kodeks pracy, wewnętrzne regulaminy). Czasami więc można znaleźć w tego typu kodeksach wskazania np. co do sposobu ubioru (oczywiście nie znajdziemy tam konkretnych przepisów, jak i w co mamy się ubrać, ale znajdziemy wskazania o tzw. schludnym ubiorze).

Drugi przypadek też napotyka wiele problemów. Zbyt ogólne zapisy pozostawiają wielkie pole do ich interpretacji, a tym samym do nadużyć. Dotyczy to wszystkich zainteresowanych stron: twórców kodeksów, przełożonych, jak i pracowników oraz obywateli. Interpretacja zjawisk z porządku etycznego może więc, ale oczywiście nie musi, prowadzić do konfliktów na tym tle. W tym przypadku inne sformalizowane regulacje, o których wspomniałem w pierwszym rozwiązaniu, będą stanowiły istotniejsze dopełnienie, precyzując odpowiednie zachowania.

Od początku tworzenia etyk zawodowych i działań zmierzających do ich kodyfikacji można też zaobserwować, że procesy te rozwijały się w dwóch kierunkach: po pierwsze, tworzono regulacje dla poszczególnych grup zawodowych związanych z administracją publiczną (np. dla prawników administracji publicznej, dla prawników w administracji); a po drugie, tworzono regulacje dla wszystkich pracowników danego urzędu (instytucji). Zauważmy, że to drugie podejście jest popularniejsze. Wiąże się to nie tylko z faktem, iż łatwiej jest stworzyć jeden kodeks, ale i z tym, że urząd i jego pracownicy są traktowani jako całość.

Jeszcze innym ważnym problemem, jaki napotyka się w kontekście zawodowych kodeksów etycznych, jest stosunek etyk zawodowych do etyki ogólnej. Dobrze wyjaśnił to S. Kowalski, który jednocześnie wskazał, czym są kodeksy etyk zawodowych. Pisał: „Zawsze normy o znaczeniu ogólniejszym – a do nich należą przecież wszelkie kodeksy etyk zawodowych – są normami ramowo-kierunkowymi. Innymi być po prostu nie mogą”¹⁹. Zdaniem S. Kowalskiego „głównym zadaniem etyk zawodowych jest tłumaczenie postulatów etyki ogólnej na język praktyki zawodowej”²⁰.

¹⁹ S. Kowalski, op.cit., s. 25–26. Kowalski tak tłumaczy potrzebę etyki zawodowej dla administracji. Stwierdza, że „praca ludzi w administracji państwowej jest stosunkowo trudna i odpowiedzialna, bardzo różni się od tego, co o niej sądzi słabo orientująca się w jej istocie opinia publiczna. Podołać wymogom stawianym przez taki zawód potrafią jedynie ludzie zdolni i ambitni, tacy mogą tylko uczynić zadość prawu społeczeństwa do posiadania dobrej administracji. Ale oni właśnie nie będą się garnąć do zawodu o niskim społecznym prestiżu i łatwo znajdą sobie miejsce gdzie indziej. Wytwarza się więc swoiste błędne koło; niski prestiż zawodu powoduje, że do administracji w znacznej mierze trafiają ludzie, którym nie udało się ulokować w zawodach atrakcyjniejszych. Ludzie słabi intelektualnie”. Ibidem, s. 51.

²⁰ Ibidem, s. 31

Trudno się nie zgodzić z twierdzeniem o „ramowo-kierunkowych” zadaniach kodeksów etycznych. Rzeczywiście, takie jest ich główne zadanie, nie mniej w kodeksach etycznych spotyka się także sankcje za złamanie wyznaczonych w nich wartości i zasad. Co prawda nie jest to dominująca praktyka, ale kary za nieetyczne zachowania są przewidziane. Jest to swego rodzaju uzupełnienie kodeksów etycznych o czynnik kontroli z infrastruktury etycznej. Tak skonstruowana infrastruktura etyczna wydaje się pełnym punktem odniesienia dla pracowników administracji publicznej.

Co istotne, przy tworzeniu kodeksów nie chodziło o dyscyplinowanie urzędników, raczej o to, jak napisał János Bertók, „jak pomóc urzędnikom w przestrzeganiu najwyższych standardów etycznych w szybko zmieniającym się środowisku sektora publicznego, przy zachowaniu ogólnego kierunku reformy zarządzania publicznego, tj. zwiększenia wydajności i skuteczności?”²¹. Szukając odpowiedzi na to pytanie wskazywano, że takim rozwiązaniem jest właśnie infrastruktura etyczna.

Trzeba też wspomnieć, że trafiały się głosy, które uznawały, iż niepotrzebne są sformalizowane rozwiązania kodeksowe, gdyż takowe może w razie konieczności zastąpić etyka pracy. Z tą ostatnią jednak, jak wiadomo, nie było i nadal nie jest najlepiej. W takim przypadku uznano, że kodeksy etyczne mogą tę niekorzystną dla społeczeństwa i państwa sytuację poprawić, mając pozytywny wpływ na etykę pracy.

Ogólnie rzecz ujmując, kodeksy etyczne, a w naszym przypadku kodeksy zawodowe, opierają się na etyce deontologicznej, czyli takiej, gdzie występuje zbiór nakazów i zakazów, teoretycznie jasnych i precyzyjnych, wyznaczających podlegającemu im człowiekowi określone zachowanie (standardy zachowania). W takiej sytuacji podstawą do oceny moralnej konkretnego zachowania (postępuku, czynu) jest wyrażony przez nakazy i zakazy obowiązek moralny. Chodzi więc o to, aby istniała zgodność (przynajmniej potencjalnie) między zachowaniami a moralnymi obowiązkami. Najczęściej odwołuje się to do etyki kantowskiej, która do dzisiaj stanowi fundament rozważań deontologicznych, czyli opartych na obowiązku (moralnym).

Immanuel Kant tak pisał: „Obowiązku! Ty wielkie wzniosłe miano, które w sobie nie zawierasz nic umiłowanego, nic, z czym łączy się schlebienie, lecz żądasz poddania się, a przecież też nie grozisz niczym, co by w umyśle wywoływało naturalną niechęć, i przerażało [po to], by budzić wolę, lecz jedynie ustanawiasz prawo, które samo przez się znajduje przystęp do umysłu, a przecież nawet wbrew woli zdobywa dla siebie część (aczkolwiek nie zawsze posłuch),

²¹ J. Bertók, *Promowanie postawy etycznej w służbie publicznej – doświadczenia państw OECD*, Służba Cywilna 2001, nr 2, s. 52.

i przed którym milkną wszystkie skłonności, mimo że potajemnie mu przeciwdziałają – jakież jest godne ciebie pochodzenie i gdzie można znaleźć korzeń twego szlachetnego rodu, który dumnie zaprzecza wszelkiemu pokrewieństwu ze skłonnościami, i z którego to korzenia pochodzenie jest nieodzownym warunkiem twej wartości, a jaką ludzie mogą jedynie sami sobie nadać”²². Jeśli więc spełniamy jakiś obowiązek, dlatego że jest on obowiązkiem, a nie kierujemy się jakimiś innymi uwarunkowaniami, to takie jego spełnienie możemy uznać za moralne. Mówiąc inaczej, robimy coś ze względu na to (czyli np. jesteśmy uczciwi, bo takim trzeba być), a nie na przykład ze względu na ewentualne kary czy nagrody. Przestrzegamy zasad nie dlatego, że boimy się ich negatywnych dla nas konsekwencji albo oczekujemy pozytywnych rozstrzygnięć, ale dlatego, że uznajemy, iż tak czynić należy z moralnego obowiązku.

Obowiązek moralny jest połączony z kantowskim imperatywem hipotetycznym. W skrócie możemy powiedzieć, że mówi nam, co należy czynić, aby osiągnąć zamierzony cel, np. jeśli chcesz być dobrym urzędnikiem, to przestrzegaj prawa. W podobny sposób „działają” kodeksy etyczne.

