
ADMINISTRACJA
TEORIA ♦ DYDAKTYKA ♦ PRAKTYKA

Nr 2 (35)

KWARTALNIK

2014

RADA NAUKOWA

Zygmunt Niewiadomski – przewodniczący,
Małgorzata Stahl – zastępca przewodniczącego,
Adam Błaś, Bogdan Dolnicki, Roman Hauser, Iwan Hrycenko,
Wiktor Kolisnyk, Eugeniusz Ochendowski, Jerzy Posłuszny, Petro Steciuk,
Jan Szreniawski, Jan Paweł Tarno, Marek Wierzbowski

REDAKCJA

Ludwik Żukowski – redaktor naczelny
Robert Sawuła – zastępca redaktora naczelnego
Maciej Kobak – sekretarz

SIEDZIBA REDAKCJI

Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Rzeszów–Przemysł
Zamiejscowy Wydział Prawa i Administracji w Rzeszowie
35-310 Rzeszów, ul. Cegielniana 14
www.wspia.eu
czasopismo.administracja@wspia.eu

Prenumerata

Instytucje i osoby zainteresowane prenumeratą lub zakupem pojedynczych egzemplarzy proszone są o: pobranie druku zamówienia prenumeraty ze strony www.wspia.eu oraz przesłanie wypełnionego zamówienia faksem pod numer (17) 8670499, pocztą na adres:
Biblioteka Uczelniana Wyższej Szkoły Prawa i Administracji, 35-310 Rzeszów,
ul. Cegielniana 14 lub e-mail: biblioteka@wspia.eu

Czasopismo znajduje się w wykazie czasopism punktowanych przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego na potrzeby oceny parametrycznej jednostek naukowych (5 punktów)
Wskaźnik Index Coprenicus Value (4.78 punktów)

Wersją podstawową (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa

Sposób cytowania: Administracja TDP

Tłumaczenie angielskie: Anita Krok

Skład i łamanie: Marta i Sławomir Szost

TREŚĆ ZESZYTU (35) 2/2014
„ADMINISTRACJA. TEORIA – DYDAKTYKA – PRAKTYKA”

STUDIA I ARTYKUŁY

<i>dr Elżbieta Pawłowska, dr Tomasz Szewc, Politechnika Śląska w Gliwicach</i> Zarządzanie wiedzą w organizacjach samorządowych	5
<i>dr Bożena Sowa, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Rzeszów-Przemyśl</i> Odpowiedzialność kierownika jednostki za przestrzeganie przepisów w zakresie rachunkowości	20
<i>dr Dawid Sześciło, Uniwersytet Warszawski</i> Współzarządzanie (zarządzanie partycypacyjne). Teoria i praktyka	49
<i>mgr Justyna Kunysz, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Rzeszów-Przemyśl</i> Skuteczność prawa (zagadnienia wybrane)	67
<i>mgr Karolina Rokicka, Uniwersytet Mikołaja Kopernika</i> Decyzja o warunkach zabudowy – analiza prawnoporównawcza	94
<i>mgr Andrzej S. Tokarz, asystent sędziego w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Rzeszowie</i> Akt własności ziemi. Właściwość organów administracji publicznej w sprawach prostowania błędów i omyłek	112
<i>mgr Sergii Kornievskiy, Department of Economics and Regional Policy of the Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine</i> Role of the local government in the cross-border and interregional cooperation between Poland and Ukraine	134

SPRAWOZDANIA

Sprawozdanie z konferencji „Administracyjnoprawny status osób starszych” organizowanej przez Koło Naukowe Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, 7 maja 2014 r. <i>Piotr Czarnojańczyk, student V roku prawa, Uniwersytet Śląski</i>	147
--	-----

GLOSY

**Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 13 sierpnia 2013 r.,
sygn. III SK 57/12, publ. OSNP 2014/6/93
mgr Zuzanna Łaganowska, Warszawa154**

ELŻBIETA PAWŁOWSKA
TOMASZ SZEWC

Zarządzanie wiedzą w organizacjach samorządowych

I. Charakterystyka wiedzy

Termin „wiedza” jest kategorią szeroką o niesprecyzowanych do końca granicach. Definiowana może być w ujęciu szerszym i rozumiana jako zbiór informacji, poglądów, wierzeń, którym przypisuje się wartość poznawczą lub praktyczną¹. Z kolei w węższym ujęciu stanowi ona ogół wiadomości i umiejętności wykorzystywanych przez jednostki do rozwiązywania problemów. Obejmuje zarówno elementy teoretyczne, jak i praktyczne, ogólne zasady, jak i szczegółowe wskazówki postępowania².

Wiedza powstaje jako rezultat ciągłego procesu, na którego wejściu znajdują się dane, czyli zbiór znaków lub ciągu znaków. Uporządkowane dane to informacja dostarczająca nowego punktu widzenia w interpretowaniu zdarzeń. Informacja po przetworzeniu staje się wiedzą, która jest zakorzeniona w przekonaniach i oczekiwaniach odbiorcy. Zarówno wiedza jak i informacja są względne, gdyż zależą od kontekstu, sytuacji czy interakcji³. Wiedza staje się natomiast podstawą mądrości stanowiącej umiejętność praktycznego wykorzystania wiedzy.

¹ Internetowa encyklopedia PWN, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3995573/wiedza.html>, [30.09.2014 r.].

² G. Probst, S. Raub, K. Romhardt, *Zarządzanie wiedzą w organizacji*, Kraków 2002, s. 35.

³ I. Nonaka, H. Takeuchi, *Kreowanie wiedzy w organizacji. Jak spółki japońskie dynamizują procesy innowacyjne*, Warszawa 2000, s. 81.

W literaturze istnieją różnorodne klasyfikacje wiedzy⁴, jednak najczęściej stosuje się podział na wiedzę jawną i ukrytą⁵. Wiedza jawna stanowi wiedzę ogólnodostępną występującą między innymi w formie dokumentów, podręczników, baz danych, instrukcji, procedur, materiałów szkoleniowych. Jej cechą charakterystyczną jest to, że przedstawiona jest w sposób sformalizowany i stanowi własność bardziej publiczną niż prywatną. Inaczej jest z wiedzą ukrytą, która odzwierciedla zbiór indywidualnych zdolności, umiejętności czy doświadczeń pracowników. Jest ona subiektywna i stanowi unikalny zasób organizacji.

Wartość wiedzy nie wynika z samego faktu jej posiadania lecz z efektów powstałych w wyniku jej eksploatacji⁶. Nie samo posiadanie zatem, lecz umiejętne wykorzystanie wiedzy generuje korzyści. Można zatem stwierdzić, iż wiedza stanowi istotny zasób niematerialny, obejmujący treści, ideologię czy doświadczenie, który odpowiednio wykorzystany może przyczynić się do rozwoju jednostki czy organizacji.

II. Rola i znaczenia wiedzy w samorządzie terytorialnym

Nie budzi wątpliwości, że jednostki samorządu terytorialnego są organizacjami⁷. Jest to podmiot administracji publicznej, które-

⁴ Klasyfikacje wiedzy: jawna, ukryta, uświadomiona, nieświadomiona, nieznana, potencjalna, wiedza know-what, know-why, know-how, know-who, lepka, wyciekająca i inne (*Przedsiębiorstwo przyszłości – nowe paradygmaty zarządzania europejskiego*, red. I. K. Hejduk, Warszawa 2003, s. 55 i n.; I. Nonaka, H. Takeuchi, *op. cit.*, s. 78; A. Stabryła, *Instrumenty i formy organizacyjne procesów zarządzania w społeczeństwie informacyjnym*, t. 1, Kraków 2005, s. 25; D. Jemielniak, A. K. Koźmiński, *Zarządzanie wiedzą*, Warszawa 2008, s. 25).

⁵ Inne określenia wiedzy jawnej: dostępna, skodyfikowana, otwarta, formalna, artykułowana, zimna; wiedza ukryta określana jest również jako: spersonalizowana, utajona, niejawna, zamknięta, nieformalna, gorąca, milcząca.

⁶ A. Stanowicka-Traczyk, *Wiedza jako determinanta skuteczności strategii tożsamości na przykładzie miast województwa warmińsko-mazurskiego*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 5, s. 54 i n.

⁷ B. Koźuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004, s. 83; A. Szromnik, *Regiony wiedzy – marketingowa koncepcja*

go częścią składową jest utworzona *ex lege* grupa społeczna wyróżniona w oparciu o kryterium wspólnego miejsca zamieszkania⁸. Grupa ta samodzielnie wykonuje zadania publiczne jakie jej dotyczą i są związane z jej potrzebami. Zadania samorządu mają więc na celu realizację dobra wspólnego mieszkańców⁹. Owa samodzielność podlega ochronie sądowej¹⁰. W tym celu podejmuje działania w zakresie budowy i utrzymywania infrastruktury czy świadczenia usług zaspokajających potrzeby ludności¹¹. Ponadto – jako część administracji publicznej – dokonuje konkretyzacji przepisów prawa i orzeka o indywidualnych uprawnieniach i obowiązkach, wydając decyzje administracyjne¹².

Można zatem przyjąć hipotezę, że wiedza i zarządzanie nią są istotne z perspektywy realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego. Stąd – z uwagi na prawną regulację ich działania – konieczne byłoby uwzględnienie w przepisach zasad zarządzania wiedzą ze względów prakseologicznych. Rolę i źródła wiedzy w samorządzie można prześledzić na paru przykładach.

Po pierwsze, wiedza jest podstawą wyróżnienia gałęzi materialnego prawa administracyjnego (np. ochrona środowiska, oświata, czy też zagospodarowanie przestrzenne) W każdej z nich występują uwarunkowania wynikające z osiągnięć nauki (np. sposobów zabezpieczenia przeciwpowodziowego, metod zwalczania bezrobocia). Wykonywanie nałożonych w ten sposób na samorząd zadań i podejmowanie rozstrzygnięć co do kierunków działania wymaga więc posiadania odpowiedniego zasobu informacji. Im

międzyregionalnych przepływów wiedzy jako współczesnego czynnika rozwojowego, Samorząd Terytorialny 2010, nr 10, s. 7.

⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 129 i n.

⁹ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 118.

¹⁰ J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 27.

¹¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003, s. 163.

¹² *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2008, s. 34.

jest on większy, tym lepszego można dokonać wyboru¹³. Źródłami tej wiedzy mogą być sami pracownicy organizacji, posiadana literatura, czy opinie ekspertów zewnętrznych¹⁴.

Po drugie, rolę wiedzy widać też w zakładach administracyjnych, wykonujących zadania z zakresu administracji świadczącej, których personel dobiera się według kwalifikacji zgodnych z przedmiotem działalności zakładu (np. lekarze różnych specjalności w szpitalu, czy nauczyciele różnych przedmiotów w szkole)¹⁵.

Po trzecie, konieczne jest posiadanie wiedzy prawniczej w celu wydawania decyzji administracyjnych (tj. stosowania prawa), obejmującej znajomość treści przepisów, zasad wykładni, rozstrzygania kolizji między przepisami, wyboru skutku prawnego itp.¹⁶ Wiedza ta pochodzi z aktów prawnych, orzecznictwa sądowego, a także literatury prawniczej, którymi organizacja samorządowa powinna dysponować.

W wydawaniu decyzji wiedza występuje również jako przesłanka notoryjności powszechnej i urzędowej¹⁷. Pierwsza z nich obejmuje fakty znane każdemu przeciętnemu mieszkańcowi miejscowości, w której znajduje się siedziba organu. Druga natomiast to fakty znane organowi z urzędu (np. z innych prowadzonych spraw). Ich rola jest taka, że zwalniają strony postępowania z konieczności udowadniania, iż fakty nią objęte miały miejsce¹⁸. Źródłem wiedzy są tu osobiste obserwacje urzędników, doniesienia prasowe, jak również akta wcześniej prowadzonych spraw.

Po czwarte, w obecnych czasach wymaga się także znajomości zasad marketingu terytorialnego¹⁹. Wpływają one na wizerunek

¹³ J. Kisielewicz, *Nauka o administracji*, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemyślu, Przemyśl-Rzeszów 2008, s. 172 i n.

¹⁴ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2006, s. 94 i 196.

¹⁵ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2005, s. 242.

¹⁶ J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2007, s. 176 i n.

¹⁷ Art. 77 § 4 ustawy z 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm. (dalej: k.p.a.).

¹⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2003, s. 208.

¹⁹ A. Stanowicka-Traczyk, *op. cit.*, s. 65.

organizacji, a tym samym na jej konkurencyjność i choćby przyciąganie nowych inwestycji²⁰. Jest to element kwalifikacji personelu²¹.

Po piąte wreszcie, administracja może także posiadać prawa do własności intelektualnej, której można wskazać przykładowo trzy źródła:

- a) wytworzenie przez pracowników w ramach stosunku pracy (utwory pracownicze i wynalazki pracownicze)²²,
- b) uzyskanie w związku z realizacją umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym (przede wszystkim *know-how*)²³,
- c) dziedziczenie²⁴.

Jak widać, wiedza w organizacji samorządowej pełni istotną funkcję i przybiera różnorodny charakter: wiedzy encyklopedycznej (faktograficznej), umiejętności i doświadczenia personelu, wśród których należy wyróżnić nie tylko wiedzę prawniczą, ekonomiczną, ale także wiedzę z innych dziedzin nauki, związaną z bezpośrednią realizacją zadań wynikających z materialnego prawa administracyjnego, orientacji w wydarzeniach bieżących, orientacji w prowadzonych sprawach i posiadanej dokumentacji i wreszcie praw na dobrach niematerialnych. Nie budzi wątpliwości, że tak rozbudowane kategorie wiedzy wymagają odpowiedniego zarządzania.

²⁰ M. Acewicz, *Marka jednostki terytorialnej – projekt i odbiór*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 12, s. 17 i n.

²¹ M. Żukowski, *Problematyka wykształcenia urzędników państwowych i samorządowych*, Samorząd Terytorialny 2010, nr 10, s. 39 i n.

²² Art. 12 ustawy z 14 II 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, Dz. U. z 2006 r., nr 90, poz. 601 ze zm., art. 11 ust. 3 ustawy z 30 VI 2000 r. – Prawo własności przemysłowej, Dz. U. z 2013 r., poz. 1410.

²³ D. Hajdys, *Formalnoprawne możliwości współpracy sektora publicznego i prywatnego w ramach modelu partnerstwa publiczno-prywatnego*, Finanse Komunalne 2009, nr 9, s. 24.

²⁴ Art. 935 ustawy z 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2014 r., poz. 121 (*Prawo własności intelektualnej. Repetytorium*, red. M. Załucki, Warszawa 2010, s. 157).

III. Pojęcie zarządzania wiedzą

W doktrynie brak jest jednej, powszechnie akceptowalnej definicji zarządzania wiedzą. Są proponowane różne jej ujęcia, jednak często nie są one spójne ze sobą. Interesującą definicję prezentują W. R. Bukowitz i R. L. Williams, określający zarządzanie wiedzą jako proces, przy pomocy którego organizacja generuje bogactwo w oparciu o swoje intelektualne lub oparte o wiedzę aktywa organizacyjne²⁵. Można stwierdzić, iż proces ten ukierunkowany jest na rozwój pracowników, organizacji i przyczynia się do jej efektywnego funkcjonowania.

W literaturze wyróżnia się różne podejścia do analizy procesów zarządzania wiedzą m. in. Japońskie, zasobowe, jednak najbardziej rozpowszechnione jest podejście procesowe²⁶, którego przedstawicielami są G. Probst, S. Raub, K. Romhardt. Stworzyli oni listę kluczowych procesów zarządzania wiedzą, między innymi:

- a) lokalizowanie wiedzy, które oparte jest na usystematyzowaniu wewnętrznych i zewnętrznych zasobów, znajdujących się w posiadaniu organizacji. Dzięki określeniu potencjału wiedzy poprzez identyfikację jej źródeł, miejsca, obecnego stanu czy stopnia znajomości i wykorzystania możliwe jest kreowanie wartości dodanej organizacji. W tym celu organizacja może wykorzystać narzędzia informatyczne, jak również tworzyć mapy lokalizacji wiedzy;
- b) pozyskiwanie wiedzy – poprzez zakup wiedzy w formie licencji, wynajęcie lub zatrudnienie ekspertów zewnętrznych czy kontakty z różnymi grupami interesariuszy;
- c) rozwijanie wiedzy polegające na zdobywaniu umiejętności, projektowaniu nowych produktów, promowaniu innowacji oraz usprawnieniu procesów wewnętrznych. Rozwijanie

²⁵ W. R. Bukowitz, R. L. Williams, *The Knowledge Management* [w:] B. Wawrzyniak, *Zarządzanie wiedzą. Zarządzanie XXI wieku*, 2000, nr 2, s. 41.

²⁶ J. J. Brudulak, *Zarządzanie wiedzą a proces innowacji produktu. Budowanie przewagi konkurencyjnej firmy*, Warszawa 2005, s. 20.

- wiedzy ma służyć zmniejszaniu luki w wiedzy. W tym zakresie istotne jest również zaangażowanie i kreatywność pracowników, a także współpraca z ośrodkami naukowo-badawczymi;
- d) dzielenie się wiedzą i jej rozpowszechnianie. Aby wiedza stanowiła potencjalne źródło korzyści powinna zostać przekształcona z wiedzy indywidualnej w wiedzę organizacyjną, dzięki czemu będzie dostępna dla użytkowników, decydentów podejmujących decyzje i czynności w oparciu o ten typ wiedzy;
 - e) wykorzystanie wiedzy to element procesu zarządzania nią, na którym można zaobserwować wymierne efekty zastosowania wiedzy w działaniu. Na etapie tym istotne jest tworzenie odpowiedniej atmosfery, środowiska pracy czy kultury organizacyjnej, które sprzyjają przystosowaniu wiedzy do użytkownika oraz jej wykorzystywaniu;
 - f) pozyskana oraz wykorzystana wiedza powinna podlegać zachowywaniu co ma na celu pełne wykorzystanie zasobów intelektualnych w organizacji²⁷.

Na elementy zarządzania wiedzą poza przedstawionymi powyżej procesami składają się również cele zarządzania wiedzą określające kierunek jej rozwoju, jak również ocena wiedzy. Kierunki rozwoju polegać powinny na postrzeganiu jej w perspektywie konstruktywistycznej i pragmatycznej umożliwiając elastyczne i efektywne myślenie oraz tworzenie²⁸. Ocena wiedzy wymaga natomiast stworzenia efektywnego systemu pomiaru jej wykorzystania opartego na narzędziach między innymi: Nawigator Skandii²⁹, Monitor Aktywów Niematerialnych³⁰, Zbilansowanej Karcie Wyników i innych³¹ i innych³².

²⁷ G. Probst, S. Raub, K. Romhardt, *op. cit.*, s. 136.

²⁸ M. Nycz, B. Smok, *Generacje zarządzania wiedzą*, Wrocław 2009.

²⁹ Nawigator Skandii pozwala na budowanie wizji przedsiębiorstwa i jego celów, a także nastawiony jest na zwiększenie zaangażowania pracowników. Narzędzie to mierzy pięć obszarów istotnych z punktu widzenia rozwoju organizacji: obszar finansowy, kliencki, ludzki, procesów, czy rozwoju, którym zo-

Tworząc system zarządzania wiedzą należy również zwrócić uwagę, że każda ingerencja w jeden kluczowy proces wywołuje skutki w pozostałych procesach, ponieważ wszystkie one oddziałują na siebie wzajemnie. W praktyce kolejność przedstawionych procesów jest uzależniona od stopnia rozwoju organizacji, założonych celów czy wdrożonych rozwiązań.

W świetle korzyści, jakie przynosi właściwe zarządzanie wiedzą interesujące jest zbadanie, czy ustawodawca dostrzega osiągnięcia nauk o zarządzaniu i uwzględnia w przepisach regulujących funkcjonowanie organizacji samorządowych te procesy, ich kompleksowość oraz wzajemne uwarunkowanie, zwłaszcza, że świadomość znaczenia wiedzy w administracji coraz bardziej się upowszechnia³³.

stały przyporządkowane wskaźniki, dzięki czemu możliwe jest porównanie zachodzących zmian. (L. Edvinsson, M. S. Malone, *Kapitał intelektualny*, Warszawa 2001, s. 56; B. Skuza, *Zarządzanie kapitałem intelektualnym na przykładzie Grupy Skania* [w:] *Zarządzanie wiedzą w przedsiębiorstwie*, red. B. Wawrzyniak, Warszawa 2003, s. 201).

³⁰ Monitor Aktywów Niematerialnych jest narzędziem służącym ocenie posiadanych zasobów wiedzy. Mierzy on aktywa niematerialne w obszarach: kompetencji pracowników, strukturze zewnętrznej obejmującej relacje z podmiotami zewnętrznymi, markę i reputację firmy oraz strukturę wewnętrzną obejmującą systemy, struktury formalne i nieformalne oraz własność intelektualną będącą wytworem działań człowieka (S. Kasiewicz, W. Rogowski, M. Kicińska, *Kapitał intelektualny. Spojrzenie z perspektywy interesariuszy*, Kraków 2006, s. 143 i n.; M. Mroziowski, *Kapitał intelektualny współczesnego przedsiębiorstwa*, Warszawa 2008, s. 54 i n.).

³¹ Strategiczna Karta Wyników stanowi narzędzie mierzące efektywność działalności przedsiębiorstwa w czterech obszarach: finansowej, klienta, procesów wewnętrznych i rozwoju. Na podstawie tych obszarów opracowywane są mierniki odzwierciedlające stopień realizacji strategii (R. S. Kaplan, D. P. Norton, *Strategiczna Karta Wyników*, Warszawa 2006).

³² Szerzej M. Bratnicki, J. Strużyna, *Przedsiębiorczość i kapitał intelektualny*, Katowice 2001, s. 78 i n.; L. Edvinsson, M. S. Malone, *op. cit.*, s. 31 i n.; D. Dobija, *Pomiar i sprawozdawczość kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa*, Warszawa 2006, s. 187 i n.

³³ M. Bugdol, *Potrzeba stosowania koncepcji empowermentu w administracji samorządowej*, Samorząd Terytorialny 2008, nr 3, s. 35.

IV. Prawna regulacja procesów zarządzania wiedzą

Lokalizowanie i zachowywanie wiedzy jest bez zwątpienia powiązane z funkcjonowaniem zasobu archiwalnego, obejmującego dokumentację powstającą w jednostkach samorządowych, jak i wpływającą do nich, przechowywaną przez 25 lat. Odszukanie (lokalizację) konkretnego dokumentu ułatwia konieczność utworzenia w jednostce archiwum zakładowego gromadzącego je oraz wdrożenie zasad odpowiedniego ewidencjonowania akt³⁴. Podobne obowiązki wynikają z ustawy z 5 VIII 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. nr 182, poz. 1228) przewidującej utworzenie kancelarii tajnych, gdzie przechowuje się i ewidencjonuje informacje niejawne. Do tego procesu można także zaliczyć prowadzenie różnego rodzaju rejestrów³⁵.

Brak natomiast wymagań odnoszących się do systematyzowania kwalifikacji kadr, tj. orientacji w kwalifikacjach poszczególnych osób. Oczywiście, informacje takie mogą się znajdować w aktach poszczególnych pracowników, jednak odszukanie pracownika o konkretnej kwalifikacji wymaga przeglądania wszystkich akt. Jest to o tyle istotne, że w nauce administracji postuluje się zatrudnianie w oparciu o zasadę zastępstwa nieobecnych, zgodnie z którą pracownik ma na tyle szerokie kwalifikacje, że może w razie potrzeby zastąpić inną osobę na zbliżonym stanowisku³⁶.

Regulacja pozyskiwania wiedzy przez organizacje samorządowe jest rozbudowana przede wszystkim w aspekcie proceduralnym. Widać to na przykładzie konsultacji z mieszkańcami (np. w sprawach ważnych dla gminy)³⁷, przeprowadzania dowodu z opi-

³⁴ Zob. ustawę z 14 VII 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, Dz. U. z 2011 r., nr 123, poz. 698 ze zm. i jej akty wykonawcze.

³⁵ Np. rejestru wyborców na podstawie art. 18 § 11 ustawy z 5 I 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz. U. nr 21, poz. 112 ze zm. (dalej: k.w.). Przepisy określają sposób organizacji rejestru, kategorie przechowywanych informacji itp.

³⁶ S. Kowalewski, *Nauka administracji*, Łódź 1971, s. 26.

³⁷ Art. 5a ustawy z 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm. (dalej: u.s.g.).

nii biegłego (art. 84 k.p.a.), uzgadniania rozstrzygnięć z innymi organami (np. z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków)³⁸. Brak natomiast obowiązku zapewnienia dostępu do Dziennika Ustaw (obecnie ukazującego się wyłącznie w formie elektronicznej), innych dzienników urzędowych, orzeczeń sądowych (poprzez dostęp do Internetu i Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych), nie wspominając o literaturze fachowej (nie tylko prawniczej), np. w postaci biblioteki w jednostce.

Pozyskiwanie wiedzy występuje także przez nabywanie wspomnianych już praw własności intelektualnej, czy też zatrudnianie kadr w oparciu o wymagania kwalifikacyjne (za wyjątkiem wójta, burmistrza, członków zarządu powiatów i województw, którym nie stawia się żadnych wymagań, poza obywatelstwem polskim, czy pełną zdolnością do czynności prawnych)³⁹.

W obszarze rozwijania wiedzy ustawodawca nakłada na pracowników samorządowych obowiązek podnoszenia kwalifikacji⁴⁰ i ustanawia instrumenty, takie jak służba przygotowawcza (art. 19 u.p.s.)⁴¹, oceny okresowe (art. 27)⁴², czy finansowanie przez pracodawcę podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych (art. 29). Regulacje te są jednak dotknięte licznymi uchybieniami, co powo-

³⁸ Zob. np. § 38 ust. 1 pkt 2 lit. d) uchwały nr XXXIII/194/05 Rady Gminy Gierałtówice z 28 IV 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Gierałtówice dla obszaru całej gminy, Dz. Urz. Woj. Śl. nr 64, poz. 1658 ze zm.

³⁹ W. Walczak, *Wybrane problemy zarządzania kapitałem ludzkim w administracji samorządowej*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 10, s. 16.

⁴⁰ Art. 24 ust. 2 pkt 7 ustawy z 21 XI 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm. (dalej: u.p.s.).

⁴¹ Służba przygotowawcza ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika do należytego wykonywania obowiązków służbowych (H. Szewczyk, *Stosunki pracy w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012, s. 163).

⁴² Oceny okresowe dokonywane są nie rzadziej niż co dwa lata i obejmują także realizację obowiązku podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych (*Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, red. A. Szewc, Warszawa 2011, s. 216).

duje, że mogą nie spełnić swojej roli z punktu widzenia celów, jakie ma przynieść ten proces zarządzania wiedzą⁴³.

Wykorzystywanie wiedzy jest nieodłącznym składnikiem procesu realizacji zadań jednostek samorządowych. Jest wobec tego kontrolowane i nadzorowane, zarówno w toku instancji administracyjnej zwykle przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze (art. 17 pkt 1 k.p.a.), jak i przez organy nadzoru pozainstancyjnego – wojewodę i Regionalne Izby Obrachunkowe (zob. np. art. 86 u.s.g.).

Można tu wytknąć ustawodawcy brak konieczności wdrażania w jednostkach samorządowych odpowiedniej kultury organizacyjnej promującej wykorzystywanie wiedzy (np. obowiązku uzgadniania trudniejszych spraw z przełożonymi, czy ograniczania liczby zadań przypadających na jednego urzędnika).

Z tego też powodu trudno wskazać regulację dotyczącą dzielenia się wiedzą i rozpowszechniania wewnątrz organizacji samorządowej. Są, co prawda przepisy o udostępnieniu informacji z rejestrów prowadzonych przez organizacje samorządowe (zob. np. art. 18 § 13 k.w.), czy posiadanej informacji publicznej⁴⁴ lub informacji o środowisku i jego ochronie⁴⁵. Dotyczą one jednak działań skierowanych na zewnątrz, a nie do wewnątrz organizacji. Obowiązek dzielenia się informacją wewnątrz organizacji występuje sporadycznie, np. przeprowadzenia przez pełnomocnika

⁴³ Przykładowo: a) pracownika można zwolnić ze służby przygotowawczej, a kierownik jednostki określa jej zakres, jak i zakres egzaminu ją kończącego (T. Mordel, *Co zmienia nowa ustawa o pracownikach samorządowych?*, Samorząd Terytorialny 2009, nr 1, s. 54 i n.); b) pracodawca samorządowy jest zobowiązany finansować różne formy podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych, ale brak jest bliższych regulacji wiążących podejmowane działania z wykonywaniem zadań tej organizacji; c) kierownik jednostki arbitralnie określa zasady dokonywania ocen okresowych (H. Szewczyk, *op. cit.*, s. 281 i 312).

⁴⁴ Ustawa z 6 IX 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. z 2014 r., poz. 782.

⁴⁵ Ustawa z 3 X 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

ochrony informacji niejawnych szkolenia z tego zakresu dla pracowników jednostki (art. 19 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie informacji niejawnych), czy wdrożenia (tj. zapoznania z nią pracowników) dokumentacji przetwarzania danych osobowych⁴⁶.

V. Podsumowanie i rekomendacje

Powyższe rozważania w pełni potwierdziły postawioną hipotezę dotyczącą istotnej roli wiedzy i zarządzania nią dla organizacji samorządowej. We współczesnej administracji wzrasta rola niematerialnych aktywów, które stanowią czynnik warunkujący zdolność jednostki do szybkiego reagowania w celu dostosowanie się do zmieniającego się otoczenia⁴⁷. Jednym z takich zasobów jest wiedza, której wartość wzrasta wraz z intensywnością jej użytkowania.

Kapitał ludzki oraz posiadana przez niego wiedza stanowią ważny zasób strategiczny organizacji publicznych. Umiejętne zarządzanie potencjałem intelektualnym przyczynia się do rozwoju jednostki, instytucji, jak również determinuje wzrost lokalny, regionalny czy całego państwa⁴⁸. Dlatego też, organizacja publiczna – bez względu na przepisy prawa – powinna w odpowiedni sposób gromadzić, przetwarzać i przekazywać wiedzę pracowników instytucji zgodnie z osiągnięciami nauk o zarządzaniu, co w rezultacie przyczyni się do wzrostu standardów świadczonych usług, zadowolenia różnych grup interesariuszy oraz wzrostu jakości życia społeczności lokalnych.

Dokonany wyżej przegląd przepisów, które można uznać za regulujące procesy zarządzania wiedzą (w rozumieniu nauk o zarządzaniu) w organizacjach samorządowych prowadzi jednoznacznie do wniosku, że jest to regulacja partykularna, rozproszo-

⁴⁶ A. Drozd, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz, wzory pism, przepisy*, Warszawa 2004, s. 241.

⁴⁷ *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B. G. Peters, P. J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 219.

⁴⁸ *W kierunku gospodarki opartej na wiedzy: innowacyjność, konkurencyjność, współpraca w regionie*, red. J. Kot, Kielce 2006, s. 387.

na i tworzona *ad usum* konkretnego obszaru funkcjonowania administracji. Oczywiście, te regulacje są ważne i istotne, nie zstąpią jednak braku konieczności stosowania ogólnych zasad zarządzania wiedzą (na wzór obowiązku osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrony). Skutkiem tego jest brak kompleksowego charakteru działań podejmowanych przez organizacje samorządowe, które wciąż w większym stopniu wykazują cechy organizacji biurokratycznych niż organizacji wiedzy⁴⁹, jakimi być powinny. Świadczy o tym lektura statutów jednostek samorządu terytorialnego skupiających się na określeniu sformalizowanej struktury wewnętrznej. Stąd regulacja procesów zarządzania wiedzą jest w dużym stopniu uzależniona od nastawienia kadry kierowniczej danej jednostki, która przecież ma możliwość sformułowania odpowiednich zasad, korzystając ze swobody organizacyjnej będącej częścią samodzielności samorządu⁵⁰. Dla organizacji, które z tej samodzielności zechcą uczynić właściwy użytek możemy zaproponować rekomendacje o różnym stopniu szczegółowości (warto, aby wziął je pod uwagę również ustawodawca narzucając choćby wybrane rozwiązania wszystkim jednostkom samorządowym):

- określenie zasad zarządzania wiedzą w organizacjach samorządowych, albo choćby nałożenie ogólnego obowiązku stosowania uznanych i wypracowanych w naukach o zarządzaniu zasad zarządzania wiedzą,
- orientację na budowanie świadomości dotyczącej istoty wiedzy i jej wykorzystania w organizacji (oceny),
- orientację na współpracę z interesariuszami,

⁴⁹ A. Czapracka, *Nowoczesne metody zarządzania kadrami w wymiarze sprawiedliwości – wyzwania, zagrożenia i perspektywy. Uwagi na tle realizowanego przez KSSiP projektu z Programu Operacyjnego „Kapitał ludzki”*, Krajowa Rada Sądownictwa 2011, nr 2, s. 7 i n.

⁵⁰ A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 84.

- dzielenie się wiedzą wewnątrz organizacji, podejmowanie wspólnych inicjatyw przyczyniających się generowania nowej wiedzy,
- budowanie zaufania sprzyjającego tworzeniu i wymianie wiedzy,
- orientację na kulturę organizacyjną sprzyjającą wykorzystaniu wiedzy,
- podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych pracowników w sposób dostosowany do celu i potrzeb organizacji samorządowej (w szczególności planowanie ścieżek kariery),
- orientację na pozyskiwanie wiedzy przez pracowników w drodze ułatwienia im dostępu do niej,
- zarządzanie informacjami o kwalifikacjach pracowników organizacji samorządowych,
- określenie zasad gromadzenia i wykorzystania praw do własności intelektualnej,
- motywowanie pracowników do rozwijania wiedzy (także przez usunięcie możliwości arbitralnej oceny ze strony przełożonych).

ABSTRACT

Knowledge management in self-government organisations

Knowledge is a category difficult to be defined precisely and simultaneously it fulfils a key role in the management process and acquiring aims of an organisation. The theory of management devotes a lot of attention to knowledge management and realisation of benefits arising from it, noting down significant successes in this field, among others establishing principles of knowledge management. Territorial self-government units also belong to organisations. In their case a role of knowledge is particular and it is manifested in many aspects of performance. At the same time this performance, as subjects of administration is regulated by law. Thus, it is interesting to inspect in which degree

the legislator determined knowledge management in this type of organisations.

Therefore the article presents a notion and kinds of knowledge, a role of knowledge in territorial self-government units, legal regulation of using knowledge in these organisations, as well as postulates of changes in provisions in order to improve knowledge management in administration.

Odpowiedzialność kierownika jednostki za przestrzeganie przepisów w zakresie rachunkowości

I. Wprowadzenie

Działalność każdej jednostki w gospodarce – zarówno reprezentującej sektor publiczny jak i sektor prywatny – oparta jest o system rachunkowości. Rachunkowość w obydwu sektorach: w większym (sektor prywatny) lub mniejszym (sektor publiczny) wymiarze występuje jako rachunkowość finansowa oraz rachunkowość zarządcza. Dodatkowo w sektorze publicznym wyodrębniony został trzeci rodzaj rachunkowości – rachunkowość budżetowa, która w rozróżnieniu na rodzaj działalności jednostek oraz powierzone im funkcje, podzielona jest dodatkowo na trzy odrębne lecz wzajemnie uzupełniające się obszary.

Prowadzenie rachunkowości obejmuje nie tylko ewidencję księgową oraz ustalanie stanu aktywów i pasywów na dzień bilansowy drogą inwentaryzacji, ale również okresowe sporządzanie sprawozdań finansowych oraz (w przypadku jednostek sektora publicznego) sprawozdań budżetowych, które wynikają z potrzeby zebrania na dany dzień sprawozdawczy, istotnych informacji na temat obecnej sytuacji ekonomiczno-finansowej.

Szczególna rola, a zarazem odpowiedzialność, została przypisana kierownikowi jednostki, który odpowiada m. in. za przestrzeganie przepisów w zakresie rachunkowości oraz sprawozdawczości.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹, kierownikiem jednostki jest członek zarządu lub innego organu zarządzającego. W przypadku organu wieloosobowego są to członkowie tego organu, z wyłączeniem pełnomocników ustanowionych przez jednostkę. Kierownikiem jednostki w spółkach kapitałowych jest zarząd, natomiast w spółkach osobowych jest wspólnik lub wspólnicy prowadzący sprawę spółki. Kierownikiem jednostki jest również likwidator, syndyk oraz zarządca ustanowiony w postępowaniu upadłościowym.

Kierownik jednostki jest odpowiedzialny w zakresie nadzoru nad prowadzoną, w podmiocie, rachunkowością. Także w sytuacji, gdy prowadzenie ksiąg rachunkowych zostało powierzone innej osobie. Wyłączeniem odpowiedzialności jest powierzenie przeprowadzenia inwentaryzacji w formie spisu z natury innej osobie, wówczas odpowiedzialność ponosi ta osoba, ale tylko w przypadku, gdy wyrazi zgodę na piśmie.

W przypadku, gdy kierownikiem jednostki jest organ wieloosobowy, odpowiedzialność ponoszą wszyscy członkowie tego organu, chyba że została imiennie wskazana osoba odpowiedzialna.

Dlatego też celem niniejszego artykułu jest analiza obszarów odpowiedzialności w zakresie rachunkowości, za które odpowiada kierownik jednostki. Szczególna uwaga została poświęcona inwentaryzacji, jako części składowej rachunkowości, której celem jest ustalenie stanu rzeczywistego aktywów i pasywów, a jej wyniki powinny być odpowiednio udokumentowane i powiązane z zapisami ksiąg rachunkowych.

II. Odpowiedzialność za prowadzenie ksiąg rachunkowych.

Zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych

Księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów i sald, na które składają się: dziennik, księga główna, księgi pomocnicze, zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej, ze-

¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.

stawienie obrotów i sald kont ksiąg pomocniczych oraz wykaz składników aktywów i pasywów².

Celem prowadzenia ksiąg rachunkowych jest przedstawienie sytuacji majątkowej i finansowej jednostki w sposób czytelny i przejrzysty³. Dla zapewnienia wiarygodności oraz mocy dowodowej informacji z zakresu rachunkowości każdy zapis w księgach rachunkowych może być dokonywany wyłącznie na podstawie dowodów księgowych (zasada udokumentowania)⁴.

Dokumenty księgowe muszą być rzetelne i także kompletne, a więc zawierające wszystkie elementy prawidłowego dokumentu i niezbędne dane charakteryzujące operację gospodarczą, której dotyczą i bezbłędne, a więc bez pomyłek. Ustawa o rachunkowości nakazuje także, aby zapisy w księgach dokonywane były w sposób trwały, bez pozostawiania wolnych miejsc z zapewnieniem ochrony przed zniszczeniem lub modyfikacją albo ukryciem zapisu⁵.

Księgi rachunkowe muszą być: rzetelne, czyli zapisy muszą odzwierciedlać stan rzeczywisty, wiarygodne, czyli bezbłędne, użyteczne, czyli sprawdzalne. Księgi muszą umożliwiać stwierdzenie poprawności zapisów, sald czy obliczeń, bieżące, czyli umożliwiające sporządzenie terminowych sprawozdań, deklaracji, dokonywanie rozliczeń finansowych, zestawień obrotów i sald oraz ujęcie wpłat czy wypłat⁶.

² Art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz. U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.

³ T. Kiziukewicz, *Rachunkowość – zasady prowadzenia według znowelizowanych regulacji krajowych i międzynarodowych*, Wrocław 2008, s. 116.

⁴ B. Sowa, J. Hamryszczak, *Podstawowe zasady prowadzenia rachunkowości [w:] Wybrane problemy rachunkowości finansowej*, pod red. R. Katy i J. Rogowskiego, Rzeszów 2008, s. 15.

⁵ A. Helin, *Ustawa o rachunkowości 2009. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 144–149.

⁶ E. Kowalczyk, *Odpowiedzialność kierownika i głównego księgowego jednostki sektor finansów publicznych w zakresie rachunkowości i gospodarki finansowej*, Gdańsk 2010, s. 12.

Ustawa o rachunkowości nie definiuje pojęcia nierzetelnych danych. Wskazuje natomiast, że księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeśli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty. Zdarzenia, w tym także operacje gospodarcze, które ujmuje się w księgach rachunkowych, muszą być zgodne i ich treścią ekonomiczną.

Księgi rachunkowe powinny być także prowadzone bezbłędnie, czyli wprowadzone do nich kompletne i poprawne wszystkie zakwalifikowane do księgowania w danym miesiącu dowody księgowane. Księgi rachunkowe uznaje się także za sprawdzalne – ściśle związane z zachowaniem śladu kontrolnego, który umożliwia powiązanie poszczególnych pozycji ksiąg rachunkowych z dokumentem źródłowym na wszystkich etapach przetwarzania danych. Zapisy księgowane w tym celu muszą być ułożone w porządku chronologicznym z zachowaniem niezmięnionej klasyfikacji, jednolitej systematyki co do rodzaju operacji gospodarczych.

Księgi rachunkowe są prowadzone na bieżąco, jeżeli zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej są sporządzone przynajmniej za poszczególne okresy sprawozdawcze, jednak nie rzadziej niż na koniec miesiąca, w terminie umożliwiającym sporządzenie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych oraz dokonania rozliczeń podatkowych.

Każda jednostka stosująca księgi rachunkowe ma obowiązek opracowania zasad ich prowadzenia. Zasady rachunkowości są zawarte w dokumentacji (polityce rachunkowości), która powinna być opracowana w języku polskim i w formie pisemnej.

Obowiązek ten wynika z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Ustalenie i aktualizowanie powyższej dokumentacji jest obowiązkiem kierownika jednostki (art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości), jednak w praktyce powierza on opracowanie tej dokumentacji głównemu księgowemu. Kierownik jednostki gospodarczej jest jednak odpowiedzialny za jej przygotowanie i aktualizację.

Można stwierdzić, że sposób prowadzenia rachunkowości zależy od przyjętych zasad, które wynikają z tradycji, norm zwyczaj-

jowych, Międzynarodowych Standardów Rachunkowości, dyrektyw Unii Europejskiej oraz aktów prawnych⁷.

Dokumentacja polityki rachunkowości obejmuje określenie roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych, metody wyceny aktywów i pasywów, a także zasady ustalania wyniku finansowego. Kluczowe znaczenie ma opracowanie dokumentacji polityki rachunkowości dla firmy ze względu, iż jest to pierwszy dokument poddawany weryfikacji przez sprawujących funkcję kontrolną nad podmiotem.

Dokumentacja sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych w jednostce może przebierać różną formę i obejmować różny zakres. Często jednostki posługują się gotowymi wzorcami planów kont. Jest to dopuszczalne tylko wtedy, gdy taki wzorcowy plan kont będzie przystosowany do wymogów i specyfiki podmiotu⁸.

Prowadzenie ksiąg rachunkowych powinno odbywać się w porządku chronologicznym i systematycznym. Zgodnie ze wskazaniami zawartymi w ustawie o rachunkowości, miejscem do prowadzenia ksiąg rachunkowych została określona siedziba jednostki jako podstawowe centrum alokowania informacji o jej działalności. Natomiast podmiotom gospodarczym prowadzącym działalność w formie oddziałów ustawa daje możliwość prowadzenia ksiąg rachunkowych w siedzibie jednostki lub siedzibie oddziału. W przypadku prowadzenia ksiąg rachunkowych poza siedzibą jednostki kierownik obowiązany jest powiadomić o tym fakcie organy podatkowe⁹. Ponadto musi zapewnić dostęp do ksiąg organom kontrolującym jednostkę¹⁰.

Przepisy ustawy o rachunkowości, zarówno w wersji obecnej, jak i wcześniejszej, potwierdzają, że w razie niepowierzenia obo-

⁷ *Rachunkowość finansowa przedsiębiorstw według polskiego prawa bilansowego oraz Dyrektyw UE i MSR/MSSR, część I*, pod red. K. Sawickiego, Wrocław 2009, s. 21.

⁸ E. Walińska, *Ustawa o rachunkowości – komentarz*, Warszawa 2009, s. 136–140.

⁹ Organy podatkowe zostały omówione w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2012 r., poz. 749 z późn. zm.

¹⁰ E. Walińska, *Ustawa o rachunkowości – komentarz...*, *op. cit.*, s. 140–146.

wiązków w zakresie rachunkowości innej osobie odpowiedzialność tę ponosi kierownik jednostki¹¹. W obecnie obowiązującym brzmieniu ustawy nawet przekazanie obowiązków w formie pisemnej nie zwalnia kierownika jednostki z odpowiedzialności. Jeśli główny księgowy jest jednocześnie członkiem zarządu jednostki, to ponosi on pełną odpowiedzialność przewidzianą w ustawie, tak jak kierownik jednostki¹².

W przypadku, gdy kierownikiem jest organ wieloosobowy, wówczas prowadzenie dokumentacji księgowej następuje w drodze uchwały tego organu¹³.

Złożenie pisemnego oświadczenia jest najczęściej stosowaną formą potwierdzającą przyjęcie obowiązków głównego księgowego i odpowiedzialności za księgi rachunkowe, czemu towarzyszy jednocześnie podpisanie typowej umowy o pracę lub aneksu odnośnie do wynegocjowanych warunków finansowych, adekwatnych do przejmowanej odpowiedzialności.

Inną spotykaną formą, szczególnie w średnich i większych przedsiębiorstwach, jest zawarcie z głównym księgowym kontraktu menedżerskiego w treści, którego zobowiązuje się on do przejęcia odpowiedzialności za rachunkowość. Kontrakt menedżerski zwykle reguluje wiele innych relacji i zobowiązań obu stron, w tym poziom wynagrodzenia i gratyfikacji. Do oświadczenia o przejęciu odpowiedzialności za rachunkowość można dołączyć inne dokumenty potwierdzające stan rachunkowości przedsiębiorstwa, takie jak sprawozdanie finansowe jednostki sporządzone na dzień podpisania oświadczenia¹⁴.

Kolejnym z obowiązków z zakresu rachunkowości jest gromadzenie i przechowywanie dowodów księgowych w sposób zabez-

¹¹ Art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

¹² Art. 4 ust. 5 ww. ustawy.

¹³ T. Kiziukewicz, *Rachunkowość – zasady prowadzenia według znowelizowanych regulacji...*, op. cit., s. 84.

¹⁴ A. Kowalski, *Odpowiedzialność głównego księgowego za prowadzenie ksiąg rachunkowych* [w:] Doradca Podatnika 2005, nr 17, s. 12.

pieczający je przed niedozwolonymi zmianami, nieupoważnionym rozpowszechnianiem, uszkodzeniem lub zniszczeniem.

Ustawa o rachunkowości podaje m. in. sposób i miejsce przechowywania wspomnianej dokumentacji, ksiąg rachunkowych, dowodów księgowych, dokumentów inwentaryzacyjnych i sprawozdań finansowych, zasady udostępniania ich osobie trzeciej, a także odnosi się do ochrony danych¹⁵.

Następnym obszarem obowiązków – wynikających z ustawy o rachunkowości – jest inwentaryzacja. Celem jej jest ustalenie rzeczywistego stanu aktywów i pasywów. O jej szczególnym znaczeniu świadczy fakt umieszczenia zaniechania przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenia lub rozliczenia jej w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości, wśród katalogu czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁶.

Każda sprawa dotycząca odpowiedzialności za popełnione błędy w zakresie rachunkowości ma charakter indywidualny, gdyż zazwyczaj różne są jej okoliczności oraz skala problemów. Jeśli główny księgowy formalnie przyjmie obowiązki i odpowiedzialność za rachunkowość jednostki, to ponosi tego konsekwencje. W razie braku oświadczenia przejęcia odpowiedzialności za rachunkowość podpisanego przez głównego księgowego nie może on ponosić odpowiedzialności karnej za błędy w świetle ustawy o rachunkowości. W takiej sytuacji główny księgowy może być jednak pociągnięty do odpowiedzialności materialnej za wyrządzone szkody na podstawie innych przepisów, np. kodeksu pracy. Wówczas zakład pracy powinien w odpowiednim czasie wystąpić z roszczeniami oraz ich uzasadnieniem. Zakład pracy może zawrzeć również, praktycznie na każdym etapie sporu, obustronną ugodę¹⁷.

¹⁵ Art. 74 ustawy z dnia 29 września 1994 r. rachunkowości.

¹⁶ Dotyczy tylko sektora finansów publicznych.

¹⁷A. Kowalski, *Odpowiedzialność głównego księgowego za prowadzenie ksiąg rachunkowych...*, *op. cit.*, s. 10.

Otwarcie i zamknięcie ksiąg rachunkowych

Przez księgi rachunkowe należy rozumieć utrwalone na papierze (lub innym nośniku danych) zbiory zapisów księgowych dotyczących zdarzeń gospodarczych, dokonane w porządku chronologicznym i systematycznym, na podstawie dowodów księgowych i uzgodnione za pomocą zestawiania obrotów i sald. Postać graficzna ksiąg może być bardzo różna, co zależy od stosowanej formy ich prowadzenia i techniki wykorzystywanej do ich prowadzenia¹⁸.

Księgi otwiera się na dzień rozpoczęcia działalności, na początek każdego roku obrotowego, na dzień zmiany formy prawnej, na dzień wpisu do rejestru połączenia jednostek lub podziału jednostki powodującej powstanie nowej jednostki (jednostek), a także na dzień rozpoczęcia likwidacji lub postępowania upadłościowego – w ciągu 15 dni od dnia tych zdarzeń¹⁹.

Otwarcie ksiąg rachunkowych następuje na dzień rozpoczęcia działalności, którym jest pierwszy dzień zdarzenia wywołującego skutki o charakterze majątkowym lub finansowym²⁰.

Otwarcie ksiąg rachunkowych oznacza umożliwienie wprowadzenia operacji gospodarczych do ksiąg danego okresu, zgodnie z wymogami ustawy o rachunkowości.

W przypadku nowo powstałego podmiotu będzie to dzień spisania aktu założycielskiego, dokument ten bowiem określa kwestie wysokości oraz sposobu wniesienia kapitału początkowego przez właścicieli. W sytuacji kontynuacji działalności księgi otwierane są na podstawie zestawienia obrotów i sald księgi głównej oraz zestawienia sald kont ksiąg pomocniczych sporządzone na dzień zamknięcia roku poprzedniego²¹.

Zapisy bilansu otwarcia mogą być dokonane wstępnie, po zamknięciu poprzedniego roku obrotowego, ale przed zatwierdze-

¹⁸ Z. Messner, J. Pfaff, *Podstawy rachunkowości*, Warszawa 2001, s. 279.

¹⁹ *Rachunkowość finansowa przedsiębiorstw według polskiego prawa bilansowego oraz Dyrektyw UE i MSR/MSSR...*, *op. cit.*, s. 25.

²⁰ E. Walińska, *Ustawa o rachunkowości – komentarz...*, *op. cit.*, s. 147.

²¹ A. Helin, *Ustawa o rachunkowości...*, *op. cit.*, s. 124.

niem rocznego sprawozdania finansowego przez walne zgromadzenie akcjonariuszy lub ostatecznie po zatwierdzeniu rocznego sprawozdania finansowego. Większość jednostek zamyka swoje księgi rachunkowe po sporządzeniu sprawozdania finansowego, które jednostka sporządza nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia bilansowego. Ostatecznie otwarcie ksiąg rachunkowych jednostki kontynuującej działalność powinno nastąpić najpóźniej w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego²².

W trybie przekształcenia spółka przekształcona zobowiązana jest do sporządzenia bilansu otwarcia wykazującego stan majątkowy na dzień rozpoczęcia działalności w nowej formie prawnej. Podstawą otwarcia ksiąg rachunkowych jest wykaz aktywów i pasywów potwierdzony inwentaryzacją, z uwzględnieniem danych określonych umową zawartą w formie aktu notarialnego. Sporządzenie bilansu otwarcia spółki przekształcanej jest poprzedzone zamknięciem ksiąg rachunkowych spółki przekształcanej²³.

Zamknięcie ksiąg rachunkowych łączy się z ustaleniem sald końcowych aktywów i pasywów, porównanie sald z wynikami inwentaryzacji i przeprowadzeniem ewentualnych korekt, sporządzeniem zestawienia obrotów i sald kont syntetycznych, a także zestawień sald kont analitycznych oraz dokonaniem uzgodnień, przeniesienie sald końcowych do bilansu zamknięcia. Zamknięcie ksiąg jest związane z nieodwracalnym wyłączeniem możliwości dokonania jakichkolwiek zapisów księgowych w zbiorach należących do zamknięcia ksiąg rachunkowych.

Zamknięcie ksiąg rachunkowych następuje²⁴:

— na dzień kończący rok obrotowy (jednostki kontynuującej działalność);

²² Art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

²³ A. Helin, *Ustawa o rachunkowości...*, op. cit., s. 124–125.

²⁴ T. Kiziukewicz, *Rachunkowość – zasady prowadzenia według znowelizowanych regulacji...*, op. cit., s. 92.

- na dzień zakończenia działalności w związku ze sprzedażą, zakończeniem likwidacji lub postępowania upadłościowego, które nie zostało umorzone;
- na dzień poprzedzający zmianę formy prawnej, a także poprzedzający dzień podziału lub połączenia jednostek, jeżeli wskutek tego powstaje nowa jednostka, może to być dzień poprzedzający dzień wpisu do rejestru połączenia lub podziału oraz poprzedzający postawienia jednostki w stan likwidacji lub ogłoszenia upadłości;
- na dzień przejęcia w jednostce przejmowanej przez inną jednostkę – jest to dzień wpisu połączenia do rejestru;
- inny dzień bilansowy wynikający z odrębnych przepisów.

Zamknięcie ksiąg powinno nastąpić w ciągu 3 miesięcy od daty wymienionych zdarzeń²⁵. Można nie zamykać i nie otwierać ksiąg rachunkowych w przypadku przekształcenia spółki osobowej oraz spółki cywilnej w inną spółkę osobową lub w przypadku połączenia jednostek, gdy rozliczenia przejęcia następuje metodą łączenia udziałów i nie powoduje powstania nowej jednostki²⁶.

III. Odpowiedzialność za sprawozdania finansowe. **Odpowiedzialność za sporządzenie sprawozdania finansowego**

Sprawozdania finansowe są cennym źródłem informacji użytecznych w podejmowaniu decyzji ekonomicznych. Dostarczają one bowiem informacji wewnętrznym i zewnętrznym użytkownikom otoczenia. Na podstawie informacji zawartych w sprawozdaniach finansowych dokonuje się rozstrzygnięć co do oceny kondycji finansowej firmy oraz jej możliwości płatniczych, a także ustalenia wysokości zysku do podziału, dalszej działalności podmiotu i jego rozwoju oraz oceny kadry kierowniczej. Dokonywana jest

²⁵ Tamże.

²⁶ Art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

także ocena wiarygodności firmy i solidarności płatniczej kontrahentów spółki²⁷.

Sprawozdanie finansowe, aby było sporządzone poprawnie wymaga bezbłędnego, rzetelnego, systematycznego i terminowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, zgodnie z regułami prawa bilansowego, kierowania się zasadami określonymi w regulacjach bilansowych przy opracowaniu sprawozdania finansowego. Prawidłowo sporządzone sprawozdanie wymaga także wiedzy fachowej i kwalifikacji oraz zdolności organizacyjnych osoby sporządzającej sprawozdanie, a także dodatkowego nakładu czasu pracy na czynności związane z jego opracowaniem²⁸.

Poprawnie sporządzone sprawozdanie finansowe powinno charakteryzować się następującymi cechami jakościowymi, które decydują o jego przydatności dla użytkowników; są to²⁹:

- zrozumiałość – informacje powinny być zrozumiałe i czytelne dla użytkowników;
- wiarygodność – dane zawarte w sprawozdaniu są prawidłowe, nie zawierają błędów i wiernie odzwierciedlają rzeczywistość;
- porównywalność – informacje są porównywalne w kolejnych okresach sprawozdawczych oraz według form ich prezentacji;
- kompletność – wszystkie informacje zawarte są w sprawozdaniu i żadne użyteczne dane nie zostały pominięte;
- terminowość – informacje przekazywane są na bieżąco.

Sprawozdanie finansowe sporządza się na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych lub na inny dzień. Dzień bilansowy jest momentem, na który jednostka przedstawia obraz swojej sytuacji majątkowej i finansowej oraz wynik finansowy zrealizowany do tego dnia. Obowiązkiem jednostki gospodarczej jest sporządzenie

²⁷ G. Kawecka-Siudak, *Prawa, obowiązki i zakres odpowiedzialności głównych księgowych*, Gdańsk 2004, s. 52.

²⁸ Tamże, s. 53.

²⁹ G. Kawecka-Siudak, *Prawa, obowiązki..., op. cit.*, s. 54–56.

sprawozdania finansowego najpóźniej trzy miesiące od dnia bilansowego.

Sprawozdanie finansowe składa się z trzech części³⁰:

- bilansu, czyli sprawozdania przedstawiającego informacje o dokonaniach jednostki o charakterze majątkowym i sytuacji finansowej;
- rachunku zysków i strat prezentującego informacje o dokonaniach jednostki w ujęciu memoriałowym;
- informacji dodatkowej zawierającej informacje liczbowe i opisowe, które mają zapewnić lepsze zrozumienie informacji prezentowanych w pozostałych częściach sprawozdania finansowego.

Sprawozdanie finansowe z działalności w roku obrotowym powinno obejmować informacje o ważniejszych obszarach działalności i sytuacji finansowej, ocenę uzyskiwanych efektów i stanu majątku, wskazanie na istotne zagrożenia i czynniki ryzyka, a w szczególności informacje o³¹:

- zdarzeniach, istotnie wpływających na działalność jednostki jakie nastąpiły w roku obrotowym, a także po jego zakończeniu do dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego;
- przewidywanym rozwoju jednostki, jego zagrożeniach oraz czynnikach ryzyka;
- ważniejszych osiągnięciach w dziedzinie badań i rozwoju;
- aktualnej i przewidywanej sytuacji finansowej.

Przyjmuje się, że sporządzone sprawozdanie finansowe powinno być: zrozumiałe, czyli czytelne dla użytkowników, użyteczne, czyli spełniające swoją funkcję polegającą na rzetelnym przedstawieniu określonych informacji, wiarygodne, czyli bezbłędne, porównywalne, czyli umożliwiające ocenę różnych sprawozdań

³⁰ E. Walińska, *Ustawa o rachunkowości...*, op. cit., s. 463–498.

³¹ J. Gierusz, *Zmiany w ustawie o rachunkowości 2001/2002*, Gdańsk 2001, s. 88.

w kolejnych okresach sprawozdawczych, kompletne, czyli niezawierające braków, terminowe, czyli sporządzone i przekazywane – w określonych przepisami – terminach³².

Artykuł 77 ust. 3 ustawy o rachunkowości określa odpowiedzialność za sporządzenie sprawozdań finansowych, które wskazuje „kto wbrew przepisom ustawy dopuszcza do niesporządzenia sprawozdania finansowego, sporządzenia go niezgodnie z przepisami ustawy lub zawarcia w tym sprawozdaniu nierzetelnych danych podlega grzywnie lub karze pozbawienia wolności do lat 2, albo obu tym karom łącznie”.

Przestępstwo dotyczące sporządzenia sprawozdań finansowych ma charakter przestępstwa materialnego. Podobnie jest w przypadku przestępstwa dotyczącego prowadzenia ksiąg rachunkowych oznacza to, że odpowiedzialność dopuszczającego do nieprawidłowości będzie miała miejsce tylko wówczas, gdy spowoduje fakt niesporządzenia sprawozdania finansowego, sporządzenia sprawozdania finansowego niezgodnie z przepisami ustawy, zawarcia w sprawozdaniu finansowym nierzetelnych danych.

Przestępstwem będzie także dopuszczenie do niepodpisania lub nieprawidłowego podpisania sprawozdania finansowego. Wymóg podpisania sprawozdania finansowego obejmuje przy tym konieczność podpisania sprawozdania oraz podania daty przez osobę, której powierzono prowadzenie ksiąg rachunkowych.

Odpowiedzialność za naruszenie obowiązków badania i ogłaszania sprawozdań finansowych

Obowiązek badania i ogłaszania sprawozdań finansowych dotyczy, przede wszystkim, jednostek kontynuujących działalność. Poza rocznymi skonsolidowanymi sprawozdaniami grup kapitałowych badaniu podlegają roczne sprawozdania finansowe³³:

- banków, zakładów ubezpieczeń i zakładów asekuracji;
- jednostek działających na podstawie przepisów o obrocie papierami wartościowymi i o funduszach inwestycyjnych,

³² Art. 4 ust. 1, art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

³³ Art. 64 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

także o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych;

- spółek akcyjnych poza tymi, które na dzień bilansowy są w organizacji;
- pozostałych jednostek, spełniających 2 z 3 warunków wymienionych w art. 64 ust. 1 pkt 4 ustawy o rachunkowości. Warunki te odnoszą się do wielkości zatrudnienia, sumy aktywów bilansu na koniec roku obrotowego, przychodów netto ze sprzedaży towarów i produktów oraz operacji finansowych za rok obrotowy.

Celem badania sprawozdania finansowego jest wyrażenie przez biegłego rewidenta pisemnej opinii wraz z raportem o tym, czy sprawozdanie finansowe jest prawidłowe oraz rzetelnie i jasno przedstawia sytuację majątkową i finansową jak też wynik finansowy badanej jednostki. Opinia powinna, w szczególności, stwierdzać czy badane sprawozdanie finansowe³⁴:

- zostało sporządzone na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg;
- zostało sporządzone zgodnie, z określonymi w ustawie, zasadami rachunkowości;
- jest zgodne, co do formy i treści, z obowiązującymi jednostkę przepisami prawa, statutem lub umową;
- przedstawia rzetelnie i jasno wszystkie istotne dla oceny jednostki informacje, a w odniesieniu do sprawozdania z działalności jednostki, czy informacje w nim zawarte obejmują istotne informacje o stanie majątkowym i sytuacji finansowej, w tym ocenę uzyskiwanych efektów oraz wskazanie czynników ryzyka i opis zagrożeń, oraz czy są zgodne z informacjami zawartymi w rocznym sprawozdaniu finansowym.

³⁴ G. Gołębiowski, A. Tłaczała, *Analiza ekonomiczno-finansowa w ujęciu praktycznym*, Warszawa 2005, s. 14–15.

Uzupełnieniem informacji zawartych w opinii jest raport. Zarówno raport jak również opinia powinny mieć taką samą datę i muszą być podpisane własnoręcznie przez kluczowego biegłego rewidenta przeprowadzającego badanie oraz przez biegłego rewidenta – właściciela, współnika lub członka zarządu reprezentującego podmiot uprawniony do badania.

Dokumentacja rewizyjna powinna być powiązana z opinią i raportem, a także z samym sprawozdaniem finansowym, aby istniała możliwość prześledzenia biegu sprawozdania finansowego³⁵.

Wyboru podmiotu uprawnionego do badania sprawozdania finansowego, do wykonania badania lub przeglądu sprawozdania finansowego dokonuje organ zatwierdzający sprawozdanie finansowe jednostki chyba że statut, umowa lub inne wiążące przepisy prawa stanowią inaczej. Natomiast zarząd jednostki nie może dokonać takiego wyboru.

Kierownik jednostki zawiera z podmiotem uprawnionym do badania sprawozdań finansowych umowę o badanie lub przegląd sprawozdania finansowego w terminie umożliwiającym jego udział w inwentaryzacji znaczących składników majątku. Koszty wykonania czynności rewizji finansowej ponosi jednostka³⁶.

Przepisy zobowiązują kierownika jednostki do udzielenia biegłemu rewidentowi wszystkich niezbędnych informacji zarówno o charakterze księgowym jak i innych informacji mających wpływ na system rachunkowości jednostki i jej sytuację majątkową i finansową. Biegły rewident jest także uprawniony do uzyskania dowodów i informacji związanych z przebiegiem badania od kontrahentów badanej jednostki, w tym także od banków i jej doradców prawnych za upoważnieniem kierownika badanej jednostki³⁷.

Prawo kontroli ksiąg rachunkowych przypada każdemu współnikowi spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Każdy współnik może w dowolnym czasie przeglądać księgi rachunkowe, sporządzać bilans na własne potrzeby lub żądać wyjaśnień od

³⁵ E. Walińska, *Ustawa o rachunkowości...*, *op. cit.*, s. 574–575.

³⁶ Art. 64 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

³⁷ Art. 64 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

zarządu. Tak szerokich informacji nie posiada akcjonariusz w spółce akcyjnej, który otrzymuje wyłącznie sprawozdanie z pisemnym sprawozdaniem zarządu, sprawozdanie rady nadzorczej i ewentualnie komisji rewizyjnej, jeżeli taka występuje oraz raport z badania sprawozdania finansowego³⁸.

Odpowiedzialność za naruszenie obowiązków badania i ogłaszania sprawozdań finansowych obejmuje³⁹:

- niepoddanie, wbrew przepisom ustawy, rocznego sprawozdania finansowego badaniu przez biegłego rewidenta;
- nieudzielanie, wbrew przepisom ustawy, informacji, wyjaśnień, oświadczeń biegłemu rewidentowi;
- udzielanie, wbrew przepisom ustawy, niezgodnych ze stanem faktycznym informacji, wyjaśnień, oświadczeń biegłemu rewidentowi;
- niedopuszczenie, wbrew przepisom ustawy, biegłego rewidenta do pełnienia obowiązków;
- nieskładanie, wbrew przepisom ustawy, rocznego sprawozdania finansowego do ogłoszenia;
- nieskładanie, wbrew przepisom ustawy, rocznego sprawozdania finansowego lub sprawozdawczości z działalności jednostki we właściwym rejestrze sądowym.

IV. Odpowiedzialność za przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji. Istota i cel inwentaryzacji

Inwentaryzacja to ogół różnorodnych czynności związanych z ustaleniem rzeczywistego stanu zasobów majątkowych danej jednostki, (czyli aktywów) oraz źródeł ich pochodzenia, (czyli pasywów) na oznaczony dzień, porównanie rzeczywistego stanu ze stanem księgowym w celu sprawdzenia czy występują między nimi różnice, rozliczenie i doprowadzenie stanu księgowego do stanu występującego w rzeczywistości.

³⁸ Art. 64 ust. 4 i 5 ww. ustawy.

³⁹ A. Helin, *Ustawa o rachunkowości...*, op. cit., s. 673–676.

W ujęciu szerokim – oznacza ogół czynności spisowych, weryfikacyjnych i rozliczeniowych majątku przedsiębiorstwa wykonywanych w celu ustalenia jego rzeczywistego stanu⁴⁰.

Pod słowem „inwentaryzacja” rozumie się⁴¹:

- ustalenie stanu faktycznego aktywów i pasywów za pomocą odpowiednich metod,
- udokumentowanie inwentaryzacji i jej wyników oraz wycena składników,
- obliczenie i wyjaśnienie różnic stwierdzonych między stanem faktycznym, a stanem księgowym,
- wyjaśnienie różnic z podaniem ich przyczyn,
- dostosowanie danych wynikających z ewidencji księgowej do zgodności z danymi rzeczywistymi,
- rozliczenie osób odpowiedzialnych z powierzonego imienia,
- ocena przydatności inwentaryzowanych składników oraz realność ich stanu księgowego,
- podjęcie decyzji w sprawie stwierdzonych różnic pomiędzy stanem faktycznym, a księgowym,
- rozliczenie różnic w księgach rachunkowych w celu doprowadzenia do zgodności,
- zapisów księgowych ze stanami rzeczywistymi.

Porównanie stanu rzeczywistego ze stanem ewidencjonowanym – aby ujęte w bilansie składniki oraz wynik finansowy odzwierciedlały rzeczywistą ich wartość – to główny cel inwentaryzacji.

Przedmiotem inwentaryzacji mogą być z jednej strony rzeczowe i pieniężne składniki aktywów trwałych i obrotowych, które jako policzalne i mierzalne podlegają prostym metodom kwanty-

⁴⁰ *Wybrane problemy dotyczące inwentaryzacji*, Biuletyn Informacyjny 2005, nr 35, s. 63–66.

⁴¹ A. Rozwadowska, *Prowadzenie inwentaryzacji składników majątkowych – poradnik dla ucznia*, Instytut Technologii Eksploatacji – Państwowy Instytut Badawczy, Radom 2005, s. 7.

fikacji. Z drugiej zaś strony przedmiotem inwentaryzacji mogą być aktywa i pasywa jednostki gospodarczej o charakterze ewidencyjno-finansowym, np.:⁴²

- aktywa finansowe,
- należności i roszczenia,
- zobowiązania handlowe, kredyty, pożyczki,
- kapitały i fundusze własne,
- rezerwy, depozyty w banku.

Składniki rzeczowo-pieniężne podlegają ustaleniom ich stanu ilościowego i wartościowego; najczęściej metodą spisu z natury lub metodą weryfikacji. Natomiast składniki bilansowe drugiego rodzaju są inwentaryzowane metodą weryfikacji lub metodą uzgadniania sald.

Prawidłowo przeprowadzona inwentaryzacja umożliwia realizację następujących zadań⁴³:

- ustalenie faktycznego stanu składników aktywów pasywów przedsiębiorstwa wykazywanych w bilansie, znajdujących się zarówno w jednostce jak i poza nią, stanowiących jej własność lub kontrolowanych przez nią z mocy innych tytułów prawnych (np. najem, dzierżawa, leasing);
- ustalenie faktycznego stanu składników aktywów i pasywów przedsiębiorstwa niewykazywanych w bilansie, lecz ujętych w ewidencji pozabilansowej (np. należności i zobowiązania warunkowe);
- ustalenie faktycznego stanu składników majątkowych niestanowiących własności danej jednostki i niekontrolowanych przez nią – powierzonych jej do sprzedaży, przechowywania, przetwarzania lub używania;
- ocenę przydatności składników aktywów pod kątem możliwych wygenerowania korzyści ekonomicznych z tytułu dalszego ich wykorzystywania;

⁴² Tamże, s. 6.

⁴³ T. Martyniuk, D. Małkowska, *Zaawansowana rachunkowość finansowa*, Warszawa 2010, s. 354.

- ocenę warunków przechowywania oraz zasad prowadzonej gospodarki odnośnie aktywów rzeczowych jednostki;
- ocenę jakości pracy osób odpowiedzialnych za powierzone im składniki aktywów przedsiębiorstwa;
- ocenę dokumentacji stosowanej w jednostce.

Celem inwentaryzacji – w jednostkach sektora finansów publicznych – jest ustalenie stanu środków majątkowych i odzwierciedlenie go w księgach rachunkowych jednostki za ten rok obrotowy, na który przypadał termin inwentaryzacji⁴⁴.

Obok czynność inwentaryzacyjnych istotnym elementem prawidłowej gospodarki finansowej – w jednostkach sektora finansów publicznych – jest sprawozdawczość finansowa i budżetowa. Wszystkie przepisy stoją na straży przejrzystości sytuacji finansowej i materialnej jednostek sektora finansów publicznych. Zasada jawności gospodarowania środkami publicznymi jest realizowana przez udostępnienie corocznych sprawozdań dotyczących finansów i działalności jednostek organizacyjnych należących do sektora finansów publicznych. Zatem naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazanie w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowych⁴⁵.

Inwentaryzacja to jedna z podstawowych dziedzin rachunkowości, obok prowadzenia ksiąg rachunkowych, wyceny aktywów i pasywów oraz sporządzenia sprawozdawczości finansowej, to też ogół czynności mających na celu ustalenie rzeczywistego stanu składników majątkowych znajdujących się w posiadaniu danej jednostki organizacyjnej, oraz ustalenie wartości stanu aktywów i pasywów określonymi metodami na określony dzień. Stan ten musi być udokumentowany i porównany za stanem wynikającym

⁴⁴ Orzeczenie GKO z dnia 15 marca 2007 r.

⁴⁵ Art. 34 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885).

z ksiąg rachunkowych, a powstałe ewentualne różnice powinny zostać wyjaśnione i rozliczone w ewidencji bilansowej tak, aby doprowadzić stan księgowy do stanu rzeczywistego.

Inwentaryzacja jest częścią składową rachunkowości, a jej istotną cechą jest weryfikacja prawidłowości i rzetelności danych ewidencji księgowej oraz okresowe ustalenie stanu rzeczywistego stanu aktywów i pasywów jednostki gospodarczej. Przeprowadzenie inwentaryzacji w określonych terminach i przy określonej częstotliwości jest także warunkiem uznania za prawidłowe i rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych, a w konsekwencji sporządzonego na ich podstawie rocznego sprawozdania finansowego.

Z inwentaryzacji nie można zrezygnować, jej przeprowadzanie w określonym czasie jest obowiązkiem spoczywającym na kierowniku każdej jednostki, także jednostki sektora finansów publicznych. Jest to tym trudniejsze, że całą procedurę przeprowadzania inwentaryzacji trzeba dostosować do szczególnych regulacji prawnych obowiązujących w tym sektorze oraz uwzględnić specyficzne grupy majątku, które w jednostkach zwykłego obrotu gospodarczego zazwyczaj nie występują.

Prawidłowo i rzetelnie przeprowadzona inwentaryzacja jest najbardziej wiarygodną formą kontroli majątku, pozwala ona bowiem ustalić stan faktyczny i porównać go z ewidencją oraz ustalić i wyjaśnić powstałe różnice. Inwentaryzacja pozwala również ocenić na ile jest przydatny jednostce posiadany majątek i jak realne są jej wierzytelności.

Odpowiedzialność kierownika jednostki za przygotowanie i przeprowadzenie inwentaryzacji

Właściwe przygotowanie inwentaryzacji wpływa na prawidłowość jej przeprowadzenia. Zgodnie z ustawą, za prawidłowe przeprowadzenie inwentaryzacji odpowiedzialność ponosi kierownik jednostki⁴⁶. Nie może on obowiązku związanego ze spisem z natury składników majątku scedować na żadną inną osobę.

⁴⁶ Art. 4 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

Praktycznie spis przeprowadzać mogą inne osoby, w tym firmy zajmujące się tym usługowo, jednak odpowiedzialność za spis ponosi tylko kierownik jednostki.

Kierownik jednostki może powierzyć przeprowadzenie inwentaryzacji w drodze potwierdzenia sald i w drodze weryfikacji innej osobie za jej zgodą – wówczas ponosi odpowiedzialność za prawidłowy przebieg tych czynności wraz z tą osobą. Przyjęcie odpowiedzialności przez inną osobę powinno być stwierdzone w formie pisemnej. W przypadku gdy kierownikiem jednostki jest organ wieloosobowy, a nie została wskazana osoba odpowiedzialna, odpowiedzialność ponoszą wszyscy członkowie tego organu⁴⁷.

W zakresie inwentaryzacji kierownik jednostki powinien:

- 1) wydać przepisy wewnętrzne regulujące tryb i zasady przeprowadzania, rozliczania i dokumentowania inwentaryzacji (instrukcje inwentaryzacyjne, kasowe, magazynowe, obiegu i kontroli dokumentów księgowych);
- 2) zarządzić przeprowadzenie inwentaryzacji (określić składniki majątkowe podlegające inwentaryzacji, metody inwentaryzacji, ustalić harmonogramy prac inwentaryzacyjnych i wyznaczyć skład komisji inwentaryzacyjnej);
- 3) na bieżąco podejmować decyzje niezbędne do prawidłowej organizacji prac inwentaryzacyjnych (np. unieważnić wyniki spisów z natury i zarządzić ich ponowne przeprowadzenie, zarządzić przeprowadzenie spisów uzupełniających, zmienić skład komisji inwentaryzacyjnej, w uzasadnionych przypadkach zmienić terminy zakończenia poszczególnych etapów prac inwentaryzacyjnych);
- 4) zatwierdzić dokumentację inwentaryzacyjną oraz wnioski komisji inwentaryzacyjnej odnośnie do rozliczenia różnic inwentaryzacyjnych.

Za przygotowanie i przeprowadzenie spisu z natury wyłączną odpowiedzialność ponosi kierownik jednostki⁴⁸. Spisem powinny zająć się osoby odpowiednio przeszkolone i mające świadomość celu przeprowadzanego spisu z natury, a więc przed rozpoczę-

⁴⁷ Art. 4 ust. 5 stawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

⁴⁸ Art. 4 ust. 5 ww. ustawy.

ciem spisu takie szkolenie należy zapewnić członkom zespołu spisowego.

Spis z natury dokonywany jest w obecności osoby materialnie odpowiedzialnej za spisywane składniki. Kierownik jednostki powinien określić, jakie procedury związane z organizacją i sposobem przygotowania (a następnie przeprowadzenia) spisu z natury mają być przestrzegane w jednostce. Procedury te można uprościć, jednak cel inwentaryzacji, tj. rzetelne wykazanie w księgach i sprawozdaniu finansowym składników majątku jednostki, musi być osiągnięty. Komisja inwentaryzacyjna powinna natomiast składać się z osób kompetentnych, ale też bezstronnych i obiektywnych.

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie inwentaryzacji

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie⁴⁹ w sposób niezgodny z ustawą o rachunkowości. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest uchybienie się obowiązkom w zakresie inwentaryzacji jedynie wynikającym z ustawy o rachunkowości. Zarzut z art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie obejmuje naruszenia innych przepisów określających zasady i tryb przeprowadzenia inwentaryzacji.

Naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵⁰ występuje w przypadkach: 1) zaniechania przeprowadzenia inwentaryzacji z wymaganą częstotliwością, bądź w wymaganym terminie czy to na skutek nie zarządzenia jej przeprowadzenia przez kierownika jednostki, czy to w wyniku niewykonania prawidłowo wydanego zarządzenia przez pracowników zobowiązanych do wykonania poszczególnych czynności w ramach inwentaryzacji; 2) przepro-

⁴⁹ Art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 168).

⁵⁰ Powyższa ustawa.

wadzenia inwentaryzacji w sposób niezgodny ze stanem rzeczywistym; 3) przeprowadzenia inwentaryzacji danego rodzaju składnika majątkowego inną metodą niż wskazana w ustawie o rachunkowości; 4) zaniechania rozliczenia inwentaryzacji, bądź też rozliczenia inwentaryzacji niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości; 5) niewykonania innych obowiązków w zakresie inwentaryzacji wynikających z przepisów ustawy o rachunkowości.

Wszelkie odstępstwa od warunków inwentaryzowania wynikających z ustawy o rachunkowości, a więc zarówno niepodjęcie inwentaryzacji, jak i niepełne jej przeprowadzenie, czy też przeprowadzenie jej w taki sposób, że nie zostanie odzwierciedlony stan rzeczywisty wszystkich składników majątkowych danej jednostki, musi skutkować odpowiedzialnością sprawcy⁵¹.

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych i pozostałych środków trwałych⁵². Odpowiedzialność za to naruszenie ponosi kierownik jednostki, do którego należało zarządzenie przeprowadzenia tej inwentaryzacji, a w przypadku środków trwałych znajdujących się na terenie niestrzeżonym na koniec każdego roku obrotowego, natomiast w przypadku środków trwałych na terenie strzeżonym termin inwentaryzacji musi być zachowany w przypadku przeprowadzenia jej raz w ciągu 4 lat⁵³. Usprawiedliwieniem w takiej sytuacji nie może być niezajomość prawa ani „przeoczenie” obowiązujących terminów inwentaryzacji.

Zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji polega na niewydaniu przez kierownika jednostki, pomimo ustawowego obowiązku, zarządzenia o jej przeprowadzeniu. Natomiast przeprowadzeniem inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami

⁵¹ Orzeczenie GKO DF/GKO/Odw.-84/111/2005/733 z dnia 6 marca 2006 r.

⁵² Orzeczenie GKO DF/GKO-4900-65/82/06/1980 z dnia 20 listopada 2006 r.

⁵³ Art. ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

ustawy o rachunkowości⁵⁴ będzie m.in. przeprowadzenie inwentaryzacji z uchybieniem ustawowym terminom przewidzianym w art. 26 ustawy o rachunkowości.

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych⁵⁵ jest przeprowadzenie inwentaryzacji niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości polegające np. na zinwentaryzowaniu środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, metodą spisu z natury – zamiast metodą porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji realnej wartości tych składników⁵⁶.

Przeprowadzenie inwentaryzacji nieruchomości w drodze porównania zestawień wartości i powierzchni gruntów z danymi zawartymi w księgach rachunkowych jest niezgodne z przepisami ustawy⁵⁷, wymagającego przeprowadzenia na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzacji gruntów w drodze porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji realnej wartości tych składników, i w związku z tym stanowi to naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁵⁸. Ponieważ celem inwentaryzacji, w tym przypadku, jest ustalenie faktycznej struktury majątku, źródeł jego pochodzenia oraz jego realnej wartości, zdaniem komisji odpowiednimi dokumentami źródłowymi w przypadku inwentaryzacji gruntów są dokumenty potwierdzające ich istnienie i ustalające tytuł prawny do nich, takie jak: umowy notarialne czy wyciągi z ksiąg wieczystych, a nie dokumenty księgowe – zestawienia, sporządzane przez pracowników jednostki.

Natomiast dyscyplinę finansów publicznych narusza czyn polegający na przeprowadzeniu inwentaryzacji należności i zobowiązań wykazanych na kontach 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” i 226 „Długoterminowe należności budżeto-

⁵⁴ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

⁵⁵ Dotyczy tylko jednostek sektora finansów publicznych.

⁵⁶ Orzeczenie GKO DF/GKO/4900/30/28/08/1264 z dnia 23 czerwca 2008 r.

⁵⁷ Art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

⁵⁸ Orzeczenie GKO DF/GKO-4900-64/68/07/2818 z dnia 29 listopada 2007 r.

we” w sposób nierzetelny i niezgodny⁵⁹ przez nieujawnienie rzeczywistego stanu rozrachunków na tych kontach, wynikającego z dokumentów źródłowych.

Naruszenie to polega na tym, że weryfikacja stanów należności i zobowiązań figurujących na ww. kontach według stanu na dzień 31 grudnia powinna zostać przeprowadzona w drodze porównania z dokumentami źródłowymi – w wyniku tego powinny zostać wykazane różnice pomiędzy saldami tych kont, a dokumentami źródłowymi, wynikające z występowania na tych kontach należności nieistniejących, istniejących, ale przypisanych w niewłaściwych kwotach, oraz przedawnionych⁶⁰.

Wszelkie odstępstwa od „warunków inwentaryzowania wynikających z ustawy o rachunkowości, a więc zarówno niepodjęcie inwentaryzacji, jak i niepełne jej przeprowadzenie, czy też przeprowadzenie jej w taki sposób, że nie zostanie odzwierciedlony stan rzeczywisty wszystkich składników majątkowych danej jednostki, musi skutkować odpowiedzialnością sprawcy”⁶¹.

Za zaniechanie rozliczenia inwentaryzacji, bądź też rozliczenie inwentaryzacji niezgodne z przepisami odpowiedzialność ponosi kierownik jednostki

Przez rozliczenie inwentaryzacji rozumieć należy czynności obejmujące przekazanie dokumentacji ze spisu inwentaryzacyjnego do komórki rozliczeniowej, sporządzenie dokumentacji, wycenę ujawnionych składników majątkowych, sporządzenie końcowego wyliczenia, ustalenie różnic inwentaryzacyjnych i wyjaśnienie ich przyczyn, przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego oraz sporządzenie protokołu z inwentaryzacji, stosownych wniosków i decyzji.

Rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości oznacza m.in. rozliczenie jej w sposób nieodpowiadający istniejącym faktom. Wyniki inwentaryzacji mu-

⁵⁹ Art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

⁶⁰ Orzeczenie GKO DF/GKO/4900/51/50/08/1994 z dnia 19 stycznia 2009 r.

⁶¹ Orzeczenie GKO DF/GKO/Odw.-29/45-46/2003, LEX nr 81706 z dnia 6 października 2003 r.

szą znaleźć odbicie w postaci zapisu w księdze rachunkowej na podstawie rzetelnych tj. zgodnych z rzeczywistym przebiegiem operacji – dowodów księgowych⁶².