Nie ma większego problemu, w przypadku, kiedy do osiągnięcia zamierzonego celu, mamy wyznaczone konkretne działania. Dylemat zaczyna się pojawiać wówczas, gdy jest wyznaczony cel, a nie ma sprecyzowanych działań. Kodeksy etyczne mają w pewien sposób to rozwiązać przez wskazanie wartości, które należy uwzględnić i przestrzegać w działaniu, aby osiągnąć cel. Ale trzeba pamiętać, o czym niestety często się zapomina, że kodeksy wszystkiego nie rozwiążą²³.

Deontologia jest w przypadku etyki zawodowej o tyle przydatna, że próbuje wskazać, co należy czynić (jakie wartości są przypisane) w przypadku konkretnych ról społecznych. Mówiąc inaczej, wskazuje powinności, jakie należy spełniać, kiedy występujemy w różnych rolach. Jak widać, wpisany jest w to, czasami nawet nierozstrzygalny, konflikt norm i ról.

²² I. Kant, *Krytyka praktycznego rozumu*, tłum. J. Gałeczki, Warszawa 1984, s. 142–143.

²³ Jak pisał L. Kołakowski: „Precyzja i niejaki automatyzm kodeksu, łatwość, z jaką podejmuje on za nas kłopotliwe decyzje, przyczyniają się do utrwalenia fanatyzmów w konfrontacjach odmiennych doktryn i likwidują w świadomości ową rezerwę niepewności, dzięki której możliwe jest współistnienie niezgodnych poglądów na świat. Kodeks poucza nas, jak zostać świętym, a raczej co gorsza jak zdobyć pewność, że się jest świętym”. L. Kołakowski, *Etyka bez kodeksu*, [w:] idem, *Kultura i fetysze*, Warszawa 1967, s. 161. Kołakowski dotyka istotnego problemu, jaki jest z kodeksami, a mianowicie taki, że w wielu przypadkach nakładają na podlegających im ludzi niemożliwe w tym przypadku do wypełnienia zobowiązania. Tworzą ideał, który nie jest osiągalny.

Wybrane regulacje kodeksów etycznych w administracji

Od jakiegoś czasu kodeksy etyczne stały się standardem w urzędach. Jest to nie tylko tendencja na gruncie polskim, ale i europejskim, a nawet światowym. Analizując kodeksy w polskich urzędach, trudno się oprzeć wrażeniu, że mają ze sobą wiele wspólnego. Nie jest to oczywiście zarzut, gdyż urzędy działają na tych samych zasadach, a więc i obowiązujące w nich regulacje winny być podobne, a i zasady etyczne, do których się odwołują, są ogólnospołecznie podzielane. Trudno też oczekiwać, aby małe urzędy jednostek samorządu terytorialnego zlecały opracowanie kodeksu specjalistom. Dlatego też najczęściej korzystają one z ogólnodostępnych materiałów i dokumentów tego typu.

Najbardziej popularny jest Europejski Kodeks Dobrej Administracji uchwalony 6 września 2001 r. przez Parlament Europejski. Inicjatorem był Roy Perry. W innym, właściwszym tłumaczeniu tytuł tego kodeksu brzmi: Europejski Kodeks Dobrego Postępowania Administracji, a właściwie Europejski Kodeks Dobrych Praktyk Administracji. Można uznać, że te dwa ostatnie tłumaczenia są adekwatniejsze, albowiem w tym kodeksie najwięcej jest zasad wskazujących na dobre praktyki w administracji, czyli pewne konkretne działania, a kwestie etyczne są w nim marginalne. Mamy w nim zawarte zasady, które należy stosować także w polskich urzędach administracji publicznej. Oto najważniejsze elementy tego kodeksu: zasada praworządności, zasada niedyskryminowania, zasada współmierności, zakaz nadużywania uprawnień, zasada bezstronności i niezależności, zasada obiektywności, zgodne z prawem oczekiwania oraz konsekwentne działanie i doradztwo, zasada uczciwości (urzędnik powinien działać bezstronnie, uczciwie i rozsądnie), zasada uprzejmości, zasada odpowiadania na pisma w języku obywatela, potwierdzenie odbioru i podanie nazwiska właściwego urzędnika, zobowiązanie do przekazania sprawy do właściwej jednostki organizacyjnej instytucji, prawo wysłuchania i złożenia oświadczeń, stosowny termin podjęcia decyzji, obowiązek uzasadnienia decyzji, informacja o możliwościach odwołania, przekazanie podjętej decyzji, ochrona danych, prośba o udzielenie informacji, prawo złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Oprócz Europejskiego Kodeksu Dobrych Praktyk Administracji w prawie międzynarodowym znajdziemy wiele innych dokumentów odwołujących się do kwestii etycznych. Warto wspomnieć o takich, jak: Rezolucja ONZ (A/Res/54/205): Zapobieganie praktykom korupcyjnym i nielegalnemu transferowi funduszy; Rezolucja ONZ (A/Res/53/176): Przeciwdziałanie korupcji i przekupstwu w międzynarodowych transakcjach handlowych; Przeciwdziałanie korupcji w zgodzie z międzynarodowym kodeksem postępowania funk-

cjonariuszy państwowych (A/Res/ 51/59); Konwencja OECD poświęcona walce z korupcją w transakcjach międzynarodowych; Plan Działania Rady Europy do walki z korupcją (maj 2000); Konwencja UE do walki z przekupstwem wśród funkcjonariuszy publicznych Wspólnoty Europejskiej oraz państw członkowskich Unii.

Znaczenie dla tworzenia etyk w administracji ma oczywiście także Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, do której odwołuje się także Europejski Kodeks Dobrych Praktyk Administracji. Art. 41 Karty mówi wprost o prawie do dobrej administracji²⁴.

Warto też wspomnieć o pewnych międzynarodowych inicjatywach tworzonych wokół interesującej nas tutaj problematyki. Chodzi m.in. o spotkania PGC OECD między ministrami państw uczestniczących, a dotyczących takich problemów, jak: procesy prowadzące do współpracy administracji publicznej ze społeczeństwem, jawności i przejrzystości działań korpusu służby cywilnej, neutralności politycznej w administracji publicznej; czy też o Forum Sieci Unii Europejskiej ds. Administracji Publicznej (EUPAN). Państwa UE we współpracy z Komisją Europejską, Norwegią i krajami kandydującymi działają na podstawie tzw. średnioterminowych priorytetów (MTP), a w ostatnich latach w MTP problem etyki jest jednym z czołowych i podkreśla się, że jest ona niezbędnym i fundamentalnym elementem skutecznego działania, a podstawą demokracji są: przejrzystość, uczciwość i rządę prawa.

Na gruncie polskim także jest szereg dokumentów, które, chociaż nie zawsze wprost, to jednak w pewien sposób regulują interesujące nas tutaj kwestie albo przynajmniej stanowią dla nich punkt odniesienia. Najważniejsze to Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej i Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej mamy konkretne artykuły odnoszące się do służby cywilnej i administracji. W art. 7 czytamy, że wszystkie organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Natomiast art. 153 mówi: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej”. I jeszcze art. 103: „Mandatu posła nie można łączyć z funkcją [...] lub z zatrudnieniem w administracji rządowej”. Oto

²⁴ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, s. 389–400, 30 marca 2010 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:pl:PDF> (dostęp: 5 lutego 2015 r.).

zasady wywodzące się z Konstytucji: profesjonalizm, sumiennosc, bezstronność, polityczne niezaangażowanie urzędników, transparentność²⁵.