Niedokonanie rozliczenia inwentaryzacji stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶³. Odpowiedzialność w tym zakresie ponosi kierownik jednostki, którego nie usprawiedliwia ani fakt nieznajomości prawa w tym zakresie, ani powierzenie głównej księgowej prowadzenia gospodarki finansowej jednostki przy jednoczesnym całkowitym zaniechaniu sprawowania nadzoru nad jej działaniami.

Do innych naruszeń przepisów w zakresie przeprowadzania inwentaryzacji, mogących skutkować odpowiedzialnością z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w świetle orzecznictwa Głównej Komisji Orzekającej zalicza się, np.: niepoinformowanie o wynikach spisu z natury właścicieli środków trwałych użytkowanych przez jednostkę na podstawie umowy użyczenia⁶⁴.

Wszelkie odstępstwa od „warunków inwentaryzowania wynikających z ustawy o rachunkowości, a więc zarówno niepodjęcie inwentaryzacji, jak i niepełne jej przeprowadzenie, czy też przeprowadzenie jej w taki sposób, że nie zostanie odzwierciedlony stan rzeczywisty wszystkich składników majątkowych danej jednostki, musi skutkować odpowiedzialnością sprawcy”⁶⁵.

Odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w zakresie inwentaryzacji, polega na nieprzeprowadzeniu inwentaryzacji lub przeprowadzeniu jej niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości istotną kwestią w tym przypadku jest to, kto za to naruszenie odpowiada. Zgodnie z postanowieniami art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości – za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości odpowiada kierownik jednostki również wtedy, gdy określone obowiązki zostaną po-

⁶² Art. 20 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

⁶³ Orzeczeniu GKO DF/GKO-4900-65/82/06/1980 z dnia 20 listopada 2006 r.

⁶⁴ Orzeczenie GKO DF/GKO/4900/30/28/08/1264 z dnia 23 czerwca 2008 r.

⁶⁵ Orzeczenie GKO DF/GKO/Odw.-29/45-46/2003, LEX nr 81706 z dnia 6 października 2003 r.

wierzone innej osobie za jej zgodą. Nie może zwolnić się z odpowiedzialności z tego tytułu wskazując, że za finansową stronę działalności jednostki odpowiada główny księgowy – któremu zostały powierzone obowiązki w tym zakresie, podczas gdy sam kierownik jednostki skupił się wyłącznie na jej działalności merytorycznej.

Taka argumentacja świadczy jedynie o niezachowaniu należytej staranności, która jest wymagana od osób zajmujących kierownicze stanowiska w jednostkach sektora finansów publicznych – które to w pierwszej kolejności zobowiązane są do przestrzegania przepisów prawa regulujących funkcjonowanie jednostki i w związku z tym ponoszą konsekwencje działań niezgodnych z prawem, jak też zaniechania działań, do których prawo ich zobowiązuje.

Zgodnie z orzecznictwem Głównej Komisji Orzekającej, kierownik jednostki odpowiada zawsze nawet wtedy, gdy powierzy określone obowiązki pracownikom jednostki na piśmie⁶⁶ wynika to z ustawy o rachunkowości, według której kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości – z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury – zostaną powierzone innej osobie za jej zgodą.

Odnosząc się do zarzutu nieprzeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych, Główna Komisja Orzekająca podkreśla fakt, że każdy kierownik jednostki powinien mieć nie tylko wiedzę o merytorycznych działaniach jednostki, ale także w jednakowym stopniu powinien wykazać się wiedzą organizacyjną. Obowiązkiem kierownika jest ustalenie terminów, w jakich przeprowadza się inwentaryzacje⁶⁷.

Reasumując można stwierdzić, że wadliwie przeprowadzona inwentaryzacja może prowadzić do zakwestionowania realności

⁶⁶ Art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

⁶⁷ Orzeczenie GKO DF/GKO-4900-92/112/06/3214 z dnia 19 marca 2007 r.

zaprezentowanych w bilansie aktywów, a tym samym rzetelności i zgodności sprawozdania finansowego z wymogami rachunkowości oraz nieuznania przez organa skarbowe stwierdzonego niedoboru jako kosztu uzyskania przychodu⁶⁸.

V. Zakończenie

Kwestię odpowiedzialności za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości reguluje art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości. Zgodnie z jego treścią to kierownik jednostki (tj. osoba lub organ wieloosobowy – zarząd) ponosi odpowiedzialność za wykonywanie ustawowych obowiązków w zakresie rachunkowości. W przypadku gdy kierownik jednostki powierza obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości innej osobie za jej zgodą, nie jest zwolniony od odpowiedzialności z tytułu nadzoru.

Kierownik jednostki nie może scedować odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury na inną osobę. Zapis ten jest logiczną konsekwencją okoliczności, że spis z natury nie jest władny zarządzić na własną rękę żaden pracownik jednostki, w tym również główny księgowy. W każdym przypadku jest to decyzja kierownika jednostki.

Ustawa o rachunkowości stanowi, że kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą⁴. Niezależnie od tak ogólnego sformułowania odpowiedzialności, ustawa szczegółowo wymienia zadania, za które odpowiedzialny jest kierownik jednostki. W szczególności dotyczy to opracowania i przyjęcia oraz realizacji zasad (polityki) rachunkowości.

W jednostkach sektora finansów publicznych stosuje się przyjęte zasady rachunkowości, a zdarzenia (w tym operacje gospodarcze) ujmuje się w księgach rachunkowych. Dodatkowo ustawa o rachunkowości nakłada na kierownika jednostki, rozumianego jako członka organów jednostki, także członków rady nadzorczej

⁶⁸ J. Krynicki, J. Trzemżański, *Jak uniknąć typowych błędów bilansowych i podatkowych*, Gdańsk 2002, s. 24–26.

lub innych organów zarządzających obowiązek zapewnienia, że sprawozdanie finansowe oraz sprawozdanie z działalności spełniają wymagania przewidziane w ustawie o rachunkowości.

Reasumując, od kierownika jednostki wymaga się obszernej wiedzy z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości oraz umiejętności organizacyjnych. Dlatego też jego pozycja zawodowa jest wysoka, a za wykonywane zadania ponosi dużą odpowiedzialność, która jest wyrażona nawet pozbawieniem wolności.

ABSTRACT

Liability of a unit's manager for observance of provisions in the scope of accountancy

Performance of every unit in economy, both representing a private sector and a public sector is based on an accountancy system.

Accountancy in both sectors: in a larger (a private sector) or smaller (public sector) quantity occurs as financial accountancy and managerial accountancy.

A particular role and at the same time liability was attributed to a manager of a unit, who is liable among others for observance of provisions in the scope of accountancy and financial accounts. Under art. 3 sec. 1 of act of 29 September 1994 on accountancy (Dz. U. from 2013, item 330 with later revisions), a unit's manager is a board member or of another managing organ. In case of a multi-personal organ these are members of this organ, with exclusion of plenipotentiaries appointed by the unit.

The unit's manager is liable among others in the scope of supervision over accountancy carried out in the subject, also in a situation when keeping accounting ledgers was entrusted to another person.

The aim of this article is analysis of areas of liability in the scope of accountancy for which the unit's manager is liable with particular taking into consideration stock-taking.

DAWID SZEŚCIŁO

Współzarządzanie (zarządzanie partycypacyjne). Teoria i praktyka

I. Wprowadzenie. Hegemonia nowego zarządzania publicznego i jej koniec

Przemiany społeczne i gospodarcze ostatnich dziesięcioleci, związane głównie z takimi zjawiskami jak globalizacja, rewolucja informacyjna czy ekspansja rynku postawiły przed państwem i administracją bodaj największe w historii wyzwania. Głównym dylematem, któremu musi stawić czoła współczesne państwo, wydaje się podołanie wzajemnie wykluczającym się żądaniom artykułowanym przez obywateli – z jednej strony oczekują oni administracji tańszej i działającej w sposób mniej „inwazyjny”; z drugiej – potrzebują ekspansji i opieki administracji w nowych dziedzinach, szczególnie tam gdzie ujawniają się tzw. niedoskonałości rynku (*market failures*). Obywatele oczekują zatem od administracji, że nie będzie ona ograniczona do roli „stróża nocnego” odpowiedzialnego wyłącznie za funkcje policyjne¹, ale zajmie się również organizowaniem życia zbiorowego, zaspokajaniem potrzeb „socjalno-bytowych” obywateli², sterowaniem rozwojem.

¹ Policja administracyjna według klasycznej pracy W. Kawki jest działalnością państwa nastawioną na realizację trzech celów: bezpieczeństwa publicznego, spokoju publicznego i porządku publicznego; W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, *passim*.

² Określenie potrzeb „socjalno-bytowych” i „oświatowo-kulturalnych” pochodzi od T. Kuty [w:] T. Kuta, *Zaspokojenie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli* [w:] T. Rabska (red.), *System Prawa Administracyjnego*, tom II, Ossolineum 1978, s. 110–196.

Jednocześnie wymagają, by ten coraz szerszy wachlarz zadań był realizowany coraz sprawniej, wydajniej i taniej, tj. przy zachowaniu dotychczasowej skali obciążeń wobec obywateli bądź wręcz – ich redukcji.

Szeroko rozumiane nauki administracyjne stanęły przed koniecznością poszukiwania naukowo podbudowanego rozwiązania tej kwadratury koła. Liderami w debacie toczącej się w światowej literaturze administracyjnej byli i pozostają przedstawiciele nauk ekonomicznych, socjologii, politologii oraz teorii organizacji i zarządzania. Mierzą się oni z dwoma zasadniczymi dylematami. Po pierwsze, ile państwa? Jak rozległy powinien być zakres zadań publicznych biorąc pod uwagi oczekiwania obywateli i możliwości samych państw? W tej kwestii poruszamy się pomiędzy dwoma biegunami – „państwem minimalnym” chroniącym wyłącznie wąsko rozumiane bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne oraz „państwem dobrobytu” zapewniającym obywatelowi bezpieczeństwo socjalne za cenę rozmaitych ograniczeń jego wolności i wysokiego poziomu redystrybucji dochodów. W tle tego sporu nieuchronnie pojawia się pytanie: ile bezpieczeństwa, a ile wolności dla jednostki?

Drugi dylemat brzmi: jakie państwo? Jak powinien być zorganizowany system wykonywania zadań publicznych, aby zapewnić jego najwyższą efektywność, a ponadto według jakich reguł i wzorców należy zarządzać instytucjami publicznymi? W tym obszarze główna oś sporu biegnie wokół pytania, czy administracja publiczna to na tyle odrębny system instytucjonalny, że wymaga swoistych, autonomicznych reguł zarządzania (na przykład, że niekiedy trzeba składać ofiarę z efektywności na rzecz demokracji). Z takim podejściem konkuruje pogląd kwestionujący różnice między administracją publiczną a organizacjami prywatnymi i postulujący poddanie administracji publicznej regułom zarządzania wypracowanym głównie w biznesie.

W rezultacie tych rozważań wykształciły się rozmaite koncepcje teoretyczne, które miały oferować model funkcjonowania administracji dostosowany do wyzwań przed nią stojących. Zdecy-

dowanie najszersze odzwierciedlenie w praktyce znalazła doktryna nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*, NPM). Jest to wywodząca się z anglosaskiego nurtu ekonomii neoliberalnej (neoklasycznej) koncepcja zakładająca przede wszystkim ograniczanie roli państwa, szeroki udział prywatnych podmiotów w wykonywaniu zadań publicznych (kontraktowanie, zlecenie wykonywania zadań publicznych) oraz menedżeryzację administracji (zarządzanie według metod zaczerpniętych z sektora prywatnego)³.

Nowe zarządzanie publiczne wywarło przemożny wpływ na krajobraz administracji w wielu państwach nie tylko dzięki spójności tej koncepcji z dominującą w ostatnich dziesięcioleciach XX wieku modą na gloryfikowanie rynku i rynkowych rozwiązań w niemal każdej dziedzinie polityki państwa. Sukces NPM był również pochodną dużego wsparcia instytucji międzynarodowych (Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy)⁴ oraz bardzo prostych i komunikatywnych haseł (sloganów) sztandarowych dla tej koncepcji. Jednym z najpopularniejszych było hasło, że administracja powinna „wiosłować, a nie sterować”, tj. w jak najmniejszym stopniu zajmować się bezpośrednim wykonywaniem zadań publicznych, a raczej skupić się na kształtowaniu polityk publicznych, długookresowym planowaniu i zarządzaniu strategicznym. Innym sztandarowym sloganem była budowa administracji przedsiębiorczej, tj. takiej która raczej zarabia pieniądze niż je wydaje⁵.

³ Szerzej na temat programu nowego zarządzania publicznego zob. np. K. McLaughlin, S. P. Osborne, E. Ferlie (red.), *New Public Management. Current trends and future prospects*, London 2002; D. Kettl, *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Government*, Washington D.C. 2000; C. Hood, *A public management for all seasons?*, „Public Administration” 1991, nr 1; L. Ashburner, E. Ferlie, L. Fitzgerald, A. Pettigrew, *The New Public Management in Action*, Oxford 1996.

⁴ W. Drechsler, *The Rise and Demise of the New Public Management*, „Post-autistic Economics Review” 2005, nr 33.

⁵ Hasła te wprowadzili do debaty na temat NPM D. Osborne, T. Gaebler, *Re-inventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public*

Prosta i wyrazista wizja administracji publicznej, jaką oferowało nowe zarządzanie publiczne obarczona jednak była wieloma błędami, które ostatecznie przyczyniły się do jej krytyki i odrzucenia, przynajmniej w naukowym dyskursie na temat zarządzania publicznego. Przede wszystkim, nieuzasadnioną gloryfikację mechanizmu rynkowego jako optymalnego modelu regulacji działania zarówno sektora prywatnego, jak i publicznego. Bazując na dorobku nauk ekonomicznych punktowano liczne wady i niesprawności rynku, np. brak pełnej i nieskrępowanej konkurencji czy praktyczną niezdolność rynku do zapewnienia pełnej realizacji potrzeb klientów⁶. Wskazywano też na brak praktycznego potwierdzenia skuteczności dogmatów NPM⁷. W efekcie, jak podsumował W. Drechsler: „W 1995 r. było jeszcze wciąż możliwe, by wierzyć w skuteczność NPM, pomimo że zaczęły się pojawiać pierwsze znaczące głosy krytyczne. W 2000 r. NPM znalazło się w defensywie w obliczu empirycznych dowodów przeciwko tej idei. Około 2005 r. nie sposób już traktować NPM jako żywej, aktualnej koncepcji”⁸.

II. Współzarządzanie. Główne założenia

Niewątpliwym atutem *New Public Management* było jego relatywna spójność teoretyczna i ideologiczna wyrazistość. Tego samego nie da się powiedzieć o nurcie, który budzi największe zainteresowanie badaczy administracji publicznej po okresie dominacji nowego zarządzania publicznego. Rozbieżności w jego precyzyjnym zdefiniowaniu sięgają już samej nazwy tego kierunku.

Sector, Reading 1992 (polskie wydanie: *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika administrację publiczną*, tłum. A. Jankowski, Poznań 2005).

⁶ Szerzej zob. H. Klages, E. Löffler, *New public management in Germany: the implementation process of the New Steering Model*, „International Review of Administrative Sciences” 1998, nr 1, s. 42–43.

⁷ Na brak szczegółowych analiz reform opartych na NPM i potwierdzających ich sukces zwracają uwagę: T. Christensen, P. Laegreid, *New Public Management. The effects of contractualism and devolution on political control*, „Public Management Review” 2001, nr 1, s. 74.

⁸ W. Drechsler, *The Rise and Demise of the New Public Management...*

W literaturze pojawiają się określenia *governance*⁹, *New Public Governance*¹⁰, *collaborative governance*¹¹. Na użytek niniejszego opracowania stosować będę tłumaczenie tych terminów jako „współzarządzanie”. W mojej ocenie trafnie oddaje ono istotę tego podejścia, w związku z czym będzie stosowane w dalszych rozważaniach, zamiennie z pojęciem „zarządzania partycypacyjnego”.

Podstawowym źródłem koncepcji współzarządzania jest dostrzeżenie niestabilnej, zmiennej i niejednolitej natury zarządzania publicznego w XXI wieku¹². Najważniejszym wnioskiem płynącym z tej obserwacji jest przekonanie, że współczesne państwo (administracja publiczna) jest tylko jednym z wielu aktorów w sieci podmiotów, które współkształtują rzeczywistość społeczną, gospodarczą i polityczną. W klasycznym modelu zarządzania publicznego opartym na weberowskiej koncepcji biurokracji administracja odseparowana od obywateli, stojąca wyraźnie ponad nimi, władczo, przy użyciu nakazów i zakazów kształtowała ich zachowania. W myśl koncepcji nowego zarządzania publicznego, koncentrowała się na efektywnym zaspokajaniu ich potrzeb jako klientów administracji, w oparciu o mechanizmy rynkowe. Współzarządzanie zakłada tymczasem:

- tworzenie sieci współdziałania administracji publicznej z obywatelami opartego na realnym partnerstwie. Jak wskazują B. Guy Peters i J. Pierre, w ramach takich sieci „mieszają się zasoby sektora prywatnego i publicznego. W efekcie tworzą się różne formy partnerstwa, przynoszące korzyści obu stronom. Przykładowo, dzięki formule partnerstwa administracja może być działać w sposób mniej

⁹ Tak B. Guy Peters, Jon Pierre, *Governance without government? Rethinking public administration*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 1998, nr 2, s. 227–243.

¹⁰ Tak S. P. Osborne, *The New Public Governance?*, „Public Management Review” 2006, nr 3, s. 377–387; tegoż (red.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Oxford 2009.

¹¹ Tak C. Ansell, A. Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice*, „Journal of Public Administration Research and Theory” 2008, nr 4, s. 543–571.

¹² S. P. Osborne, *The New Public Governance?...*, s. 382.

skrępowany różnymi wymogami prawnymi niż gdyby działała samodzielnie. Z kolei podmiotom prywatnym partnerstwo umożliwia np. zdobycie finansowania na realizację projektów, których nie byłyby w stanie samodzielnie udźwignąć¹³. „Administracja traci rolę nadrzędnego regulatora stosunków społecznych przechodząc na pozycję koordynatora wysiłków wielu podmiotów czy mediatora w relacjach między nimi¹⁴. Jak to ujmuje J. Herbst: „(...) w koncepcji tej instytucje administracji uznawane są za element szeroko pojmowanego społeczeństwa obywatelskiego, połączony z innymi segmentami tegoż społeczeństwa (grupami interesów, organizacjami społecznymi, jednostkami) gęstymi sieciami współzależności i stale podtrzymywanych interakcji¹⁵”.

- zmianę postrzegania roli obywatela – od konsumenta do interesariusza wchodzącego z administracją w dialog na temat kierunków jej działania¹⁶. Pojęcie interesariuszy nie jest jednorodne i obejmuje wiele form reprezentacji interesów i potrzeb obywateli, w tym sformalizowane i niesformalizowane wspólnoty, organizacje typu non profit, przedsiębiorcy, media, instytucje publiczne różnych szczebli (również organizacje międzynarodowe), politycy, wreszcie indywidualni obywatele¹⁷.
- bezpośrednie zaangażowanie obywateli (interesariuszy) w proces wykonywania zadań administracji publicznej.

¹³ B. Guy Peters, Jon Pierre, *Governance without government?...*, s. 230.

¹⁴ E. H. Klijn, J. F. M. Koppenjan, *Public management and policy networks; foundations of a network approach to governance*, „Public Management” 2000, nr 2, s. 136.

¹⁵ J. Herbst, *O kategorii „responsywności” władzy i o pewnym warunku responsywności władzy w Polsce*, „Zarządzanie Publiczne” 2008, nr 4, s. 97.

¹⁶ H. Izdebski, *Kierunki rozwoju zarządzania publicznego w Europie* [w:] H. Izdebski, H. Machińska (red.), *W poszukiwaniu dobrej administracji*, Warszawa 2007, s. 20.

¹⁷ E. Löffler, *Networking with external stakeholders* [w:] E. Löffler, T. Bovaird (red.), *Public Management and Governance*, London 2005, s. 170.

Istotą współzarządzania jest bowiem – według C. Ansell i A. Gash – formuła zarządzania, w której instytucja publiczna bezpośrednio angażuje podmioty sektora prywatnego (interesariuszy) we proces wspólnego decydowania. Proces ten jest sformalizowany i polega na prowadzeniu debaty zorientowanej na osiągnięcie konsensusu. Przedmiotem współdecydowania jest sformułowanie polityki publicznej, sposobów jej implementacji, lub określenie zasad wdrażania określonych programów publicznych czy rozporządzania zasobami. Powyższa definicja wskazuje sześć podstawowych kryteriów współzarządzania: „(1) proces jest inicjowany przez instytucję publiczną; (2) uczestniczą w nim podmioty spoza sektora publicznego; (3) udział partnerów prywatnych nie może ograniczać się wyłącznie do zasięgnięcia ich opinii w danej sprawie, ale polega na ich włączeniu w proces decyzyjny; (4) forum współzarządzania działa w oparciu o sformalizowane reguły; (5) uczestnicy procesu starają się podejmować decyzje w drodze konsensusu (nawet jeśli w praktyce nie zawsze jest on możliwy); (6) cała współpraca koncentruje się w dwóch obszarach: polityki publicznej i zarządzania publicznego”¹⁸.

Sformułowaniu powyższych postulatów z pewnością wiele brakuje do jednoznaczności i wyrazistości, jaką prezentowali teoretycy nowego zarządzania publicznego. Oddaje to istotę zarządzania partycypacyjnego jako zjawiska dokonującego się w sferze „miękkiego” zarządzania publicznego, koncentrującego się na badaniu nieformalnych (a przynajmniej – nie tylko formalnych) powiązań i instrumentów współdziałania między aktorami zarządzania publicznego i interesariuszami występującymi w tym procesie. Jako esencjonalny postulat współzarządzania postrzegać można w związku z tym zerwanie z wyraźną separacją między administracją a szeroko rozumianymi adresatami jej działań oraz

¹⁸ C. Ansell, A. Gash, *Collaborative Governance in Theory and Practice...*, s. 544–545.

inkluzywne nastawienie administracji – gotowość do włączania na zasadach partnerskich w pełny proces zarządzania publicznego podmiotów zewnętrznych (współzarządzanie, współprodukcja usług publicznych).

Zarządzanie partycypacyjne to koncepcja wyrosła z popularnych nurtów w naukach społecznych – socjologii organizacji i teorii sieci¹⁹. Jest ona jednocześnie odzwierciedleniem dwóch szerszych tendencji cywilizacyjnych, czy polityczno-społecznych – koncepcji demokracji liberalnej oraz idei „otwartego rządu” akcentującej potrzebę transparentnych i partnerskich relacji administracji z obywatelami²⁰. Można też w niej odnaleźć wpływy koncepcji demokracji deliberatywnej kładącej nacisk na podejmowanie decyzji publicznych w warunkach merytorycznej (opartej na argumentach) debaty otwartej dla wszystkich zainteresowanych²¹.

III. Współzarządzanie. Korzyści i ograniczenia

Hasło bezpośredniego angażowania obywateli w tworzenie i realizację polityk publicznych nie jest w koncepcji współzarządzania celem samym w sobie. Jego realizacja ma przynieść określone korzyści zarówno z punktu widzenia administracji, jak i obywateli. Po pierwsze, przyjmuje się, że bardziej demokratyczny (partycypacyjny) model administracji sprzyja jej efektywności, ponieważ decyzje podejmowane z szerokim i bezpośrednim udziałem obywateli będą przez nich bardziej aprobowane i co za tym idzie chętniej przez nich realizowane czy respektowane²².

¹⁹ S. P. Osborne, *The New Public Governance?...*, s. 383.

²⁰ H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1, s. 17.

²¹ S. R. Osmani, *Participatory Governance For Efficiency And Equity: An Overview Of Issues And Evidence, Paper for 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust through Civic Engagement*, New York 2007, s. 28.

²² Q. Brugué and R. Gallego, *A Democratic Public Administration? Developments in public participation and innovations in community governance*, „Public Management Review” 2003, nr 3, s. 434.

Po drugie, w niektórych kwestiach aktywny udział samych interesariuszy jest wręcz *conditio sine qua non* powodzenia danej polityki czy projektu. Koronnym przykładem jest służba zdrowia, gdzie współpraca z pacjentami, a także angażowanie ich w profilaktykę pozwala na osiąganie lepszych rezultatów, gdy chodzi o poziom zdrowia publicznego, co jest podstawowym celem polityki państwa w tej dziedzinie²³.

Po trzecie, współzarządzanie jako koncepcja oparta na idei partnerstwa, akcentująca rolę zaufania między administracją i zewnętrznymi interesariuszami²⁴, transparentność i wymianę informacji²⁵, może mieć pozytywne oddziaływanie na ogólny stan demokracji i satysfakcję obywateli z funkcjonowania państwa i jego instytucji. Przyczynić się też może do aktywizacji obywateli, o ile partnerskie nastawienie administracji nie będzie wyłącznie fasadowe.

Jednocześnie należy pamiętać o potencjalnych ograniczeniach czy „skutkach ubocznych” partycypacyjnego modelu zarządzania publicznego. Według *S. Mazura* i *K. Olejniczaka*: „Negatywnymi konsekwencjami podejścia określanego mianem współzarządzania są problemy związane głównie z:

- respektowaniem reguł odpowiedzialności i rozliczalności (rozproszenie uprawnień władczych w systemie współzarządzania sprawami publicznymi);
- iluzorycznymi możliwościami wykonywania kontroli politycznej (politycy niezmiennie odpowiadają za bieg spraw publicznych w sytuacji, w której realny zakres ich rzeczywistej władzy uległ silnemu ograniczeniu);
- niskim poziomem sterowności procesów współzrządzenia, wynikającym ze współuczestniczenia w nim wielu aktorów o zróżnicowanych statusach, celach i interesach;

²³ OECD, *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, „OECD Public Governance Reviews” 2011, s. 31.

²⁴ S. P. Osborne, *The New Public Governance?...*, s. 384.

²⁵ H. Schneider, *Participatory Governance: The Missing Link for Poverty Reduction*, OECD 1999, s. 7.

- wysokimi kosztami transakcyjnymi oraz długotrwałością procesów decyzyjnych, co jest spowodowane rozbudowanymi procesami konsultacyjnymi i uzgodnieniowymi”²⁶.

Również *M. Stefaniuk* podkreśla, że granicą partycypacji może efektywność administracji²⁷. To o tyle trafna obserwacja, że w partycypacyjne podejście do zarządzania publicznego wpisane jest ryzyko obniżenia sprawności, czy w skrajnych przypadkach paraliżu funkcjonowania administracji. Konieczne jest więc znalezienie równowagi między zapewnieniem realnego współdziałania obywateli w zarządzaniu i zachowaniem zdolności do skutecznego wykonywania zadań administracji publicznej. Wydaje się to najważniejszym wyzwaniem w praktyce wdrażania koncepcji współzarządzania.

IV. Współzarządzanie w praktyce. Przejawy implementacji w Polsce

Niejednoznaczny, nieco mglisty charakter postulatów zarządzania partycypacyjnego sprawia, że ich przenikanie do praktyki administracyjnej może być trudne do uchwycenia. Na potrzeby niniejszego opracowania dokonałem wstępnego przeglądu zarówno regulacji, jak i praktyk zarządzania publicznego w Polsce w celu zidentyfikowania najbardziej adekwatnych, a jednocześnie innowacyjnych prób realizacji postulatów współzarządzania. Na tej podstawie wyodrębniłem cztery inicjatywy, które zostaną opisane poniżej. Katalog ten nie aspiruje do rangi wyczerpującego wyliczenia i służy przede wszystkim egzemplifikacji metod i form wdrożenia koncepcji zarządzania partycypacyjnego, a nie ich pełnego przedstawienia.

²⁶ S. Mazur, K. Olejniczak, *Rola organizacyjnego uczenia się we współczesnym zarządzaniu publicznym* [w:] K. Olejniczak (red.), *Organizacje uczące się. Model dla administracji publicznej*, Warszawa 2013, s. 37.

²⁷ M. Stefaniuk, *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*, Lublin 2009, s. 410.

Budżet partycypacyjny (obywatelski)

Budżet partycypacyjny to „proces, w którym obywatele decydują bądź biorą udział w decydowaniu o przeznaczeniu całości lub części środków publicznych”²⁸. Innymi słowy, część budżetu (np. gminy) rozdysponowuje się poprzez głosowanie (sondaż, zebranie) obywateli, a nie poprzez uchwałę właściwego organu władzy publicznej. Decyzję poprzedzają spotkania, debaty i dyskusje służące przede wszystkim ustaleniu wstępnej listy przedsięwzięć, które mają podlegać finansowaniu.

Idea budżetu partycypacyjnego narodziła w Brazylii na początku lat dziewięćdziesiątych poprzedniego stulecia²⁹ i stopniowo rozprzestrzeniła się po świecie. W literaturze podkreśla się dwie zasadnicze korzyści płynące z tej metody decydowania o wydatkach publicznych. Po pierwsze, udział w procesie tworzenia budżetu może być swoistą „szkołą obywatelską”, ponieważ realne włączenie obywateli w procesy decyzyjne pozwala im lepiej zrozumieć przysługujące im prawa, ale także ciążące na nich obowiązki oraz obowiązki, jakie władza ma wobec nich. Ponadto, obywatele zdobywają umiejętność negocjowania między sobą, a także z władzą najważniejszych celów polityki publicznej i środków finansowych, które mają być przeznaczone na ich realizację³⁰. Po drugie, partycypacja zwiększa przejrzystość rządzenia. Dzięki bezpośredniemu udziałowi w procesie decyzyjnym obywatele uzyskują szerszy dostęp do informacji na temat działań władzy publicznej³¹.

W Polsce najbardziej rozległe doświadczenie z budżetem partycypacyjnym posiada Sopot. Zasady procedury budżetu partycy-

²⁸ UN-HABITAT, *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*, Quito 2004, s. 20.

²⁹ K. Koonings, *Strengthening citizenship in Brazil's democracy: Local participatory governance in Porto Alegre*, „Bulletin of Latin American Research” 2004, nr 1, s. 83.

³⁰ B. Wampler, *A Guide to Participatory Budgeting*, [w:] A. Shah (red.), *Participatory Budgeting*, Washington 2007, s. 22.

³¹ D. P. Moynihan, *Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries* [w:] A. Shah (red.), *Participatory Budgeting...*, s. 60.

pacyjnego (zwanego tam obywatelskim) określono w uchwale Rady Miasta Sopotu z 11 maja 2012 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Sopotu na temat Budżetu Miasta Sopotu na 2013 rok³². Uchwała reguluje proces zgłaszania, weryfikacji i wyłaniania projektów przez mieszkańców, które następnie są wprowadzane do projektu budżetu miasta. Ogólnie biorąc opiera się na następujących założeniach:

- Mieszkańcy zgłaszają projekty i pomysły do zrealizowania w ramach budżetu obywatelskiego – obejmują one głównie projekty infrastrukturalne (remonty ulic, obiektów użyteczności publicznej itp.);
- Komisja ds. Budżetu Obywatelskiego Rady Miasta Sopotu w porozumieniu z Prezydentem Miasta Sopotu weryfikuje zgłoszone projekty pod względem gospodarności oraz formalno-prawnym (np. czy mieszczą się w zakresie zadań gminy). Na tej podstawie ustala się listę projektów, które zostaną poddane pod głosowanie mieszkańców;
- W głosowaniu (formalnie nie jest to referendum lokalne, ale odbywa się z zachowaniem gwarancji rzetelności i tajności) obywatele wybierają spośród przedstawionych projektów. Rada Miasta wprowadza do uchwały budżetowej te projekty, które zyskały największe poparcie w ramach dostępnych środków³³.

Fundusz sołecki

Swoistą odmianę budżetu partycypacyjnego przewiduje ustawa o funduszu sołeckim³⁴. Fundusz sołecki definiuje się jako

³² Uchwała nr XIX/225/2012 Rady Miasta Sopotu z dnia 11 maja 2012 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Sopotu na temat Budżetu Miasta Sopotu na 2013 rok. Uchwała dostępna jest na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Sopotu: <http://bip.umsopot.nv.pl/?id=93>.

³³ Szerzej zob. D. Sześciło, *Uwarunkowania prawne budżetu partycypacyjnego*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 12, s. 15–23.

³⁴ Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. – o funduszu sołeckim, Dz. U. 2014, poz. 301.

„określoną pulę środków budżetu gminy, którą rada gminy decyduje się postawić do swobodnej – w granicach prawa – dyspozycji sołectw”³⁵. Ustawa o funduszu sołeckim określa sposób wyliczania wielkości środków przypadających na fundusz dla danego sołectwa oraz stanowi, że podstawą przyznania tych środków jest wniosek sołectwa. Powinien on określać przedsięwzięcia, o których realizację wnosi dane sołectwo. Wniosek jest uchwalany przez zebranie wiejskie, w którym mogą wziąć udziały wszyscy mieszkańcy danego sołectwa.

Rada gminy może odrzucić wniosek sołectwa jedynie, gdy nie spełnia on wymogów formalnych lub też obejmuje przedsięwzięcia, które nie są zadaniami własnymi gminy, nie służą poprawie warunków życia mieszkańców i stoją w sprzeczności ze strategią rozwoju gminy. Można zatem mówić o szerokich gwarancjach bezpośredniej partycypacji mieszkańców w procesie dysponowania pewną częścią lokalnego budżetu, jednak – podobnie jak w przypadku budżetu obywatelskiego w Sopocie – przy zachowaniu kompetencji stanowiących rady gminy.

Sondaż deliberatywny

Konsultacje społeczne polegające na możliwości zgłaszania uwag do projektów aktów prawnych, planów, programów czy strategii funkcjonują na różnych szczeblach administracji publicznej od dawna. Trudno jednak uznać je za przejaw współzarządzania, skoro obywatelom umożliwia się wyłącznie przedstawienie swoich poglądów, co do zasady bez możliwości wejścia z administracją w bardziej pogłębiony dialog obywatelski. Z tego punktu widzenia, bardziej zaawansowaną metodą konsultacji idącą w parze z postulatami współzarządzania jest tzw. sondaż deliberatywny (ang. *deliberative poll*).

Idea sondażu deliberatywnego opiera się na zaaranżowaniu rzeczowej dyskusji i wymiany argumentów (deliberacji) na temat istotnego dla danej społeczności problemu. W pierwszym kroku,

³⁵ R. Trykozko, *Fundusz sołecki* [w:] C. Kosikowski (red.), *Finanse samorządowe*, Warszawa 2012, s. 465.

określoną grupę mieszkańców dobranych przypadkowo (nie musi to być grupa reprezentatywna) sonduje się w danej sprawie. Następnie, optymalnie przez kilka dni, przeprowadza się z ich udziałem, a także przy zaangażowaniu zewnętrznych ekspertów i dyskutantów, debatę na ten temat, która ma służyć zapewnieniu uczestnikom szerszej wiedzy w danej kwestii, umożliwić im wyrobienie sobie poglądu opartego na rzetelnych argumentach. Na zakończenie uczestników przepytuje się ponownie, by ocenić na ile proces deliberacji wpłynął na ich poglądy³⁶. Sondaż deliberatywny umożliwia bardziej świadome zaangażowanie obywateli we współdecydowanie o istotnych sprawach publicznych, umożliwia korzystanie ze swoistej burzy mózgów w szerokim gronie (tzw. *crowdsourcing*).

Metoda sondażu deliberatywnego po raz pierwszy w Polsce została zastosowana w listopadzie 2009 roku w Poznaniu w sprawie scenariuszy zarządzania Stadionem Miejskim po zakończeniu piłkarskich mistrzostw Europy EURO 2012. Sondaż obejmował – zgodnie z regułami przedstawionymi powyżej – badanie poglądów uczestników przed i po deliberacji oraz całodniowe konsultacje i dyskusje, które miały służyć ukształtowaniu poglądów uczestników³⁷.

Prezydencki projekt ustawy o wzmocnieniu udziału obywateli w samorządzie terytorialnym

Niezależnie od indywidualnych, jednostkowych inicjatyw na rzecz współzarządzania należy także odnotować próbę wprowadzenia kompleksowego pakietu rozwiązań, które wpisują się w tę koncepcję. Znalazły się one w projekcie ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie

³⁶ D. Held, *Models of Democracy*, Cambridge 2006, s. 247; I. O'Flynn, *Deliberative Democracy and Divided Societies*, Edinburgh 2006, s. 87.

³⁷ Szeroko przebieg sondażu deliberatywnego w Poznaniu opisuje: R. Ławicki, *Przykłady dobrych praktyk w zakresie konsultacji społecznych* [w:] Z. Zychowicz (red.), *Przeprowadzanie konsultacji społecznych w samorządzie*, Szczecin 2011, s. 112–113.

niektórych ustaw. Projekt został przygotowany już w marcu 2011 r., ale po długich konsultacjach społecznych dopiero w 2013 r. trafił do Sejmu³⁸. W obecnej wersji zawiera on nieco okrojone propozycje, natomiast pierwotny projekt uwzględniał w szczególności następujące rozwiązania wspierające zarządzanie partycypacyjne na szczeblu lokalnym i regionalnym:

- poszerzona regulacja konsultacji społecznych, *expressis verbis* umożliwiająca ich prowadzenie w zróżnicowanych formach i przy zastosowaniu rozmaitych technik i narzędzi, w tym technik informatycznych;
- wprowadzenie instytucji wysłuchania publicznego na szczeblu samorządowym mającego na celu zebranie opinii mieszkańców o opracowanym projekcie uchwały organu stanowiącego;
- możliwość skierowania przez określoną grupę mieszkańców do organu stanowiącego (np. rady gminy) wiążącego żądania poddania określonej kwestii pod dyskusję na posiedzeniu tego organu (tzw. Interpelacja obywatelska);
- obywatelska inicjatywa uchwałodawcza na szczeblu samorządowym wzorowana na inicjatywie ustawodawczej przysługującej obywatelom na szczeblu ogólnopaństwowym;
- możliwość tworzenia na szczeblu powiatowym lokalnych for debaty publicznej jako ciał doradczych władz powiatowych, skupiających lokalnych liderów i mających za zadanie dyskutować nad kierunkami działania samorządu lokalnego.

Projekt przewiduje rozwiązania, które w pewnym zakresie można wprowadzać już na podstawie obecnie obowiązujących przepisów, w ramach ogólnych zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego. Ich wprowadzenie do ustawodawstwa samorządowego mogłoby jednak odegrać rolę inicjującą i wzmacniającą „falę współzarządzania” w polskich samorządach.

³⁸ Druk sejmowy nr 1699.

V. Konkluzje

Współzarządzanie to dominująca obecnie w międzynarodowym dyskursie naukowym koncepcja zarządzania publicznego. Jest to jednak nie tylko teoretyczny „model idealny” relacji między administracją a obywatelami, ale koncepcja o dużym potencjale aplikacyjnym. Przedstawione wyżej przykłady zjawisk i tendencji widocznych w polskiej administracji dowodzą, że zyskuje ona coraz szersze uznanie, również w kręgach praktyków zarządzania publicznego.

Tym istotniejsze w tej sytuacji staje się zrozumienie istoty zmiany jakościowej, jaką koncepcja współzarządzania przyniosła w myśleniu o relacjach na linii administracja (państwo) – obywatele. Na podstawie założeń teoretycznych współzarządzania oraz wniosków z ich aplikacji, wnoszę że istnieją co najmniej cztery fundamentalne warunki rzeczywistego współzarządzania i czerpania korzyści z tego modelu funkcjonowania administracji: 1) ukształtowanie mechanizmów współzarządzania w sposób wykraczający poza standardowe konsultacje społeczne. Zarządzanie partycypacyjne wymaga zaangażowania obywateli, które nie ogranicza się do umożliwienia im wyrażenia zdania na temat projektów czy planów działania administracji. Niezbędne jest zagwarantowanie bezpośredniego wpływu na kształt ostatecznych decyzji, a przynajmniej konsultacji, które opierają się na zaawansowanej deliberacji, a nie rytualnej wymianie stanowisk; 2) oparcie współpracy między administracją a zewnętrznymi interesariuszami na stabilnym, najlepiej wieloletnim partnerstwie. Co do zasady, nie powinno się ono opierać na mechanizmie rynkowego kontraktowania usług, ale na długoterminowym współdziałaniu wykraczającym poza prosty schemat świadczenia usług za wynagrodzeniem przez określony czas. Z tego względu nie traktuje zlecania wykonywania zadań publicznych organizacjom pozarządowym w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego³⁹ i wolontariacie czy też usta-

³⁹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. – o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz. U. z 2003 r., nr 96, poz. 873 z późn. zm. Szerzej na temat

wy o pomocy społecznej⁴⁰; 3) zapewnienie przejrzystego podziału sfer odpowiedzialności między uczestnikami procesów współzarządzania. „Zapraszanie” obywateli do współzarządzania nie może służyć maskowaniu niezdolności administracji do wypełniania swoich zadań czy przerwania ich na obywateli. Jak trafnie zauważa J. Hausner: „Organizacje trzeciego sektora nie powinny być traktowane jako substytut państwa i administracji publicznej. Przeciwnie – praktyka dowodzi, że ich rola wzrasta, gdy rozwija się ich partnerstwo z organizacjami sektora publicznego. Takie partnerstwo przynosi w wielu krajach wymierne efekty, szczególnie na najniższym poziomie organizacji terytorialnej państwa, stymulując rozwój społeczności lokalnych⁴¹; 4) objęcie mechanizmem współzarządzania spraw o istotnym znaczeniu dla społeczności. Aby współzarządzanie nie było formułą fasadową i spotkało się z rzeczywistym zaangażowaniem i zainteresowaniem społecznym, powinno się koncentrować na sprawach budzących największe społeczne zainteresowanie (np. decyzje w sprawie budżetu), a nie kwestiach o znaczeniu marginalnym.

ABSTRACT

Co-management (participation management). Theory and practice

After common questioning of a new public management, a leading conception of modernisation of public administration in the world scientific discussion is a model of co-management (participation manage-

zasad zlecania organizacjom pozarządowym wykonywania zadań publicznych zob. J. Blicharz, A. Huchla, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 54–63.