W Ustawie z dnia 21 listopada 2008 o służbie cywilnej najważniejsze, z punktu widzenia etyki zawodowej, są zapisy rozdziału 6 mówiącego o obowiązkach członka korpusu służby cywilnej. Osoba taka, w myśl art. 76 powinna więc: przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa, chronić interesy państwa oraz prawa człowieka i obywatela, racjonalnie gospodarować środkami publicznymi, rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania, dochowywać tajemnicy ustawowo chronionej, rozwijać wiedzę zawodową, godnie zachowywać się w służbie oraz poza nią. Dalsze artykuły wskazują kolejne obowiązki: art. 77 mówi o obowiązku wykonywania poleceń służbowych przełożonych, z pewnymi zastrzeżeniami. Kolejne artykuły mówią o pewnych zakazach, a są to: zakaz kierowania się interesem jednostkowym lub grupowym w trakcie wykonywania obowiązków służbowych (art. 78.1), zakaz publicznego manifestowania poglądów politycznych (art. 78.2), zakaz uczestnictwa w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu (art. 78.3), zakaz łączenia zatrudnienia w służbie cywilnej z mandatem radnego (art. 78.4), zakaz tworzenia partii politycznych i uczestniczenia w nich (art. 78.5), zakaz pełnienia funkcji w związkach zawodowych przez osoby zajmujące wyższe stanowisko w służbie cywilnej (art. 78.6), zakaz powstania w urzędzie stosunku podległości służbowej między małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli (art. 79), zakaz podejmowania dodatkowego zatrudnienia bez pisemnej zgody dyrektora generalnego urzędu ani wykonywania czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do służby cywilnej (art. 80.1), zakaz podejmowania zajęć zarobkowych bez pisemnej zgody dyrektora generalnego urzędu przez urzędnika służby (art. 80.1). Warto także dodać, że ustawa przewiduje kary za naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej. Kary są zróżnicowane dla urzędników i pracowników służby cywilnej, a są to: upomnienie, nagana, pozbawienie możliwości awansowania przez okres dwóch lat na wyższy stopień służbowy, obniżenie wynagrodzenia, obniżenie stopnia służbowego służby cywilnej, wydalenie ze służby cywilnej²⁶.

Nie wnikając w szczegóły warto zaznaczyć, że Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie prze-

²⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (dostęp: 5 lutego 2015 r.).

²⁶ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, <http://prawo.lego.pl/prawo/ustawa-z-dnia-21-listopada-2008-r-o-sluzbie-cywilne> (dostęp: 10 lutego 2015 r.).

strzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej scala w jeden dokument wcześniejsze uregulowania dotyczące zarówno obowiązków, jak i wartości etycznych²⁷. Chociaż dokument ten dotyczy służby cywilnej, która działa na nieco innych zasadach niż pracownicy samorządowi, to jednak jest wiele elementów wspólnych łączących kodeksy etyczne poszczególnych samorządów z zasadami etycznymi służby cywilnej. Rozdział pierwszy nosi tytuł: Wytyczne w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej. Wymieniane są tam m.in. zasady służby cywilnej, którymi w szczególności są:

- 1) zasada legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej;
- 2) zasada ochrony praw człowieka i obywatela;
- 3) zasada bezinteresowności;
- 4) zasada jawności i przejrzystości;
- 5) zasada dochowania tajemnicy ustawowo chronionej;
- 6) zasada profesjonalizmu;
- 7) zasada odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania;
- 8) zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi;
- 9) zasada otwartości i konkurencyjności naboru.

Natomiast rozdział drugi mówi o zasadach etyki korpusu służby cywilnej, którymi są:

- 1) zasada godnego zachowania;
- 2) zasada służby publicznej;
- 3) zasada lojalności;
- 4) zasada neutralności politycznej;
- 5) zasada bezstronności;
- 6) zasada rzetelności.

Wiele przydatnych regulacji znajdziemy też w ustawach o samorządzie²⁸ i w ustawie o pracownikach samorządowych²⁹. Ta druga już w pierwszym artykule wskazuje cele ustawy, a zarazem wyznacza standardy pracy pracowników samorządowych. Czytamy tam: „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego

²⁷ Zarządzenie Nr 70 Prezesa rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej, Monitor Polski Nr 93. <http://dokumenty.rcl.gov.pl/M2011093095301.pdf>. (dostęp: 10 lutego 2015 r.).

²⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594, z późn. zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 595, z późn. zm.); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2013 r., poz. 596, z późn. zm.).

²⁹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 o pracownikach samorządowych, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20082231458> (dostęp: 10 lutego 2015 r.).

i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny ustanawia się przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych”. Rozdział trzeci tej ustawy wyznacza konkretne obowiązki pracownika samorządowego. I tak czytamy tam m.in., że pracownik ten powinien wykonywać zadania sumiennie, sprawnie i bezstronnie (art. 24 ust. 2 pkt 2), powinien być życzliwy i uprzejmy wobec obywateli, zwierzchników, podwładnych i współpracowników (pkt 5), powinien zachowywać się z godnością w miejscu pracy, jak i poza nim (pkt 6).

Inne dokumenty, o których warto wspomnieć, a które pośrednio wpływają też na kształt kodeksów to m.in. Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych, Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, kodeks pracy, kodeks karny, kodeks postępowania administracyjnego.

Warto pamiętać, że wiele zapisów z tych aktów jest do siebie bardzo podobnych. Bierze się to z tego, że odwołują się do ogólnie przyjętych norm postępowania, ale i oczekiwania społecznego wobec pracowników administracji publicznej.

Przyjrzyjmy się teraz kilku wybranym rozwiązaniom w kodeksach etyki urzędów administracji samorządowej w województwie kujawsko-pomorskim.

Zacznijmy od rozwiązań jakie zaproponowano w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu. Jak czytamy, obowiązujący tam kodeks „zawiera zbiór zasad dobrej praktyki administracyjnej odwołujących się do podstawowych i uniwersalnych wartości. Przestrzeganie ich jest także urzeczywistnieniem wizji uczciwej, otwartej, przyjaznej i nowoczesnej administracji”. Co ważne, dokument ten „jest przewodnikiem wspomagającym w podejmowaniu prawidłowych decyzji, a także wskazującym, jak należy przyjmować standardy etyczne oraz wartości obowiązujące w Urzędzie”. Dokument nie narzuca więc konkretnych zachowań w sytuacjach etycznie wątpliwych, a jedynie wyznacza, tak jak pisał S. Kowalski, ramy, w których powinien się poruszać pracownik. Pozostawia więc on margines wolnej woli, a co za tym idzie – i odpowiedzialności. Widzimy też, że istnieje odwołanie do ogólnospołecznie przyjętych i podzielanych wartości. Najważniejsze zasady i wartości etyczne z tego kodeksu to:

- 1) praworządność – działanie zgodne z prawem ponad wszelkie powinności, zawsze i wszędzie;
- 2) uczciwość i rzetelność – na każdym etapie działania i w każdej sprawie;

- 3) bezstronność i bezinteresowność – w stosunku do wszystkich klientów Urzędu;
- 4) kompetentność i profesjonalizm – poprzez wiedzę i doświadczenie pogłębiające wiarygodność;
- 5) godność – wskazującą na powagę Urzędu i status pracownika samorządowego;
- 6) kultura osobista – odpowiadająca dobrym obyczajom i wizerunkowi pracownika samorządowego;
- 7) życzliwość i uprzejmość – utrwalającą przyjazną atmosferę w pracy w celu unikania kontrowersji;
- 8) jawność i otwartość – w oparciu o prawo obywateli do uzyskiwania informacji publicznych;
- 9) obiektywność i neutralność – wykonywanie zadań bez względu na własne poglądy oraz w sposób wolny od uprzedzeń;
- 10) odpowiedzialność – za powierzone mienie i realizowane zadania;
- 11) aktywność – związana z zaangażowaniem w pracę w celu sprawnego załatwiania spraw;
- 12) lojalność – rozważne, rozsądne i przemyślane zachowanie, a także wypowiedanie się na temat działalności Samorządu Województwa i pracowników administracji samorządowej;
- 13) dbałość o dobre imię urzędu – aktywne uczestniczenie w kreowaniu dobrego wizerunku Urzędu;
- 14) postawa obywatelska – interesowanie się sprawami wspólnoty samorządowej oraz wspieranie inicjatyw prowadzonych w imię dobra wspólnego i wspólnej korzyści mieszkańców regionu³⁰.

Kodeks wyznacza też standardy postępowania (m.in. kierowanie się interesem publicznym, zakaz przyjmowania korzyści materialnych ani osobistych, starannie wykonywanie zadań, zakaz podejmowania prac i zajęć będących w sprzeczności z obowiązkami pracowniczymi, traktowanie wszystkich klientów Urzędu równo, w sposób wolny od uprzedzeń, wypełnianie poleceń przełożonych, jeśli nie są one sprzeczne z prawem lub przyjętymi w niniejszym kodeksie zasadami i wartościami etycznymi, uprzejme i życzliwe zachowanie w stosunku do przełożonych i współpracowników oraz w kontaktach z obywatelami, a także z właściwą godnością w miejscu pracy, dbanie o środowisko naturalne i rozwój zawodowy), sposoby dbania o wizerunek Urzędu (m.in. postępowaniem i wyglądem pracownik daje świadectwo praworządno-

³⁰ *Informator dla pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Standardy etyczne pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu*, http://www.kujawsko-pomorskie.pl/pliki/kadry/20120224_info/broszura_etyka_m.pdf, s. 5–9 (dostęp: 10 lutego 2015 r.).

ści oraz współtworzy wizerunek administracji samorządowej województwa; przestrzeganie zasad dobrego wychowania; poprzez profesjonalizm i odpowiednie zachowanie pogłębia się zaufanie klientów; dbanie o swoją postawę etyczną i nienaganny wygląd osobisty; ubiera się w sposób klasyczny i stonowany, a także odpowiednio dobrany do wykonywanych obowiązków, aktywne uczestnictwo w kreowaniu pozytywnego wizerunku Samorządu Województwa) i warunki komunikacji w Urzędzie (m.in. dbanie o dobre relacje międzyludzkie; godnie i z szacunkiem traktowanie klientów Urzędu oraz współpracowników; nieuleganie negatywnym emocjom; staranny dobór kanałów komunikacji; przekazywanie informacji zgodnie z prawdą; rozmawiamy uprzejmie, wyraźnie i poprawnie; unikamy krytyki i poprawiania rozmówcy; udzielamy rzetelnej i kompleksowej informacji bez względu na status społeczny czy wiedzę klienta Urzędu; jesteśmy lojalni w stosunku do przełożonych, podwładnych i współpracowników). Ostatnim ważnym elementem kodeksu, który nas tutaj najbardziej interesuje, są zasady odpowiedzialności. Najwyższą odpowiedzialność kodeks nakłada na pracowników Urzędu zajmujących kierownicze stanowiska. To oni mają dawać przykład praktycznego stosowania zapisów kodeksu. Oni też kontrolują przestrzeganie zasad kodeksu etyki wśród podwładnych. Kodeks nie przewiduje sankcji, a jedynie swego rodzaju motywację (pozytywną), gdyż „przestrzeganie norm i zasad ujętych w Kodeksie Etyki będzie uwzględniane przy okresowej ocenie pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych”. Wyznaczone w kodeksie etyki standardy etyczne „nie służą karaniu, lecz podnoszeniu świadomości etycznej pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu”³¹. Warto też wspomnieć, że w dalszej części tego kodeksu są wyjaśnione i doprecyzowane regulacje z jego części zasadniczej.

Przejdźmy teraz do rozwiązań stosowanych w kodeksach etycznych urzędów w największych miastach województwa kujawsko-pomorskiego.

W Bydgoszczy Zarządzeniem Prezydenta Miasta Bydgoszcz z dnia 6 lutego 2009 r. został wprowadzony Kodeks Etyki pracowników samorządowych w Urzędzie Miasta Bydgoszczy³². Jak czytamy, kodeks „wyznacza zasady postępowania pracowników samorządowych w związku z wykonywaniem przez nich zadań publicznych, jak i innych, niemających bezpośrednio z tym związku, ale mających wpływ na zaufanie obywateli do działania instytucji publicznej” (§ 1.1). Praca w Urzędzie winna być traktowana jako służba publiczna, a pracownik „powinien przestrzegać norm prawnych i etycznych” i jednocześnie za-

³¹ Ibidem, s. 9.

³² Zarządzeniem Prezydenta Miasta Bydgoszcz z dnia 6 lutego 2009 r. został wprowadzony Kodeks Etyki pracowników samorządowych w Urzędzie Miasta Bydgoszczy, http://bip.um.bydgoszcz.pl/binary/114_2009_tcm30-52313.pdf (dostęp: 10 lutego 2015 r.).

sad życia społecznego (§ 2). Naruszenie norm kodeksu występuje wtedy, gdy pracownik działa tak, że podważa zaufanie do niego (§ 3). Najważniejsze zasady jakich pracownik powinien przestrzegać, to: praworządność, bezstronność i bezinteresowność, obiektywizm i równe traktowanie, uczciwość i rzetelność, odpowiedzialność, jawność postępowania, dbałość o dobre imię urzędu i pracowników samorządowych, godne zachowanie w miejscu pracy, jak i poza nim, uprzejmość i życzliwość w kontaktach z obywatelami, radnymi, zwierzchnikami, podwładnymi i współpracownikami.

Kodeks wyznacza też standardy wykonywania zadań, którymi są m.in. oparta na prawie, w granicach i interesie publicznym służba publiczna; działanie w oparciu o wysokie standardy etyczne; sumienne wykonywanie zadań; lojalność wobec urzędu i zwierzchników przy jednoczesnym przeciwdziałaniu zachowaniom niepożądanym; zakaz wykonywania poleceń niezgodnych z prawem; zachowanie neutralności politycznej (m.in. powstrzymuje się od promowania jakichkolwiek grup interesu, nie manifestuje publicznie swoich poglądów politycznych); zakaz podejmowania prac i zajęć będących w sprzeczności z obowiązkami pracowniczymi; zakaz przyjmowania korzyści materialnych ani osobistych; przeciwdziałanie powstawaniu konfliktów interesu; obowiązki wykonuje profesjonalnie, starannie i rzetelnie; traktowanie wszystkich klientów urzędu równo, w sposób wolny od uprzedzeń; zachowanie uprzejme i życzliwe w stosunku do przełożonych i współpracowników oraz w kontaktach z obywatelami; racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi; dbanie o dobre relacje międzyludzkie; przekazywanie informacji obiektywnie i zgodnie z prawdą. Sankcje, jakie przewiduje ten kodeks za jego nieprzestrzeganie, opierają się na „odpowiedzialności porządkowej, a za naruszenie zakazów z § 5 ust. 2 [chodzi w nich o to, że pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie wykonuje zajęć (niezależnie od postawy prawnej ich wykonywania lub niezwiązanych z istnieniem jakiegokolwiek stosunku prawnego) pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronnictwo lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z przepisów prawa] może grozić rozwiązanie umowy z pracownikiem bez wypowiedzenia z zachowaniem odpowiedniego trybu z kodeksu pracy (art. 52 § 2 i 3) lub odwołanie pracownika ze stanowiska. Inną formą dyscyplinowania jest skarga do Prezydenta Miasta za naruszenie przez pracownika samorządowego zasad kodeksu (tutaj przewidziany tryb skargi powinien być zgodny z art. 227 k.p.a.).

W drugim co do wielkości mieście województwa kujawsko-pomorskiego, czyli w Toruniu, obowiązuje Kodeks Etyczny Pracowników Urzędu Miasta Torunia. Wszedł on do aktów regulujących działanie Urzędu na mocy deklaracji

cji Prezydenta Miasta Torunia z dnia 23 grudnia 2004 r.³³ Co istotne, już we wstępie zadeklarowano związek ze wskazaniem Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji. Kodeks, w myśl deklarujących, „jest potwierdzeniem najwyższych standardów uczciwości i rzetelności, dobrych intencji i zrozumienia we wzajemnych relacjach oraz kontaktach z mieszkańcami Torunia i innymi interesantami Urzędu oraz oparty jest na fundamentalnych wartościach, takich jak: sprawiedliwość, praworządność, godność, lojalność”. Celem kodeksu jest „kształtowanie zaufania do wykonywania funkcji pracownika samorządowego” dlatego też „obowiązuje zarówno w miejscu pracy jak i poza nim”. Oto najważniejsze punkty tego dokumentu:

- 1) szczególnie obowiązek „okazywania w słowach i czynach swojego osobistego przywiązania do najwyższych norm uczciwości i rzetelności” spoczywa na osobach piastujących kierownicze stanowiska (art. 3);
- 2) wytłumaczenie niejasności co do zrozumienia zapisów kodeksu spoczywa na przełożonych, ci zaś pełnią rolę przywódców i doradców i powinni być apolityczni (art. 3);
- 3) praca to służba publiczna, gdzie wytycznymi są prawo, interes państwa, wspólnoty samorządowej i obywateli; należy też dbać o jego dobre imię Urzędu; traktować wszystkich interesantów w sposób „równy, uprzejmy, bezstronny, bez żadnej dyskryminacji i uprzedzeń”, lojalnie i rzetelnie realizować cele wspólnoty samorządowej bez względu na przekonania i poglądy polityczne; przedkładać „dobro publiczne nad interesy własne i swojego środowiska”, racjonalnie gospodarować środkami publicznymi; i ograniczaniem zbędnych kosztów; wykonywać swe obowiązki profesjonalnie, obiektywnie podchodzić do problemów; stawiać czoło trudnym i odpowiedzialnym wyzwaniom, nie unikać odpowiedzialności za złe decyzje; podnosić swoją wiedzę i kwalifikacje (art. 4);
- 4) „pracownik dokłada wszelkich starań, aby jego działania były przejrzyste, jawne i niekolidujące z interesem wspólnoty samorządowej, [...] nie dopuszcza do podejrzeń o związek między interesem własnym i publicznym, a także eliminuje wszelkie zachowania mogące narażać jego i Urząd na opinie o uzyskiwaniu korzyści lub korupcji, nie podejmuje prac ani zajęć kolidujących z jego obowiązkami służbowymi” (art. 5).

Za nieprzestrzeganie postanowień kodeksu pracownicy ponoszą odpowiedzialność porządkową, dyscyplinarną, a w uzasadnionych przypadkach karną.

We Włocławku interesującym nas tutaj dokumentem jest Zarządzenie nr 114/2005 Prezydenta Miasta Włocławek z dnia 31 sierpnia 2005 r. w spra-

³³ Kodeks Etyczny Pracowników Urzędu Miasta Torunia, <http://www.bip.torun.pl/cms.php?Kod=130> (dostęp: 5 lutego 2015 r.).

wie wprowadzenia Kodeksu etycznego pracowników Urzędu Miasta. W znacznej mierze regulacje tego kodeksu są takie same jak w przypadku Kodeksu Etycznego Miasta Bydgoszcz. Różnica polega tylko na układzie dokumentu. Możemy więc przypuszczać, że twórcy obu tych dokumentów korzystali z tych samych źródeł, czyli m.in. z ustawy o pracownikach samorządowych.

Na koniec, chociaż wykracza to nieco poza wyznaczone ramy artykułu, warto przytoczyć kilka zapisów z bardzo ciekawego Kodeksu Etyki Pracowników Samorządowych Powiatu Toruńskiego. Kodeks ten został przygotowany przez Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora” w Toruniu we współpracy z gminami wchodzącymi w skład Powiatu Toruńskiego³⁴. Już w preambule tego dokumentu znajdujemy zapis, który stanowi *clou* problemu ze wszystkimi kodeksami etycznymi, a mianowicie chodzi o spór między tzw. sytuacjonistycznym podejściem do etyki (czasami określanym jako podejście relatywistyczne) a podejściem odwołującym się do niezmiennych pryncypiów zachowań. Czytamy tam bowiem, że „nie zastępuje on [...] zdrowego rozsądku i osądu każdego pracownika wynikającego z konkretnych sytuacji życiowych i indywidualnych potrzeb interesanta”. Odwołanie się do zdrowego rozsądku stanowi dość częsty element tego typu podejścia. Co prawda nakłada na urzędnika odpowiedzialność za podejmowaną decyzję (sama idea zdrowego rozsądku jest bowiem niejednoznaczna), ale daje mu także pole manewru do przewidywania konsekwencji konkretnych decyzji. W preambule jest także wyznaczony cel, jaki jest stawiany kodeksowi, a jest nim „wskazanie wartości, którymi powinni posługiwać się pracownicy, aby interesanci czuli się usatysfakcjonowani załatwieniem sprawy w Urzędzie, bez dodatkowego stresu”.

Ogólnie rzecz ujmując, kodeks ten zawiera powszechnie przyjęte zasady także propagowane w innych tego typu dokumentach. Został on w swej najważniejszej części, czyli wyznaczającej pewne zasady i wartości, podzielony na pięć działów. Pierwszy to zasady ogólne, a są to zasady: służby publicznej, profesjonalizmu, bezstronności i godności urzędniczej. Drugi to zasady wykonywania zawodu urzędnika samorządowego, gdzie są wyznaczone i nałożone takie obowiązki, jak: niedopuszczenie do podejrzeń o konflikcie interesów; rozwój zawodowy; przestrzeganie tajemnicy zawodowej. Trzeci to regulacje dotyczące stosunków z interesantami (klientami), gdzie obowiązują takie zasady, jak: współmierność podejmowanych działań czy kontakty z jednostką. Czwarty dział to odniesienie do stosunków ze współpracownikami i przełożonymi.

Najciekawszym fragmentem tego kodeksu jest jednak załącznik, gdzie znajdujemy procedurę postępowania w przypadku stwierdzenia nieprzestrzega-

³⁴ Kodeks Etyki Pracowników Samorządowych Powiatu Toruńskiego, <http://www.bip.torun.pl/cms.php?Kod=130> (dostęp: 5 lutego 2015 r.).

nia wskazanych w nim zasad. Jest to o tyle istotne, że już pierwszy punkt pokazuje nam kolejny z istotnych problemów z kodeksami etyki, a mianowicie kwestię sankcji i powiązania kodeksów z aktami prawa. Czytamy tam: „Za naruszenie postanowień Kodeksu Etyki pracownik ponosi odpowiedzialność karną lub porządkową, o ile przepisy prawa tak stanowią”. W dalszej części tego fragmentu kodeksu znajdujemy chyba najciekawsze i najbardziej intrygujące sformułowanie. Dotyczy ono osób na stanowiskach kierowniczych, na których spoczywa szczególnie obowiązek nie tylko podejmowania działań zapobiegającym naruszeniom zasad kodeksu, ale już po stwierdzeniu takich naruszeń „działań je eliminujących i dezaprobujących”. To ostatnie sformułowanie znajdujemy także w dalszej części tego fragmentu kodeksu, gdzie trafiamy na nieco konkretniejsze zalecenia działań w przypadku stwierdzenia naruszenia jego zapisów. Czytamy tam m.in.: „W przypadku naruszenia norm etycznych dotyczących dobrych obyczajów i stosunków międzyludzkich, nienoszącego znamion naruszenia prawa powszechnie obowiązującego, bezpośredni przełożony, po powzięciu informacji o naruszeniu, przeprowadza z pracownikiem rozmowę, w której wskazuje zakres nieprawidłowych zachowań oraz wyraża dezaprobatę dla takich zachowań. W przypadku powtórzenia się podobnych zachowań okoliczność ta powinna zostać uwzględniona przy okresowej ocenie pracownika”. Warto zwrócić uwagę na kwestię wyrażenia dezaprobaty. Rodzi się bowiem pytanie: jaką formę miałyby ono przyjąć? Tutaj pole do działania jest bardzo szerokie, a wyobraźnia może nam podsuwać szereg rozwiązań. Pozostawmy to w sferze pytań, gdyż problem ten jest zbyt szeroki, aby go tutaj głębiej analizować.

Uwagi końcowe

Bez wątpienia słuszna jest tendencja do tworzenia w instytucjach administracji publicznej kodeksów etycznych. Daje to, zarówno pracownikom tych instytucji, jak i korzystającym z ich usług obywatelom, poczucie większej wartości. Niestety, pokutuje też nastawienie asekuracyjne. Władze urzędów uznają kodeks etyczny za jeszcze jedną zwykłą regulację zachowania. A tak w rzeczy samej nie powinno być, gdyż wówczas stają się one tylko zwykłym dokumentem bez wynikającej z samego faktu etyki i dylematów etycznych pogłębionej analizy postępowania.