⁴⁰ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. – o pomocy społecznej, Dz. U. z 2004 r., nr 64, poz. 593 z późn. zm. Szerzej na temat zasad zlecania organizacjom pozarządowym wykonywania zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej zob. I. Sierpowska, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 123–127.

⁴¹ J. Hausner, *Organizacje pozarządowe – trzeci sektor współczesnego społeczeństwa*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie” 2006, nr 714, s. 14.

ment). Its essence is enabling citizens and groups representing them to participate directly in creation and realisation of public policies. It also puts pressure on a change a role of administration from a regulator of the social life in a way of orders and prohibitions into a direction of a coordinator of activity of outside-government subjects, such as social organisations, formalised and non-formalised communities, business or individual citizens. The article presents basic theoretical assumptions of the conception of co-management, benefits and limitations of this model of public management and an effort of transplanting it to the practice of the Polish public administration.

Skuteczność prawa (zagadnienia wybrane)

I. Skuteczność należy do zagadnień o podstawowym znaczeniu dla każdej dziedziny życia. Jest ona ważna nie tylko ze względów praktycznych, ale i teoretycznych, przyczyną tego są rosnące wymagania jednostek, by wszelkie działania i rzeczy były w jak najwyższym stopniu skuteczne. Świadczy o tym funkcjonujące w obiegu społecznym stwierdzenie, że „dobre znaczy skuteczne”. Stwierdzenie to jest na tyle uniwersalne, że można je odnieść także do prawa. Prawo skuteczne – i prawo dobre – stanowią wartości aspirowane, do których można i należy starać się zbliżyć¹. Innymi słowy nie ma dobrego prawa, jeżeli jest ono nieskuteczne.

W słowniku języka polskiego skuteczny znaczy dający pozytywne, pożądane wyniki, oczekiwany skutek, pożyteczny, wydajny, efektywny². W tym ujęciu skuteczne prawo to takie, które przynosi zamierzony rezultat, realizuje założony pozytywny cel lub cele. Poza przedmiotem zainteresowania pozostają natomiast ewentualne efekty negatywne, bezpośrednio lub pośrednio dysfunkcjonalnie oddziałujące na sferę oczekiwanych skutków pozytywnych³. Zaznaczyć jednakże należy, że termin skuteczność – jako taki – nie należy do pojęć prawa, ani prawoznawstwa; jest to kategoria z zakresu prakseologii⁴, czyli nauki, która zajmuje się

¹ H. Izdebski, *Refleksje o skuteczności prawa* [w:] *Skuteczność prawa. Konferencja Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 27 lutego 2009 r.*, T. Giaro (red.), Warszawa 2010, s. 249.

² *Mały Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 1968.

³ A. Krukowski, *Skuteczność prawa karnego dylematy teoretyczne i prawne*, Biuletyn Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów 1987, nr 10, s. 5.

⁴ H. Izdebski, *Refleksje...*, s. 255.

problematyką wszelkich działań skutecznych. Chodzi w niej o technikę dobrej roboty o wskazania i przestrogi ważne dla wszelkiego działania pragnącego być jak najbardziej skutecznym⁵.

Działanie skuteczne to takie, które prowadzi do skutku zamierzonego jako cel. Podkreślić przy tym należy, że skuteczność jest wartością stopniowalną, uzależnioną od stopnia realizacji celu⁶. To stopniowanie jest możliwe tylko wówczas, gdy cel działania jest stopniowalny, a więc istnieje możliwość podzielenia go na cele cząstkowe⁷ – w takim przypadku skuteczność ma charakter wielowartościowy. Nie dotyczy to natomiast sytuacji, w której działanie ma tylko jeden, niestopniowalny cel, a przedmiotem analizy jest tylko jedno zdarzenie elementarne – wówczas wyjątkowo skuteczność ma charakter dwuwartościowy, „zero – jedynkowy”⁸.

Przeciwieństwem skuteczności jest nieskuteczność, czyli wszelki i tylko taki czyn, który ani nie osiąga celu, ani jego osiągnięcia nie umożliwia, ani nie ułatwia; innymi słowy – do celu nie przybliża. Pośród zaś czynów nieskutecznych znajdują się z jednej strony przeciwskuteczne, czyli udaremniające lub utrudniające, z drugiej zaś strony ani skuteczne, ani przeciwskuteczne, czyli obojętne⁹.

Skuteczność sprowadza się więc do relacji zachodzącej między środkiem (przyczyna), a celem (skutek). W związku z tym nasuwa się pytanie o możliwość traktowania skuteczności prawa w sposób prakseologiczny, czyli taki w którym skuteczne prawo to takie, które realizuje w dostatecznie wysokim stopniu cele prawodawcy.

⁵ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Łódź 1955, s. 7.

⁶ Tamże, s. 115 i 118.

⁷ J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1970, s. 223, podaję za J. Łukasiewicz, *Prawne uwarunkowania skuteczności działań administracji państwowej*, Lublin 1990, s. 14.

⁸ J. Zieleniewski, *Organizacja i zarządzanie*, Warszawa 1975, s. 225.

⁹ T. Kotarbiński, *Traktat...*, s. 116.

Na związek nauk prawnych z prakseologią składa się ich wspólny przedmiot zainteresowania – dyrektywy definiowane jako werbalne akty (wyrażenia) dążenia do wpłynięcia na ludzkie zachowania¹⁰. W ramach zainteresowań prakseologii mieszczą się wszelkie dyrektywy, natomiast przedmiotem nauk prawnych są jedynie dyrektywy uregulowane prawnie – dyrektywy stanowcze, tak kategoryczne (bez możliwości wyboru działania), jak i hipotetyczne pozwalające adresatowi na wybór sposobu działania ze względu na tzw. luz normatywny¹¹. Problem skuteczności prawa stanowi więc część bardziej podstawowego problemu skuteczności wszelkiego celowego działania czy też jego wytworów¹², w związku z czym można go rozpatrywać na szczeblu podstawowych rozważań prakseologii¹³. Nie wszystkie jednak prezentowane w literaturze przedmiotu definicje – o czym będzie mowa dalej – traktują skuteczność w sposób prakseologiczny. Być może wynika to z faktu, że działanie prawa (norm prawnych) jest zjawiskiem, którego charakter narzuca konieczność przyjęcia bardziej rozbudowanych kryteriów oceny skuteczności niż w przypadku działań stanowiących tradycyjnie przedmiot analiz prakseologicznych, takich jak wykonywanie pracy lub uprawianie gier. W praktyce występują także trudności w ustaleniu związków (przyczynowych, statystycznych) między określonymi normami prawnymi a różnymi zachowaniami bądź stanami rzeczy będącymi następstwami tych zachowań, a także ograniczone możliwości pełnego poznania przyczyn szeregu zjawisk, których dotyczą podejmowane badania. Wszystko to sprawia, że posługiwanie się pojęciem skuteczności prawa zachowuje sens tylko w odniesieniu do

¹⁰ K. Opalek, *Z teorii dyrektyw i norm*, Warszawa 1974, s. 105.

¹¹ B. Słotwiński, *Prakseologiczne zagadnienia w prawoznawstwie*, *Prakseologia* 1977, nr 1–2, s. 578; M. Król, *Pojęcie luzu normatywnego stosowania prawa*, *Państwo i Prawo* 1979, nr 6, podaję za J. Łukasiewicz, *op. cit.*, s. 8.

¹² J. Wróblewski, *Skuteczność prawa i problemy jej badania*, *Studia Prawnicze* 1980, nr 1–2, s. 6; A. Podgórecki, *Socjologia prawa*, Warszawa 1962, s. 164.

¹³ J. Wróblewski, *Skuteczność prawa i problemy...*, s. 6; A. Podgórecki, *Socjologia...*, s. 164.

pewnego obszaru regulacji prawnej¹⁴. Prowadzone analizy cechuje także stosunkowo wysoki poziom abstrakcji, czego następstwem jest ograniczona przydatność dokonywanych ustaleń dla praktyki, oczekującej z jednej strony zobiektywizowanych metod pomiaru skuteczności prawa, a z drugiej zaś konkretnych recept i zaleceń¹⁵. Ponadto w języku prawnym i prawniczym występują inne znaczenia terminu skuteczność odnoszone do prawa; po wtóre, w tym samym sensie używa się terminu dla prakseologów zasadniczo odmiennego mianowicie efektywności; wreszcie, wobec coraz silniejszych związków z prawem międzynarodowym, prawem wspólnotowym i prawami obcymi oraz nauką zagraniczną, w której niekoniecznie występują dokładne odpowiedniki polskiej sprawności i efektywności, nawet dotychczas ustalone terminy mogą nabierać nowych znaczeń¹⁶.

Skuteczność prawa to kategoria terminologiczna wieloznaczna o złożonym charakterze¹⁷, którą należy posługiwać się z dużą starannością¹⁸. W związku z tym wyróżnia się jedno albo kilka – występujących równocześnie – rozumień tej formuły. Poszczególni autorzy operują pojęciem skuteczności przede wszystkim w odniesieniu do prawa i do pojedynczej normy prawnej. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby badać skuteczność poszczególnych instytucji prawnych, aktów prawnych, gałęzi prawa, czy też systemu prawa. Przez prawo wystarczy rozumieć, że jest to zbiór

¹⁴ Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 14; tenże, *Z zagadnień metodologii badań skuteczności regulacji administracyjnoprawnych* [w:] *Ochrona danych osobowych. Skuteczność regulacji*, G. Szpor (red.), Warszawa 2009, s. 12.

¹⁵ Tenże, *Podstawy teoretyczne badania skuteczności regulacji prawnej jawności i jej ograniczeń* [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, t. 3: *Skuteczność regulacji*, Z. Kmiecik (red.), Warszawa 2014, s. 2.

¹⁶ H. Izdebski, *Refleksje...*, s. 256.

¹⁷ B. Zdziennicki, *Problematyka skuteczności w prawie cywilnym*, Biuletyn Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów nr 9/1987, s. 30; Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji...*, s. 17.

¹⁸ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2012, s. 182.

norm prawnych, a normy prawne to wypowiedzi polegające na formułowaniu wzorów zachowań przedstawianych jako zachowania nakazane, zakazane bądź dozwolone w stosunku do określonych adresatów w określonych okolicznościach. Skuteczność normy (dowolnego zespołu norm) stanowi pewien skrót myślowy; oznacza bowiem takie działanie wykonane zgodnie ze wzorem zawartym w normie, w wyniku którego osiągnięto to, co stanowiło powód ustanowienia danej normy (norm). Tym powodem jest zawsze osiągnięcie, pomnożenie lub ochrona określonej wartości – celu (zbioru wartości) będącej podstawą aksjologiczną normy (norm)¹⁹.

Według A. Podgóreckiego ustawodawca zmierza za pomocą poszczególnych norm zawartych w aktach normatywnych do osiągnięcia określonych skutków²⁰. Przez skutki aktów normatywnych autor rozumie wszelkie empirycznie dające się stwierdzić następstwa aktów normatywnych. Skutki te mogą być zamierzone, a więc takie, które władza legislacyjna przewiduje i akceptuje albo skutki przez władzę legislacyjną nieprzewidziane, tzw. niezamierzone, niezależnie od tego czy są one pozytywne, czy negatywne. Jeśli akt normatywny (przepis, ustawa itd.) osiąga skutki zamierzone jest aktem skutecznym. Obok skutków zamierzonych i niezamierzonych wyróżnia się skutki wtórne, czyli takie, które władza legislacyjna przewiduje, których pod pewnymi względami nie akceptuje, lecz na które się zgadza ponieważ są one (między innymi) warunkiem niezbędnym dla osiągnięcia zasadniczych celów władzy legislacyjnej. Skutki niezamierzone negatywne i skutki wtórne należy objąć wspólną nazwą ubytków, bowiem zmniejszają one produktywność działania aktu prawnego. Ocena skuteczności działania aktu prawnego zależeć więc będzie od

¹⁹ K. Pałeczki, *Prawoznawstwo. Zarys wykładu. Prawo w porządku społecznym*, Warszawa 2003, s. 169.

²⁰ A. Podgórecki, *Założenia polityki prawa. Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*, Warszawa 1957, s. 23.

proporcji występowania tych skutków (określanych jako ubytki) w stosunku do występowania skutków zamierzonych²¹.

Skuteczność prawa (regulacji prawnych, organów prawnych) jako wywoływanie przez prawo przewidywanych, zamierzonych skutków (tj. wpływanie na zachowania adresatów w sposób zgodny z treścią zawartych w nim nakazów i zakazów oraz stwarzanie pożądaných, pozytywnie ocenianých stanów rzeczy), ale także niewywoływanie niezamierzonych skutków negatywných traktuje A. Kojder. Autor ten podkreśla, że prawo wywołuje zamierzone skutki przy równoczesnym udziale czynników pozaprawnych np. obyczajowych, religijnych, etycznych (skuteczność pośrednia) albo bez tego pośrednictwa (skuteczność bezpośrednia)²². Skuteczność nie zawsze jest jednak utożsamiana z osiągnięciem zamierzonych skutków. J. Jakubowski pod pojęciem skuteczności normy prawnej rozumie bowiem przestrzeganie jej przez adresatów. Jeżeli określona norma prawna jest przestrzegana przez jej adresatów to o takiej normie można powiedzieć, że jest skuteczna: w wypadku norm pierwotnych – adresaci ją przestrzegają, w wypadku norm wtórnych – ją stosują. Nieskuteczne są natomiast normy prawne pierwotne, które mimo obowiązywania nie są przestrzegane i normy prawne wtórne, które obowiązuja, ale nie są stosowane²³.

²¹ A. Podgórecki, *Socjologia...*, s. 167.

²² Ważniejsze z nich to: dominujący w społeczeństwie stosunek do ustroju polityczno-gospodarczego; kultura prawna społeczeństwa; społeczny autorytet, prestiż prawa, uznanie i respekt jakimi się ono cieszy oraz stanowiące go i stosujące organy; zbieżność prawa pozytywnego ze społecznym poczuciem sprawiedliwości; szerokie społeczne przeświadczenie, że nikt, kto naruszył prawo nie uniknie odpowiedzialności karnej. A. Kojder, *Ograniczenia skuteczności prawa* [w:] *Skuteczność prawa. Konferencja Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 27 lutego 2009 r.*, T. Giaro (red.), Warszawa 2010, s. 43–45.

²³ J. Jakubowski, *Pojęcia obowiązywania, realizacji i skuteczności normy prawnej oraz podstawy ich rozróżnienia* [w:] *Studia z teorii prawa*, S. Ehrlich (red.), Warszawa 1965, s. 318 i 320.

Inne jeszcze traktowanie formuły skuteczność przepisów prawa proponuje W. N. Kudriawcew według którego skuteczność jest pojmowana jako osiągnięcie celów do których zmierzał prawodawca, ale tylko w procesie stosowania tych przepisów²⁴.

Przedstawione ujęcia terminu skuteczność prawa wskazują na zupełnie odmienne jego znaczenia. Jeśli przyjąć, że skuteczność jest pojęciem złożonym to definicje te akcentują tylko poszczególne, pojedynczy jej element.

Nieco bardziej rozbudowane rozumienie skuteczności prawa, uwypuklające jej szerszy i węższy zakres, przedstawia M. Borucka-Arctowa. Skuteczność prawa w znaczeniu szerszym to zgodność społecznych rezultatów działania określonej normy prawnej z zamierzeniami ustawodawcy, z kolei skuteczność w znaczeniu węższym to zgodność postępowania adresata normy prawnej ze wzorem postępowania zawartym w normie (jest to motywacyjna rola norm prawnych). Zaznaczyć należy, że mogą wystąpić sytuacje, kiedy mimo stosowania się adresatów normy do wzorów postępowania w niej zawartych, normodawca nie osiągnął celów, dla których realizacji została wydana dana norma. Jednocześnie samo stwierdzenie zgodności postępowania z treścią normy prawnej nie informuje o tym, czy określone postępowanie jest wynikiem oddziaływania normy czy też wypływa z działania motywacyjnego innych pozaprawnych czynników (nie jest to fakt obojętny, gdyż brak kontroli nad tymi czynnikami stawia wobec niebezpieczeństwa możliwości nieoczekiwanej zmiany postępowania); nie informuje również o tym, czy postępowanie zgodne z treścią normy prawnej wiąże jedynie z obawą przed istniejącą sankcją i silnie działającymi środkami przymusu, czy też znajduje aprobatę w świadomości prawnej, a więc w systemie ocen danej jednostki²⁵.

²⁴ W. N. Kudriawcew, *Prawo i powiedzenie*, Moskwa 1978, s. 162, podaję za J. Nowacki, *O rozumieniach skuteczności przepisów prawa*, *Studia Prawnicze* 1986, nr 1-2, s. 201.

²⁵ M. Borucka-Arctowa, *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967, s. 11-16.

W literaturze przedmiotu przedstawia się także trzy znaczenia skuteczności prawa. T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek wskazują na behawioralną (realną), finistyczną i aksjologiczną skuteczność prawa. Pierwszy rodzaj skuteczności akcentuje sam fakt podporządkowania się adresatów postanowieniom skierowanych do nich norm; drugi to, że prawo jest traktowane jako środek do osiągnięcia jakiegoś celu, dzięki czemu prawu można przypisać cechę skuteczności; wreszcie trzeci eksponuje akceptację adresatów norm prawnych dla wartości, które ustawodawca uznał za godne ochrony. Te trzy określenia skuteczności nie wykluczają się nawzajem, mogą funkcjonować obok siebie, a nawet być ze sobą wzajemnie związane. Skuteczność behawioralna jest bowiem łatwiej osiągalna jeśli uprzednio uzyska się skuteczność aksjologiczną. W sytuacji, gdy adresat podziela przekonania prawodawcy będzie bardziej skłonny przestrzegać ustanowionego przezeń prawa. Zachowanie zgodne ze wzorcem zawartym normie prawnej może być jednak spowodowane innymi czynnikami, może być nawet przypadkowe, zupełnie niezależne od uwarunkowań prawnych, tak jak ma to miejsce w przypadku realizowania (a nie przestrzegania) norm prawnych²⁶.

Podobnie kwestię skuteczności traktuje K. Pałeczki. Obok skuteczności behawioralnej i finistycznej wyróżnia on skuteczność motywacyjną, czyli taką, która polega na motywowaniu przez dzieło ustawodawcy do działania zgodnego z prawem – w swej istocie odpowiada więc omówionej powyżej skuteczności aksjologicznej. W ramach skuteczności finistycznej autor dokonuje dychotomicznego podziału na skuteczność naturalną i społeczną (kulturową). Ta pierwsza oznacza osiąganie zamierzonych rezultatów za pomocą prawa o odpowiedniej treści regulującej w świecie przyrodniczym; jest więc uzależniona od znajomości przez legislatora odpowiednich praw przyrody. Skuteczność finistyczna społeczna dotyczy natomiast osiągania przez prawodawcę zamierzonych rezultatów w porządkowaniu życia społecznego; uzależ-

²⁶ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *op. cit.*, s. 181–182.

niona jest od znajomości przez legislatora sytuacji społecznej i praw społecznych odnoszących się do adresatów ustanawianych przez niego norm prawnych²⁷.

W trojaki sposób skuteczność prawa przedstawia także S. Wronkowska, która wyróżnia skuteczność formalną, realną i motywacyjną. Skuteczność formalna pokrywa się w zasadzie ze skutecznością behawioralną, ponieważ normy należy uznać za skuteczne jeżeli są realizowane przez adresatów. Skuteczność realna sprowadza się natomiast do skuteczności finistycznej z uwagi na to, że w sytuacji, gdy adresaci realizują wyznaczone przez normę prawną postępowanie to osiągają zamierzone przez prawodawcę stany rzeczy. Prawodawca musi więc trafnie rozpoznać związek między zachowaniami wyznaczonymi przez normy a rezultatami tych zachowań oraz związek między faktem ustanowienia normy z tym, czy fakt ów wpłynie na adresatów w taki sposób, że zechcą oni podjąć zachowania przez nie wyznaczone. Jeżeli w danym zespole okoliczności stanowiona norma wpływa na postawę adresata w taki sposób, że chce on podjąć zachowanie przez nią wyznaczone, jest ona skuteczna motywacyjnie²⁸.

Najbardziej rozbudowane pojmowanie terminu skuteczność prawa prezentował J. Wróblewski, który wyróżnił aż cztery jego znaczenia. Autor ten wyszedł z założenia, że działanie skuteczne to takie, które osiąga cel założony przez działającego, zatem dostatecznie precyzyjne określenie celu normy prawnej jest warunkiem koniecznym dla określenia jej skuteczności²⁹. W związku z tym rozróżnił cel bezpośredni i pośredni normy prawnej. Celem bezpośrednim normy prawnej jest zgodne z nią zachowanie się jej adresata – zatem cel jest osiągnięty jeżeli norma jest przestrzegana. Z kolei cel pośredni to konsekwencja zachowania się zgodnego

²⁷ K. Pałeczki, *Prawoznawstwo...*, s. 169–170.

²⁸ S. Wronkowska, *Kryteria oceny prawa [w:] Przemiany polskiego prawa (lata 1989–1999)*, E. Kustra (red.), Toruń 2001, s. 40–41.

²⁹ J. Wróblewski, *Skuteczność prawa – pojęcie teoretyczne i jego zastosowanie do norm prawa karnego*, *Studia Kryminologiczne, Kryminalistyczne i Penitencjarne* 1979, t. 9, B. Hołyst (red.), s. 9 i 10.

z normą prawną; jest to stan rzeczy, który chce się osiągnąć w drodze przestrzegania prawa³⁰. Na podstawie wyodrębnionych dwóch grup celów J. Wróblewski rozróżnił skuteczność behawioralną, psychologiczną, finitystyczną i społeczno-wychowawczą prawa.

Skuteczność behawioralna polega na tym, że zostaje zrealizowany cel bezpośredni normy, a więc zachowanie się z nią zgodne. Ten rodzaj skuteczności jest powiązany z motywacją treściową bądź proceduralną. Motywacja treściowa ma miejsce wówczas, gdy norma prawna wskazuje, jak adresat powinien się zachować w określonych warunkach niezależnie od celów, jakie sobie stawia (skuteczność behawioralna materialna), natomiast motywacja proceduralna występuje w sytuacji, gdy normy prawne wskazują, jak powinien zachować się adresat, jeżeli chce osiągnąć jakiś cel, lecz nie nakazują ani nie zakazują jego realizacji (skuteczność behawioralna proceduralna).

Drugi rodzaj skuteczności to skuteczność psychologiczna, która dotyczy oddziaływania normy prawnej na adresata niezależnie od realizacji jej celu bezpośredniego. Norma jest skuteczna psychologicznie, gdy wywiera wpływ na przeżycia adresata, włączając w to przeżycia motywacyjne i kształtowanie postaw. Jeśli doprowadza adresata do zachowania zgodnego z normą, czyli do realizacji celu bezpośredniego normy to jest ona warunkiem koniecznym skuteczności behawioralnej, jeśli natomiast wpływa na przeżycia adresata, ale nie doprowadza do realizacji celu bezpośredniego normy ponieważ adresat nie wybiera alternatywy wyróżnionej przez prawo lub nie zachowuje się zgodnie z prawem, to wówczas skuteczność psychologiczna nie doprowadza do skuteczności behawioralnej. Skuteczność finitystyczną prawa osiąga się jeżeli w rezultacie realizacji celu bezpośredniego normy prawnej zostaje osiągnięty cel pośredni prawa. Z kolei skuteczność społeczno-wychowawcza sprowadza się do tego, że cel pośredni prawa zostaje osiągnięty przez wytworzenie określonych

³⁰ Tamże, s. 10–11, tenże, *Skuteczność prawa i problemy...*, s. 9–10.

postaw adresata norm prawnych lub również innych osób. Wspomniane postawy są wynikiem motywacyjnego oddziaływania prawa, a w szczególności jego przestrzegania w skali społecznej³¹.

Zupełnie odmienną koncepcję skuteczności prawa, która uzupełnia dotychczasowe klasyfikacje, proponuje M. Kisilowski. Autor ten wyodrębnia nie tyle rodzaje, ale problemy skuteczności prawa: skuteczność implementacyjną, systemową i prawnopolityczną. Pierwsza z nich ma miejsce gdy dana norma prawna nie wywołuje skutku, który miała wywołać w zamiarze ustawodawcy (jest to odpowiednik nieskuteczności finistycznej). Druga wskazuje, że norma skuteczna implementacyjnie wywołuje negatywne „efekty uboczne” w innych obszarach życia niż bezpośrednio regulowane. Natomiast trzecia polega na tym, że konstrukcja proponowanej regulacji, mogącej być skuteczną implementacyjnie i systemowo, jest na tyle podatna na modyfikacje w trakcie procesu ustawodawczego, że po uchwaleniu nie będzie już gwarantować osiągnięcia zamierzonego celu³².

³¹ J. Wróblewski, *Skuteczność prawa i problemy...*, s. 10–12, tenże, *Skuteczność prawa – pojęcie...*, s. 11–13.

³² M. Kisilowski, *Prawo sektora pozarządowego. Analiza funkcjonalna*, Warszawa 2009, s. 283 i n., podają za H. Izdebski, *Refleksje...*, s. 258 i M. E. Stefaniuk, *Skuteczność prawa i jej granice*, *Studia Iuridica Lublinensia* 2011, t. XVI, s. 62. F. Synder w opracowaniu *The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques*, *The Modern Law Review* 1993, Vol. 56, nr 1, s. 25–26 wskazuje, że w kontekście prawa unijnego termin skuteczność (effectiveness) ma wiele różnych znaczeń i wyodrębnia siedem jej typów: po pierwsze, wprowadzenie w życie polityki unijnej do legislacji przez instytucje unijne; po drugie, wdrożenie regulacji unijnych przez państwa członkowskie; po trzecie, implementowanie dyrektyw unijnych do prawa krajowego; po czwarte, wdrożenie unijnego prawa wtórnego; po piąte, wykorzystanie prawa unijnego przez przedsięwzięcia ekonomiczne oraz inne organizacje i jednostki (w znaczeniu, za Weberem ukierunkowania zachowania w odniesieniu do prawa unijnego); po szóste, odwołanie się do procesu sądowego w sądzie krajowym w oparciu o prawo unijne; po siódme, wprowadzenie w życie prawa unijnego przez sądy krajowe.

Zaprezentowane ujęcia terminu skuteczność prawa wskazują, że jest to kategoria pojęciowa niezwykle szeroka, dotycząca wielu aspektów. Zaznaczyć jednakże należy, iż jedynie finistyczna skuteczność prawa odpowiada skuteczności w znaczeniu prakseologicznym. W stosunku do wskazanych autorów można mówić o pewnej, choć niezupełnej, terminologicznej *communis opinio*³³. Poszczególne podziały skuteczności w zasadzie pokrywają się ze sobą, choć niejednokrotnie przy zastosowaniu odmiennej terminologii. Skuteczność behawioralna i finistyczna wyróżnione przez J. Wróblewskiego, oraz behawioralna i finistyczna przedstawione przez T. Chauvina, P. Staweckiego, P. Winczorka oraz K. Pałęckiego odpowiadają w istocie skuteczności w znaczeniu węższym i szerszym M. Boruckiej-Arctowej oraz formalnej i realnej S. Wronkowskiej. Składnikami skuteczności społeczno-wychowawczej są natomiast skuteczność aksjologiczna T. Chauvina, P. Staweckiego, P. Winczorka oraz motywacyjna K. Pałęckiego i S. Wronkowskiej. Z kolei formuła skuteczności prawa A. Kojdera łączy w sobie elementy skuteczności finistycznej i motywacyjnej. Jedynie kontekst psychologiczny nie znalazł szerszego zainteresowania w podejmowanych badaniach naukowych.

Na płaszczyźnie aksjologicznej trudno byłoby wskazać, które z aspektów skuteczności są mniej lub bardziej istotne. Wydaje się, że każdy jest ważny, a dopiero ich połączenie daje pełen obraz złożoności tej problematyki. Poszczególne znaczenia skuteczności mogą mieć jednak mniejsze lub większe znaczenie w zależności od tego co jest przedmiotem badania. Skuteczność behawioralna lub psychologiczna są przydatne dla oceny funkcjonowania normy prawnej, podczas gdy badanie skuteczności finistycznej lub społeczno-wychowawczej co najmniej z działaniem instytucji prawnych, a w rozważaniach ogólnych nad funkcjonowaniem prawa w społeczeństwie – z całym systemem prawa i jego gałęziami³⁴. Nie można jednak definitywnie odciąć poszczególnych rodzajów skuteczności prawa ponieważ zachodzą między nimi określone wza-

³³ H. Izdebski, *Refleksje...*, s. 257.

³⁴ J. Wróblewski, *Skuteczność prawa – pojęcie...*, s. 13.

jemne implikacje np., że skuteczność behawioralna stanowi warunek konieczny, lecz niewystarczający skuteczności finistycznej³⁵. Nadmienić jednakże należy, że pojawiają się w literaturze przedmiotu zdania przeciwne, według których można osiągnąć skuteczność finistyczną bez realizowania skuteczności behawioralnej³⁶.

Przedstawione poglądy w głównej mierze odnoszą się do skuteczności prawa już obowiązującego, a nie przewidywanego. Wynika to z faktu, że prawodawcy nie są na ogół skłonni do poddawania swoich projektów testom, przede wszystkim ze względu na znaczne trudności i koszty. Czasami zdarza się jednakże wprowadzenie pewnych unormowań na czas ograniczony (określony) lub na ograniczonym obszarze z zamiarem sprawdzenia, czy funkcjonują należycie i czy przynoszą zamierzone rezultaty. Można im jednak zarzucić, że nie dość poważnie odnoszą się do fundamentalnych reguł państwa prawa, równości wobec prawa i pewności prawa. Próby, jakim poddawane są regulacje prawne przed ich wprowadzeniem w życie, przybierają więc najczęściej postać eksperymentu myślowego, bądź badań prawnoporównawczych³⁷.

W dalszej części opracowania pod pojęciem skuteczne prawo (skuteczne regulacje prawne) będę rozumieć to, że normy prawne wywołują skutki zgodne z założonym przez prawodawcę lub inne podmioty (organy stosujące prawo, zainteresowane środowiska, naukę) celem³⁸. Należy jednakże pamiętać, iż intencje przyświecające wydaniu aktu prawotwórczego wcale nie muszą się pokrywać z celami, które tak legislatura, jak i organy stosujące prawo i inne podmioty zaangażowane w realizację jakiejś polityki prawa przyjmują w późniejszym okresie jego obowiązywania. Zasadność tego spostrzeżenia zdaje się potwierdzać aprobowana powszech-

³⁵ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, s. 495.

³⁶ J. Jabłońska-Bonca, *Prawo w kręgu mitów*, Gdańsk 1995, s. 108.

³⁷ P. Winczorek, *Cel i skuteczność prawa*, *Gazeta Prawna* z 28 lipca 1994 r., nr 174, s. 10.

³⁸ Z. Kmieciak, *Podstawy teoretyczne...*, s. 2.

nie koncepcja wykładni dynamicznej, zakładającej zmienność celów polityki prawa³⁹.

Przyjęcie takiej definicji przywołuje konieczność ustalenia miernika tejże skuteczności⁴⁰. Z logicznego punktu widzenia o każdej regulacji prawnej można powiedzieć, że jest skuteczna albo nieskuteczna, natomiast w sytuacji gdy przypisze się jej cechę skuteczności może ona mieć wymiar mniejszy lub większy. Zgodnie bowiem z założeniami prakseologicznymi skuteczność ma charakter stopniowalny. Trzeba mieć więc zawsze na uwadze to, że po pierwsze, między pełną skutecznością prawa a całkowitą nieskutecznością istnieją różne stopnie pośrednie, po drugie, różne normy prawne charakteryzuje różny poziom skuteczności, po trzecie, różne grupy adresatów skłonne są do większego lub mniejszego posłuchu wobec norm, po czwarte, skuteczność prawa jest zmienna w czasie⁴¹. Miernikiem skuteczności będzie stopień realizacji założonego celu (celów)⁴², a to zakłada istnienie skuteczności progowej prawa, która oznacza osiągnięcie w stopniu minimalnym zgodności skutków działania z założonymi celami⁴³. Trudno jest wskazać gotowy wzór według którego można byłoby to do-

³⁹ Tamże, s. 2.

⁴⁰ W nauce prawa podejmowane są liczne próby zastosowania metod i technik badawczych wypracowanych przez nauki ścisłe. W literaturze z zakresu prawoznawstwa spotyka się terminy, które służą określeniu specyficznego, kwantytatywnego podejścia do poszczególnych aspektów zjawiska prawnego. Są to prawometria, informatyka prawnicza i cybernetyka prawnicza. Szerzej: W. Lang, A. Malinowski, A. Mrózek, *Prawometria i jej zastosowanie w badaniu, tworzeniu i stosowaniu prawa*, Państwo i Prawo 1972, nr 7, s. 17–30.

⁴¹ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *op. cit.*, s. 182.

⁴² Stopień realizacji celu (celów) jako naturalny miernik skuteczności wskazuje S. I. Karlsson-Vinkhuyzen, A. Vihma, *Comparing the legitimacy and effectiveness of global hard and soft law: An analytical framework*, Regulation and Governance 2009, nr 3, s. 405, podobnie A. Allott, w opracowaniu *The Effectiveness of Laws*, Valparaiso University Law Review 1981, vol. 15, nr 2, s. 233 podkreśla, że generalnym testem na skuteczność prawa jest dostrzeżenie w jak dalekim stopniu realizuje ono swoje zadania tj. wypełnia swoje cele.

⁴³ Z. Kmiecik, *Skuteczność regulacji...*, s. 15–16.

kładnie „wyliczyć”⁴⁴, dlatego określenie stopnia skuteczności oraz skuteczności progowej prawa (regulacji prawnej) będzie miało – przynajmniej w jakimś stopniu – charakter subiektywny, uzależniony między innymi od poczynionych założeń. Wydaje się także, że należy przyjąć jakiś margines tolerancji nieskuteczności, co jednocześnie nie będzie grozić destabilizacją i brakiem spójności w całym systemie prawa. Wynika to z faktu, że prawo jest zjawiskiem niezwykle złożonym, działającym w ciągle zmieniających się warunkach, dlatego można zaryzykować stwierdzenie, że nie ma regulacji prawnych, które charakteryzują się pełną skutecznością, czyli skutecznością stuprocentową.

II. Sprawność, korzystność, ekonomiczność, produktywność i efektywność to pojęcia, które bardzo często używane są w powiązaniu z terminem skuteczność. Daje to impuls do ustalenia ich wzajemnych relacji tym bardziej, że niejednokrotnie sformułowania te traktowane są jako jego synonimy. Przyczyną tego może być co najmniej jeden wspólny element, który łączy wszystkie te pojęcia, a mianowicie dodatni wynik działania.

Sprawność wiąże się z walorami dobrej roboty opracowanymi przez T. Kotarbińskiego⁴⁵. Działanie sprawne obejmuje obok skuteczności także takie walory jak korzystność i ekonomiczność. Korzystność występuje w sytuacji gdy wartość wyników użytecznych jest większa niż poniesione koszty działania, natomiast ekonomiczność jest rezultatem stosunku użytecznego wyniku do kosztów⁴⁶. Wydaje się, że terminy te nie są na tyle uniwersalne, by znalazły zastosowanie do prawa; należy jednakże zgodzić się z H. Izdebskim⁴⁷, że można mówić o sprawnym państwie, sprawnej administracji, sprawności procesu legislacyjnego czy sprawności postępowania przed organami władz publicznych. Z podob-

⁴⁴ W literaturze przedmiotu można spotkać próby ustalenia takich wskaźników. Zob. tenże, s. 16.

⁴⁵ T. Kotarbiński, *Traktat...*, s. 115 i n.

⁴⁶ M. Jełowicki, *Nauka administracji: zagadnienia wybrane*, Warszawa 1987, s. 257.

⁴⁷ H. Izdebski, *Refleksje...*, s. 259–260.

nych względów nie mówi się o prawie produktywnym. Produktywność ma bowiem miejsce w sytuacji, gdy robotę ocenia się według ilości uzyskanych wytworów przy uwzględnieniu rozmiaru powstałych kosztów⁴⁸.

Nic nie stoi natomiast na przeszkodzie, aby prawu przypisać atrybut efektywności. W znaczeniu prakseologicznym efektywność to dodatnia cecha działań dających jakiś oceniany pozytywnie wynik (efekt). Nie ma przy tym znaczenia fakt, czy wynik ten był zamierzony czy nie. To czy wynik był zamierzony czy niezamierzony ma jednakże wpływ na to czy działaniu temu przypisze się cechę skuteczności. Jeżeli bowiem wynik był zamierzony to działanie jest zarówno efektywne jak i skuteczne, natomiast w sytuacji gdy efekt nie był zamierzony działanie takie jest jedynie efektywne⁴⁹. T. Kotarbiński rozpatrując wzajemny stosunek obu tych pojęć wskazywał, że jeśli skuteczność to tylko stopień do osiągnięcia celu i nie wchodzi do niej skutki pożyteczne przez cel nieprzewidziane, to w takim razie efektywność nie jest poszczególnym przypadkiem skuteczności ponieważ dotyczy nie tylko zamierzonych efektów, ale w ogóle tych, które wypadły, niezależnie od tego czy były zamierzone czy nie o ile wypadły pozytywnie, a nie negatywnie⁵⁰.

Częstokroć w prakseologii oraz teorii organizacji efektywność jest łączona z osiągnięciem zakładanego celu. Daje to podstawę do wyróżnienia efektywności działania *ex post*, czyli relacji między uzyskanymi wynikami i nakładami potrzebnymi do ich uzyskania, oraz efektywności *ex ante*, która dotyczy relacji między celem działania a przewidywanymi środkami potrzebnymi do jego zrealizowania⁵¹.

⁴⁸ A. Podgórecki, *Socjologia...*, s. 168.

⁴⁹ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1978, s. 60.

⁵⁰ T. Kotarbiński, *Niektóre zagadnienia epistemologii pragmatycznej* [w:] *Problemy efektywności badań naukowych. Materiały sympozjum naukoznawczego 26 XI 1970*, WAP, Warszawa 1971, s. 79, podaję za T. Pszczołowski, *op. cit.*, s. 60.

⁵¹ Tamże, s. 60.

O prawie efektywnym, czyli takim, które realizuje cel jaki chciał osiągnąć ustawodawca przyjmując dane rozwiązanie traktuje J. Stelmach. Aby prawo mogło zostać uznane za efektywne powinno – w pewnym przynajmniej stopniu – spełniać osiem warunków, z których pierwszy to taki, że prawo efektywne musi być skuteczne. Oznacza to, że prawo powinno zadziałać w jakiejś rzeczywistej przestrzeni społeczno-ekonomicznej; w przeciwnym wypadku będzie miało charakter *lex imperfecta* – prawo niedoskonałe lub niedokończony⁵². Prawo efektywne jest prawem skutecznym, ale nie zawsze prawo skuteczne (działające wywołujące zaplanowane skutki) musi być równocześnie efektywne (np. w państwach totalitarnych wiele regulacji prawnych było skutecznymi z uwagi na to, że ich przestrzeganie wynikało ze względów oportunistycznych lub strachu, ale nie były efektywne)⁵³. Efektywność jest więc pojęciem szerszym, które swym zakresem obejmuje cechę skuteczności.

Pojęciem efektywności, a nie skuteczności w odniesieniu do norm prawnych posługiwał się także Z. Ziemiński. Częstość względną podejmowania zachowania zgodnego z normą w przypadkach, w których znajduje ona zastosowanie określa mianem

⁵² J. Stelmach, B. Brożek, W. Załuski, *Dziesięć wykładów o ekonomii prawa*, Warszawa 2007, s. 25–26. Pozostałe warunki wskazują, iż prawo powinno przewidywać zmiany, które mogą wystąpić w społeczno-ekonomicznej rzeczywistości; prawo powinno być tworzone i stosowane w taki sposób aby maksymalizować bogactwo społeczne i indywidualne; prawo powinno uwzględniać założenie, że jego adresaci są podmiotami ekonomicznie racjonalnymi (czyli, że są *homo oeconomicus*); prawo powinno umożliwiać przeprowadzenie właściwej alokacji dóbr, prawo powinno dążyć do samoograniczenia; prawo powinno uwzględniać tradycję, wykształcone już nawyki, przyjęte zasady i powszechnie akceptowane standardy; nauka powinna skupić swoją uwagę na badaniu „efektywnego prawa”.

⁵³ J. Stelmach, *Efektywne prawo*, opracowanie dostępne na stronie internetowej pod adresem: http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CC0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww2.wpia.uw.edu.pl%2Ffiles%2Fdoktoranckie%2FSTELMACH%2520J.%2520%2520EFEKTYWNE%2520PRAWO.doc%3Fshort%3D&ei=xnZfU9PUKNGy7AbJrYHQBQ&usg=AFQjCNH7wINqRuW83zyf9WjXOxWzA7TP_g&bvm=bv.65397613,d.bGE – dostęp 12. 07. 2014 r.

efektywności formalnej, natomiast stopień zrealizowania przez ustanowienie danej normy prawnej w danych warunkach zamierzonych skutków definiuje jako jej efektywność realną⁵⁴.

Niekiedy też terminy te łączy się ze sobą w ten sposób, że dla oznaczenia skuteczności utożsamianej z przestrzeganiem norm prawnych i skuteczności rozumianej jako osiągnięcie celu norm używa się terminu „skuteczność – efektywność prawa” oraz „skuteczność – funkcjonalność prawa”, przy czym skuteczność – efektywność jest warunkiem koniecznym, choć niewystarczającym skuteczności prawa w znaczeniu funkcjonalnym⁵⁵.

Niezależnie od przyjętych w danym przypadku rozróżnień między pojęciami skuteczność i efektywność prawa względny etymologiczne pozwalają posługiwać się nimi w sposób wymienny i tak będą używane w dalszej części pracy.