Zdarza się też, co było widać na przykładzie kodeksów urzędów miasta Bydgoszcz i Włocławek, że w kodeksach są powtarzane elementy z innych doku-

mentów i aktów prawnych regulujących działanie i postępowanie pracowników samorządowych (lub ogólnie osób zatrudnionych). Nie jest to niczym złym, przecież może świadczyć o jednolitości i koherentności systemu samorządowego. Problemem kodeksów etycznych jest też niezrozumienie niektórych ich zapisów wyznaczających trudne do osiągnięcia standardy, tworzących wyidealizowany obraz do jakiego powinni dążyć pracownicy administracji, a tak często przecież obraz ten nie pokrywa się z indywidualnym zestawem wartości. I na koniec pozostaje kwestia sankcji, a właściwie bardzo często ich brak. Ale i tutaj nie ma dobrego rozwiązania. Ich wskazanie może świadczyć o niezrozumieniu, czym jest etyka i jakie jest jej znaczenie w życiu. Czasami przecież odwołuje się do dyktatu sumienia. Może też być dowodem swoistego asekurowania się zakładającym, że w ten sposób można będzie wskazać także na inne konsekwencje łamania wyznaczonych zasad.

Wykaz aktów prawnych

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. R.P. Nr 44, poz. 267).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. R.P. Nr 30, poz. 227).

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

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

Traktat z 16 kwietnia 2003 r. o przystąpieniu (akcesji) do Unii Europejskiej 10 nowych państw członkowskich, w tym Polski (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 z późn. zm).

dekret Naczelnika Państwa z dnia 27 listopada 1918 r. o utworzeniu rad gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego (Dz.Pr. PP Nr 18, poz. 48).

dekret Naczelnika Państwa z dnia 5 grudnia 1918 r. o tymczasowej ordynacji wyborczej sejmików powiatowych (Dz.Pr. PP Nr 198, poz. 51).

dekret Naczelnika Państwa z dnia 13 grudnia 1918 r. o wyborach do rad miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego (Dz.Pr. PP Nr 20, poz. 58).

dekret Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim (Dz. Pr. PP Nr 13, poz. 140).

dekret Naczelnika Państwa z dnia 4 lutego 1919 r. o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego (Dz.Pr. PP Nr 13, poz. 141).

ustawa z dnia 1 sierpnia 1919 r. o tymczasowej organizacji zarządu b. Dzielnicy Pruskiej (Dz.P. PP Nr 64, poz. 385).

ustawa z dnia 20 lutego 1920 r. w przedmiocie rozciągnięcia na miasta b. zaboru rosyjskiego dekretu z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim. (Dz.U. RP Nr 13, poz. 140).

ustawa konstytucyjna z 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny województwa śląskiego (Dz.U. RP Nr 73, poz. 497).

ustawa z dnia 30 marca 1922 r. w przedmiocie przedłużenia okresu urzędowania organów samorządowych na obszarze b. zaboru rosyjskiego (Dz.U. RP Nr 28, poz. 225).

- ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. RP Nr 35, poz. 294).
- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 262 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz.U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2013 r., poz. 856 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 95, poz. 602 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 11, poz. 95 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. Nr 91, poz. 1009 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

- ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 22 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. Nr 197, poz. 1661 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 23 lipca 2003 r., o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2015 r., poz. 525).
- ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).
- ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).
- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587).
- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz.U. Nr 167 poz. 1747).
- rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 października 2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z odpadami opakowanymi (Dz.U. Nr 219, poz. 1858).
- rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzenie ścieków (Dz.U. Nr 127, poz. 886).

zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 70 z dnia 6 października 2011 r.
w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz
w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej (Monitor Polski Nr 93).

Wykaz orzecnictwa i rozstrzygnięć

Orzeczenia NSA

uchwała z dnia 11 kwietnia 2005 r., OPS 2/04, ONSA i WSA 2005, Nr 4 poz. 64.
uchwała 7 sędziów z dnia 29 listopada 2010 r., I OPS/2/10, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

uchwała 7 sędziów z dnia 11 grudnia 2012 r., I OPS 6/12, Lex nr 1230397.

wyrok z dnia 27 września 1994 r., SA/Łd 1906/94, ONSA 1995, Nr 4, poz. 161.

wyrok z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok z dnia 30 października 2002 r., II SA 181/02, niepubl.

wyrok z dnia 25 marca 2003 r., II SA 4559/02, niepubl.

wyrok z dnia 3 kwietnia 2007 r., I OSK 66/07, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok z dnia 4 września 2008 r., I OSK 265/08, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok z dnia 27 października 2009 r., I OSK 871/09, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok z dnia 1 lutego 2010 r., II OSK 1930/09, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok z dnia 18 maja 2010 r., II OSK 562/10, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok z dnia 20 stycznia 2011 r. II OSK 2235/10, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok z dnia 23 lutego 2011 r., I OSK 2027/10, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok z dnia 3 marca 2011 r., I OSK 1386/10, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok z dnia 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok z dnia 19 listopada 2013 r., II SA/Bd 887/13, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok z dnia 9 września 2014 r., II OSK 654/14, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Orzeczenia WSA

wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 października 2005 r., IV SAB/Wr 41/05, Lex Nr 88769.

wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 7 grudnia 2006 r., II SA/Go 471/06, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 lutego 2008 r., III SA/Wr 622/07, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 29 października 2008 r., II SA/Bd 633/08, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok WSA w Opolu z dnia 7 kwietnia 2009 r., II SA/OP 62/09, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 czerwca 2009 r., II SA/Wr 545/08, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 września 2009 r., II SA/Bd 517/09, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 września 2009 r., IBISA/Kr 1077/08, Lex Nr 5543.

wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 listopada 2009 r., II SA/Go 705/09, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 października 2010 r., III SA/Lu 264/10, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 stycznia 2011 r., II SAB/Rz 49/10, Lex Nr 953623.

wyrok WSA w Lublinie z dnia 27 stycznia 2011 r., II SAB/Lu 48/13, Lex 1340707.

wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 kwietnia 2011 r., II SA/Ol 145/11, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 lipca 2011 r., II SA/Bd 557/11, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok WSA w Opolu z dnia 28 listopada 2011 r., II SA/Op 388/11, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 czerwca 2012 r., II SA/Wr 1621/12, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 sierpnia 2012 r., II SA/Lu 463/12, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 listopada 2012 r., II SA/Wr 686/12, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2013 r., II SA/Po 425/13, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 grudnia 2013 r., II SA/Lu 438/13, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2014 r., IV/Po 792/13, na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewody

rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 23 maja 2011 r., Nr 11/2011, na stronie: <http:rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 25 listopada 2011 r., Nr 21/2011, na stronie: <http:rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 1 kwietnia 2011 r., Nr 7/2011, na stronie: <http:rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 7 grudnia 2011 r., Nr 24/2011, na stronie: <http:rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 9 grudnia 2011 r., Nr 25/2011, na stronie: <http:rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 12 stycznia 2012 r., Nr 1/2012, na stronie: <http:rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 30 marca 2012 r., Nr 9/2012, na stronie: <http:rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 4 kwietnia 2012 r., Nr 35/2012, na stronie: <http:rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 23 kwietnia 2012 r., Nr 13/2012, na stronie: <http:rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 23 kwietnia 2012 r., Nr 13/12, na stronie: <http:rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 10 maja 2012 r., Nr 36/2012, na stronie: <http:rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

- rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 29 maja 2012 r., Nr 40/2012, na stronie: <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.
- rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 27 września 2012 r., Nr 50/2012, na stronie: <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.
- rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 6 listopada 2012 r., Nr 55/2012, na stronie: <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.
- rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 5 grudnia 2012 r., Nr 62/2012, na stronie: <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.
- rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 4 stycznia 2013 r., Nr 1/2013, na stronie: <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.
- rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 11 stycznia 2013 r., Nr 5/2013, na stronie: <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.
- rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 2 maja 2013 r., Nr 58/2013, na stronie: <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.
- rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 7 marca 2014 r., Nr 13/2014, na stronie: <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.
- rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 31 lipca 2014 r., Nr 65/2014, na stronie: <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.
- rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 5 września 2014 r., Nr 71/13, na stronie: <http://rnw.bydgoszcz.uw.gov.pl>.