III. Przyjęcie definicji, zgodnie z którą skuteczne prawo (skuteczne regulacje prawne) to takie, którego normy powodują skutki zgodne z zamierzonym przez prawodawcę lub inne podmioty celem, rodzi pytanie o czynniki, które będą ową skuteczność z jednej strony warunkować, a z drugiej ograniczać. Ograniczenia skuteczności prawa stanowią ważny składnik szerszego zagadnienia „granic prawa”, których przekroczenie pociąga za sobą niewydolność rządu za pomocą prawa⁵⁶. „Granicami prawa” nazywa się ograniczenia możliwości regulowania stosunków społecznych

⁵⁴ Z. Ziemiński, *Podstawowe problemy prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 454. Autor ten w innym swoim opracowaniu posługiwał się nieco odmienną terminologią. Odróżnił bowiem efektywność formalną i materialną norm prawnych. O efektywności formalnej, bezpośredniej, jakieś normy prawnej w jakimś układzie społecznym mówi się wówczas, gdy adresat normy podejmuje w danej sytuacji zachowania nakazane lub podejmuje zachowanie racjonalnie prowadzące do spowodowania stanu rzeczy nakazanego mu do zrealizowania. O efektywności materialnej mówi się natomiast mając na myśli to, czy powstał w badanej sytuacji stan rzeczy postulowany przez normę. *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 245.

⁵⁵ R. Bettini, *Il circolo vizioso legislativo*, Milano 1983, s. 176, podają za Z. Kmiecikiem, *Skuteczność regulacji...*, s. 15.

⁵⁶ H. Izdebski, *Refleksje...*, s. 250.

przez prawo, a w razie ich uregulowania – możliwość wykorzystania prawa w celu zakładanym przez prawodawcę, a tym samym wykorzystania przez odpowiednie organy władzy publicznej⁵⁷.

Zagadnienie możliwości regulowania stosunków społecznych przez prawo uzasadnia zwrócenie się do dorobku dwóch nurtów naukowych, a mianowicie do teorii i filozofii prawa⁵⁸. Wyróżnia się bowiem dwa odmienne stanowiska, które próbują dać odpowiedź na pytanie czy dla regulacji określonej sfery stosunków społecznych zawsze właściwe jest odwołanie do regulacji prawnej⁵⁹. Stanowiska mają charakter rozbieżny, ponieważ traktują prawo albo jako środek regulowania życia społecznego (konceptja onnipotencji prawa lub inaczej uniwersalizm prawniczy⁶⁰) albo wyznaczają granice regulacji prawnych w postaci istotnych i nieusuwalnych ograniczeń (konceptje limitacyjne⁶¹). Wspomniane ograniczenia są niekiedy określone *expressis verbis* w sa-

⁵⁷ Tenże, *Elementy teorii i filozofii prawa*, Warszawa 2008, s. 278.

⁵⁸ Na rolę tych dwóch dyscyplin względem problemu skuteczności zwrócił uwagę L. J. Żukowski w opracowaniu *Związek pojęcia jakości i skuteczności prawa administracyjnego na tle wybranych zagadnień. Autorytet, respektowanie i inflacja prawa administracyjnego* [w:] *Jakość prawa administracyjnego*, D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko-Karetko (red.), Warszawa 2012, s. 164. Autor wskazał, że teoria i filozofia prawa interdyscyplinarnie bada problematykę skuteczności prawa korzystając z wszystkich „użytecznych” dziedzin naukowych, tj. np. historia, socjologia, biologia, psychologia, prakseologia, klasyczna filozofia, politologia, logika; względnie niezależnie od sytuacji politycznej, ustroju kraju oraz nastrojów społecznych bada zjawiska związane z prawem; często opracowuje uniwersalne rozwiązania poszczególnych węzłów problemowych związanych z tworzeniem i sprawowaniem skutecznego prawa.

⁵⁹ M. E. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 63.

⁶⁰ Zgodnie z nim za pomocą prawa można regulować wszelkie dziedziny życia społecznego i to w pełnym wymiarze. Przedstawiciele takiego poglądu dodawali do tego natychmiast zwrot w „granicach rozsądku” albo „w granicach tego co wykonalne”. Prawo traktowane jest więc jak swoiste dobrodziejstwo, gwarantujące dobre funkcjonowanie systemu społecznego. Zob. K. Pałeczki, *Prawoznawstwo...*, s. 161–162.

⁶¹ Według koncepcji limitacyjnych ingerencja prawna nie może wyjść poza sankcjonowanie istniejącego stanu rzeczy. A. Podgórecki, *Socjologia...*, s. 163.

mych postanowieniach prawa, niekiedy zaś są powszechnie uznawane przez prawników albo postulowane⁶².

Do koncepcji limitacyjnych zaliczana jest koncepcja „wewnętrznej moralności prawa” L. L. Fuller'a. Stanowi ona formalną limitację procesu prawotwórczego, zgodnie z którą tworzenie prawa pozbawionego pewnych szczególnych właściwości treściowych i formalnych, czyni go normatywnym bezprawiem. W związku z tym należy urzeczywistnić warunki zachowania przez prawo „wewnętrznej moralności”. Będą nimi po pierwsze, obowiązek należytego opublikowania prawa, aby było powszechnie dostępne; po drugie, obowiązek niesprzeczności w prawie; po trzecie, zakaz regulacji retrospektywnych; po czwarte, zakaz podejmowania decyzji prawnej przez osobę, która jest jednocześnie stroną w sprawie co do której ma zapisać decyzja⁶³. Katalog ten jest w istocie zbiorem reguł, które powinien respektować prawodawca stanowiąc prawo, przez co można je określić jako postulaty prawidłowej legislacji.

Przestrzeganie „wewnętrznej moralności prawa” nie uchroni jednak prawodawcy przed popełnianiem materialnych błędów legislacyjnych, nie gwarantuje także, że nie zostaną przekroczone granice aksjologiczne i kognitywne regulacji normatywnej⁶⁴. Materialne ograniczenia procesu legislacyjnego prezentuje R. Pound. W swoich pracach autor ten wskazuje, że po pierwsze, najgroźniejszym błędem popełnianym przez legislatorów jest ustanawianie prawa nieskutecznego; po drugie, prawo może być skuteczne tylko wtedy, gdy spełnia służebną rolę względem określonych jednostek i społeczności, poprzez artykułowanie i zabezpieczanie ich rzeczywistych interesów, w związku z czym prawo nie powinno nigdy kreować nowych, a zwłaszcza „własnych” interesów; po trzecie, warunkiem skuteczności prawa jest ograniczenie jego regulacji „do zewnętrznej strony rzeczywistości, czyli do aktów za-

⁶² K. Pałeczki, *Prawoznawstwo...*, s. 167.

⁶³ L. L. Fuller, *Moralność prawa*, Warszawa 1978, s. 78 i n., podaję za K. Pałeczki, *Prawoznawstwo...*, s. 168.

⁶⁴ Tamże, s. 168.

chowań się i rzeczy; po czwarte, należy pamiętać, że istnieją granice przymusu jaki może być stosowany wobec ludzi, a więc także granice do jakich skuteczność prawa można osiągnąć poprzez stosowanie sankcji; wreszcie po piąte, legislator obowiązany jest uwzględnić fakt, że prawo z konieczności opiera się na innych instytucjach społecznych, które tworzą jego siłę napędową umożliwiającą jego działanie⁶⁵.

W przypadku wyznaczania granic skuteczności prawa chodzi o określenie warunków umożliwiających osiągnięcie celu danej regulacji prawnej; rozważania koncentrują się wówczas nie na rozmaicie uzasadnianej powinności, ale na stwierdzeniu konkretnych zależności pomiędzy określonymi zjawiskami, procesami, stanami rzeczy⁶⁶. Za warunki skuteczności prawa można w istocie traktować – na zasadzie przeciwieństwa – ograniczenia skuteczności prawa ponieważ wiedza o nich przybliża do osiągnięcia zamierzonego celu. Ich wytypowanie pozwala w dłuższej perspektywie wyeliminować lub przynajmniej zredukować uchybienia godzące w skuteczność prawa, a przez to umożliwić stopniowe jej podwyższanie. Większość bowiem istniejących wad można skorygować i w ten sposób przybliżyć się do oczekiwanego rezultatu.

Wielość i różnorodność czynników, które ograniczają skuteczność prawa można uporządkować za A. Kojderem według czterech zagadnień szczegółowych, a mianowicie na te, które dotyczą skuteczności stanowienia prawa, skuteczności ogłaszania (popularyzowania prawa), skuteczności stosowania prawa oraz skuteczności obowiązywania prawa⁶⁷. Jest to uzasadnione tym, iż wskazane zagadnienia dotyczą odmiennych problemów, które pojawiają się na danym etapie styczności z prawem i w sposób dysfunkcyjny oddziałują na jego skuteczność⁶⁸.

⁶⁵ Tamże, s. 168–169.

⁶⁶ Tenże, *Prawo – polityka – władza*, Warszawa 1988, s. 67.

⁶⁷ A. Kojder, *op. cit.*, s. 43.

⁶⁸ W literaturze przedmiotu wyróżnia się także klasyfikację warunków, które wykluczają skuteczność działania prawa oraz takie, które tę skuteczność jedynie zmieniają. W ramach tego dychotomicznego podziału dokonuje się

Ograniczenia skuteczności w zakresie procesu stanowienia prawa są głównie spowodowane przez nieadekwatność prawotwórczej aksjologii do społecznego poczucia sprawiedliwości, błędy techniki legislacyjnej (brak dostatecznej wiedzy o regulowanej dziedzinie życia społecznego, brak wyraźnie określonych celów, które chce się osiągnąć za pomocą podjętego działania prawotwórczego, brak analizy najbardziej prawdopodobnych – bliższych i dalszych – skutków interwencji prawnej; redagowanie nazbyt kazuistycznych lub nazbyt ogólnych, niejasnych i niekomunikatywnych przepisów zawierających lub powodujących luki, niedopowiedzenia i podobne mankamenty) oraz błędy techniki kodyfikacyjnej (niespójność przepisów, niewłaściwe uporządkowanie przepisów w ramach danego aktu normatywnego, niezharmonizowanie przepisów między różnymi aktami prawnymi).

Przeszkodami utrudniającymi skuteczność ogłaszania prawa będą wadliwe przekazywanie informacji o prawie, niewystarczająca dostępność do najważniejszych regulacji prawnych, ich ograniczona komunikatywność i niedostateczne popularyzowanie doniosłych społecznie nowelizacji. Istotny jest więc zasób wiedzy adresatów norm prawnych o treści obowiązujących norm prawnych, ale także norm innych systemów kontroli społecznej, jak i podstawowej wiedzy o obiektywnych właściwościach środowiska przyrodniczego, społecznego i kulturowego adresatów⁶⁹. Podkreślić przy tym należy, iż dostępność prawa ma dwa aspekty: formalny – przejawiający się w oficjalnym urzędowym ogłaszaniu aktów normatywnych i faktyczny – czyli zespół czynności zmierzających do zapewnienia, by informacje o treści norm prawnych docierały do zainteresowanych⁷⁰.

Wśród czynników ograniczających skuteczność stosowania prawa znajdzie się nieegalitarne, niejednoznaczne i niezrozumiałe

dalszego rozróżnienia na warunki ograniczające i zmieniające o charakterze merytorycznym oraz formalnym. A. Podgórecki, *Socjologia...*, s. 169–184.

⁶⁹ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *op. cit.*, s. 497.

⁷⁰ S. Wronkowska, *Na czym polega dobra legislacja?*, *Przegląd Legislacyjny* 2002, nr 1, s. 16.

stosowanie prawa, przez co obniża się społeczny respekt do niego, a zwiększa gotowość do jego omijania (zwłaszcza jeśli nie jest ono zagrożone nieuchronną i surową sankcją). Taki sam skutek powoduje również naruszenie zasady legalności (woluntaryzm urzędniczy) oraz opieszale działanie policji, prokuratury i sądów. Natomiast skuteczność obowiązywania prawa ograniczać będzie przede wszystkim niestabilność przepisów, czyli ich nadmierna inflacja i hipertrofia oraz nazbyt częste nowelizacje. Oczywiście jest, że w ciągle zmieniającej się rzeczywistości konieczne jest dokonywanie korektur w obowiązującym prawie, a to wiąże się z określonymi kosztami społecznymi ponieważ na nowo należy zaznajamiać się z przepisami prawa. Stąd uzasadniona jest dyrektywa, by zmian przepisów dokonywać jedynie wówczas jeżeli spodziewa się osiągnąć w ten sposób znaczną korzyść, a nie jedynie poprawić istniejący porządek prawny⁷¹.

Dodatkową grupą okoliczności, które będą wpływać na skuteczność regulacji prawnych są czynniki środowiskowe, wyrażające się w postawach adresatów norm prawnych⁷². W zależności od tego jakie motywy leżą u podłoża przestrzegania prawa wyróżnia się postawy konformistyczne, legalistyczne, nonkonformistyczne i oportunistyczne. Rodzaj postawy zależy przede wszystkim od treści wartości uznawanych oraz odczuwanych, a przejawiających się w postaci wartości realizowanych⁷³.

Nie bez znaczenia jest także relacja między prawem i moralnością. Elementarnym bowiem warunkiem skutecznego działania

⁷¹ Tamże, s. 14–15. W tym miejscu warto jeszcze zwrócić uwagę na to, że w literaturze przedmiotu wskazuje się na wzajemne stosunki między pojęciami obowiązywanie i skuteczność. Według H. Kelsena skuteczność jest warunkiem obowiązywania, ale sama nie jest obowiązywaniem. Porządek prawny jako całość i poszczególne normy prawne nie są postrzegane jako obowiązujące, kiedy przestaną być skuteczne. H. Kelsen, *Czysta teoria prawa*, Warszawa 2014, s. 323–325. Odmienny pogląd przedstawił natomiast A. Ross, który nie rozróżniał obowiązywania i skuteczności normy prawnej. A. Ross, *On Law and Justice*, Londyn–Kopenhaga 1958, podaje za J. Jakubowski, *op. cit.*, s. 303–305.

⁷² Z. Kmieciak, *Skuteczność regulacji...*, s. 100.

⁷³ G. Skąpska, *Spoleczne podłoże postaw wobec prawa*, Wrocław 1981, s. 133.

prawa oraz funkcjonowania porządku prawnego jest minimalny stopień społecznej (moralnej) aprobaty podstawowych dla danego systemu norm prawnych, a warunkiem niezbędnym ukształtowania się owej społecznej aprobaty jest pewne minimum zgodności między podstawowymi normami prawnymi a podstawowymi zasadami moralnymi, które akceptuje większość adresatów norm prawnych. Zbieżne, równoległe lub kompleksowe działanie prawa i moralności jest bowiem czynnikiem wzmacniającym skuteczność zarówno norm prawnych, jak i norm moralnych. Natomiast rozbieżność prawa i moralności osłabia skuteczność obu systemów normatywnych⁷⁴.

Wskazać także należy, że warunkiem skuteczności prawa jest zgodność regulacji prawnej z obiektywnymi prawidłowościami społecznymi i ekonomicznymi. Może bowiem zaistnieć sytuacja, w której prawo jest powszechnie znane, koresponduje z pozytywną oceną społeczną, ale nie prowadzi do określonych celów, gdyż oparte jest na fałszywej diagnozie ekonomicznej, z czego aktualnie ludzie nie mogą sobie zdawać sprawy⁷⁵. Trzeba mieć także świadomość, że samo przestrzeganie przedstawionych warunków nie spowoduje, że prawo będzie od razu skuteczne, ale ich bagatelizowanie czy ignorowanie nie wpłynie motywująco na zachowania jednostek w regulowanych dziedzinach życia społecznego.

IV. Jednym z zadań prawa jest regulowanie stosunków społecznych na danym obszarze, a przez to służenie dobru wspólnemu, czyli społeczeństwu zorganizowanemu w państwo. Skuteczność jest cechą prawa związaną z funkcjami jakie ma ono pełnić, ale także oceną dotyczącą jego działania. Potrzebę skuteczności w prawie można rozpatrywać w kontekście rozważań o charakterze psychologicznym oraz wychowawczym.

Potrzeba psychologiczna jest wynikiem przeżyć w psychice jednostki. Przekonanie jednostki, że prawo jest skuteczne, a więc realizuje założone przez prawodawcę cele powoduje, że będzie

⁷⁴ W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *op. cit.*, s. 497.

⁷⁵ Tamże, s. 498.

ono traktowane jako właściwe narzędzie do sterowania procesami społecznymi; będzie czynnikiem, który łączy całe społeczeństwo z uwagi choćby na to, że jest to jedyny w danym kraju zbiorem norm obowiązujących wszystkich ludzi na danym obszarze.

Skuteczność pełni także rolę sugestywną w postaci kształtowania postawy posłuchu wobec obowiązujących norm prawnych, a więc zachowania się zgodnie z tym co zostało w nich zawarte, w szczególności przy społecznej akceptacji podstawowych celów prawodawstwa. Zatem merytoryczna trafność nawet uciążliwych norm prawnych może w dalszej perspektywie, przy społecznej akceptacji celów prawodawstwa, być istotnym czynnikiem kształtującym postawy aprobaty wobec prawa. Natomiast nietrafność merytoryczna norm, a w konsekwencji nieosiągnięcie zamierzonych stanów rzeczy, mimo skrupulatnego realizowania stanowionych norm, prowadzi do kształtowania postaw niechęci wobec nieudolnego prawodawcy, obniża gotowość realizowania stanowionych przez niego norm, a nawet prowadzi do dezaprobaty systemu prawa, którego normom dawano dotąd posłuch⁷⁶.

Potrzeba wychowawcza przybiera natomiast charakter edukacyjny oraz utrwalający w środowisku społecznym przekonanie o istnieniu norm prawnych, które wnikają we wszystkie sfery życia społecznego i rozwiązują trudności społeczne. W ten sposób skuteczność służy nie tylko osiągnięciu określonych wartości, ale także ich kształtowaniu.

Skuteczność jest więc cechą oczekiwaną i potrzebną. Należy jednak podkreślić, że nie zawsze skuteczne prawo to dobre prawo. Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w której w globalnej ocenie skuteczne przedsięwzięcie legislacyjne jest nieopłacalne ze względu na zbyt wysokie koszty społeczne i organizacyjne, które wiążą się z jego wprowadzeniem lub ze względu na zbyt długi czas osiągnięcia zamierzonego rezultatu bądź ze względu na to, że rezultat ustanowienia nowych norm nie okazał się zadowalająco trwały. Kryteria oceny skuteczności prawa splatają się zatem nie-

⁷⁶ S. Wronkowska, *Kryteria...*, s. 41.

uchronnie z innymi kryteriami zwłaszcza kryteriami oceny ekonomiczności przedsięwzięć legislacyjnych⁷⁷. Zapewne wynika to z faktu, że prawo jest zjawiskiem złożonym więc i jego ocena powinna być wielowymiarowa. W związku z tym skuteczność nie jest jedynym i pewnie nie najważniejszym kryterium jego oceny⁷⁸.

V. W konkluzjach można stwierdzić, iż przedstawione poglądy dotyczące skuteczności prawa wskazują, że jest to formuła złożona, daleka od jednoznaczności. Podkreślić jednakże należy, że jest to istotna cecha i ocena prawa zarówno z teoretycznego jak i praktycznego punktu widzenia; stanowi łącznik między prawem w książkach (*law in books*) a prawem w działaniu (*law in action*)⁷⁹. Jest to również przymiot prawa, który jest oczekiwany przez szerokie grono podmiotów tj. prawodawca, podmioty stosujące prawo i wreszcie (a może przede wszystkim) przez jego adresatów.

Przedstawione zestawienie czynników ograniczających i warunkujących skuteczność prawa wskazuje, że niezbędne jest ich łączne rozważenie ponieważ dotyczą one różnorodnych problemów pojawiających się na poszczególnych etapach styczności z prawem. Zaznaczyć jednak należy, że żaden z nich nie jest w stanie samodzielnie zapewnić skuteczności w stopniu całkowitym, czyli stuprocentowym.

Prawo nieskuteczne, a więc takie które nie realizuje założonych celów, podważa swój autorytet i prestiż, a także autorytet i prestiż państwa. Skutkiem tego są negatywne emocje społeczne, które z kolei powodują obniżenie zaufania jednostki do prawa oraz organów go stanowiących i stosujących.

⁷⁷ Tamże, s. 41.

⁷⁸ Tamże, s. 41; J. Wróblewski, *Skuteczność prawa i problemy...*, s. 6.

⁷⁹ M. Romanowski, *Wpływ compliance na skuteczność prawa gospodarczego* [w:] *Skuteczność prawa. Konferencja Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 27 lutego 2009 r.*, T. Giaro (red.), Warszawa 2010, s. 79.

ABSTRACT

Effectiveness of law (chosen problems)

Effectiveness belongs to problems of basic meaning to every domain of life; it can also be referred to law, because on one side it is its feature connected with functions which it is to perform, on the other hand with evaluation concerning its performance.

Effectiveness of law is influenced by many factors, which refer to various problems occurring at particular stages of contact with law. Selecting them will allow in further perspective to eliminate or at least reduce infringements threatening effectiveness and thus to enable rising it up gradually. Since the majority of existing defects can be corrected and in this way one can approach an expected result, whereas minimising them or ignoring does not influence motivationally conduct of individuals in regulated domains of the social life and is also connected with a negative social evaluation of law.

Decyzja o warunkach zabudowy – analiza prawnoporównawcza

Jak słusznie twierdzi R. Tokarczyk, poznanie prawa obcego pozwala na szersze zagłębienie się w swój własny system prawa¹. Czynienie uwag komparatystycznych niesie tym samym możliwość spojrzenia na własne prawo z zupełnie innej perspektywy. Powyższa uwaga znajduje zastosowanie także do ważnej dla polskiego porządku prawnego instytucji, jaką jest decyzja o warunkach zabudowy. Jej charakterystyka w polskim prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy innych europejskich państw, wydaje się być doskonałą szansą na zmianę spojrzenia na planowanie i urządzenie przestrzeni w Polsce. Analiza prawnoporównawcza może służyć wykazaniu, jak funkcjonuje określone narzędzie w innych systemach europejskich, być próbą odnalezienia instytucji podobnych czy też zbliżonych, zaś w ostateczności – określać, dlaczego decyzja o warunkach zabudowy nie funkcjonuje w innych systemach planistycznych.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że komparatystyka „polega na zestawianiu cech względnie jednorodnych przynajmniej dwóch przedmiotów w celu stwierdzenia występujących między nimi identyzacji, podobieństw i różnic”². W niniejszej pracy zostały przebadane „identyczności, podobieństwa i różnice” systemów prawa polskiego, niemieckiego i angielskiego w zakresie możliwości i sposobów ustalania warunków zabudowy. Wybór Niemiec i Wielkiej Brytanii jest nieprzypadkowy. Oba te systemy, choć zasadniczo różniące się od siebie, są określane w literaturze jako

¹ R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Warszawa 2008, s. 19.

² *Ibidem*, s. 31.

skuteczne i dojrzałe³. Ponadto, jak słusznie wskazuje J. Goździewicz-Biechońska, rozwiązania polskie w tym zakresie są wzorowane na instytucjach niemieckiego procesu inwestycyjno-budowlanego⁴. System Wielkiej Brytanii został przedstawiony na podstawie systemu angielskiego. Rozwiązania planistyczne Walii, Szkocji oraz Irlandii Północnej są zasadniczo podobne do rozwiązań angielskich, zaś ewentualne różnice wynikają wyłącznie z odrębności struktury administracji⁵. Do systemu angielskiego warto się odnieść z uwagi na jego odmienności w stosunku nie tylko do polskich, ale również niemieckich rozwiązań planistycznych.

W polskiej ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶ zostało wskazanych pięć środków prawnych kształtowania polityki przestrzennej na trzech poziomach – gminy, powiatu i województwa: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: studium uwarunkowań), miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej: plan miejscowy), plan zagospodarowania przestrzennego województwa, programy zagospodarowania na poziomie krajowym oraz decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁷. Niemniej jedynie plan miejscowy, studium uwarunkowań oraz decyzje WZiZT mają realny wpływ na gospo-

³ H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego, Sprawne Państwo, program Ernst & Young*, Warszawa 2007, s. 12; por. J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011, s. 174.

⁴ J. Goździewicz-Biechońska, *op. cit.*, s. 175.

⁵ Wnioski z konwersatorium A. Nelickiego: *System planowania przestrzennego i kontroli zagospodarowania przestrzennego w Anglii*, Instytut Badań i Ekspertyz Samorządowych, wersja elektroniczna: <http://instytuty.lazarski.pl/ibies/konwersatoria/planowanie-przestrzenne/system-planowania-przestrzenengo-i-kontroli-zagospodarowania-przestrzenengo-w-anglii/>, dostęp: 10.01.2014 r.

⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.), dalej: u.p.z.p.

⁷ Na potrzeby dalszych rozważań wyjaśniam, iż decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu będą określane również zbiorczo jako decyzje lokalizacyjne bądź skrótowo – decyzje WZiZT.

darke nieruchomościami na poziomie gminnym i odnoszą się do konkretnego właściciela nieruchomości⁸. Tym samym obszar badawczy sprowadzi się w zasadzie wyłącznie do obszaru najniższej jednostki podziału zasadniczego kraju, jaką w Polsce stanowi gmina, w Niemczech – *die Gemeinde* (również gmina), zaś w Anglii – dystrykt⁹.

I. Warunki zabudowy w prawie polskim

Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zasadniczym instrumentem kształtowania przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Ustawodawca nie wprowadza obligatoryjności uchwalania planu miejscowego na terenie gmin. Obowiązkowo musi zostać sporządzone jedynie studium uwarunkowań, przy czym należy podkreślić, iż jest to akt o charakterze wewnętrznym (w myśl ustaleń art. 9 ust. 5 u.p.z.p. – nie jest aktem prawa miejscowego), zaś do jego funkcji należy określanie polityki rozwoju przestrzennego gminy, koordynacja ustaleń zawartych w planach miejscowych oraz promocja gminy¹⁰.

Szczególna rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w systemie aktów planistycznych wynika z jego charakteru prawnego¹¹. Zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. plan jest aktem prawa miejscowego, zaś (co wynika bezpośrednio z przepisu art. 87 ust. 2 Konstytucji¹²) tego rodzaju akty są źródłami prawa

⁸ Zob. B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2008, s. 87.

⁹ Dystrykt (okręg) pod względem zaludnienia odpowiada raczej polskiemu powiatowi. Ponadto niektóre z dystryktów dzielą się na mniejsze jednostki – parafie (*parish*). Niemniej sprawy przestrzenne i budownictwo należą do właściwości dystryktów.

¹⁰ Zob. K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 32.

¹¹ Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2006, s. 142.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze sprost.).

powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

W przypadku braku planu miejscowego ustalenie warunków zabudowy oraz wskazanie sposobów zagospodarowania nastąpić winno w drodze decyzji administracyjnej, niejako przejmującej funkcję planu miejscowego¹³. W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zostały wskazane dwa rodzaje decyzji lokalizacyjnych – decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, wydawana, gdy na danym obszarze zaplanowano inwestycję celu publicznego¹⁴, oraz decyzja o warunkach zabudowy.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 u.p.z.p. zmiana zagospodarowania terenu (w przypadku braku planu miejscowego), polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga ustalenia warunków zabudowy w drodze decyzji. Organem właściwym do wydania decyzji jest wójt (burmistrz lub prezydent miasta). Decyzja o warunkach zabudowy może zostać wydana każdemu, niezależnie od praw, jakie przysługują wnioskodawcy względem nieruchomości, gdyż jej istotą jest określenie warunków zabudowy i zagospodarowania konkretnie oznaczonego terenu. Co ważne – dopuszczalne jest przeniesienie ostatecznej decyzji ustalającej warunki zabudowy na rzecz innej osoby. Powinno nastąpić to za zgodą adresata (wnioskodawcy)

¹³ Zob. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 477.

¹⁴ Art. 2 pkt 5 u.p.z.p.: „Ilekcrc w ustawie jest mowa o „inwestycji celu publicznego” – nalezy przez to rozumieć dzialania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewodzkiem i krajowym), a takze krajowym (obejmujacym rowniez inwestycje miedzynarodowe i ponadregionalne), bez wzgledu na status podmiotu podejmujacego te dzialania oraz zrodla ich finansowania, stanowiac realizacje celow, o ktorzych mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 z poz. zm.)”.

i jest możliwe, gdy osoba, na rzecz której dokonuje się przeniesienia, przyjmuje warunki zawarte w decyzji (art. 63 ust. 5 u.p.z.p.)¹⁵.

Przedmiotem rozstrzygnięcia zawartego w decyzji o warunkach zabudowy jest lokalizacja zamierzenia inwestycyjnego o charakterze prywatnym. Jak wskazuje M. Szewczyk, lokalizowanie inwestycji jest niczym innym, jak rozstrzygnięciem o jej legalności lub nielegalności w określonym miejscu¹⁶. Warunki wydania decyzji o warunkach zabudowy sformułowane zostały w art. 61 ust. 1 u.p.z.p.¹⁷ Przesłanki wymienione w tym przepisie muszą zostać spełnione kumulatywnie. Decyzja o warunkach zabudowy jest aktem o charakterze związanym, nie zaś uznaniowym, w związku z czym złożony wniosek wiąże organ właściwy w sprawie. Organ nie posiada możliwości jego modyfikacji czy interpretacji w sposób niezgodny z intencjami wnioskodawcy¹⁸.

W literaturze częstokroć wskazuje się, iż decyzja o warunkach zabudowy, mimo jej swoistej alternatywności wobec planu miejscowego, odgrywa inną rolę. Z pewnością wskazać należy na zupełnie odmienny krąg adresatów obu tych instytucji. Plan miej-

¹⁵ Zob. K. Małysa-Sulińska, *op. cit.*, s. 122.

¹⁶ M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 193.

¹⁷ Art. 61 ust. 1. u.p.z.p. „Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków: 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu; 2) teren ma dostęp do drogi publicznej; 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego; 4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1; 5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi”.

¹⁸ Zob. M. J. Nowak (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, 2012, Legalis, teza 3 do art. 58 u.p.z.p.

scowy jest kierowany do ogółu mieszkańców, podczas gdy decyzja o warunkach zabudowy jest decyzją administracyjną, co automatycznie przesądza o jej konkretności (w odniesieniu zarówno do podmiotu, jak i wywołania konkretnie oznaczonych skutków prawnych) i indywidualności¹⁹, jak również zewnętrżności, władczości oraz jednostronności. Niemniej akt ten obok norm skierowanych potencjalnie do podmiotu prawa mającego status strony postępowania, zawiera również normy konkretyzujące status prawny danego terenu²⁰. Niektórzy autorzy zauważają jednak, że decyzja o warunkach zabudowy nie jest aktem konkretyzacji prawa – dopuszczalność inwestycji jest bowiem pochodną obowiązującej zabudowy i przepisów prawa, nie wynika zaś z władczego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej²¹. Ponadto zaznaczyć należy, że decyzja nie kształtuje sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości²², która to funkcja zarezerwowana jest wyłącznie dla planu miejscowego (art. 6 u.p.z.p.). Nieprawidłowe wydaje się zatem być upatrywanie w decyzji o warunkach zabudowy substytutu planu miejscowego – choć wobec organów administracji budowlanej pełni rolę analogiczną do planu²³. Intencją ustawodawcy było raczej (co również wynika z hierarchii aktów planistycznych²⁴) przeznaczenie decyzji o warunkach zabudowy (jak również decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego

¹⁹ Zob. J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998, s. 25.

²⁰ Zob. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *op. cit.*, s. 118.

²¹ Por. P. Daniel, *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 10 (68), s. 2, wersja elektroniczna: http://m.ksiegarnia.lexisnexis.pl/gfx/lexisnexis/userfiles/files/charakter_prawny_decyzji_o_warunkach_zabudowy.pdf, dostęp: 12.01.2014 r.

²² A. Fogel, *Instytucja „dobrego sąsiedztwa” przy ustalaniu warunków zabudowy – ewolucja poglądów doktryny i orzecznictwa*, „Człowiek i Środowisko” 2010, nr 34 (3–4), s. 82; por. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu...*, teza 2 do art. 6 u.p.z.p.

²³ Por. A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2012, s. 161; zob. również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. P 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 160.

²⁴ Zob. J. Goździewicz-Biechońska, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 2, s. 98.

go) do zastosowania w sytuacjach szczególnych, gdy nie istnieje konieczność sporządzania planu miejscowego ze względu na istniejącą zabudowę, pozwalającą na ustalenie warunków urbanistycznych²⁵. Realizacja powyższego celu w praktyce nie jest jednakże możliwa z uwagi na niewielkie pokrycie kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Decyzja o warunkach zabudowy jest wydawana w warunkach funkcjonowania w gminie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Z uwagi jednak na niewiążący charakter studium, organ nie będzie związany ustaleniami studium przy wydawaniu decyzji. W orzecznictwie podnosi się jednakże, że organ nie powinien wydawać decyzji ustalającej warunki zabudowy w sprzeczności ze studium uwarunkowań²⁶.

II. Niemieckie uregulowania prawne w zakresie warunków zabudowy

Podstawową rolę w polityce przestrzennej Republiki Federalnej Niemiec odgrywa planowanie przestrzenne na szczeblu gminnym/miejskim²⁷, określanym również w literaturze jako szczebel lokalny²⁸. Gmina dysponuje władztwem planistycznym (*Planungshoheit der Gemeinde*), które posiada na mocy przepisów niemiec-

²⁵ Zob. *idem*, *Decyzja o warunkach...*, *op. cit.*, s. 98; zob. także S. Ebert, A. Tölle, M. Wdowicka, *Planung in Deutschland und Polen aus kommunaler Perspektive (Planowanie w Polsce i w Niemczech z perspektywy gminy). Planungsbegriffe in Europa (Pojęcia planistyczne w Europie)*, Hannover, Poznań 2012, wersja elektroniczna: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-54219>, dostęp: 10.01.2014 r.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1250/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²⁷ Zob. J. Kopietz-Unger, *Prezentacja pt. Analiza rozwiązań prawnych wybranych państw obcych – Niemcy, materiały z posiedzenia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego z dnia 7.11.2012 r.*, wersja elektroniczna: <http://www.transport.gov.pl/files/0/1795799/IIIprezentacjaoprofjaninyKopietzUnger.pdf>, dostęp: 31.12.2013 r.

²⁸ Por. J. Hernik, G. Olejniczak, *Planowanie przestrzenne w RFN*, Bydgoszcz–Kraków 2006.

kiego Kodeksu Budowlanego (*Baugesetzbuch*)²⁹. Wskazany kodeks pełni rolę ustawy wiodącej w zakresie prawa budowlanego (poza nim funkcjonuje ustawodawstwo krajów związkowych). W zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego na poziomie kraju funkcjonuje ustawa o porządku przestrzennym (*Raumordnungsgesetz*)³⁰, zaś na poziomie landów – ustawy o planowaniu krajowym (*Landesplanungsgesetze*)³¹.

Przystępując do bliższej charakterystyki rozwiązań prawnych niemieckich stwierdzić należy, iż na poziomie lokalnym funkcjonują dwa rodzaje planów zagospodarowania – plan użytkowania (wykorzystania³²) terenu (*Flächennutzungsplan*), będący aktem o charakterze ogólnym, oraz plan zabudowy (*Bebauungsplan*), stanowiący szczegółowy plan budowlany. Plany są również określane jako odpowiednio – plan przygotowawczy (*vorbereitender Plan*) i plan wiążący (*verbindlicher Plan*).

Plan użytkowania terenu ma charakter wyłączny wewnętrznie wiążący i określa sposób zagospodarowania gruntów dla całego obszaru gminy – związane dotyczy jednakże wyłącznie jednostek o charakterze publicznym i realizacji przez nie zamierzeń prze-

²⁹ Kodeks budowlany (*Baugesetzbuch*) z dnia 23.09.2004 r. (BGBl. I S. 2414), ostatnio zmieniony ustawą z dnia 11.06.2013 r. (BGBl. I S. 1548), dalej: BauGB.

³⁰ Ustawa o porządku przestrzennym (*Raumordnungsgesetz*) z dnia 22.12.2008 r. (BGBl. I S. 2986), ostatni zmieniony ustawą z dnia 31.07.2009 r. (BGBl. I S. 2585).

³¹ Zob. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *op. cit.*, s. 14.

³² W literaturze spotyka się dwa tłumaczenia pojęcia *Flächennutzungsplan* – plan użytkowania terenu (zob. np. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *op. cit.*; J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych...*) oraz plan wykorzystania terenu (zob. np. J. Kopietz-Unger, *op. cit.*; A. Nelicki, I. Zachariasz, *Opinia zlecona – rozwiązania prawne w wybranych państwach UE i USA zobowiązujące inwestorów budowlanych do zapewnienia – w porozumieniu z władzami lokalnymi – odpowiedniej infrastruktury publicznej* (szkół, przedszkoli, terenów zielonych, dróg, itp.), wersja elektroniczna: http://www.frw.fc.pl/pliki/Pliki/infrastruktura_budowa_finansowanie_eksperyza_bas.pdf, dostęp: 3.01.2014 r. Na potrzeby niniejszej pracy przyjęłam terminologię plan użytkowania terenu.

strzennych³³. Z planu użytkowania terenu tylko wyjątkowo gmina może wyłączyć pewne obszary, o ile zostaną one uwzględnione w późniejszych opracowaniach³⁴. Treść i zawartość *Flächennutzungsplan* została uregulowana w § 5 BauGB.

Na podstawie ogólnego planu użytkowania terenu sporządza się szczegółowy plan zabudowy, stanowiący swoistego rodzaju rozwinięcie tego pierwszego³⁵. W *Bebauungsplan* zostają ustalone systemy wykorzystania obszarów do zabudowy, obszary komunikacyjne, tereny zielone i pod zabudowę obiektami pomocniczymi, jak również dopuszczalne wymiary budowli³⁶. O ile *Flächennutzungsplan* odnosi się do zadań podmiotów o charakterze publicznym, o tyle w planie zabudowy organ wyznacza nakazy i zakazy w zakresie zabudowy wiążące podmioty prywatne³⁷. Ponadto w planie zabudowy określa się obowiązki władz publicznych. Plan zabudowy podejmowany jest w formie statutu (§ 10 ust. 1 BauGB³⁸), aktu prawa miejscowego (powszechnie obowiązującego), co charakterem prawnym zbliża go do polskiego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Art. 28 niemieckiej Ustawy Zasadniczej z dnia 23 maja 1949 r.³⁹ nadaje gminom autonomię w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego.

Należy podkreślić, iż rada gminy nie musi uchwalać planu zabudowy obligatoryjnie dla całej gminy, tak jak ma to miejsce w przypadku planów użytkowania terenu. Na terytorium każdej

³³ A. Nelicki, I. Zachariasz, *op. cit.*, s. 8.

³⁴ Zob. J. Hernik, G. Olejniczak, *op. cit.*, s. 31.

³⁵ Zob. Z. Niewiadomski [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania. Bariery. Perspektywy*, Warszawa 2009, s. 280.

³⁶ Por. J. Hernik, G. Olejniczak, *op. cit.*, s. 33; zawartość *Bebauungsplan* wskazuje regulacja § 9 BauGB.

³⁷ A. Nelicki, I. Zachariasz, *op. cit.*, s. 8.

³⁸ § 10 Abs. 1 BauGB: „Die Gemeinde beschließt den Bebauungsplan als Satzung”.

³⁹ Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) z dnia 23.05.1949 r. (BGBl. 1949 t. I S. 1), ostatnio zmieniony ustawą z dnia 11.07.2012 r. (BGBl. I S. 1478), dalej: GG.

z gmin mogą się znajdować tereny, dla których nie zostanie sporządzony plan zabudowy. Sytuacja taka (tj. nieuchwalenia planów zabudowy dla całej gminy) jest niezmiernie istotna dla poszukiwania odpowiednika decyzji o warunkach zabudowy w systemie niemieckim. W podobnych bowiem warunkach dochodzi w Polsce do wydania rzeczony decyzji. W Republice Federalnej Niemiec problem ten został rozwiązany w nieco odmienny sposób, w zależności od tego, czy teren jest zurbanizowany i zabudowany (*Innenbereich* – obszar wewnętrzny), czy też nie (*Außenbereich* – obszar zewnętrzny).

Kompetencje gminy wobec obszaru wewnętrznego reguluje § 34 ust. 4 BauGB, zgodnie z którym gmina ma prawo do określenia w drodze statutu (*die Satzung*) bądź statutów (wzajemnie między sobą powiązanych – § 34 ust. 4 *in fine*) sposobów wykorzystania tego terenu. Niektórzy autorzy⁴⁰ określają sformułowanie *die Satzung*, użyte w § 34 BauGB jako „decyzję” – wydaje się, iż stanowi to nadużycie terminologiczne, gdyż nasuwa bezpośrednie skojarzenia z decyzją administracyjną będącą aktem konkretnym i indywidualnym, podczas gdy *Satzung* utożsamiane jest w literaturze raczej z odpowiednikiem polskiej uchwały, statutem, aktem prawa miejscowego powszechnie obowiązującego⁴¹.

W stosunku do *Innenbereich* gmina ma prawo do określenia w drodze statutu obszaru granic spójnie zabudowanego terenu miejscowości (*im Zusammenhang bebauter Ortsteil*), ustalenia, że tereny zabudowane położone na obszarze zewnętrznym są obszarami spójnie zabudowane (jest to jednakże uzależnione od tego, czy wcześniej tereny te zostały zakwalifikowane w planie użytkowania terenu jako tereny pod zabudowę) oraz włączenia do obszarów spójnie zabudowanych pojedynczych powierzchni położonych na obszarach zewnętrznych. Natomiast obszary zewnętrzne, cechujące się położeniem poza obszarem wewnętrznym oraz poza obszarem związanym planem zabudowy, co do zasady

⁴⁰ Zob. J. Hernik, G. Olejniczak, *op. cit.*, s. 44.

⁴¹ Por. A. Bunzel, *Die Satzungen nach dem Gesetzbuch. Eine neue Arbeitshilfe für Städte und Gemeinden*, „Difu-Berichte” 2000, nr 3, s. 5.

w ogóle nie są przeznaczone pod zabudowy. Mimo tego, w pewnych sytuacjach inwestycje na tych obszarach są dopuszczalne – jeśli nie jest to sprzeczne z interesem publicznym, jest zapewnione dostateczne uzbrojenie terenu oraz spełnia jeden z warunków określonych w § 35 ust. 1 pkt 1–8 BauGb, np. przedsięwzięcie służy gospodarstwu rolniczemu czy ogrodniczemu bądź też służy badaniom lub rozwojowi energii wiatru, wodnej czy jądrowej.

Tym samym poszukiwanie analogii między rozwiązaniami niemieckimi a polskimi nie przynosi oczekiwanych efektów – zbyt duże jest zróżnicowanie zastosowanych instrumentów prawnych i procedur.

III. Angielskie rozwiązania planistyczne – *planning permission* a decyzja o warunkach zabudowy

Głównym źródłem angielskiego prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego jest *Town and Country Planning Act*⁴². Istotne zmiany tejże ustawy zostały wprowadzone przez *Planning and Compulsory Purchase Act*⁴³ oraz szereg aktów wykonawczych, które dookreśliły m.in. kwestie zasad sporządzania planów, klasy użytkowania terenów oraz zakres kontroli nowych sposobów użytkowania terenów⁴⁴. PCPA wprowadziło zmiany w systemie aktów planistycznych obowiązujących na danym terenie – plan zagospodarowania przestrzennego (*development plan*) stanowi (odmiennie niż w Polsce czy Niemczech) nie jeden, a cały kompleks aktów planistycznych. Co istotne, *development plan* nie ma charakteru aktu prawa powszechnie obowiązującego, mimo tego,

⁴² Town and Country Planning Act 1990, 1990 Chapter 8, wersja elektroniczna: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/8>, dostęp: 24.12.2013 r., dalej: TCPA.

⁴³ Planning and Compulsory Purchase Act 2004, 2004 Chapter 5, wersja elektroniczna: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/5>, dostęp: 24.12.2013 r., dalej: PCPA.

⁴⁴ Por. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *op. cit.*, s. 17; zob. M. Zajączkowska, *Założenia planowania przestrzennego i projektowania architektonicznego w Wielkiej Brytanii*, „Przegląd Budowlany” 2011, nr 3, s. 25.

iż docelowo stanowi podstawę do wydania decyzji administracyjnej⁴⁵.

Niewątpliwie instytucją charakterystyczną dla angielskiego systemu planistycznego jest pozwolenie planistyczne (*planning permission*), które stanowi element niezbędny dla zabudowy nowej bądź zmiany metody użytkowania zabudowy istniejącej⁴⁶. Pozwolenie, wydawane przez *local planning authorities* (LPAs) – lokalną władzę planistyczną, jest w zasadzie niezbędnym wymogiem dla realizacji zagospodarowania terenu⁴⁷. Jego wydanie jest jednakże obciążone wymogiem spójności z *development plan*, aczkolwiek odnośnie tego wymogu został przewidziany jeden wyjątek – inwestycja może być niezgodna z planem, jeśli istnieją tzw. istotne czynniki (*material considerations*). Chodzi tutaj o względy osobiste, np. o trudną sytuację życiową wnioskodawcy, czy też finansowe (ekonomicznie nieuzasadnione ustalenia *development plan*).

Zgodnie z art. 70 ust. 1 pkt a) TCPA, że pozwolenie może zostać przez lokalne władze planistyczne udzielone „(...) albo bezwarunkowo, albo pod takimi warunkami, jakie uznają za stosowne (...)”. Trzecią opcją jest oczywiście odmowa wydania pozwolenia (art. 70 ust. 1 pkt b) TCPA)⁴⁸. Większości pozwoleń towarzyszą warunki planistyczne, tzw. *planning conditions*. Związane są one np. zasadzeniem drzew zgodnie z planami krajobrazu czy też koniecz-

⁴⁵ Por. J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych...*, s. 187.

⁴⁶ *Centrum Zrównoważonej Przestrzeni: System planowania przestrzennego Anglii*, artykuł z dnia 23.07.2012 r., wersja elektroniczna: <http://czp.org.pl/blog/zagraniczne-systemy-planowania-przestrzennego/item/66-system-planowania-przestrzennego-anglii>, dostęp: 23.12.2013 r.

⁴⁷ *Regional development studies. The EU compendium of spatial planning systems and policies – United Kingdom*, Luxembourg 2000, s. 71, wersja elektroniczna: <http://www.espace-project.org/publications/EUCompendiumUK.pdf>, dostęp: 12.01.2014 r.

⁴⁸ Art. 70 ust. 1 TCPA: „Where an application is made to a local planning authority for planning permission – (a) subject to sections 91 and 92, they may grant planning permission, either unconditionally or subject to such conditions as they think fit; or (b) they may refuse planning permission”.

nością zatwierdzenia przez lokalne władze koloru i wykończenia planowanej inwestycji. Ten ogromny zakres władzy dyskrecjonalnej przyznany samorządowi nie jest jednak (jak mogłoby się wydawać) bezgraniczny – w orzecznictwie wskazywane są określone ograniczenia, jakie wiążą lokalne władze w tym zakresie. Warunek wskazany w pozwoleniu planistycznym musi być zgodny z obowiązującym prawem, niezbędny (w tym znaczeniu, iż jego brak skutkowałoby odrzuceniem wniosku o wydanie pozwolenia), racjonalny, precyzyjny i jednoznaczny, możliwy do skontrolowania⁴⁹.

Poza warunkami planistycznymi funkcjonuje również instytucja *planning obligations/contributions* – zobowiązań planistycznych. W przepisie art. 106 TCPA została przewidziana możliwość zawarcia umowy przez władzę z wnioskodawcą bądź podjęcia przez niego jednostronnego zobowiązania do wykonania dodatkowych inwestycji czy sfinansowania określonych urządzeń. Zobowiązania mogą również polegać na obowiązku zapłaty określonej sumy pieniężnej⁵⁰.

Jako, iż udzielenie pozwolenia planistycznego stanowi akt o charakterze uznaniowym, wydaje się być dobrym polem do nadużyć władzy. W celu minimalizacji tego rodzaju ewentualnych konsekwencji, wprowadzone zostały ograniczenia kompetencji planistycznych władz lokalnych. Minister właściwy do spraw planowania przestrzennego może przejąć (*call in*) do rozpatrzenia wniosek o wydanie decyzji planistycznej wraz z uprawnieniami do wydanie pozwolenia. Administracja rządowa może również dokonać merytorycznej kontroli wniosku – tryb odwoławczy przewiduje możliwość odwołania się od decyzji do ministra. Kon-

⁴⁹ Por. Ł. Złakowski [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawna regulacja...*, s. 327; I. Zachariasz, A. Nelicki, *Planowanie przestrzenne a udział podmiotów prywatnych w budowie infrastruktury publicznej. Rozwiązania polskie a wybranych krajów UE i USA, cz. I*, wersja elektroniczna: <http://www.publiczni.pl/arttykul/230/>, dostęp: 10.01.2014 r.

⁵⁰ Zob. Ł. Złakowski [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawna regulacja procesu...*, s. 328.

trola następuje za pośrednictwem inspekcji planistycznej. Opinia wyrażona przez inspekcję ma charakter wiążący dla samorządu terytorialnego⁵¹.

Istotną kwestią w procesie wydawania pozwolenia planistycznego jest partycypacja społeczna. Udział czynnika społecznego ma zupełnie inny wymiar w zakresie *planning permission* niż przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Uwagi do wniosku o wydanie pozwolenia zgłoszone przez zainteresowanych są rozpatrywane przez władzę planistyczną, do której obowiązków należy również publikacja w ogólnodostępnym rejestrze każdego zgłoszonego wniosku.

IV. Wnioski prawno porównawcze

Analiza polityki przestrzennej Polski, Niemiec oraz Anglii pozwala na postawienie tezy, iż wszystkie te systemy mają cechy wspólne, co jednakże nie jest równoznaczne z ich identycznością. Jeśli chodzi o system polski i niemiecki, nie sposób nie zauważyć, iż w obu krajach naczelnym aktem planistycznym jest powszechnie obowiązujący akt prawa miejscowego, uchwalany przez gminę, którego głównym przeznaczeniem jest regulacja spraw budowlanych lub innego użytkowania gruntów – polskie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i niemieckie plany zabudowy. Należy jednak zauważyć przy tym, że władztwo planistyczne w obu krajach kształtowane jest w inny sposób – studium uwarunkowań musi być sporządzone obligatoryjnie dla terenu gminy, zaś plan użytkowania terenu będący jego niemieckim odpowiednikiem nie jest objęty tego rodzaju wymogiem. Ponadto w Polsce istnieją tereny (wskazane w ustawach), dla których obligatoryjnie sporządza się plan miejscowy (co do niemieckich planów zabudowy nie został sformułowany tego rodzaju wymóg).

Jednocześnie systemowi niemieckiemu obca jest zupełnie instytucja decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – chodzi tutaj naturalnie zarówno o klasyczną „wuzetkę”, jak

⁵¹ Zob. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *op. cit.*, s. 24.

i decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Plan zabudowy oraz plan użytkowania terenu są jedynymi instrumentami planistycznymi na poziomie lokalnym. Poza nimi sporządza się i wydaje różnego rodzaju statuty dotyczące zabudowy, których zadaniem jest uzupełnianie zabudowy wobec terenów nieobjętych planem zabudowy. Aktów tych jednakże nie można przyrównać do decyzji o warunkach zabudowy, gdyż zarówno ich funkcja, jak i charakter prawny jest inny.

Przyrównując natomiast decyzję o warunkach zabudowy do angielskiego pozwolenia planistycznego, należy wskazać na odmienności obu tych instytucji. *Planning permission* decyzję o warunkach zabudowy przypomina w zakresie wymogów formalnych – jest wydawane również na wniosek zainteresowanego (którym nie musi być jednocześnie właściciel) w celu ustalenia nowego sposobu zabudowy działki⁵². Decyzja o warunkach zabudowy jest wydawana w przypadku, gdy zabudowy na danym terenie nie reguluje plan miejscowy. Dlatego też również pod względem merytorycznym decyzja zasadniczo różni się od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁵³. Pozwolenia planistycznego udziela się natomiast nie „zamiast”, ale „obok” planu – jego zadaniem jest dopełniać planistyczne regulacje. Przejawia się to choćby w systemie rozpatrywania wniosków w oparciu o ustalenia planu⁵⁴.

Decyzja o warunkach zabudowy ma charakter deklaratoryjny. Oznacza to brak możliwości odmowy jej wydania przez organ, który otrzymał kompletny wniosek, spełniający wszelkie warunki do jej wydania wynikające z art. 61 u.p.z.p. Pozwolenie planistyczne jest instrumentem dużo bardziej elastycznym – poczynając od wymogu zgodności z *development plan*, od którego można odstąpić ze względu na istotne czynniki, ważne dla wnioskodawcy, poprzez warunki planistyczne, a kończąc na możliwości „przejęcia”

⁵² Zob. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *op. cit.*, s. 54.

⁵³ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24.07.2012 r., II SA/Po 494/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁵⁴ Zob. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *op. cit.*, s. 54.

wniosku do rozpatrzenia przez ministra. Przy wydawaniu pozwolenia planistycznego bierze się pod uwagę nie tylko ustalenia planów zagospodarowania, ale również innego rodzaju warunki i czynniki. Co do zasady stoi to w sprzeczności nie tylko z polskimi uregulowaniami, ale również z rozwiązaniami europejskimi – choćby niemieckimi. Ustalenia planów w większości krajów Europy kontynentalnej mają charakter wiążący – nie tylko dla podmiotów prywatnych, ale – może przede wszystkim – dla organów administracji. W konsekwencji nie do końca można zgadzać się z tezą, iż pozwolenie ma za zadanie stanowić wyłącznie potwierdzenie zgodności zamierzenia inwestycyjnego z ustaleniami planu obowiązującego⁵⁵. Duża swoboda przy jego wydawaniu wpływa na brak pewności co do ustaleń przyjętych w planie. Pozytywnie należy jednakże oceniać samą instytucję ze względu na aktywne angażowanie inwestora w cały system planistyczny poprzez uzależnianie wydania pozwolenia od jego wkładu finansowego lub wykonawczego w zapewnienie niezbędnej infrastruktury⁵⁶.

Jak wskazuje M. J. Nowak, decyzje o warunkach zabudowy „stanowią instytucję dezintegrującą zagospodarowanie przestrzeni oraz niemającą odpowiednika w innych krajach europejskich”⁵⁷. Od jakiegoś czasu podnoszony jest zarzut zbędności decyzji o warunkach zabudowy w polskim systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego⁵⁸. Nie powinna jednak prze-

⁵⁵ Por. Z. Niewiadomski, *Prawna regulacja procesu...*, s. 338.

⁵⁶ Por. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *op. cit.*, s. 27.

⁵⁷ M. J. Nowak, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – wady, zalety i postulowane zmiany* [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012, s. 148.

⁵⁸ Zob. *Interpelacja nr 6366 z dnia 12.11.2008 r. w sprawie zlikwidowania instytucji decyzji o warunkach zabudowy w jej obecnym kształcie oraz nadania studium zagospodarowania przestrzennego rangi dokumentu planistycznego wiążącego organ wydający decyzje dotyczące zagospodarowania terenu*, wersja elektroniczna: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/56CEEE39>, dostęp: 12.01.2014 r.; A. Krzyżanowska, *Rząd ma zamiar zlikwidować decyzje o warunkach zabudowy*, „Gazeta Prawna” z dnia 27.01.2012 r., wersja elektroniczna: http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/588352,rzad_ma_zamiar_zlikwidowac_decyzje_o_warunkach_zabudowy.html, dostęp: 3.01.2014 r.

sądzać o likwidacji wyłącznie odmiennosc tejże konstrukcji od tych, które można zaobserwować w Europie. W raporcie z 2007 r. „Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego”, H. Izdebski, A. Nelicki oraz I. Zachariasz podnoszą, iż „w systemach niemieckim i angielskim nie istnieje instytucja decyzji planistycznej, która: 1) byłaby wydawana bez kontroli rady lub organu administracji rządowej, 2) nie musiałaby być zgodna z aktem prawnym określającym użytkowanie terenów, (...), 4) ograniczałaby partycypację społeczną (...)”⁵⁹. Należy zauważyć, iż decyzja ta, w szczególności z punktu widzenia aspektu funkcji, jakie spełnia, jest konstrukcją zupełnie oryginalną, niemającą odpowiednika w systemie niemieckim czy angielskim. Postulowana likwidacja tego narzędzia znalazła jednak swój wyraz w projekcie tez do Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, przyjętego na posiedzeniu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego w dniu 18 września 2013 r.⁶⁰

V. Uwagi końcowe

Decyzji o warunkach zabudowy nie sposób porównywać ani z regulacjami proponowanymi przez system niemiecki, ani z angielskim pozwoleniem planistycznym. Nie ma odpowiednika funkcjonalnego w żadnym z analizowanych systemów. Być może wynika to właśnie z faktu pewnego niedopracowania tej instytucji, wad, które rodzą się podczas stosowania jej w praktyce, oraz zminimalizowania działań czynnika społecznego przy jej wydawaniu. Dojrzałe systemy planistyczne, takie jak angielski czy niemiecki, nie dostrzegły potrzeby wprowadzenia tego typu instytucji uzupełniającej zagospodarowania tych terenów, które nie są objęte strefą oddziaływania aktu planistycznego o charakterze powszechnie obowiązującym. Wydaje się, iż należy dążyć do osiągnięcia właśnie tego rodzaju „stabilizacji planistycznej”, z jaką

⁵⁹ Por. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *op. cit.*, s. 53.

⁶⁰ Wersja elektroniczna: <https://www.transport.gov.pl/files/0/1795780/tezy.pdf>, dostęp: 14.12.2013 r.

mamy do czynienia w Anglii czy Republice Federalnej Niemiec, niemniej z zachowaniem tych odrębności regulacji, jakie wynikają ze specyfiki istniejącego zagospodarowania przestrzeni.

ABSTRACT

Decision on building conditions – legal-comparative analysis

A legal-comparative analysis can serve to indicate principles of functioning of a determined legal tool in Poland on the background of solutions accepted in model European systems. A decision on building conditions was regulated in provision of art. 59 sec 1 of act of 27 March 2003 on town development planning according to which a change of a territory development in case of lack of a local planning scheme, requires obtaining a decision on building conditions. Mature planning systems did not perceive a need of introducing an institution supplementing territory planning scheme, which are not included in the sphere of influence of a planning act having a commonly binding character. Considering this, one should ask a question how a problem of building on territories which are not included in the local planning scheme, is solved in these states, as well as think over what legal German or English instruments are close in the legal regard to a decision on building conditions.

Akt własności ziemi. Właściwość organów administracji publicznej w sprawach prostowania błędów i omyłek

Wydawać by się mogło, że zagadnienia uwłaszczeń dotyczących nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych, do których zastosowanie miała epizodyczna ustawa z 26 października 1971 r. o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych¹ stały się archaiczne i niemające aktualnie żadnego znaczenia prawnego. Jednak wnikliwa analiza stanu prawnego i przedmiotów postępowań przed sądami powszechnymi i administracyjnymi prowadzi do odmiennych wniosków. Przyjęty model powszechnych uwłaszczeń ziemskich, mający na celu uporządkowanie stanu prawnego nieruchomości rolnych przez sanację określonych stanów faktycznych spowodował, że problematyka ta nadal pozostaje aktualna, a pomimo upływu kilkadziesiąt lat od jej wejścia w życie nadal wywołuje wątpliwości, przy czym te spowodowane są zwłaszcza zmianami ustrojowymi w administracji publicznej. W niniejszym artykule przedstawiam kolejne zmiany stanu prawnego w tej materii koncentrując się na zagadnieniach, które w dalszym ciągu pozostają we właściwości organów administracji publicznej. Pomimo bowiem ogólnego przekazania orzekania w sprawach uwłaszczeń do właściwości sądów powszechnych, administracja publiczna nie została całkowicie pozbawiona kompetencji w tym obszarze, ponieważ pozostające w obrocie prawnym decyzje uwłaszczeniowe – zwane aktami wła-

¹ Dz. U. nr 27, poz. 250 – tekst pierwotny, dalej: „ustawa uwłaszczeniowa”.

sności ziemi – nadal potwierdzają wywołane ustawą uwłaszczeniową skutki prawne².

Omawiane uwłaszczenie nastąpiło z mocy samego prawa³. Oznacza to, że skutki prawne tego zdarzenia prawnego trwają do dnia dzisiejszego, chociażby nadal nie przeprowadzono odpowiedniej procedury potwierdzającej zaszły fakt takiego zdarzenia (nabycia). Uwłaszczenie dotyczyło wszystkich rolników będących 4 listopada 1971 r.⁴ w posiadaniu samoistnym wchodzących w skład gospodarstw rolnych nieruchomości nabytych przez nich lub ich poprzedników na podstawie zawartej bez prawem przewidzianej formy umowy⁵ sprzedaży, zamiany, darowizny, umowy o dożywocie lub innej umowy o przeniesienie własności, o znie-

² Art. 4 ustawy z 26.03.1982 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o uchyleniu ustawy o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych (Dz. U. nr 11, poz. 81), dalej: „ustawa z 26 marca 1982 r.”.

³ Art. 1 ust. 1 i 2 ustawy uwłaszczeniowej.

⁴ Art. 1 i 21 ustawy uwłaszczeniowej.

⁵ Od 1.01.1965 r. obowiązywała ustawa z 23.04.1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. nr 16, poz. 93). Zgodnie z art. 158 i art. 73 § 2 k.c. umowa przeniesienia własności nieruchomości powinna być zawarta w formie aktu notarialnego, pod rygorem nieważności. Poza tym własność nieruchomości rolnej lub jej części mogła być zasadniczo przeniesiona na rzecz osoby fizycznej tylko wtedy, gdy nabywca miał kwalifikacje do prowadzenia gospodarstwa rolnego, a te podlegały weryfikacji przez właściwy organ państwowy – zob. art. 160 § 1 i § 3 oraz art. 162 i 163 k.c. w brzmieniu pierwotnym. Istniały również ograniczenia obszarowe, a nadwyżki podlegały przejściu na własność Państwa – zob. art. 161 § 1 i § 3 i art. 162 k.c. w brzmieniu pierwotnym. W tym jednak zakresie ustawa uwłaszczeniowa w art. 4 stanowiła pewne odstępstwa. Zatem przyczyny braku formy szczególnej czynności prawnej mogły wynikać z takich rygorystycznych ograniczeń i wymagań, ale również z nieświadomości obowiązku ich zachowania przy zawieraniu umowy. Po części taki stan rzeczy był jeszcze pozostałością z okresu zaborów, gdzie wydawane przez poszczególne państwa akty prawne były dla rolników prawem obcym. W aktach spraw sądowych wielokrotnie napotykałem prywatne dokumenty umów nabycia takich nieruchomości zapisane na kartce z zeszytu, często nie było nawet takiego dowodu na piśmie. W świetle ustawy uwłaszczeniowej nie miało to jednak znaczenia prawnego, ponieważ umowa mogła zostać też zawarta ustnie, co jedynie rodziło trudności dowodowe. Ograniczenia w nabywaniu gospodarstw rolnych istniały też przy nabyciu w drodze spadku.

sienie współwłasności albo umowy o dział spadku, a także rolników, którzy do dnia wejścia w życie ustawy posiadali takie nieruchomości jako samoistni posiadacze nieprzerwanie od lat 5, chociażby nie spełniali powyższego wymogu nabycia bez zachowania prawem przewidzianej formy, a jeżeli uzyskali posiadanie w złej wierze nabycie własności następowało tylko wtedy, gdy posiadanie trwało co najmniej przez lat 10⁶.

Konieczność prawnego uregulowania stanu własności gospodarstw rolnych legła również u podstaw obowiązku uzyskania stwierdzenia tego nabycia w formie aktu własności ziemi. W decyzji takiej, zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy uwłaszczeniowej, należało określić obszar nieruchomości, wysokość, sposób i terminy ewentualnych spłat albo zawrzeć postanowienie o zwolnieniu od obowiązku spłaty należności. Musiała także zawierać pozostałe elementy wymagane przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego⁷, w trybie której to ustawy było prowadzone postępowanie. Wszczynano je na wniosek lub z urzędu, a organem właściwym do załatwienia sprawy był „właściwy w sprawach rolnych organ prezydium powiatowej rady narodowej⁸”. Pierwotnie były to więc wydziały rolnictwa, leśnictwa i skupu urzędów powiatowych i stojący na ich czele kierownicy⁹. Odwołania rozpatrywała wojewódzka komisja do spraw uwłaszczenia¹⁰, której decyzja była

⁶ Szerzej na temat przesłanek uwłaszczenia zob. M. Kuydrowicz, T. Pajor, *Uregulowanie własności gospodarstw rolnych, Państwowe wydawnictwo rolnicze i leśne*, Warszawa 1974.

⁷ Art. 99 § 1, tekst pierwotny Dz. U. nr 30, poz. 168, dalej: „k.p.a.”. Zob. art. 16 ustawy uwłaszczeniowej.

⁸ Art. 12 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej. Wyjątkowo tylko, na mocy art. 12 ust. 3, w sprawach zawiłych lub spornych istniała możliwość przekazania sprawy powiatowej komisji do spraw uwłaszczeń.

⁹ M. Kuydrowicz, T. Pajor, *Uregulowanie...*, s. 57 i n. Wydział był wówczas terenowym organem administracji państwowej podporządkowanym prezydium rady narodowej jako organowi wykonawczemu rady narodowej – art. 9 Urn.

¹⁰ Skład i sposób działania organów rozstrzygających sprawy uwłaszczeniowe regulowało też rozporządzenie Rady Ministrów z 23.12.1971 r. (Dz. U. nr 37, poz. 334).

ostateczna¹¹. Decyzja miała co prawda charakter deklaracyjny¹², skoro nabycie następowało z mocy samego prawa, jednak widoczny w niej był także element konstytutywny. Stanowiła bowiem wyłączny dowód nabycia nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych na mocy ustawy uwłaszczeniowej¹³. Ostateczna decyzja stwierdzająca nabycie własności nieruchomości stanowiła podstawę do ujawnienia nowego stanu własności w księdze wieczystej oraz w ewidencji gruntów (art. 15). Jej uzyskanie było zatem niezbędne dla osiągnięcia finalnego założenia (celu) ustawy, czyli uregulowania własności gospodarstw rolnych.

Ustawa uwłaszczeniowa została uchylona ustawą z 26 marca 1982 r. (zob. art. 4). Powołany akt prawny zawiera jednak bardzo istotne uregulowania normatywne. W art. 4 postanowiono o utrzymaniu w mocy nabytej na podstawie uchylanej ustawy własności nieruchomości. Mając jednak na względzie skutki prawne, jakie spowodowała uchylana ustawa (nabycie prawa własności 4 listopada 1971 r. z mocy prawa), oraz konieczność legitymowania się dokumentem urzędowym potwierdzającym fakt uwłaszczenia, rozpoznawanie tych spraw przekazano sądom. Od 6 kwietnia 1982 r. postępowanie uwłaszczeniowe toczyło się w trybie postępowania nieprocesowego¹⁴, które mogło zostać wszczęte na wniosek terenowego organu administracji państwowej stopnia podstawowego. Z kolei z art. 10 tej ustawy wynika, że stwierdzenie nabycia własności nieruchomości dokonane przez sąd lub do dnia

¹¹ Przy założeniu, że nie uchylano decyzji organu I instancji z poleceniem ponownego rozpatrzenia sprawy. Na uwadze należy mieć również i to, że o ile powiatowe rady narodowe były stałymi organami administracji państwowej, to komisje ds. uwłaszczeń (pierwotnie powiatowe i wojewódzkie, a od 1.06.1975 r. tylko wojewódzkie) były ciałami doraźnymi – zob. art. 20 ustawy uwłaszczeniowej. Organem odwoławczym była wojewódzka komisja do spraw uwłaszczeń bez względu na to, czy decyzję wydawał organ powiatowej rady narodowej, czy powiatowa komisja do spraw uwłaszczeń.

¹² Decyzje takie potwierdzają pewien stan wywołany zdarzeniami niezależnym od organu i istniejący przed jej wydaniem.

¹³ Art. 10 ustawy z 26 marca 1982 r.

¹⁴ Zob. art. 11, a także art. 5 i art. 8 ustawy z 26 marca 1982 r.

wejścia w życie ustawy przez terenowy organ administracji państwowej stanowi wyłączny dowód nabycia własności nieruchomości, o których mowa w art. 4 cyt. ustawy. Natomiast w art. 63 ust. 2¹⁵ ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁶ postanowiono, że do ostatecznych decyzji wydanych na podstawie przepisów ustawy z 26 października 1971 r. nie stosuje się przepisów k.p.a. dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji¹⁷.

W powołanych przepisach zawarto więc regulacje określające zakres właściwości organów administracji publicznej w sprawach uwłaszczeniowych. Nie ulega wątpliwości, że od 6 kwietnia 1982 r. wyłącznie właściwymi w sprawach stwierdzenia nabycia własności nieruchomości pozostaje sąd rejonowy¹⁸. Pozostały jednak w mocy wydane do wskazanego dnia decyzje administracyjne, które stanowią wyłączny dowód uwłaszczenia. Od 1 stycznia 1992 r. bezwzględnie wyłączono w sprawach uwłaszczeniowych możliwość prowadzenia wymienionych administracyjnych postępowań nadzwyczajnych. Nie wyłączono jednak możliwości żądania zastosowania pozostałych instytucji administracyjnoprocesowych.

¹⁵ Przepis był przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który nie stwierdził jego niekonstytucyjności – por. wyroki TK z 22.02.2000 r., SK. 13/98 i z 15.05.2000 r., SK. 29/99.

¹⁶ Dz. U. z 1991 r., nr 107, poz. 464. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 1992 r. – por. art. 67. Obecnie tekst jedn. Dz. U z 2012 r., poz. 1187; dalej: ustawa z 19 października 1991 r.

¹⁷ Oznacza to, że decyzje te są materialnie prawomocne (niewzruszalne), bez względu na kwalifikowane wady postępowania samej decyzji albo nowe okoliczności sprawy. Regulacja ta miała na celu ostateczne ustabilizowanie stanów prawnych ukształtowanych aktami własności ziemi. Np. wszczęcie takich postępowań nie będzie możliwe nawet wtedy, gdy aktem własności ziemi objęto nieruchomości wyłączone spod uwłaszczenia (zob. art. 3 ustawy uwłaszczeniowej) – por. wyrok NSA z 15.09.2010 r., II OSK 1446/09. Paradoksalnie wyłączenie to wprowadzono ustawą odnoszącą się właśnie do nieruchomości Skarbu Państwa. Por. wyrok TK z 15.05.2000 r., SK. 29/99.

¹⁸ Zob. art. 507 i art. 508 § 1 ustawy z 17.11.1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. nr 43, poz. 296).

Wśród nich niewątpliwie wymienić można żądanie prostowania błędów i omyłek¹⁹, o których mowa w art. 113 k.p.a.²⁰ Wyrażnego podkreślenia wymaga też to, że ograniczenie zawarte w art. 63 ust. 2 ustawy z 19 października 1991 r. dotyczy wyłącznie decyzji administracyjnych, nie ma natomiast zastosowania do postanowień²¹.

Mając określony zakres spraw należących w dalszym ciągu w sprawach uwłaszczeniowych do właściwości organów administracji publicznej mogą przejść do wskazania właściwego w sprawie organu. Liczne zmiany ustrojowe nie są bowiem na tyle jednoznaczne, aby właściwość ta wynikała z konkretnego, aktualnie obowiązującego przepisu prawa. Jest to przede wszystkim wynikiem zniesienia pierwotnie właściwych organów oraz utraty mocy obowiązującej przez ustawę uwłaszczeniową, z pozostawieniem wszak w mocy spowodowanych przez nią skutków prawnych i potwierdzających to zdarzenie prawne decyzjami administracyjnymi. W praktyce istnieje rozbieżność, czy właściwym w I instancji powinien organ gminy lub starosta, a w II instancji wojewoda

¹⁹ Por. wyrok WSA w Białymstoku z 29.09.2009 r., II SA/Bk 154/09. Szerzej o wymienionych instytucjach: G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2005, tom II, s. 124–132; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 539–543; P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 284–287.

²⁰ W doktrynie i wybranym orzecznictwie dopuszcza się możliwość odtworzenia zagonionych lub zniszczonych akt, jednak jak dotychczas w k.p.a. brak w tym zakresie odpowiednich regulacji. Zwolennicy tego stanowiska argumentują to możliwością czy wręcz koniecznością wypełnienia luki w prawie przez stosowanie analogii przepisów ustawy z 30.08.2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 z późn. zm.) – zob. wyrok WSA w Lublinie z 19.09.2008 r., II SA/Lu 422/08 i powołane tam orzecznictwo i literatura. Nie można jednak odmówić racji stanowisku przeciwnemu, że działania takie są zbyt daleko idące i nie znajdują żadnego uzasadnienia prawnego – por. wyrok WSA w Rzeszowie z 7.02.2012 r., II SA/Rz 938/11. Otwarta pozostaje też kwestia wydawania zaświadczeń.

²¹ Zob. wyrok WSA w Łodzi z 13.12.2010 r., II SA/Łd 1058/10 dotyczący żądania stwierdzenia nieważności postanowienia o sprostowaniu z urzędu aktu własności ziemi.

lub samorządowe kolegium odwoławcze, natomiast w sprawach nadzwyczajnych postępowań administracyjnych: wojewoda, samorządowe kolegium odwoławcze lub minister właściwy do spraw rolnictwa²².

Według ustawy uwłaszczeniowej w pierwotnym brzmieniu stwierdzenia uwłaszczenia dokonywał organ prezydium powiatowej rady narodowej. Organu tego obecnie nie ma w strukturze administracji państwa, dlatego niezbędne jest prześledzenie zmian prawnych, mocą których następowало „przechodzenie” opisanych zadań do właściwości innych organów. Tylko taka analiza pozwoli na wskazanie właściwego organu administracji publicznej, w rozumieniu art. 5 § 1 pkt 3 i 6 k.p.a. Innymi słowy, ustaleń tych można dokonać wyłącznie przy uwzględnieniu zagadnienia określanego mianem „sukcesji administracyjnoprawnej”²³.

Właściwość organu prezydium powiatowej rady narodowej wynikała z art. 12 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej. Podstawy ustrojowe dla tej jednostki i jej organów stanowiła ustawa z 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych²⁴. Zgodnie z art. 1 ust. 2 i art. 3 ust. 1 Urn rady narodowe były organami władzy państwowej. Należały do nich wszystkie sprawy z zakresu władzy i administracji państwowej, niezastrzeżone na rzecz innych organów.

²² Przepis art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r. wyłącza możliwość prowadzenia takich postępowań, jednak nadal aktualna pozostaje właściwość organu np. w sprawie odmowy wszczęcia postępowania – por. art. 149 § 3 i art. 61a) oraz art. 161 k.p.a.

²³ Można w takich sprawach mówić o tzw. sukcesji ustrojowej lub funkcjonalnej (następstwa prawnego w prawie ustrojowym (funkcjonalnego) przy uwzględnieniu zasady ciągłości realizacji zadań oraz kompetencji administracji). Przedmiotem tzw. następstwa funkcjonalnego jest kompetencja organu administracji publicznej do załatwienia sprawy. Szerzej o wariantach sukcesji administracyjnej zob. E. Szczygłowska, *Sukcesja uprawnień i obowiązków administracyjnych*, Warszawa 2009, s. 36 i n. Zob. także M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 419 i n. oraz s. 587 i n.

²⁴ Dz. U. nr 5, poz. 16 – tekst pierwotny; dalej jako „Urn”. W dniu wejścia w życie ustawy uwłaszczeniowej obowiązywał tekst jednolity ogłoszony w Dz. U. z 1963 r., nr 29, poz. 172.

Dodatkowo w art. 19 ust. 1 Urn²⁵ ustanowiono domniemanie własności powiatowych rad narodowych we wszystkich sprawach należących do zakresu działania rad narodowych, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych do własności rad narodowych niższego lub wyższego stopnia. Nie miało to jednak istotnego znaczenia, ponieważ w ustawie uwłaszczeniowej zawarto uregulowanie szczególne, w którym wprost określono właściwy organ (zob. art. 3 ust. 2 pkt 15 Urn). Swoje zadania rada narodowa wykonywała przez prezydium rady narodowej na czele z przewodniczącym i podporządkowane jej terenowe organy administracji państwowej – wydziały, na czele z kierownikami²⁶, które kierowały poszczególnymi dziedzinami spraw należących do własności rad narodowych. W interesującej nas materii chodziło o wydziały rolnictwa, leśnictwa i skupu urzędów powiatowych i ich kierowników²⁷.

Pewnych zmian w strukturze administracji państwa dokonano ustawą z 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych²⁸. Od 1 stycznia 1973 r. podstawową jednostką podziału administracyjno-gospodarczego na terenach wiejskich stała się gmina, powołana w miejsce dotychczas funkcjonującego podziału terenów wiejskich na gromady, stając się sukcesorem jej zadań²⁹. Gminna rada narodowa była organem władzy państwowej i podstawowym organem samorządu społecznego na terenie gminy. Organem administracji państwowej w gminie oraz organem wykonawczym i zarządzającym gminnej

²⁵ Przepis ten został uchylony ustawą z 22.11.1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. nr 47, poz. 276 – art. 1 pkt 10 tej ustawy), jednak nadal w sprawach uwłaszczeniowych właściwa pozostała powiatowa rada narodowa, ponieważ zmianie nie uległ art. 12 ust. 1 ustawy uwłaszczeniowej.

²⁶ Zob. art. 9, art. 52 ust. 1, art. 55 ust. 1, art. 61 ust. 1, art. 64 ust. 1 Urn.

²⁷ § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały Rady Ministrów z 17.04.1950 r. w sprawie tworzenia wydziałów i referatów prezydiów rad narodowych, M.P. z 1950 r., nr 57, poz. 655.

²⁸ Dz. U. nr 49, poz. 312. Weszła w życie 1.01.1973 r., zob. art. 11 tej ustawy.

²⁹ Zgodnie z art. 4 pkt 14 ustawy z 29 listopada 1972 r. dodającym art. 82a Urn. Zob. też art. 101 Urn – t.j. Dz. U. z 1972 r., nr 49, poz. 314.

radę narodowej został naczelnik gminy. Natomiast prezydium reprezentowało radę na zewnątrz i organizowało jej pracę. Nadal jednak w sprawach uwłaszczeniowych właściwość organu wynikała z ustawy uwłaszczeniowej. Wprawdzie w art. 102 ust. 3 Urn³⁰ upoważniono Radę Ministrów do określenia spraw należących w myśl ustaw wydanych przed 1 stycznia 1973 r. do prezydiów powiatowych rad narodowych i ich wydziałów, które miały przejść do właściwości naczelników gmin, to jednak w § 1 pkt 5 rozporządzenia³¹ ograniczono się do spraw obejmujących wydawanie decyzji w sprawach przejęcia nieruchomości na własność Państwa oraz nadwyżki niepodlegającej przejęciu na cele reformy rolnej i odraczania terminów płatności, o których była mowa w art. 13 ustawy uwłaszczeniowej. Wykazem tym nie objęto jej art. 12 ust. 1. Przepisy przejściowe i końcowe powołanej ustawy nie zawierały innych uregulowań dotyczących ustawy uwłaszczeniowej³².

Ważniejszych zmian dokonano ustawą z 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych³³. W dodanym do art. 1 ust. 3 Urn rady narodowe, będące zgodnie z ust. 2 „organami władzy państwowej”, określono również jako „terenowe organy władzy państwowej”. Uchylono art. 9 Urn, który określał sposób wykonywania zadań przez radę narodową (tj. przez organ wykonawczy – prezydium i podporządkowane mu wydziały jako terenowe organy administracji państwowej), a w dodanym po art. 8 „Roz-

³⁰ Według tekstu opublikowanego w Dz. U. z 1973 r., nr 49, poz. 314. Tekst jednolity Urn nie jest regulacją czytelną, ponieważ dodane do Urn ustawą z 29 listopada 1972 r. art. 82a i art. 82b nie zostały umiejscowione zgodnie z dzisiejszą techniką legislacyjną po przepisie art. 82, lecz w przepisach końcowych Urn w art. 102 i art. 103.

³¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 30.11.1972 r. w sprawie w sprawie przekazania niektórych spraw do właściwości naczelników gmin oraz prezydiów rad narodowych miast nie stanowiących powiatów i ich organów (Dz. U. nr 49, poz. 317). Nie dotyczyło spraw wszczętych przed 1.01.1975 r.

³² Zob. art. 5 i art. 6 ustawy z 29 listopada 1972 r.

³³ Dz. U. z 1973 r., nr 47, poz. 276. Ustawa weszła w życie 9.12.1973 r. – zob. art. 7 tej ustawy.

dziale 1a” wyodrębniono instytucję „wspólnych rad narodowych”. Uchylono też art. 19 Urn, który przewidywał dotychczas domniemanie właściwości powiatowej rady narodowej w sprawach niezastrzeżonych dla rad innego stopnia. Niemniej, dla omawianego zagadnienia nie miało to znaczenia, skoro w ustawie uwłaszczeniowej nadal funkcjonował przepis wskazujący z nazwy organ właściwy do załatwienia sprawy i aż do 1975 r. był to organ szczebla powiatowego. W dodanym „Rozdziale 5a” określono strukturę „terenowych organów administracji państwowej”, a dotychczasowe wydziały³⁴ weszły w skład urzędów obsługujących poszczególne organy. W powiecie „terenowym organem administracji państwowej” ustanowiono naczelnika powiatu, a w gminie – naczelnika gminy³⁵. W zakresie wykonywania zadań rad narodowych podmioty te działały jako ich organy wykonawcze i zarządzające³⁶. Natomiast zgodnie z dodanym art. 49f ust. 2 Urn do „terenowych organów administracji państwowej” należały od tego czasu wszystkie sprawy z zakresu administracji państwowej, niezastrzeżone na rzecz innych organów. Z kolei decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji państwowej wydawać miał w I instancji, jeżeli przepis szczególny nie stanowił inaczej, na terenie gminy (w przypadku wspólnej rady narodowej – miasta i gminy) – naczelnik gminy (miasta i gminy)³⁷. Istotny przepis zawarto w zmienianym art. 100 ust. 1 Urn. Zgodnie z nim kompetencje dotychczasowych prezydów powiatowych rad narodowych, ich przewodniczących oraz organów tych prezydów przeszły na odpowiednie „terenowe organy administracji państwo-

³⁴ Dotychczasowy rozdział 7 został uchylony, a materię wydziałów uregulowano w art. 49r Urn.

³⁵ Należące do nich zadania wykonywali odpowiednio przy pomocy podległego urzędu powiatowego lub urzędu gminy – zob. dodany art. 49p Urn i dotychczas obowiązujący art. 81 Urn dodany ustawą z 29.11.1972 r.

³⁶ Zgodnie z art. 49o Urn miały za zadanie zapewnienie wykonywania uchwał rad narodowych i składanie radom sprawozdań z ich wykonania.

³⁷ W art. 49r ust. 3 Urn zezwolono wojewodom, prezydentom miast oraz naczelnikom powiatów, miast i dzielnic upoważniać kierowników i pracowników wydziałów podległych urzędów m.in. do wydawania decyzji administracyjnych.

wej”. Jednocześnie w ust. 2 tego artykułu upoważniono Radę Ministrów do określenia spraw należących w myśl ustaw wydanych przed 9 grudnia 1973 r. do organów administracji państwowej wyższego stopnia, które miały zostać przekazane do właściwości organów administracji państwowej niższego stopnia³⁸. Rozporządzenie to nie nawiązywało do ustawy uwłaszczeniowej.