Bibliografia

Komentarze, podręczniki i monografie

- Ajnenkiel A., Drzycimski A., Paradowska J., *Prezydenci Polski*, Warszawa 1991.
- Administracja publiczna*, J. Hausner (red.), Warszawa 2006.
- Agopszowicz A., Gilowska Z., *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Balzer O., *O Morskie Oko: wywód praw polskich przed sądem polubownym w Gradcu*, Lwów 1906.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bernaczyk M., *Obowiązek bezwzrostkowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008.
- Bidziński M., Chmaj M., Szustakiewicz P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Bobrzyński M., *Zespoleńcze dzielnic Rzeczypospolitej*, Kraków 1919.
- Borodo A., *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2010.
- Borodo A., *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa 2008.
- Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006.
- Brzoza C., Stefan K., *Posłowie polscy w parlamencie rosyjskim 1906–1917. Słownik biograficzny*, Warszawa 2001.
- Bugocka J., Pietrzykowski T., *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Bukowiecki S., *Polityka Polski niepodległej. Szkic programu*, Warszawa 1922.
- Bukowski Z., *Polskie administracyjne prawo materialne*, Toruń 2005.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2011.
- Buzek J., *Projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz uzasadnienie i porównanie tegoż pojęcia z konstytucjami szwajcarską, amerykańską i francuską*, Warszawa 1919.
- Chmielnicki P., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.

- Czajka M., Kamler M., Sienkiewicz W., *Leksykon historii Polski*, Warszawa 1995.
- Czubek G., Izdebski K., Jachowicz Ł., Makowski G., *Czekając na otwarte rządy. Raport otwarcia Koalicji na rzecz Otwartego Rządu*, Warszawa 2013.
- Czy wiesz kto to jest?*, S. Łoza (red.), Warszawa 1938.
- Danek A., *Stanisław Bukowiecki jako geopolityk*, Częstochowa 2010.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków 2003.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*, Zakamycze 1995.
- Dolnicki B., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szawłowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szawłowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Warszawa 2006.
- Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, M. Poniatowicz, J.M. Salachna, D. Perło (red.), Warszawa 2010.
- Ekonomia społeczna w Polsce: osiągnięcia, bariery rozwoju i potencjał w świetle wyników badań*, A. Poleszczuk, J. Hauser (red.), Warszawa 2008.
- Etyka zawodowa*, E. Sarapata (red.), Warszawa 1971.
- Furmankiewicz M., Królikowska K., *Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce w latach 1994–2006*, Wrocław 2010.
- Hausner R., *Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe w Polsce w latach 1918–1934*, Warszawa 1935.
- Historia Torunia, t. III. W czasach Polski Odrodzonej i okupacji niemieckiej (1920–1945)*, M. Biskup (red.), Toruń 2006.
- Gilowska Z., *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1997.
- Gulczyński A., *Ministerstwo b. Dzielnicy Pruskiej (1919–1922)*, Poznań 1995.
- Grzybowska M., *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej*, Kraków 2003.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 1996.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2014.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jabłoński M., Wygoda K., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.

- Jastrzębska M., *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2005.
- Jawność i jej ograniczenia, t. IV: *Znaczenie orzecznictwa*, M. Jaśkowska (red.), Warszawa 2014.
- Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, J. Filipek (red.), Bielsko-Biała 2003.
- Jędrzejewski S., Nowicki H., *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór, struktura systemu, instytucje*, Toruń 1995.
- Jochymczyk A., Majewska R., Szewc A., *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Kant I., *Krytyka praktycznego rozumu*, tłum. J. Gałęcki, Warszawa 1984.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Karpiuk M., *Samorząd terytorialny a państwo*, Lublin 2008.
- Każmierczak T., Hernik K., *Społeczność lokalna w działaniu*, Warszawa 2008.
- Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003.
- Kończakowski B., Ratajczak M., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce* Warszawa 2010.
- Kołakowski, *Kultura i fetysze*, Warszawa 1967.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922.
- Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, M. Kallas (red.), Warszawa 1990.
- Kowalski S., *Etyka zawodowa w administracji*, Warszawa 1984.
- Krukowski S., *Geneza Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977.
- Kształcenie dla pracy? – perspektywa regionalna*, A. Jeran, M. Sobczak-Michałowska (red.), Bydgoszcz 2012.
- Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, J.M. Majchrowski (red.), przy współpr. G. Mazura i K. Stepana, Warszawa 1994.
- Kulesza M., Niziołek, M., *Etyka służby publicznej*, Warszawa 2010.
- Langrod J. S., *3 lata samorządu Krakowa na tle teorii prawa administracyjnego*, Kraków 1934.
- L. von Rönne, H. Simon, *Die Verfassung und Verwaltung des Preussischen Staates. IBd. Die Gemeinde-verfassung des Preussischen Staates*, Breslau 1843.
- Leoński Z., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2006.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006.
- Maliniak W., *Przeciw faszyzmowi konstytucyjnemu. Wybór pism*, oprac. A. Daneek, Kraków 2012.
- Marquardt P., *Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2007.

- Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, J.P. Tarno (red.), Zielona Góra 2005.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk Krzysztof, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007.
- Nadzór nad samorządem a granice jego samodzielności*, M. Stec, M. Mączyński (red.), Warszawa 2011.
- Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002.
- Niewiadomski Z., Siemiński W., Sosnowski P., Tetra M., *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz–Warszawa 2001.
- Nowacka E., *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Warszawa 2003.
- Nowe priorytety i tendencje w polityce społecznej – wokół integracji i aktywizacji zawodowej*, Toruń 2012.
- Nykiel-Mateo A., *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2009.
- Malec J., Malec D., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2000.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 2013.
- Ofiarski Z., *Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2002.
- Olubiński A., *Praca socjalna. Aspekty humanistyczne i pedagogiczne. Teoria i praktyka*, Toruń 2004.
- O nowy model finansów samorządowych- lekcja z kryzysu*, J. Szolno-Koguc (red.), Lublin 2012.
- O poprawie Rzeczypospolitej*, K.W. Kumaniecki (red.), Kraków 1922.
- Pasażerski transport regionalny – współczesne wyzwania*, E. Załoga (red.), Szczecin 2012.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wrocław 2010.
- Piasecki A. K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009.
- Podwiński S., *Teoria i dzieje samorządu terytorialnego*, t. I, Łódź 1947.
- Podział administracyjny państwa, Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów*, t. IV, Warszawa 1930.
- Pol K., *Poczet prawników polskich XIX–XX w.*, przejrzał i uzupełnił A. Redzik, Warszawa 2011.
- Polski słownik biograficzny*, t. I, Kraków 1935.
- Polski słownik biograficzny*, t. II, Kraków 1936.
- Polski słownik biograficzny*, t. III, Kraków 1937.
- Polski słownik biograficzny*, t. XIV, Ossolineum, 1958/1959.
- Polski słownik biograficzny*, t. XXIII, Ossolineum 1978.
- Polski słownik biograficzny*, t. XXII, Ossolineum 1990.

- Polski słownik biograficzny*, t. XLII, Warszawa–Kraków 2004.
- Postuła I., Werner A., *Prawo pomocy publicznej*, Warszawa 2008.
- Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Warszawa 2005.
- Prawo administracyjne, pojęcia instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2009.
- Projekt konstytucji państwa polskiego i ordynacji wyborczej sejmowej oraz uzasadnienie i porównanie projektu konstytucji państwa polskiego z innymi konstytucjami*, oprac. J. Buzek, nakładem rządu polskiego, t. 1, Warszawa 1918.
- Prawo administracyjne materialne*, M. Chmaj (red.), Warszawa 2008.
- Projekty konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1920.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, tłum. M. Panufnik, J. Pasek, A. Romaniuk, Warszawa 1994.
- Samorząd lokalny w Polsce -społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, Lublin 2004.
- Samorząd terytorialny w Polsce*, J.P. Tarno (red.), Warszawa 2002.
- Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Toruń 2005.
- Samorząd terytorialny. Zadania prawne i administracyjne*, A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 1998.
- Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 2005.
- Samorząd województwa: współczesne zagadnienia prawne i finansowe*, A. Boro- do (red.), Toruń 2010.
- Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, G. Radomski (red.), Toruń 2006.
- Samorząd terytorialny na przełomie XX/XXI wieku*, A. Lutrzykowski, R. Gawłowski, M. Popławski (red.), Toruń 2010.
- Sitniewski P., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Stanisław Wojciechowski. Prezydent RP. Wspomnienia. Orędzia. Artykuły*, oprac. M. Groń-Drozdowska, M. M. Drozdowski, Warszawa 1995.
- Studia nad samorządem terytorialnym*, A. Błaś (red.), Wrocław 2002.
- Studia z dziejów państwa i prawa polskiego*, t. XI, Kraków–Lublin–Łódź 2008.
- Studia z dziejów państwa i prawa polskiego*, t. XIII, Kraków–Lublin–Łódź 2010.
- Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej*, E. Denek, M. Dylewski (red.), Warszawa 2013.
- Szwankowski S., *Współzależności funkcjonowania składników lądowo-morskich łańcuchów transportowych*, Gdańsk 1994.
- Śliwa M., *Myśl polityczna Mieczysława Niedziałkowskiego (1893–1940)*, Warszawa 1980.