Od 1 czerwca 1975 r., na skutek zmian ustrojowych wprowadzonych ustawą z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych³⁹, zniesiono powiaty, a przez to swój byt prawny utraciły też powiatowe rady narodowe. W systemie tym jednostkami stopnia podstawowego zostały gminy i miasta oraz dzielnice większych miast, a stopnia wojewódzkiego – województwa i 4 miasta (art. 1 ust. 1–3). Należy jednak mieć na względzie, że ustawa uwłaszczeniowa nadal obowiązywała, a wydawanie decyzji uwłaszczeniowych należało w dalszym ciągu do właściwości terenowych organów administracji państwowej.

Reorganizacja struktury organów administracji spowodowała zasadniczo przekazanie zadań organów powiatowych odpowiednim organom stopnia podstawowego. W omawianej materii „terenowym organem administracji państwowej stopnia podstawowego” w gminie (mieście i gminie) był naczelnik gminy (miasta i gminy), który wydawał decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji państwowej. Takie przepisy zawierały znowelizowane art. 49 ust. 1 i ust. 2 i art. 62 Urn⁴⁰.

³⁸ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z 27.05.1974 r. (Dz. U. nr 22, poz. 131).

³⁹ Dz. U. nr 16, poz. 91 – zob. art. 1, 33 i 37 tej ustawy; dalej: ustawa z 28 maja 1975 r.

⁴⁰ Zob. art. 8 pkt 9 i pkt 19 ustawy z 28 maja 1975 r. Potwierdzeniem takiej pozycji ustrojowej naczelnika był § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 18.08.1978 r. w sprawie statusu naczelnika gminy (Dz. U. nr 20, poz. 89). Sprawował on administrację państwową we wszystkich sprawach z zakresu administracji państwowej, które nie były zastrzeżone na rzecz innych organów.

Powołaną ustawą nowelizacji poddano również ustawę uwłaszczeniową. W art. 29 ustawy nowelizującej postanowiono o uchyleniu w art. 12 Urn jego ust. 3, który dotychczas stanowił, że „w sprawach zawitych lub spornych sprawę można było przekazać do rozpoznania powiatowej komisji do spraw uwłaszczenia”. Natomiast w ust. 4 art. 12 Urn skreślono wyrazy odnoszące się do tej komisji. Stanowiło to konsekwencję likwidacji jednostek szczebla powiatowego. Pomimo tego w niezmienionym brzmieniu pozostawiono jednak treść art. 12 ust. 1 Urn, który stanowił, że stwierdzenia nabycia nieruchomości dokonywał „właściwy do spraw rolnych organ prezydium powiatowej rady narodowej”. Dlatego niezmiernie istotna jest treść art. 37 ust. 1 ustawy nowelizującej, który stanowił, że zadania i uprawnienia oraz sprawy indywidualne z zakresu administracji państwowej, należące w myśl dotychczasowych przepisów do powiatowych rad narodowych i powiatowych organów administracji państwowej przejmują, z zastrzeżeniem ust. 4 i 5, odpowiednie organy stopnia podstawowego. Jak wspominałem wyżej, byli to naczelnicy gmin (miast i gmin). W ust. 4 art. 37 wprowadzono upoważnienie Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia zadań i uprawnień należących w myśl dotychczasowych ustaw i rozporządzeń Rady Ministrów do organów powiatowych, podlegających przejęciu przez odpowiednie organy stopnia wojewódzkiego, jednak nie wymieniono w nim ustawy uwłaszczeniowej⁴¹.

Z powołanych przepisów przejściowych zawartych w art. 37 wynikała jedna zasadnicza kwestia. Podmiotem, którego właściwość należało domniemywać w załatwianiu spraw administracyjnych stała się gmina (miasto i gmina), jako jednostka podziału administracyjnego stopnia podstawowego i jako „terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego”. Właściwość jednostek wojewódzkich musiała z kolei uzyskać wyraźną pod-

⁴¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 30.05.1975 r. w sprawie określenia zadań i uprawnień należących do powiatowych rad narodowych i naczelników powiatów, które przejmują wojewódzkie rady narodowe i wojewodowie (Dz. U. nr 17, poz. 94).

stawę prawną. Tak więc od 1 czerwca 1975 r. akty własności ziemi wydawali naczelnicy gmin (miasta i gminy). To ustalenie znajduje potwierdzenie m.in. w art. 5 § 2, art. 8 § 1 i art. 10 ustawy z 26 marca 1982 r., którą uchylono ustawę uwłaszczeniową. Powołane ostatnio przepisy odwoływały się bowiem do „terenowego organu administracji państwowej stopnia podstawowego”.

Ustawa z 28 maja 1975 r. oraz Urn zostały uchylone przez ustawę z 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego⁴². Pamiętać jednak należy, że od 6 kwietnia 1982 r., w związku z ustawą z 26 marca 1982 r., sprawy uwłaszczeń przeszły do kompetencji sądów powszechnych. Jednak przedmiot niniejszego artykułu wymaga prześledzenia dalszych zmian prawnych (ustrojowych), które pozwolą dzisiaj wskazać organ właściwy w sprawach prostowania błędów i omyłek w aktach własności ziemi, ponieważ to zagadnienie nadal należy do właściwości organów administracji publicznej.

Ustawa z 20 lipca 1983 r. zachowała dwustopniowy podział administracyjny kraju na gminy i województwa (art. 14). Terenowe organy administracji państwowej stanowiły ich organy wykonawcze i zarządzające (art. 5). Do rad narodowych i ich organów należały sprawy z zakresu władzy i administracji państwowej nie zastrzeżone ustawowo na rzecz innych organów, a w zakresie ustawowej właściwości służyła im wyłączność kompetencji (art. 23 i 24). Rady stopnia podstawowego były właściwe we wszystkich sprawach należących do kompetencji rad narodowych, które nie zostały zastrzeżone w drodze ustawowej dla rad wojewódzkich, a w razie wątpliwości należało domniemywać właściwość rady stopnia podstawowego (art. 25).

Terenowe organy administracji państwowej ustanowiono jako organy o właściwości ogólnej bądź szczególnej (art. 124). Stosownie do art. 125 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 cyt. ustawy w jednostkach terytorialnych stopnia podstawowego (gminach) „terenowym orga-

⁴² Dz. U. nr 41, poz. 185, dalej: ustawa z 20 lipca 1983 r. Weszła w życie z mocą od 17.06.1984 r. – por. ustawę z 6.04.1984 r. o zmianie ustawy o systemie rad i samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 21, poz. 100).

nem administracji państwowej o własności ogólnej stopnia podstawowego” ustanowiono naczelnika gminy. Z kolei terenowym organem administracji państwowej o własności szczególnej stopnia podstawowego w gminie był kierownik wydziału urzędu gminy (art. 137 ust. 1 pkt 2 i ust. 2). W art. 137 ust. 3 zawarto jednak zastrzeżenie, że w braku odmiennej ustawowej regulacji szczególnej, w gminach naczelnik gminy wykonywał równocześnie kompetencje terenowego organu administracji państwowej o własności szczególnej.

Jeżeli chodzi o organy, które były uprawnione do załatwiania indywidualnych spraw w drodze decyzji administracyjnej, to w art. 13 jednoznacznie wyłączono w tym zakresie własność prezydiów i komisji. Stosownie natomiast do art. 138 ust. 1 w sprawach indywidualnych, należących do własności terenowych organów administracji państwowej, decyzje takie wydawały terenowe organy administracji państwowej o własności szczególnej. W gminach, stosownie do art. 137 ust. 3, uprawnionym do wydawania decyzji był więc naczelnik gminy.

Reasumując, ustawa z 20 lipca 1983 r. w załatwianiu spraw z zakresu administracji państwowej wprowadziła domniemanie własności jednostki stopnia podstawowego, a decyzje administracyjne na szczeblu gminy w sprawach indywidualnych wydawał zasadniczo naczelnik gminy, łączący funkcje organu o własności ogólnej i szczególnej. W mojej ocenie nie znajdował zastosowania do omawianego zagadnienia przepis przejściowy art. 183 ust. 1⁴³, ponieważ ustawa uwłaszczeniowa nie stanowiła już od 6

⁴³ Stanowił, że „W przypadkach, gdy niniejsza ustawa przewiduje powołanie terenowych organów administracji państwowej o własności szczególnej, przewidziane w ustawach szczególnych i wydanych na ich podstawie aktach wykonawczych uprawnienia terenowych organów administracji państwowej, z zastrzeżeniem ust. 2, przechodzą do własności odpowiednich rzeczowo terenowych organów administracji państwowej o własności szczególnej danego stopnia”.

kwietnia 1982 r. obowiązującego prawa⁴⁴. Niemniej, w przypadku gmin nie miałyby to większego znaczenia, skoro organem ogólnie właściwym był naczelnik gminy.

Ustawa z 20 lipca 1983 r. została uchylona przez ustawę z 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych⁴⁵. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ilekroć w odrębnych przepisach była mowa o radzie narodowej gminnej (miejskiej, lub wspólnej dla miasta i gminy) bądź o terenowym organie administracji państwowej stopnia podstawowego albo o organach władzy lub administracji państwowej stopnia podstawowego należało przez to rozumieć odpowiednie organy gminy, chyba że przepis szczególny stanowił inaczej. Z kolei art. 25 stanowił, że sprawy indywidualne, rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych, wszczęte i nie zakończone decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym, podlegały załatwieniu przez właściwe organy lub upoważnione podmioty, z zachowaniem dotychczasowego toku instancji.

Szczególnego podkreślenia wymaga, że w art. 1 ustawy z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁴⁶ postanowiono, że do właściwości organów gminy przejdą, jeżeli przepisy szczególne nie będą stanowiły inaczej, jako zadania własne, określone w ustawach zadania i odpowiadające im kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów admini-

⁴⁴ Przepis ten odwoływał się do „przewidzianych w ustawach szczególnych [...] uprawnień terenowych organów [...]”, które przechodziły do właściwości [...].

⁴⁵ Dz. U. nr 32, poz. 191. Zob. ustawę z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. nr 16, poz. 95).

⁴⁶ Dz. U. nr 34, poz. 198. Zob. ustawę z 22.03.1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. nr 21, poz. 123) i zastępującą ją ustawę z 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr 91, poz. 577) i kolejną z 23.01.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr 31, poz. 206).

stracji państwowej stopnia podstawowego. Z kolei na mocy art. 3 pkt 15 cyt. ustawy przekazano do własności organów gminy, jako zadania zlecone, sprawy przeciwdziałania nieformalnemu obrotowi ziemią, o których była mowa w art. 7 § 1–3 ustawy z 26 marca 1982 r. (pierwotnie w art. 17 ust. 2–4 ustawy uwłaszczeniowej), jako zadania i kompetencje należące dotychczas do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego. Poza bezpośrednim zakresem powyższych regulacji pozostawała problematyka niniejszego artykułu, ponieważ dotyczyła ona wyłącznie funkcjonujących w obrocie prawnym aktów własności ziemi w sferze wyłącznie procesowej, podczas gdy materialnoprawna podstawa ich wydawania nie obowiązywała już od 1982 r. Niemniej, czego dowodem jest art. 63 ust. 2 ustawy z dnia 19 października 1991 r.⁴⁷, sprawy te nadal podlegały załatwianiu przez organy administracji publicznej. Skoro więc organy gminy przejęły w 1990 r. zasadniczo wszystkie dotychczasowe zadania rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, to zadania naczelnika gminy w omawianej problematyce przeszły do własności wójta, stosownie do art. 43 cyt. ustawy. Sprawy te nie zostały bowiem wymienione w przepisach art. 5–7 ustawy z 17 maja 1990 r., w których przekazano określone rodzaje zadań organom administracji rządowej⁴⁸.

Kolejne poważne przeobrażenia ustrojowe w administracji publicznej wprowadzono od 1999 r. Ustawa z 24 lipca 1998 r. od 1 stycznia 1999 r. wprowadziła zasadniczy trójstopniowy podział

⁴⁷ Nadal stanowi on, że do ostatecznych decyzji wydanych na podstawie ustawy uwłaszczeniowej nie stosuje się przepisów k.p.a. dotyczących wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności i uchylecia lub zmiany decyzji.

⁴⁸ Por. także art. 1, 3, 4, 36 i 53 ustawy z 22.03.1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. nr 21, poz. 123), uchylonej przez ustawę z 24.07.1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz. U. nr 99, poz. 631).

terytorialny państwa⁴⁹ z jednostkami: gminy, powiatu i województwa. W ustawie z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa⁵⁰, nie dokonano żadnych zmian w aktach prawnych odnoszących się do omawianej problematyki. Podobnie nie zawierała ich ustawa z 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną⁵¹, czy ustawa z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa⁵², albo ustawa z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej⁵³, bądź też późniejsza z 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw⁵⁴ oraz z 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej⁵⁵. Nie zawierały ich także: ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁵⁶ oraz z 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie⁵⁷.

Z powołanych aktów prawnych wynikało, że gminy w zasadzie pozostały przy swoich dotychczasowych zadaniach lub otrzymały dodatkowe. Większe natomiast zmiany nastąpiły na szczeblu wo-

⁴⁹ Dz. U. nr 96, poz. 603. Zob. ustawę z 24.07.1998 r. o wejściu w życie (...) (Dz. U. nr 99, poz. 631).

⁵⁰ Dz. U. nr 106, poz. 668. Podobnie ustawa z 21.01.2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. nr 12, poz. 136).

⁵¹ Dz. U. nr 133, poz. 872.

⁵² Dz. U. nr 162, poz. 1126.

⁵³ Dz. U. nr 12, poz. 136.

⁵⁴ Dz. U. nr 25, poz. 253.

⁵⁵ Dz. U. nr 175, poz. 1462.

⁵⁶ Dz. U. nr 31, poz. 206, dalej: ustawa z 23 stycznia 2009 r.

⁵⁷ Dz. U. nr 92, poz. 753.

jewództwa; część zadań przeniesiono na nowo utworzone powiaty i starostów (por. art. 14 i 94 ustawy z 13 października 1998 r.). W żadnym jednak przepisie nie postanowiono o przekazaniu spraw omawianej kategorii do ich właściwości, jak też do właściwości województwa lub wojewody. Tymi nadal – od 1990 r. zajmować się powinni wójtowie.

Dokonana analiza przepisów ustrojowych była niezbędna dla ustalenia organu właściwego w sprawach omawianego zagadnienia. W mojej ocenie za niewłaściwe należy uznać stanowisko, wedle którego obecnie właściwość organów ustalać należy przez pryzmat charakteru zadań: państwowych (dzisiaj: publicznych) czy samorządowych (lokalnych⁵⁸). Błędne jest również poszukiwanie „odpowiedniego rangą” organu, ponieważ powiaty w żadnym wypadku nie są sukcesorami powiatowych rad narodowych⁵⁹. Nie można bowiem tracić z pola widzenia, że nie chodzi tutaj o sprawy, które przez pewien czas były wyłączone ze sfery administracyjnoprocesowej, skoro nawet po 1982 r. w każdym czasie dopuszczalne było żądanie prostowania błędów i omyłek w aktach własności ziemi, a do 1 stycznia 1992 r. także przeprowadzenia nadzwyczajnego postępowania administracyjnego dotyczącego tej decyzji⁶⁰.

Dla ustalenia właściwego organu za prawidłową należy uznać metodę tzw. sukcesji ustrojowej, tj. przejmowania przez kolejne organy administracji państwowej i publicznej określonych kompetencji (zadań), aż do czasu obecnego. Wyraźnego podkreślenia wymaga, że chodzi o przepisy rangi ustrojowej (względnie przepisów kompetencyjne/zadaniowe)⁶¹, a nie proceduralne. Na takiej

⁵⁸ Por. postanowienie NSA z 12.08.2005 r., II OW 34/05.

⁵⁹ Powiaty, które zniesiono w 1975 r., były jednostkami podziału administracyjnego Państwa (art. 1 i 33 ustawy z 28.05.1975 r.). Z kolei utworzenie powiatów jako jednostek samorządu terytorialnego nastąpiło dopiero w 1998 r. – od 1999 r. i przekazano im do wykonywania ściśle określone zadania.

⁶⁰ Art. 63 ust. 2 ustawy z 19 października 1991 r.

⁶¹ Szerzej o normach ustrojowych, zadaniowych i regułach adaptacyjnych zob. M. Kamiński, *Prawo...*, s. 98–101, 587–594. O normach kompetencyjnych

bowiem ustrojowej płaszczyźnie należy ustalać organ właściwy do rozpoznania żądania w I instancji, skoro art. 20 k.p.a. stanowi, że „właściwość rzeczową organu administracji publicznej ustala się według przepisów o zakresie jego działania”. Jest to więc zagadnienie właściwości funkcjonalnej. Wprawdzie ustawa uwłaszczeniowa formalnie nie obowiązuje, to jednak skutki materialnoprawne, które wywołała, nadal trwają. Ponadto w oparciu o jej postanowienia nadal orzekają sądy powszechne, aby móc ustalić zakres uwłaszczenia, który powinny określić w postanowieniu. Natomiast po zawiązaniu indywidualnej sprawy administracyjnej kwestię organu właściwego do rozpoznania środków odwoławczych regulować będą przepisy procesowe właściwe dla tego postępowania, czyli k.p.a., w szczególności art. 17, art. 127 ust. 2 i § 3 oraz 144, jeżeli brak będzie regulacji szczególnej. A tak jest w omawianej kategorii spraw.

Tak przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że właściwy w sprawach prostowania błędów i omyłek w aktach własności ziemi jest wójt, jako właściwy organ gminy. Zastanawiać można się jedynie nad charakterem tych zadań, czy należy je traktować jako własne albo zlecone. Z uwagi na to, że brak jest wyraźnej ustawowej podstawy co do takiej kwalifikacji należy przyjąć, że są to zadania własne, choć za stanowiskiem przeciwnym może przemawiać dyspozycja cyt. art. 3 pkt 15 ustawy z 17 maja 1990 r., w którym sprawy regulowane pierwotnie w ustawie uwłaszczeniowej potraktowano jako zadania zlecone; przeciwko tej ostatniej kwalifikacji przemawia jednak domniemanie właściwości gminy i charakteru wykonywanych przez nią zadań (por. art. 163 i 164 Konstytucji RP). Niemniej, nie ma to żadnego znaczenia dla określenia organu właściwego do załatwienia sprawy. Z kolei ustalenie organu wyższego stopnia następować powinno według obecnie obowiązujących przepisów proceduralnych, a nie według

i zadaniowych zob. M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Zakamycze 2004, s. 58–60, 162–165. Zob. także D. Dawidowicz, *Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym*, Państwo i Prawo 1988, z. 3.

metody sukcesji ustrojowej⁶². Jest to wynikiem zawiązania się z chwilą zgłoszenia przez zainteresowaną osobę stosownego podania indywidualnej sprawy administracyjnej, która załatwiana będzie w trybie obowiązującego k.p.a. W omawianej kategorii spraw podanie powinno zatem zostać rozpoznane przez wójta⁶³, a środek odwoławczy (zażalenie) przez samorządowe kolegium odwoławcze⁶⁴. Brak w tej mierze bowiem odmiennych uregulowań prawnych, dlatego zastosowanie znaleźć musi art. 17 pkt 1 k.p.a.⁶⁵ Wymienione organy będą również właściwe w postępowaniach nadzwyczajnych, dotyczących wznowienia czy stwierdzenia nieważności postanowień wydanych w takich sprawach⁶⁶. Natomiast błędne i pozbawione podstawy prawnej jest w mojej ocenie uznawanie za organ I instancji właściwy w omawianej sprawie starosta lub wojewoda, a jako organu wyższego stopnia odpowiednio wojewoda lub ministra (właściwego do spraw rolnych)⁶⁷.

⁶² Por. wyrok NSA z 29.04.2010 r., II OSK 669/09. Zob. też odpowiedź sekretarza stanu w MSWiA na interpelację poselską nr 12993 Sejmu VI kadencji, źródło: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/INTop/12993?OpenDocument>.

⁶³ Zob. art. 11a ust. 1 i 3, art. 26 ust. 1, art. 39 ust. 1 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594, dalej: u.s.g.).

⁶⁴ Zob. postanowienie NSA z 12.08.2005 r., II OW 34/05; wyrok WSA w Warszawie z 29.03.2006 r., IV SA/Wa 2403/05; wyrok WSA w Łodzi z 12.01.2007 r., II SA/Łd 597/06; wyrok NSA z 28.05.2008 r., II OSK 568/07; wyrok WSA w Białymstoku z 29.09.2009 r., II SA/Bk 154/09; postanowienie NSA z 16.12.2009 r., II OW 64/09; wyrok WSA w Poznaniu z 17.12.2009 r., IV SA/Po 719/2009; wyrok WSA w Rzeszowie z 7.03.2012 r., II SA/Rz 1070/11.

⁶⁵ Wprawdzie w art. 39 ust. 5 u.s.g. wskazano organ odwoławczy – samorządowe kolegium odwoławcze, ale przepis ten zawiera treść tożsamą z art. 17 pkt 1 k.p.a. i ma naturę procesową, a nie ustrojową. W ust. 1 art. 39 wyraźnie wskazano na indywidualny charakter załatwianych spraw, o których mowa w art. 1 pkt 1 k.p.a. Tożsama regulacja znajduje się w ustawie z 12.10.1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tj. Dz. U. z 2001 r., nr 79, poz. 856 z późn. zm.).

⁶⁶ Zob. art. 126 w zw. z art. 148 § 1 i art. 150 § 1–3 oraz art. 157 k.p.a. Por. postanowienie NSA z 12.08.2005 r., OW 34/05.

⁶⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 31.08.2004 r., 6 II SA 3069/03 i z 24.06.2005 r., IV SA/Wa 764/05; wyrok NSA z 24.01.2006 r., OSK 1942/04. Stosownie do art. 3

Zaprezentowane stanowisko znajduje również uzasadnienie (podstawy) konstytucyjne. W przypadku braku wyraźnego wskazania podmiotu kompetentnego do załatwienia zadania publicznego właściwy jest samorząd terytorialny, a wśród ich jednostek – gmina⁶⁸, działająca oczywiście przez uprawnione organy. Brak jest aktualnie podstawy prawnej kwalifikującej omawiane sprawy do kategorii zadań z zakresu administracji rządowej, albo przekazującej je do właściwości innej jednostki samorządu terytorialnego. Pamiętać także należy o tym, że określone kompetencje służą właściwemu organowi bez względu na to czy z nich korzysta (ł), czy nie.

Omówione zagadnienie pozwala także na ogólną refleksję o potrzebie dokonywania przez ustawodawcę kompleksowych zmian treści wszystkich norm prawnych związanych z daną problematyką (kategorią spraw). Uchybienie temu obowiązkowi może bowiem prowadzić do dysfunkcjonalności w systemie prawnym, jak w niniejszym przypadku, co godzi w założenie o racjonalności ustawodawcy i zasadę państwa prawnego.

ABSTRACT

Act of land ownership. Competences of public administration organs in matters of correcting errors and mistakes

The article presents a problem connected with establishing a public administration organ competent in matters of correcting errors and mistakes in enfranchisement decisions called acts of land ownership. Besides a short characteristics of enfranchisement problems of agricultural farms carried out in 1971, the paper is concentrated on investigating changes of the system in organisation of public administration in

ust. 1 pkt 7 ustawy z 23.01.2009 r. wojewoda jest wprawdzie organem wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a., jednak jest to tylko ogólny przepis kompetencyjny, który należy wyklądać przy uwzględnieniu dyspozycji art. 17 pkt 1 k.p.a.

⁶⁸ Por. art. 163 i art. 164 ust. 3 Konstytucji RP, a także art. 6 ust. 1–2 i art. 8 ust. 1 u.s.g.

order to establish a current competent organ in these matters, because determination of it does not result directly from any binding legal provision. Analysing numerous legal acts, the author finally indicates this organ and justifies the methodology of performed establishments.

SERGII KORNIIEVSKYI

Role of the local government in the cross-border and interregional cooperation between Poland and Ukraine

The article deals with the role of the local government in the cross-border and interregional cooperation between Poland and Ukraine. The data represent reliable legal framework for the development of cross-border cooperation at the regional and local levels. The legal basis for the cross-border cooperation in Ukraine is the Constitution of Ukraine, international treaties of Ukraine regulating relations in this area ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine, and the Law of Ukraine „On the cross-border cooperation”. International cooperation of local communities legally issued in the form of the treaties and agreements. Ukrainian-Polish economic cooperation is regulated by the Treaty between Ukraine and Poland on neighbourliness, friendly relations and cooperation from May 18, 1992.

The article considers the development of the cross-border and interregional cooperation between Poland and Ukraine. Ukraine is a member and participates in 10 European regions; the most effective ones are „Bug” and „Carpathian” Euroregions, created on the Ukrainian-Polish border. It should be noted that in addition to cross-border cooperation Ukraine develops interregional cooperation, which is an important component of the strategic partnership between Ukraine and European countries, effective means of European integration of Ukraine, as well as a practical mechanism to implement European standards at the regional and local levels. Today there are about 450 treaties on interregional coop-

eration between Ukraine and Poland signed at the regional and local levels.

In conclusion I emphasize that the implementation of cross-border and interregional cooperation between Ukraine and Poland has significant potential to be improved. We stress that an effective tool to strengthen the role and improve the efficiency of local authorities in sphere of the cross-border cooperation is to boost the cooperation of Ukrainian oblasts, districts, towns and villages with their foreign partner regions based on realization of the treaties that are signed in previous years and to sign new agreements. These measures will lead to increase of significance and the role of local authorities in cross-border cooperation and facilitate its revitalization and development according to European standards.

I. Legal framework of the cross-border and interregional cooperation between Poland and Ukraine

The term „cross-border cooperation” in scientific literature is characterized as the territories of intensive cross-border cooperation in all spheres. These territories mean the total border areas of two or more neighbouring countries with high present or prospective potential for cross-border cooperation¹. It concerns the economic processes that have developed intensively under the influence of international economic integration. With the expansion and deepening of the economic cooperation of the European countries, the border regions increasingly become contact zones of the national economies. A variety of relationships are supported and developed in the system of the cross-border cooperation, they are: trade, economic, cultural, scientific ties, tourism, et. al. There are four stages in the regional cooperation: establishing new and re-establishment of existing partnerships in the region; definition of the development strategy; working-out and

¹ Stechenko D. M. Rozmishchennia produktyvnyh syl i regionalistyka: Pidruchnyk / D. M. Stechenko. – K.: Vikar, 2006. – 396 s.

provision of the development programs; creation of the free economic zones. Collaboration is supported by legal framework. The establishment of the form „Euroregion” and adoption of the Madrid Convention (1980)² created a reliable legal foundation for the development of the cross-border cooperation at the regional and local levels.

The legal basis for the cross-border cooperation in Ukraine is the Constitution of Ukraine, international treaties of Ukraine, that regulate relations in this area, ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine and the Law of Ukraine „On the cross-border cooperation”³.

Let’s consider the international treaties of Ukraine, which regulate cross-border cooperation, and analyse the extent of its implementation into national law. Local authorities’ right on freedom of association is enshrined by Article 10 of the European Charter of Local Self-Government⁴. Its content obliges each contracting state to recognize the right of local governments to cooperate with the local authorities of other countries, and right to create consortia and associations with them. This rule of the law also defines the objectives of such cooperation: to cooperate in exercising their powers, to carry out tasks of common interest, and protection and promotion of the general common of local authorities. Terms of such cooperation may be determined by the domestic legislation. The relevant provision is ensured by the article 15 of the Law of Ukraine „On Local Self-Government in Ukraine”⁵, according to it local government for the purpose to ex-

² Pro pryednannia Ukrainy do Yevropejskoi ramkovoyi konvenciyi pro transkordonne spivrobitnyctvo mizh terytorialnymy obschynamy abo vlastyamy: Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrainy vid 14 lyp. 1993 r. # 3384-XII // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1993. – # 36. – St. 370.

³ Pro transkordonne spivrobitnyctvo: Zakon Ukrainy vid 24 trav. 2004 r. # 1861-IV. Access: zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861-15.

⁴ European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.X.1985. Access: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm>

⁵ Zakon Ukrainy „Pro misceve samovryaduvannia v Ukraini” vid 21 travnia 1997 roku // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1997. – # 24. – S. 170.

ercise their powers more effectively, to protect rights and interests of local communities can form the associations of local authorities and voluntary unions. Formed associations are prohibited to take the powers of local governments. Moreover, the law provides local governments as well as their unions with the right to belong to an international association sign in the relevant international associations and organizations. The adoption of this regulation established a legislative process of legalizing cross-border cooperation, because until that moment the local councils hadn't had an international legal personality. Further regimentation of the procedure of establishment of associations and municipal organisations are given by the Law of Ukraine „On Associations of Local Self-Government”⁶. In addition, the law provides the interaction of the associations with the public authorities in the development and implementation of the state policy in the field of local and regional development in order to harmonize national, regional and local interests.

International cooperation of local communities is legally formalized in treaties and agreements. Created associations may establish their own local rules provided by the Statutes. International cooperation of local authorities is a complex phenomenon that is regulated by national law, public international law and international private law (in case when the bodies of local self-government enter into civil law relations that are complicated by the foreign issues)⁷.

The legal system of Ukrainian-Polish economic cooperation was established on the basis of the Treaty between Ukraine and Poland on Good-Neighbourliness, Friendly Relations and Cooperation from May 18, 1992. The document noted that the two coun-

⁶ Закон України „Про асоціації органів місцевого самоврядування” від 16 квітня 2009 року // Відомості Верховної Ради України. –2009. – # 38. – С. 534.

⁷ Krylov Yu. V., Bajmuratov M.A. Osobennosti stanovleniya mezhdunarodnoj pravosubiektnosti mestnyh organov gosudarstvennoj vlasti // Yurydicheskij vestnik. – 1996. – # 3. – С. 63–66.

tries will promote establishment and development of communication and cooperation between regions, administrative-territorial units and cities of Ukraine and Poland. Cross-border cooperation is in particular focus⁸.

II. Development of the cross-border and interregional cooperation between Poland and Ukraine

On the basis of this Treaty, the real cooperation in economic and humanitarian spheres between different Ukrainian and Polish cities, districts and counties started. In December 1994 the City Council of Przemyśl approved a cooperation agreement with Lviv, and in June 1995 signed the treaty. The agreement on cooperation between Przemyśl and Kamianets-Podilsky in the spheres of culture, education, sports, local government and economy was signed in 1997. The cities Lublin and Lugansk, Lviv and Krakow collaborate with each other. Regional state administrations prove that cooperation is implemented more effectively in specific projects via joint ventures, mutual establishing of the trading houses, cultural and other events that is demonstrated by the wide cooperation experience between the twin cities. At the same time contacts between border powiats and districts began to develop. The result of the cooperation between Ustrzycki Powiat and Starosambirsk District was the opening of the railway crossing point Krościenko-Smilnytsia in 1994, and in June 1998 Gmina Ustrzyki Dolne and Starosambirsk District Council signed a protocol on bilateral cooperation. By 1999 68 agreements on regional cooperation had been signed between regions of Ukraine and provinces of Republic of Poland. Only in 1997 the Cooperation Agreements were signed by Sumy and Dnipropetrovsk regions with Rzeszow Voivodeship, Ternopil Region with Tsehanovsk Voivodeship. The

⁸ Dogovir mizh Ukrainoiu i Respublikoiu Polshcheiu pro dobrosusidstvo, druzhni vidnosyny i spivrobotnyctvo: Dogovir ratyfikovano Postanovoiu Verkhovnoi Rady vid 17 veres. 1992 r. # 2611-XII. – Access: zakon2.rada.gov.ua/laws/show/616_172.

signing of these documents proved the fact that the individual contacts between regional authorities of both countries were transformed into organized and sustained cooperation.

It is worth to give an example of cooperation at the local level, it could be the start of elaboration of the project „Support of the Socio-Economic Transformation in the Border Territories of Poland and Ukraine” (July 2002). Its concept was developed by the Department of Economics of Rzeszów University. Project partners were the Regional Centre of Agricultural Advising in Boguchow and Society of Support Changes in Polish Agriculture, Club of Integration with Agricultural Europe in Rzeszów from Polish side, and Lviv Agricultural University from Ukraine. The project was approved by Organization PAUCI (Poland-America-Ukraine Cooperation Initiative), which financed it. The lab-workshop to explore multifunctional development of rural districts, revitalization of society in favour of local development, agri-business and cross-border cooperation were organized within this project. The program „Poland – Ukraine: Together We Reach the Goal”, which was also funded by PAUCI is another example of close bilateral cooperation. From the Polish side, this project was implemented by Centre for Entrepreneurship (Sandomierz), and from Ukrainian – by Foundation „Unity” (Chernihiv). The aim of the program is encourage and improvement of local government in five selected districts of Chernihiv region.

On the basis of the legal framework Ukraine takes part in 10 European regions, the most effective ones are the Euroregions „Bug” and „Carpathian”, which operate on the Ukrainian-Polish border. They are the important centres of intensification and development of the cross-border cooperation. Euroregion „Carpathian” operates on the basis of the Declaration on Cooperation of communities living in the Carpathian region, and the regulations of the Interregional Association „Carpathian Euroregion”, which was signed February 14, 1993 in Debrecen (Hungary) by ministers of Foreign Affairs of Ukraine, Poland and Hungary. Activity of the Euroregion „Bug” is regulated by the Agreement on Estab-

lishment of Trans-border Association „Euroregion Bug”, signed on September 29, 1995 in the Lutsk (Ukraine) by Volyn Oblast and Lublin Voivodeship, Chełm Voivodeship, Tarnobrzeg Voivodeship, Zamość Voivodeship (before administration reform of 1999 in Poland).

Euroregion is a transnational co-operation structure established for the purpose of cross-border cooperation at the regional and local levels. It is characterized by cooperation of industrial partners and different organizations.

Joining the European region is voluntary. Perspectives of economic benefits have most influence on decision-making. Cooperation in the fields of science and culture is also important. The expectations of investment, the introduction of preferential taxes, etc. play the significant role. Most essential from the standpoint of European integration is mutual understanding between certain areas and creating more favourable conditions of living. There are more than 90 European regions in Western and Central Europe⁹.

It should be noted that besides cross-border cooperation there is interregional cooperation which has been recently developing. It is an important component of the strategic partnership between Ukraine and European countries, effective means of European integration of Ukraine, as well as a practical mechanism to implement European standards at the regional and local levels.

Ukrainian-Polish interregional cooperation is developed in several areas. At the level of central public authorities of the two countries it is coordinated by the Ukrainian Ministries: Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Economic Development and Trade, and the Ministry of Regional Development, Construction and Housing, from the Polish side by the Ministry of Internal Affairs, Ministry of Regional Development and Ministry of Foreign Affairs.

⁹ Stechenko D. M. Rozmishhennya produktyvnykh syl i regionalistyka: Pidruchnyk / D. M. Stechenko. – K.: Vikar, 2006. – 396 s.

To solve the key issues of Ukrainian-Polish interregional cooperation at the intergovernmental level the institutional mechanism was established, the Ukrainian-Polish Intergovernmental Coordination Council for Interregional Cooperation was created. The Council makes decisions on the topic issues of the regional cooperation, defines the general principles and main directions of its development, provides the competent authorities of Ukraine and Poland different proposals, develops the joint programs and activities aimed at the development of interregional cooperation and generally coordinates inter-regional cooperation in Ukrainian regions and Polish voivodeships. The Council composed of the Committee on checkpoints and border infrastructure, Committee for spatial planning and Committee on cross-border cooperation. Council meetings are held once a year and sittings of committees are usually organized twice a year.

Basic document for the Polish-Ukrainian interregional cooperation is the Agreement between the Government of the Republic of Poland and the Cabinet of Ministers of Ukraine on interregional cooperation, signed on 24 May 1993¹⁰. This international treaty established legal principles of cooperation between local authorities and local governments of Ukraine and Poland, particularly in the economic, cultural, humanitarian, educational and tourist areas.

Today, Ukraine has the most developed network of interregional cooperation with Poland. Almost all regions of Ukraine and voivodeships of Poland signed agreements on inter-regional cooperation. All 16 provinces of Poland have got a partner in Ukraine at the regional level. Most Ukrainian partners have Subcarpathian, Lublin, Łódź, Silesian and Mazovian Voivodeships. From Ukrainian side Lviv, Odessa, Ivano-Frankivsk, Vinnytsia and Volyn Oblasts have most Polish partners.

¹⁰ Ugoda mizh Uriadom Ukrainy ta Uriadom Respubliki Polshcha pro mizhregionalne spivrobotnyctvo: Mizhnarodnyj dokument vid 24 trav. 1993 r. – Access: zakon4.rada.gov.ua/laws/show/616_171.

The process of signing the bilateral partnership agreements at the level of cities, districts and settlements from Ukraine and cities, powiats and gminas from Poland tends to increase. Currently there are about 450 agreements on interregional cooperation signed at the regional and local levels between Ukraine and Poland¹¹.

III. Conclusions and further recommendations

However, despite on the certain achievements, the implementation of cross-border and interregional cooperation between Ukraine and Poland has significant potential for improvement. First, it is important to establish an effective system of communication between the regional administrations, regional councils, district administrations, district councils, city councils and their executive bodies, as well as rural communities in order to develop common positions on regional development strategy and its specific aspects, including cross-border cooperation. The main tools are regular on-site meetings and round tables, discussion of issues of establishment and functioning of the working groups. It should be emphasized on collegiate participation in such activities of all partners, that would allow to eliminate a hierarchical component as one of the biggest disadvantage in current cooperation between local authorities (oblast structures govern the districts, districts communicate with local authorities in an administrative way).

An important direction of the intensification of cooperation of regional authorities with district, city and settlement bodies is the training and educational projects, internships of the servants at the district level in the departments and units of regional state administrations and establishment of regular programs of training and professional development on cross-border cooperation and international economic activity of the regions (preparation of in-

¹¹ Mizhregionalne spivrobotnyctvo mizh Ukrainoiu ta Polshcheiu. – Access: www.poland.mfa.gov.ua/ua/ukraine-pl/regions.

vestment proposals, cooperation with investors, preparation of the technical documentation for participation in EU-funded projects, etc.).

In order to enhance the cross-border cooperation at the regional level it is essential to increase the number of communication events (conferences, workshops, seminars, public hearings, debates, discussions, etc.) with the participation of the representatives of public authorities, business and civil society, including academic community. However, there is also a very important to provide equal-partnership of all parties in preparation, organization and implementation of these activities.

Furthermore we should consider the positive impact of economic forums and investment fairs on the development of cross-border cooperation. Representatives of different countries are invited to participate in the system of cross-border cooperation. However, to improve the effectiveness of these events, they should be coordinated and carried out under permanently acting qualified organizing committee, which will provide the better organization (through professional specialization) and coordination of the interests of all participants (it will represent the interests of all parties: the public, government and business).

There are also possibilities to increase the efficiency of local authorities on cross-border cooperation on the basis of the revitalization and improvement of the quality of competency and advocacy. In particular, more attention should be paid to dissemination of the results of successful implementation of cross-border projects about solving the problems of local communities in border areas, as well as discussion of current problems in these areas in local media, especially in the regional television and radio programs.

An important direction of the information work of local authorities on cross-border cooperation is creation of a quality product with a marketing presentation of the major cultural, historical, tourism and investment opportunities of the region, placed

on Internet pages and distributed through other promotional channels.

For this purpose, it is advisable to deepen cooperation between regional state administrations and consular offices of Ukraine abroad and of neighbouring countries on Ukrainian border areas. At first, regular business meetings, engaging business and academia, non-governmental organizations should be organized. Moreover, it is necessary to start up the consulting activities for making important decisions on intensification of the cross-border cooperation, as well as discussing of the ways of solving existing problems in this area (for example, visa issuance).

An equally important, though more difficult is the way of collaborative activities of local authorities, aimed at developing cross-border cooperation, with relevant ministries and agencies, therefore in terms of legislative activity. Regional state administrations and local authorities, which are involved in cross-border cooperation should actively make proposals and develop draft legal acts related to the activation of proper processes, by decentralization of power and improvement of the European regions work efficiency.

We found out that an effective tool to strengthen the role and improve the efficiency of local authorities in the trans-border sphere is enhancing the cooperation of Ukrainian oblasts, districts, towns and villages with their foreign partner regions based on realization of the treaties that were previously signed as well as the signing of new agreements. This process should be deprived of its inherent formalism, and each of the agreements must be accompanied by the strict executive control protocol to perform all of its regulations and terms¹².

These measures will lead to increase of significance and the role of local authorities in cross-border cooperation and facilitate

¹² Problemy rozvytku transkordonnogo spivrobotnyctva Ukrainy v umovach rozshyrenogo EU: Monografia / Za red. d.e.n., prof. N. Mikuly, k.e.n., doc. V. Borshchevskogo, k.e.n. T. Vasylciva. – Lviv: Liga Pres, 2009. – 436 s.

its development and adjusting approaching to European standards.

STRESZCZENIE

Rola samorządu we współpracy transgranicznej i międzyregionalnej między Polską i Ukrainą

Artykuł zajmuje się rolą samorządu we współpracy transgranicznej i międzyregionalnej między Polską i Ukrainą. Dane reprezentują rzetelną strukturę prawną dla rozwoju transgranicznej współpracy na poziomie regionalnym i lokalnym. Podstawą prawną transgranicznej współpracy na Ukrainie jest Konstytucja Ukrainy, międzynarodowe traktaty Ukrainy regulujące stosunki w tej dziedzinie ratyfikowane przez Radę Najwyższą Ukrainy, oraz Prawo Ukrainy „O współpracy transgranicznej”. Międzynarodowa współpraca lokalnych społeczności jest regulowana prawnie wydanymi przepisami w postaci traktatów i porozumień. Ukraińsko-polska współpraca gospodarcza jest regulowana Traktatem między Ukrainą i Polską o sąsiedzkich, przyjaznych stosunkach i współpracy z 18 maja 1992.

Artykuł rozważa rozwój transgranicznej i międzyregionalnej współpracy między Polską i Ukrainą. Ukraina jest członkiem i uczestniczy w 10 europejskich regionach; najbardziej skuteczne to Euroregiony „Bug” i „Karpacki”, utworzone na granicy ukraińsko-polskiej. Należy zauważyć, że poza współpracą transgraniczną Ukraina rozwija współpracę międzyregionalną, co jest istotnym składnikiem strategicznego partnerstwa między Ukrainą i państwami europejskimi, skutecznym środkiem integracji europejskiej Ukrainy, a także praktycznym mechanizmem wprowadzania w życie europejskich standardów na poziomie regionalnym i lokalnym. Obecnie istnieje 450 traktatów o międzyregionalnej współpracy między Ukrainą i Polską podpisanych na poziomie regionalnym i lokalnym.

Na zakończenie podkreślam, że wprowadzenie w życie transgranicznej i międzyregionalnej współpracy między Ukrainą i Polską ma istotny potencjał, aby ulec poprawie. Kładziemy nacisk na to, że skutecznym narzędziem wzmocnienia roli i polepszenia skuteczności władz lokalnych w sferze współpracy transgranicznej jest zwiększenie współpracy ukraińskich obwodów, rejonów, miast i wsi ze swoimi partner-

skimi regionami za granicą w oparciu o realizację traktatów podpisanych w poprzednich latach oraz podpisanie nowych porozumień. Te środki doprowadzą do wzrostu znaczenia i roli władz lokalnych we współpracy transgranicznej i ułatwią rewitalizację oraz rozwój zgodnie z europejskimi standardami.

Sprawozdanie z konferencji „Administracyjnoprawny status osób starszych” organizowanej przez Koło Naukowe Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, 7 maja 2014 r.

Problemy związane ze statusem administracyjnoprawnym osób starszych zostały podzielone na trzy panele tematyczne. W pierwszym z nich, zatytułowanym „Status administracyjnoprawny osób starszych w świetle polityki państwa, w regulacjach krajowych oraz regulacjach prawa międzynarodowego”, prowadzonym przez dr Annę Gronkiewicz, uczestnicy mieli okazję wysłuchać i porozmawiać na tematy związane z usytuowaniem osób starszych w systemie prawa polskiego oraz w niektórych regulacjach prawa międzynarodowego.

Jako pierwsze głos zabrały dr Anna Gronkiewicz oraz dr Agnieszka Ziółkowska, adiunkci w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego (UŚ), będące jednocześnie opiekunami Koła. Prelegentki rozpoczęły swoje wystąpienie od przywitania przybyłych gości, po czym przeszły do części merytorycznej, wyjaśnia-

jąc pojęcie statusu administracyjnego na tle nauki prawa administracyjnego. Następnie, przytoczone zostały definicje uprawnienia i obowiązku w prawie administracyjnym. Kolejnym omówionym przez przemawiające zagadnieniem był problem ustalenia jednolitego wieku osób starszych na tle wydłużenia średniej długości życia i związana z tym kwestia wieku w prawie administracyjnym. Podkreślono coraz istotniejszą rolę państwa w tworzeniu instrumentów służących osobom starszym, w tym także działalność organizacji pozarządowych. Konkludując, prelegentki zgodnie stwierdziły, iż status administracyjnoprawny osób starszych jest trudny do uchwycenia i podkreśliły zasadność konferencyjnej dyskusji.

Po wywodzie wprowadzającym, głos zabrała dr hab. prof. UŚ Barbara Mikołajczyk, profesor nadzwyczajny i jednocześnie pracownik Katedry Prawa Międzynarodowego Publicznego i Prawa Europejskiego WPiA UŚ. Tematem wystąpienia prelegentki była międzynarodowa ochrona praw osób starszych. Wychodząc od ukazania tendencji starzejących się w skali globalnej, prof. Mikołajczyk pokazała wyzwania, jakie stoją przed rządami państw rozwiniętych – i nie tylko – które dotyka problem ujemnego przyrostu demograficznego, a co za tym idzie – starzenia się

społeczeństwa. Ważnym elementem wykładu był fragment dotyczący przyczyn obecnego stanu rzeczy oraz ukazanie skutków, które mają miejsce obecnie i które mogą wystąpić w najbliższej przyszłości. W dalszej kolejności prof. Mikołajczyk podniosła kwestię wykluczenia osób starszych oraz problem tzw. ageizmu, stwierdzając jednocześnie, iż akty prawa międzynarodowego nie przeciwdziałają problemowi w sposób wystarczający.

Jako trzecia głos zabrała studentka Wydziału Prawa i Administracji UŚ, p. Martyna Kraboszyńska, która skoncentrowała swoją wypowiedź na polityce Unii Europejskiej na rzecz osób starszych. Prelegentka wskazała, że w kontekście osób starszych Unia Europejska posługuje się głównie tzw. soft law, nie poświęcając większej uwagi aktom normatywnym bezpośrednio stosowanym lub przekazanym do implementacji. Jednakże, zdaniem prezentującej, nie można zapominać o przyświecającej urzędnikom europejskim zasadzie solidaryzmu międzypokoleniowego, który odzwierciedlany w działalności organów Unii, ma stymulować państwa członkowskie do podejmowania konkretnych działań. Nie zmienia to faktu, że w wyniku takiego podejścia osoby starsze są często pomijane przy pracach legislacyjnych, na co organu UE, z uwagi na prowadzoną przez siebie politykę, nie mają bezpośredniego wpływu.

Kolejnym zaproszonym gościem, który zechciał wypowiedzieć się

w sprawie statusu osób starszych, był p. dr Grzegorz Krawiec, pełnomocnik Rzecznika Praw Obywatelskich ds. osób starszych. Prelegent skupił swoją wypowiedź na przedstawieniu działalności biura RPO ukierunkowanej na przedmiotową kwestię. Podkreślił, iż osobistym priorytetem obecnej Rzecznik, p. prof. Irena Lipowicz jest wzmożona aktywność właśnie w tym obszarze prawno-społecznym. Działalność Rzecznika w zakresie osób starszych to działalność o charakterze generalnym, która nie jest wywołana żadnym konkretnym wnioskiem. Jako przykład działań podejmowanych w stosunku do osób starszych dr Krawiec wymienił m.in. prelekcje Rzecznika i przedstawiciele jego Biura na Uniwersytetach Trzeciego Wieku.

Kontynuując rozważania związane z regulacjami krajowymi, p. Melanie Raczek, studenta Wydziału Prawa i Administracji UŚ wygłosiła referat pt. „Polityka Państwa na rzecz osób starszych”. W swoim wystąpieniu mówczyni skoncentrowała się na omówieniu programu ASOS, czyli rządowej strategii dotyczącej Aktywności Społecznej Osób Starszych, zaprojektowany na lata 2014–2020. Przedstawiono zarówno genezę, jak i cel programu, a także realizację pierwszych jego etapów, ze szczególnym uwzględnieniem programów organizowanych w ramach ASOS. Prelegentka wspomniała także o funkcjonowaniu Departamentu Polityki Senio-

ralnej, utworzonego w ramach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Studenta Wydziału Prawa i Administracji UŚ, p. Elżbieta Ogierman, skupiła swoją uwagę na realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego wobec osób starszych. Po wstępnym omówieniu konstrukcji zadań jednostek, prelegentka przytoczyła przykłady zaczerpnięte z ustawodawstwa, na podstawie których konkretne zadania zostały przydzielone jednostkom do realizacji. Jako pierwsze wymienione zostały zadania związane z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym. Ciekawą kwestią omawianą przez p. Ogierman była treść preambuły do ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, która wprost nawiązuje do potrzeby wzmoczenia aktywności osób starszych. Prelegentka nie zapomniała wspomnieć również o organizacji pomocy społecznej na szczeblu samorządowym.

Kolejny prelegent, p. Piotr Sołtys, student Wydziału Prawa i Administracji UŚ, wygłosił referat dotyczący organizacji i funkcjonowania rad seniorów w jednostkach samorządu terytorialnego. Niewątpliwie problemem jest partycypacja osób starszych w społeczeństwie, stąd też jako główne założenie aksjologiczne powstawania rad seniorów prelegent wskazał chęć aktywizacji tej grupy wiekowej na szczeblu samorządowym. Warto podkreślić jest, zdaniem P. Sołtysa, że sam pomysł rad seniorów został zaczerpnięty z krajów Europy Zachodniej, gdzie

taka praktyka jest stosowana od dawna i sprawdza się w sposób zadowalający. Prelegent przedstawił genezę wdrażania tej instytucji do polskiego prawa oraz jej charakter prawny w strukturze władz samorządowych, wskazując na jej zadania konsultacyjne i opiniotwórcze. Na chwilę obecną, według przemawiającego, należy pozytywnie ocenić działalność rad, a w szczególności pochwalić ich przewodniczących za współpracę z Uniwersytetami Trzeciego Wieku.

Wprowadzeni przez p. Sołtysa w tematykę Uniwersytetów Trzeciego Wieku słuchacze w następnej kolejności mieli okazję wysłuchać, jak funkcjonują one w praktyce. Głos zabrała p. dr Helena Hrapkiewicz, opiekun UTW powstałego przy Uniwersytecie Śląskim w Katowicach. Dr Hrapkiewicz zaskoczyła swoich odbiorców zarówno pozytywną relacją co do osób starszych uczestniczących w zajęciach organizowanych na Uniwersytecie, ale także samymi liczbami. Okazało się, że katowicki UTW liczy ok. 1200 słuchaczy, co jest wynikiem zasługującym na szczególną pochwałę. Ponadto, prelegentka opisała pokrótce, w jaki sposób funkcjonują podobne placówki w całej Polsce oraz jak pozytywny wpływ wywierają takie inicjatywy na osoby starsze i ich podejście do życia.

Tematykę Uniwersytetów Trzeciego Wieku kontynuowały dwie studentki Wydziału Prawa i Administracji UŚ, p. Sabina Niewiadomska oraz p. Martyna Podsiadło, pokazu-

jąc UTW jako formę aktywizacji osób starszych. Wychodząc od genezy instytucji, która swój początek miała we Francji, prelegentki przeszły do omówienia regulacji krajowych. Podkreślając cel i znaczenie powstawania Uniwersytetów, mówczynie zwróciły szczególną uwagę na rolę współpracy międzypokoleniowej, która nierozłącznie towarzyszy funkcjonowaniu UTW.

Jako ostatnie wystąpienie w panelu pierwszym, głos zabrały studentki Wydziału Prawa i Administracji UŚ, p. Paulina Kropisz i p. Ewelina Molasy, które zajęły się działalnością instytucji zajmujących się ochroną konsumenta w zakresie praw osób starszych. Wychodząc od problematyki ochrony konsumenta w ogóle, prelegentki zwróciły uwagę słuchaczy na podstawowe problemy, z jakimi spotykają się osoby starsze w ramach dokonywanej przez nich konsumpcji dóbr. Wskazały przede wszystkim na liczne nadużycia ze strony przedsiębiorców dokonujących sprzedaży w formach alternatywnych, poza lokalowych, dzięki którym osoby starsze są bardziej podatne na stosowane metody marketingowe. W efekcie zadłużają się na długie lata, padając ofiarą takich sprzedawców. Mówczynie przedstawiły także problem nadużyć ze strony instytucji bankowych. Zwieńczając wystąpienie, zgodnie podkreślono niską aktywność Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta w zakresie obrony osób starszych przed nie-

moralnymi praktykami niektórych przedsiębiorców.

Drugi panel, dotyczący wybranych uprawnień osób starszych w sferze socjalnej i zdrowotnej, poprowadziła dr Agnieszka Ziółkowska. Jako pierwsze głos zabrały dwie studentki Wydziału Prawa i Administracji UŚ, p. Mariola Łapot oraz p. Patrycja Łapot. Prezentowany przez nie temat odnosił się do instrumentów realizacji działań na rzecz aktywizacji osób starszych. Prelegentki skupiły się na zaprezentowaniu inicjatyw programowych polskiego rządu oraz jednostek samorządu terytorialnego, których celem jest promowanie aktywności zawodowej osób znajdujących się w ostatnim okresie wieku produkcyjnego. Nie pominięto także roli organizacji pozarządowych i prowadzonych przez nich kampanii społecznych.

Kolejne wystąpienie, dotyczące emerytur rolniczych po ostatnich nowelizacjach, wygłosiła p. mgr Katarzyna Rodak, doktorantka na Uniwersytecie Łódzkim. Prezentująca przedstawiła słuchaczom główne trendy rozwojowe w rolnictwie, związane z modernizacją gospodarstw wiejskich i wpływ tych zjawisk na zmiany pokoleniowe na polskiej wsi. Następnie zaprezentowano wpływ wydłużenia wieku emerytalnego rolników na wysokość uzyskiwanych przez nich świadczeń emerytalnych. W dalszej części wywodu, mgr Rodak skupiła się na omawianiu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, a także rent

rolniczych z tytułu niezdolności do pracy.

Następnie głos zabrał przewodniczący Koła Naukowego Prawa Administracyjnego, p. Paweł Cichowski, student Wydziału Prawa i Administracji UŚ, który tym razem wcielił się w rolę prelegenta i zreferował obecnym na sali problem świadczeń socjalnych udzielanych osobom starszym. Wywód przemawiającego opierał się na analizie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wymienione zostały główne rodzaje pobieranych zasiłków, ale przede wszystkim p. Cichowski omówił cel udzielania przedmiotowych świadczeń oraz ich przejściowy charakter.

Pani Dorota Jaworek, studentka Wydziału Prawa i Administracji UŚ, wygłosiła wystąpienie zatytułowane „Instytucjonalne formy opieki nad osobami starszymi ze szczególnym uwzględnieniem domów pomocy społecznej”. Prelegentka omówiła regulacje prawne, na podstawie których powstają i funkcjonują domy pomocy społecznej. Przedstawiła także główne założenia aksjologiczne, stanowiące fundament rozwoju tej formy pomocy osobom starszym.

Kolejny referat został wygłoszony przez p. mgr Monikę Paczyńską, doktorantkę na Uniwersytecie Łódzkim. Prelegentka omówiła temat dotyczący problemów prawnych związanych z opieką państwa, instytucji samorządowych oraz organizacji pozarządowych nad

osobami starszymi, których dotknęły choroby wywołujące zaburzenia psychiczne. Pani Paczyńska nawiązała w swoim wywodzie do sytuacji osób w podeszłym wieku, którzy cierpią na schorzenia wywołujące niepełnosprawność zarówno psychiczną, jak i ruchową. W końcowej fazie wypowiedzi, referentka wezwała zgromadzonych na auli do szerszej aktywności wobec instytucji zajmujących się tym zagadnieniem, aby przyłożyły większą wagę do omawianego problemu.

W dalszej kolejności swoje wystąpienie zaprezentował p. Piotr Czarnojańczyk, student Wydziału Prawa i Administracji UŚ, którego temat brzmiał: „Polska służba zdrowia wobec pacjenta starszego – realia i wyzwania”. Występujący nie skupiał się na przepisach prawa regulujących to zagadnienie. W zamian za to, przedstawił audytorium prezentację multimedialną, zawierającą wyniki przeprowadzonej specjalnie na potrzeby konferencji ankiety. Przedmiotowa ankieta miała na celu zbadanie stanu wiedzy określonej grupy badawczej z zakresu potrzeb medycznych osób starszych oraz znajomości podstawowych pojęć i zasad geriatry jako działu medycyny. Wyniki ankiety skłoniły publiczność do wyrażenia swojego stanowiska, co pozwoliło rozpocząć dyskusję, kontynuowaną po zakończeniu panelu drugiego konferencji.

Na zakończenie panelu drugiego, p. Marek Suska, student Wydziału Prawa i Administracji UŚ, wskazał zgromadzonym słuchaczom zagad-

nienia administracyjnoprawne związane z opieką hospicyjną. M. Suska omówił to zagadnienie zarówno od strony medycznej, tłumacząc podstawowe pojęcia z obszernego niewątpliwie zakresu materiału, a ponadto – ze strony prawnej. Wspólnie z odbiorcami, prelegent zastanawiał się nad charakterem prawnym instytucji, które zajmują się świadczeniem usług z zakresu opieki hospicyjnej. W końcowym fragmencie zaprezentowane zostały główne wyzwania, jakie stoją przed ustawodawcą, które usprawniłyby funkcjonowanie tego rodzaju opieki.

Trzeci panel toczony dyskusji poświęcony został aktywności osób starszych. Moderator tej części, Marek Suska, po krótkim wprowadzeniu do tematu, poprosił o zabranie głosu przez Prezesa Stowarzyszenia MOST, mgr Annę Szelest. Prelegentka dobitnie ukazała braki w przystosowaniu infrastruktury miejskiej do potrzeb osób starszych. Wskazała także na liczne błędy legislacyjne oraz programowe, jakie są popełniane przez kolejne rządy, co powoduje spychanie przedstawicieli omawianej grupy wiekowej na margines zainteresowań państwa. Co więcej, zgodnie z twierdzeniami przemawiającej, większość prezentowanych i wprowadzanych w życie zmian w prawie działają odwrotnie do efektu zamierzonego. Konkludując swoje wystąpienie, p. Szelest wezwała słuchaczy, a przede wszystkim studentów prawa, do zwiększonego zaangażowania na rzecz poprawnej legislacji.

Jako kolejna głos zabrała przedstawicielka Uniwersytetu Jagiellońskiego, p. mgr Hanna Nowak, która omówiła problemy administracyjnoprawne związane z dostępem do kultury dla osób starszych. Prelegentka skupiła się na niedomaganiach strukturalnych miast, opierając swój wywód na wskazywaniu błędów w zagospodarowaniu przestrzeni miejskich. Z uwagi na to, iż szeroko pojęty dostęp do kultury leży w zakresie zadań jednostek samorządu terytorialnego, to właśnie na przedstawicielach władz tego szczebla władzy, według mówczyni, spoczywa obowiązek i odpowiedzialność za obecny stan rzeczy. Pani Nowak podkreśliła, że wobec mnogości problemów zdrowotnych osób starszych, nie mogą być one traktowane jak osoby w pełni sprawne i odwołując się do konstytucyjnej zasady równości, wskazała potrzebę zmiany podejścia do omawianej kwestii.

Następny referat, pod tytułem „Ulgi i zniżki dla seniorów ze szczególnym uwzględnieniem aglomeracji śląskiej” wygłosiły dwie studentki Wydziału Prawa i Administracji UŚ, p. Marta Jończyk i p. Natalia Szewczyk. Prelegentki rozpoczęły swoje wystąpienie od przedstawienia zarysu przepisów prawnych, regulujących możliwość stosowania ulg i zniżek wobec określonych grup wiekowych. Regulacje te odnoszą się do samorządowego szczebla stanowienia norm. Następnie, na przykładzie w szczególności miasta Chorzowa, prezentujące przedsta-

wiły proces wprowadzania wspomnianych ustępstw, a w dalszej kolejności – podsumowały cel i zakres ich wprowadzania.

Kolejna prelegentka, p. Agnieszka Wankat, studentka Wydziału Prawa i Administracji UŚ, wygłosiła referat pod tytułem „Aktywność osób starszych w wolontariacie”. Zwrócono uwagę problem dotychczas nieporuszany, czyli w jaki sposób ludzie starsi mogą udzielać się w ramach funkcjonowania organizacji pożytku publicznego. Podane przez p. Wankat przykłady zaktywizowały zgromadzoną publiczność i uświadomiły, że ludzie starsi potrafią aktywnie uczestniczyć w życiu społeczeństwa, nie tylko będąc beneficjentami pomocy.

Ostatnie wystąpienie konferencyjne zostało wygłoszone przez dwie studentki Wydziału Prawa i Administracji UŚ, p. Martę Putyrę i p. Marzenę Wolińską. Referentki omówiły pozycję prawną kombatan-ta na tle prawa polskiego. W początkowej fazie przedstawione zostały uregulowania dotyczące samego statusu kombatan-tów oraz związek tematu z funkcjonowaniem osób starszych. W dalszej części omówiono organizację i funkcjonowanie Urzędu do spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych oraz instrumenty prawne, którymi Kierownik Urzędu może dysponować w kontekście obrony praw tych osób.

Dr Agnieszka Ziółkowska, podsumowała wystąpienia konferencyjne, jednocześnie dziękując przybyłym gościom i słuchaczom za

zaangażowanie w dyskusję oraz prelegentom za rzetelnie i merytorycznie przygotowane wystąpienia. Wyraziła także nadzieję, że problemy związane ze statusem administracyjnoprawnym osób starszych staną się przedmiotem większego zainteresowania środowisk naukowych a to w konsekwencji przyczyni się do aktywnych działań ustawodawcy w tym zakresie.

Konferencja Naukowa „Administracyjnoprawny status osób starszych” oraz wygłoszone na niej referaty oraz dyskusje pozwoliły na nowo spojrzeć na problematykę będącą jej motywem przewodnim. Zagadnienia związane ze statusem administracyjnoprawnym osób starszych są bowiem zagadnieniem wartym refleksji wielowarstwowych i wymagających badań empirycznych i naukowych.

Piotr Czarnojańczyk

GLOSA

do wyroku Sądu Najwyższego
z 13 sierpnia 2013 r., sygn. III SK 57/12,
OSNP 2014/6/93

Tezy

wyroku Sądu Najwyższego
z 13 sierpnia 2013 r., III SK 57/12, OSNP 2014/6/93

1. Funkcja zawartej w art. 18 p.t. instytucji wpływu na stosunki handlowe między państwami członkowskimi. Postępowanie konsolidacyjne z art. 7 a postępowanie konsultacyjne z art. 6 dyrektywy 2002/21 w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej.

2. Zawarta w art. 18 p.t. instytucja wpływu na stosunki handlowe między państwami członkowskimi stanowi jedną z przesłanek aktualizacji po stronie Prezesa Urzędu obowiązku przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego. Jest to jednocześnie przesłanka jurysdykcyjna warunkująca kompetencję Komisji do przedstawienia uwag danemu organowi regulacyjnemu. O tym, czy projektowana decyzja wpływa na stosunki handlowe między państwami członkowskimi decydują okoliczności faktyczne konkretnej sprawy, na które składają się w szczególności rodzaj i zakres obowiązków, pozycja rynkowa adresata(-ów), rynek objęty oddziaływaniem tej decyzji, itp. Wpływ na stosunki handlowe jest przesłanką prawną, warunkuje zastosowanie art. 18 p.t. Nie jest to okoliczność faktyczna, która wymaga dowodzenia.

3. Postępowanie konsolidacyjne z art. 7 oraz postępowanie konsultacyjne z art. 6 dyrektywy 2002/21 w sprawie wspólnych

ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) pozostają ze sobą w takim związku, że postępowanie konsolidacyjne przeprowadza się wówczas, gdy projektowana decyzja krajowego organu regulacyjnego podlegająca już postępowaniu konsultacyjnemu dodatkowo spełnia przesłanki wymienione w art. 7 ust. 3 dyrektywy 2002/21.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 sierpnia 2013 r., sygn. III SK 57/12 dotyczy instytucji wpływu na stosunki handlowe między państwami członkowskimi w art. 18 ustawy Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2014, nr 243, dalej p.t.). Sąd rozpatrywał również kwestię relacji przepisów art. 6 i art. 7 dyrektywy 2002/21 w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa, Dz.U.U.E.L. z 2002 r., nr 108, poz. 33) dotyczących postępowania konsolidacyjnego i postępowania konsultacyjnego. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że instytucja wpływu na stosunki handlowe między państwami członkowskimi, zawarta w art. 18 p.t. jest przesłanką do przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego, która umożliwia Komisji przedstawienie uwag organowi regulacyjnemu. O tym, czy projektowana decyzja wpływa na stosunki handlowe między państwami członkowskimi decydują okoliczności faktyczne konkretnej sprawy, na które składają się w szczególności rodzaj i zakres obowiązków, pozycja rynkowa adresatów, rynek objęty oddziaływaniem tej decyzji, itp. Wpływ na stosunki handlowe jest przesłanką prawną, warunkuje zastosowanie art. 18 p.t.

Sąd odniósł się również do kwestii przeprowadzania postępowania konsolidacyjnego się w sytuacji, gdy decyzja krajowego organu regulacyjnego podlegająca już postępowaniu konsultacyjnemu dodatkowo spełnia przesłanki wymienione w art. 7 ust. 3 dyrektywy ramowej.

Glosa

Przedsiębiorca telekomunikacyjny będący powodem w sprawie odwołał się od decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes UKE), na mocy której Prezes UKE zmienił umowę o połączeniu sieci zawartą pomiędzy powodem a innym przedsiębiorcą telekomunikacyjnym (zainteresowanym) w zakresie dostosowania stawek i opłat za usługi międzyoperatorskie do poziomu wskazanego w decyzji Prezesa, zatwierdzającej ofertę ramową powoda o dostępie telekomunikacyjnym w zakresie rozpoczynania połączeń, zakańczania połączeń oraz hurtowego dostępu do sieci. W uzasadnieniu tej decyzji Prezes UKE wyjaśnił, że przeprowadzenie postępowania konsolidacyjnego było zbędne, ponieważ podejmowana decyzja nie jest decyzją regulacyjną. Nie nakłada żadnych obowiązków regulacyjnych na powoda, lecz dokonuje wyłącznie zmiany stawek i opłat za usługi międzyoperatorskie w indywidualnej relacji między powodem a jego kontrahentem, rozstrzygając konkretny spór między operatorami. Ponadto, podjęte w decyzji rozstrzygnięcie nie stwarza bariery w funkcjonowaniu jednolitego rynku, lecz przyczynia się do rozwoju konkurencyjnego rynku telekomunikacyjnego w Polsce.

W odwołaniu powód zarzucił naruszenie art. 18 w związku z art. 15 pkt 3 p.t. poprzez nieprzeprowadzenie obligatoryjnego postępowania konsolidacyjnego. Jego zdaniem, o obowiązku przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego w niniejszej sprawie przesądza to, że decyzja Prezesa Urzędu dotyczy dostępu telekomunikacyjnego w rozumieniu art. 15 pkt 3 p.t. i została wydana na podstawie art. 28 ust. 1 p.t. Obowiązki w zakresie dostępu telekomunikacyjnego, które przedsiębiorca telekomunikacyjny jest obowiązany wykonywać w danym państwie członkowskim, w szczególności dotyczące cen z tytułu dostępu telekomunikacyjnego mają wpływ na warunki świadczenia usług w innych państwach członkowskich. Ustalone w decyzji ceny hurtowe za dostęp telekomunikacyjny przekładają się bowiem na dostęp do rynku dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych z innych państw członkowskich.

W odpowiedzi na odwołanie powoda Prezes Urzędu stwierdził, że zaskarżona decyzja nie jest decyzją regulacyjną i rozstrzyga spór między operatorami, zmienia jedynie umowę łączącą powoda i zainteresowanego.

Sąd Okręgowy – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uznał za uzasadniony zarzut naruszenia art. 18 w związku z art. 15 pkt 3 p.t. Zdaniem Sądu zaskarżona decyzja jest decyzją regulacyjną, gdyż wprowadza zmiany w decyzji dotyczącej dostępu telekomunikacyjnego, o którym mowa w art. 28–30 p.t. Ustalenie wysokości opłat oraz zmiana ustalonych stawek stanowią obowiązek regulacyjny. Prezes Urzędu i zainteresowany złożyli apelacje od wyroku Sądu Okręgowego. Sąd Apelacyjny oddalił obie apelacje i wyjaśnił, że postępowanie konsolidacyjne przeprowadza się zawsze, gdy decyzja może mieć wpływ na stosunki handlowe między państwami członkowskimi. Wyrok Sądu Apelacyjnego został zaskarżony przez Prezesa Urzędu i zainteresowanego skargami kasacyjnymi.

Sąd Najwyższy stwierdził, że art. 18 w związku z art. 15 pkt 3 p.t. przewidywał wymóg przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego w przypadku prowadzenia postępowania zmierzającego do wydania każdej decyzji o dostępie telekomunikacyjnym, jeżeli mogła ona wpłynąć na stosunki handlowe między państwami członkowskimi. Art. 15 p.t., w ówczesnym brzmieniu, istotnym dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, dotyczył decyzji o dostępie, o których mowa w art. 28–30 p.t., a więc również decyzji zmieniających decyzje o dostępie (art. 30 p.t.). Do kwestii konsolidacji wewnętrznego rynku w zakresie łączności elektronicznej odnosi się również dyrektywa ramowa. Zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2002/21, krajowe organy regulacyjne w jak największym stopniu powinny uwzględniać cele prowadzonej przez krajowe organy regulacyjne polityki, a także zasady prawne w zakresie, w jakim dotyczą one funkcjonowania rynku wewnętrznego. Przepis ten ma za zadanie tworzenie podobnych zasad regulacyjnych oraz zasad funkcjonowania poszczególnych krajowych rynków telekomunikacyjnych i w przyszłości przycy-

nić się do powstania jednolitego rynku w tym obszarze. Zdaniem Sądu Najwyższego, nieprzeprowadzenie postępowania konsultacyjnego lub konsolidacyjnego w sytuacji, kiedy przesłanki przeprowadzenia tych postępowań określone w dyrektywie 2002/21 zostały spełnione, stanowi wadę decyzji, która może zostać uchylona przez sąd. Sąd jednak podkreślił, że przeprowadzenie postępowania konsultacyjnego lub konsolidacyjnego, na podstawie przepisów Prawa telekomunikacyjnego nie stanowi naruszenia art. 6 lub 7 ust. 3 dyrektywy 2002/21 skutkującego wadliwością decyzji Prezesa UKE, jeżeli przepisy ustawy przewidywały szerszy zakres postępowania konsultacyjnego i konsolidacyjnego, niż wynikający z dyrektywy 2002/21. Zdaniem Sądu przepisy art. 6 i 7 dyrektywy 2002/21 są jasne, precyzyjne i bezwarunkowe, ale nie przyznają przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu uprawnienia do tego, by postępowanie konsultacyjne lub konsolidacyjne nie zostało przeprowadzone. Należy zauważyć, że art. 6 dyrektywy 2002/21 dotyczy obowiązku przeprowadzenia postępowania konsultacyjnego w sytuacji, kiedy krajowy organ regulacyjny zamierza wydać decyzję dotyczącą zastosowania środków regulacyjnych, które mogą mieć znaczący wpływ na dany rynek właściwy poddany regulacji. Przepis ten przewiduje również wyjątek w zakresie wydawania przez Prezesa UKE decyzji w sprawach spornych powstałych między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, które dotyczą nałożonych na nich obowiązków w związku z implementacją postanowień dyrektywy 2002/21 oraz dyrektyw szczegółowych do prawa krajowego w zakresie objętym przedmiotem normowania tych dyrektywy.

Sąd Najwyższy słusznie zauważył, że w omawianej sprawie chodzi o postępowanie konsultacyjne w wymiarze unijnym (postępowanie konsolidacyjne), którego dotyczy art. 7 dyrektywy 2002/21, a nie o postępowanie konsultacyjne z art. 6 dyrektywy, które nie jest przeprowadzane w przypadku rozstrzygania przez krajowy organ regulacyjny sporów między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi. Przepis art. 7 dyrektywy stanowi, że postępowanie konsultacyjne przeprowadza się gdy spełnione są prze-

słanki określone w art. 7 ust. 3 dyrektywy 2002/21 oraz gdy projektowana decyzja krajowego organu regulacyjnego podlegająca już postępowaniu konsultacyjnemu.

Innego zdania był zainteresowany, twierdząc, że art. 18 p.t., który stanowi implementację art. 7 ust. 3 dyrektywy 2002/21 jest z tym przepisem sprzeczny, ponieważ przepis dyrektywy nie przewiduje obowiązku poddania konsolidacji decyzji spornych wydawanych na podstawie art. 28–30 p.t. Jego zdaniem art. 6 dyrektywy 2002/21 wyłącza obowiązek przeprowadzenia konsultacji w odniesieniu do decyzji spornych. Sąd Najwyższy odniósł się do tej kwestii w wyroku z dnia 19 października 2012 r., sygn. III SK 3/12, w którym stwierdził, że „w przypadku niezgodności przepisów prawa krajowego z przepisami dyrektywy i niemożności dokonania prounijnej wykładni przepisów prawa krajowego, sąd krajowy ma obowiązek odmówić zastosowania przepisów prawa krajowego tylko wtedy, gdy przepis dyrektywy jest bezpośrednio skuteczny. Przepisy art. 6 i 7 dyrektywy 2002/21 są zdaniem Sądu Najwyższego jasne, precyzyjne i bezwarunkowe, ale nie przyznają przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu uprawnienia do tego, by postępowanie konsultacyjne lub konsolidacyjne nie zostało przeprowadzone”. Zdaniem Sądu Najwyższego wszczęcie postępowania konsultacyjnego w przypadku, kiedy przepisy nie nakładają takiego obowiązku, nie zagraża realizacji celu tego postępowania jakim jest wypracowanie jednolitych zasad stosowania dyrektywy 2002/21 i dyrektyw szczegółowych we wszystkich państwach członkowskich.

Kolejną istotną kwestią będącą przedmiotem rozważań Sądu było uregulowanie zawarte w art. 18 ust. 1 p.t. zgodnie z którym jeżeli rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 15, mogą mieć wpływ na stosunki handlowe między państwami członkowskimi, Prezes UKE niezwłocznie po zakończeniu postępowania konsultacyjnego i rozpatrzeniu stanowisk uczestników tego postępowania, rozpoczyna postępowanie konsolidacyjne. Jest to przesłanka o charakterze prawnym, do stwierdzenia jej zaistnienia nie wymaga się oceny stanu faktycznego. Ocenie podlega wpływ na sto-

sunki handlowe między państwami członkowskimi, a więc, zdaniem Prezesa UKE, sąd rozpatrując sprawę powinien wskazać w jaki sposób zaskarżona decyzja wpływa na stosunki handlowe. Sąd Najwyższy słusznie nie podzielił poglądu Prezesa UKE, którego zdaniem aby ocenić ten znaczący wpływ na stosunki handlowe między Państwami Członkowskimi Sąd powinien opierać się na faktach ustalonych w drodze postępowania dowodowego. Sąd musi ustalić, czy decyzja Prezesa UKE wpływa na operatorów i użytkowników w innych państwach członkowskich oraz czy wpływ ten jest istotny. Brak uzasadnienia wpływu decyzji na stosunki handlowe według opinii Prezesa UKE oznacza, że zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego opierał się na założeniu, zgodnie z którym każda decyzja z zakresu dostępu telekomunikacyjnego wpływa na stosunki handlowe między państwami członkowskimi. Z kolei Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu wyroku wyraził pogląd, wpływ na stosunki handlowe powinien zostać oceniony przez Prezesa UKE, ponieważ jest on zobowiązany wszcząć postępowanie konsolidacyjne, gdy spełnione zostaną przesłanki zastosowania art. 18 p.t.

Zgodnie z motywem 38 dyrektywy ramowej, środek krajowy wpływa na handel, gdy pociąga za sobą bariery w funkcjonowaniu jednolitego rynku albo ma znaczący wpływ na operatorów lub użytkowników z innych państw członkowskich. Zainteresowany był zdania, że decyzja Prezesa UKE wydana w niniejszej sprawie nie wpływa na handel.

Sąd Najwyższy podjął rozważania w przedmiocie oceny wpływu na stosunki handlowe między państwami członkowskimi i orzekł, że elementami oceny wpływu decyzji Prezesa Urzędu na stosunki handlowe między państwami członkowskimi jest kontekst prawno-gospodarczy, w jakim dany środek regulacyjny miałby znaleźć zastosowanie oraz pozycja rynkowa przedsiębiorców telekomunikacyjnych, których dotyczyła decyzja.

Sąd słusznie podkreślił, decyzja Prezesa UKE odnosi się do stawek opłat w umowie między dwoma przedsiębiorcami, a nie wszystkich stawek, które przedsiębiorca telekomunikacyjny mu-

siałby stosować względem wszystkich podmiotów działających na polskim rynku telekomunikacyjnym. W związku z tym można wywodzić, że decyzja Prezesa Urzędu postrzegana samodzielnie nie wpływa na stosunki handlowe między państwami członkowskimi, ale jako jedna z wielu analogicznych decyzji dotyczących rozliczeń powoda z innymi przedsiębiorcami, decyzja ta może wpłynąć rynek wewnętrzny z racji tego, że współkształtuje stawki jakie generalnie na rynku polskim ma obowiązek stosować powód.

Podobny pogląd znajduje odzwierciedlenie w analizie uzasadnień decyzji Komisji wydawanych w podobnych sprawach w postępowaniach konsolidacyjnych, np. w decyzji z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie PL/2011/1273 dotyczącej rozstrzygnięcia sporu między dwoma operatorami dotyczącego usługi zakańczania połączeń głosowych w sieci łączności ruchomej w Polsce. Komisja stwierdziła, że sprawa ta mieści się w zakresie jej kompetencji, ponieważ decyzja Prezesa UKE określa koszty i możliwość świadczenia usług łączności elektronicznej przez innych operatorów i dostawców usług, w tym przez podmioty mające siedzibę w innych państwach członkowskich (decyzja, s. 4 – wersja angielska, s. 6, <https://circabc.europa.eu>). W ten sposób projektowany środek może mieć wpływ na oferowanie usług łączności elektronicznej przez podmioty mające siedzibę w innych państwach członkowskich.

Sąd Najwyższy trafnie ocenił, że wykładnia art. 18 w związku z art. 15 pkt 1–4 p.t. oraz w związku z art. 6 k.c., zgodnie z którą nie można oczekiwać od strony powołujące się na stosunki handlowe państw członkowskich przedstawienia dowodów, jakich należy oczekiwać w zwykłej sprawie cywilnej oraz, że ewentualny wpływ decyzji na wymianę handlową między państwami członkowskimi powinien być oceniony na podstawie określonych w decyzji obowiązków nałożonych na operatorów i uprawnień im przyznanych – jest nieprawidłowa.

W związku z powyższym, argumentacja Sądu Najwyższego zasługuje na poparcie. Sąd nie stwierdził naruszenia art. 6 k.c.

w związku z art. 18 p.t. poprzez uznanie, że strona powołująca się na wpływ decyzji na stosunki handlowe między państwami członkowskimi nie ma obowiązku wykazania istnienia tego wpływu. Należy zgodzić się z przedstawionym poglądem Sądu, gdyż ocena, czy decyzja Prezesa Urzędu wydana w niniejszej sprawie wpływa na stosunki handlowe między państwami członkowskimi jest wyłącznie oceną prawną, która nie wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego. W związku z tym strona postępowania nie ma obowiązku przedstawiania dowodów na okoliczność wpływu decyzji na stosunki handlowe. Wpływ na handel między państwami członkowskimi może wystąpić w przypadku stosowania środków regulacyjnych w odniesieniu do sieci i usług międzynarodowych, jeśli są świadczone w jednym państwie członkowskim, a wywierają wpływ na warunki świadczenia w innych państwach. Można przedstawić argumentację prawną aby wykazać, że decyzja Prezesa UKE wywołuje taki wpływ. Argumentacja Sądu w przedmiotowym orzeczeniu została również poparta w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2013 r., sygn. III SK 2/13, www.sn.pl), który zauważył ponadto, że obowiązek przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego może dotyczyć tylko środka regulacyjnego.

Przesłanką aktualizacji przez Prezesa UKE obowiązku przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego jest ocena wpływu na stosunki handlowe między państwami członkowskimi zawarta w art. 18 p.t. Jest to przesłanka, która warunkuje zastosowanie art. 18 p.t., czyli możliwość przedstawienia przez Komisję uwag organowi regulacyjnemu, natomiast okoliczności faktyczne danej sprawy są czynnikiem decydującym o ewentualnym wpływie decyzji na stosunki handlowe między państwami członkowskimi. Takimi czynnikami mogą być w szczególności rodzaj i zakres obowiązków, pozycja rynkowa adresatów, rynek objęty oddziaływaniem tej decyzji, itp. Obowiązek dokonania oceny zaistnienia przesłanek wszczęcia postępowania konsolidacyjnego spoczywa przede wszystkim na Prezesie UKE (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie dnia 20 marca 2012 r., VI ACa 1148/11, <http://orzeczenia.ms.gov.pl>).

Rozstrzygnięcie czy dana decyzja wpływa na stosunki handlowe czy nie jest kwestią prawną, która polega na analizie stanu faktycznego biorąc pod uwagę przepis art. 18 p.t. w związku z art. 7 ust. 3 dyrektywy 2002/21. Słuszne jest więc twierdzenie, że decyzja Prezesa UKE może wpłynąć na stosunki handlowe, jeśli przedstawi odpowiednią argumentację w tym zakresie. Rozstrzygnięcie tej kwestii zależy od wykładni tego pojęcia oraz dokonania jego subsumcji do określonego stanu faktycznego.

mgr Zuzanna Łaganowska

**CONTENTS OF FASCILE (35) 2/2014
„ADMINISTRATION. THEORY – DIDACTICS – PRACTICE”**

STUDIES AND PAPERS

<i>Elżbieta Pawłowska, Dr; Tomasz Szewc, Dr, the Silesian Technical University in Gliwice</i>	
Knowledge management in self-government organisations	5
<i>Bożena Sowa, Dr; the Higher School of Law and Administration Rzeszów-Przemyśl</i>	
Liability of a unit’s manager for observance of provisions in the scope of accountancy	20
<i>Dawid Sześciło, Dr, the University of Uniwersytet Warszawski</i>	
Co-management (participation management). Theory and practice	49
<i>Justyna Kunysz, M.A. the Higher School of Law and Administration Rzeszów-Przemyśl</i>	
Effectiveness of law (chosen problems)	67
<i>Karolina Rokicka, M.A. the Mikołaj Kopernik University</i>	
Decision on building conditions – legal-comparative analysis.....	94
<i>Andrzej S. Tokarz, M.A., a judge’s assistant at the Provincial Administrative Court in Rzeszów</i>	
Act of land ownership. Competences of public administration organs in matters of correcting errors and mistakes	112
<i>Sergii Kornievskyi, M.A., Department of Economics and Regional Policy of the Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine</i>	
Role of the local government in the cross-border and interregional cooperation between Poland and Ukraine	134

A list of contents

REVIEWS

Report from a conference „Administrative-legal status of older people” organised by the Scientific Circle of Administrative Law at the Faculty of Law and Administration of the Silesian University in Katowice, 7 May 2014.

Piotr Czarnojańczyk, a student of the 5th year of law, the Silesian University147

GLOSSES

Gloss to a judgement of the Supreme Court of 13 August 2013, file no. III SK 57/12, ed. OSNP 2014/6/93

Zuzanna Łaganowska, M.A.154