- Tarnowska A., *Z dziejów unifikacji administracji II Rzeczypospolitej. Rola przepisów pruskich* Toruń 2012.
- Tokarczyk R., *Etyka prawnicza*, Warszawa 2009.
- Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, B. Dolnickiego (red.), Warszawa 2010.
- Wakar W., *Zagadnienia samorządu w Rzeczypospolitej Odzyskanej*, cz. III: *Zasady ustroju samorządowego w Polsce*, Warszawa 1924.
- Wierzbica A., *Miasto na prawach powiatu. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2006.
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy*, Warszawa 2002.
- Wojciechowski E., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.
- Wokół ekonomii społecznej*, M. Frączek, J. Hauser, S. Mazur (red.), Kraków 2012.
- Wydajność systemów transportowych*, A. Krych, J. Rychlewski (red.), Poznań-Rychnówko 2013.
- Wygański, J.J., *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów*, Warszawa 2008.
- Wyporska-Frankiewicz J., *Publicznoprawne formy działania administracji o charakterze dwustronnym*, Warszawa 2010.
- XX-lecie regionalnych izb obrachunkowych*, R.P. Krawczyk, M. Stec (red.), Warszawa 2013.

Czasopisma

- Bednarczyk M., Presz A., *Karnoprawna ochrona dostępu do informacji publicznej w działalności prokuratury i sądów powszechnych. Część I*, Prawo Mediów Elektronicznych 2010, nr 1.
- Bednarczyk M., Presz A., *Karnoprawna ochrona dostępu do informacji publicznej. Praktyczna analiza. Część 2*, Prokuratura i Prawo 2011, nr 5.
- Bertók J., *Promowanie postawy etycznej w służbie publicznej – doświadczenia państw ODCE*, Służba Cywilna 2001, nr 2.
- Defourny J., Nyssens M., *Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences*, Journal of Social Entrepreneurship 2010, Vol. 1, No 1.
- Chmielewski Z., *Ustrój i organizacja władz miejskich Pomorza i Wielkopolski w latach 1933–1939*, Przegląd Zachodniopomorski 1985, t. XXIX, z. 3–4.
- Czarny-Drożdziejko E., *Karna ochrona prawa do informacji publicznej*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych 2005, nr 2.

- Gajewski W., *Dlaczego nie odnawiamy reprezentacji samorządowych w b. zaborze rosyjskim i w Małopolsce*, Samorząd 1926, nr 44.
- Gliszczyński S., *Dlaczego tak*, Samorząd 1927, nr 36.
- Grad B., *Koncepcja rozwiązań organizacyjno-zarządczych regionalnym transportem publicznym i jej uwarunkowania*, Transport i Komunikacja 2010, nr 1.
- Gross A., *Samorząd miejski w Małopolsce w oświetleniu wyroku Najwyższego Trybunału Administracyjnego w sprawie rozwiązania Rady miejskiej krakowskiej*, Samorząd Miejski 1926, nr VII.
- Gulczyński A., *Władze miasta Poznania w okresie międzywojennym*, Kronika Miasta Poznania 1999, nr 1.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej, część I. Zagadnienia ogólne. Samorząd przed 1933 r.*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 5.
- Jaroszyński M., *Samorząd w Konstytucji kwietniowej*, Samorząd 1935, nr 18.
- Klatka J., *Właściwości i kompetencje organizatora publicznego transportu zbiorowego*, Komunikacja Publiczna 2011, nr 1.
- Kroński A., *Samorząd terytorialny a społeczeństwo polskie w latach 1918–1933*, Samorząd Miejski 1933, nr 11.
- Kroński A., *Teoria samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 1932, z. 1–2.
- Krukowski S., *Nieznany projekt konstytucji polskiej z roku 1919*, Czasopismo Prawno-Historyczne 1975, t. XXVII, z. 2.
- Menes E., *Nowe podejście do problemu pozamiejskiego transportu publicznego*, Problemy Ekonomiki Transportu 2001, nr 3–4.
- Myjak J., *O Józefie Śnieżyńskim opowieść*, Wiadomości Lipnickie. Czasopismo Społeczno-Kulturalne Samorządu Gminy Lipnik 2011, nr 3.
- Niżnik-Mucha A., *Problematyka zakresu przedmiotowego konstytucyjnego prawa do informacji publicznej*, Casus 2008, nr 2.
- Olejniczak-Szawłowska E., *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 2000, nr 12.
- Piątek S., *Ustawowe podstawy związków komunalnych*, Samorząd Terytorialny 1991, nr 1–2.
- Radzimowska A., *Pomoc publiczna w finansowaniu gospodarki komunalnej*, Prawo Pomocy Publicznej 2008, nr 1.
- Reforma samorządu. Przemówienie Ministra Spraw Wewnętrznych p. Bronisława Pierackiego, wygłoszone na plenum Sejmu w dniu 22 stycznia 1932 roku*, Samorząd 1932, nr 5.
- Schinkel H., *Polizei und Stadtverfassung im frühen 19. Jahrhundert. Eine historisch – kritische Interpretation der preussischen Städteordnung von 1808*, Der Staat 1964, Bd 3.

- Sobierajski P., *Sąd nad ekonomią społeczną – relacja z projektu edukacyjnego. Publikacja pokonferencyjna*, Broszura Informacyjna 2013, nr 7.
- Stahl M., *Samorząd terytorialny a państwo*, Samorząd – Prawo – Ekonomia 1992, nr 46.
- Stec M., *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski (kryteria i ich normatywna realizacja)*, Samorząd Terytorialny 1998, nr 11.
- Struktura jednostek i organów samorządu terytorialnego podług konstytucji Rzeczypospolitej*, Samorząd Miejski 1927, z. 11.
- Tarnowska A., *Lustracje z lat 1927 i 1928 jako środek nadzoru nad gospodarką komunalną międzywojennego Torunia*, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 2014, vol. 2, nr 4.
- Windakiewicz K., *Samorząd terytorialny z punktu widzenia Konstytucji*, Samorząd Miejski 1926.
- Wrona T., *Doświadczenia 20 lat samorządu terytorialnego – stan finansów samorządowych*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 7–8.

Inne dokumenty

- Ekspertyza koncepcji rozwoju transportu publicznego w miastach, wykonana na zlecenie Dyrektora Departamentu Polityki Transportowej i Spraw Międzynarodowych w Ministerstwie Infrastruktury 30 września 2010 r., Kraków 2010.
- Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań przez samorządy terytorialne w zakresie organizowania regionalnych przewozów autobusowych. Departament Komunikacji i Systemów Transportowych, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2011 r.
- Informator dla pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Standardy etyczne pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, Toruń 2013.
- Komunikat z badań. Zaufanie społeczne. Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa, marzec 2012.
- Komunikat z badań. Centrum Badań Opinii Społecznej. Prestiż zawodów, Warszawa marzec 2013.
- Raport z badania ankietowego „Współpraca samorządów z organizacjami pozarządowymi w województwie kujawsko-pomorskim”, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego – Biuro Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, Toruń 2014.

Raport z kompleksowego badania sektora ekonomii społecznej w regionie kujawsko-pomorskim, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu, Toruń 2012.

Standardy kontroli w administracji rządowej Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lutego 2012 r.

Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej, Łódź 2010.

