

GUBERNACULUM ET ADMINISTRATIO

1(13)/2016

Rada Naukowa

prof. zw. dr hab. Jadwiga GLUMIŃSKA-PAWLIC (przewodnicząca)
dr hab. prof. nadzw. Ryszard SZAŁOWSKI (zastępca przewodniczącego)
dr hab. prof. nadzw. Tadeusz SZULC
dr hab. prof. nadzw. Jindrich KALUZA
dr hab. prof. nadzw. Sławomir CIEŚLAK
prof. zw. dr hab. Witold STANKOWSKI – Uniwersytet Jagielloński
prof. Nora CHRONOWSKI – University of Pecs
prof. Vaidotas VAICAITIS – University of Vilnius
doc. dr Oksana SZCZERBANIUK – Yurily Fedkovich Cherniviti National University
dr Tomasz MILEJ – University of Köln
dr Vera JIRASKOWA – Carles University Prague
prof. Stephen SWANN – Universität Osnabrück

Lista Recenzentów

dr hab. Jacek BARCIK – Uniwersytet Śląski
prof. dr hab. Michał BOŻEK – Uniwersytet Śląski
prof. dr hab. Andrzej MATAN – Uniwersytet Śląski
prof. dr hab. Grzegorz ŁASZCZYCA – Uniwersytet Śląski
prof. dr hab. Mieczysław RÓŻAŃSKI – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
ks. dr hab. Grzegorz BUJAK – Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
prof. dr hab. Józef JAGIEŁA – Uniwersytet Łódzki
prof. zw. dr hab. Stanisława KALUS – Uniwersytet Śląski
prof. dr hab. Adam SULIKOWSKI – Uniwersytet Wrocławski
prof. dr hab. Maciej MARSZAŁ – Uniwersytet Wrocławski
prof. zw. dr hab. Jadwiga GLUMIŃSKA-PAWLIC – Uniwersytet Śląski
prof. zw. dr hab. Krzysztof SKOTNICKI – Uniwersytet Łódzki
prof. dr hab. Krystian COMPLAK – Uniwersytet Wrocławski
dr hab. Artur ŁAWNICZAK – Uniwersytet Wrocławski
dr hab. Jan Mariusz IZDEBSKI – Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
prof. dr hab. Stanisław WRZOSEK – Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
dr hab. prof. nadzw. Ireneusz KUNICKI – Uniwersytet Łódzki
dr hab. prof. nadzw. Piotr KORZENIOWSKI – Uniwersytet Łódzki
dr hab. prof. nadzw. Władysław WLAŻŁAK – Uniwersytet Rzeszowski
dr hab. prof. nadzw. Krzysztof ORZESZYNA – Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
dr hab. prof. nadzw. Michał KASIŃSKI – Uniwersytet Łódzki

Nadesłane do redakcji artykuły są oceniane anonimowo przez dwóch Recenzentów

**Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji
Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie**

**GUBERNACULUM
ET
ADMINISTRATIO**

1(13)/2016



Częstochowa 2016

Redaktor Naczelny
dr hab. prof. nadzw. Paweł WOLNICKI

Zastępca Redaktora Naczelnego
dr Ewa WÓJCICKA

Redaktor tematyczny
dr Tomasz SROGOSZ

Redaktor językowy
prof. dr hab. Maria LESZ-DUK

Redaktor statystyczny
dr Ewa BITNER

Sekretarz
mgr Michał MAKUCH

Redaktor naczelny wydawnictwa
Andrzej MISZCZAK

Redakcja techniczna
Piotr GOSPODAREK

Korekta
Dariusz JAWORSKI

Projekt okładki
Damian RUDZIŃSKI

PISMO RECENZOWANE

Podstawową wersją periodyku jest publikacja książkowa

© Copyright by Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie
Częstochowa 2016

ISSN 1730-2889

Wydawnictwo im. Stanisława Podobińskiego
Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie
42-200 Częstochowa, ul. Waszyngtona 4/8
tel. (34) 378-43-29, faks (34) 378-43-19
www.ajd.czyst.pl
e-mail: wydawnictwo@ajd.czyst.pl

SPIS TREŚCI

Od redaktora	7
ARTYKUŁY	
Paulina BIEŚ-SROKOSZ Legal position and legal forms of activities of government agencies in Poland ..	11
Justyna Anna BŁASZCZAK Kontrola społeczna finansowania kampanii wyborczych w Polsce	23
Agnieszka FRAN CZAK Centralizacja rozliczeń podatku od towarów i usług w jednostkach samorządu terytorialnego jako następstwo wyroku TSUE (C-276/14)	35
Martyna JOŃCZYK Kontratyp a karcenie małoletnich w polskim prawie karnym	47
Jindřich KALUŽA The IT skills in selected small non-profit and administration organisations of Częstochowa region	57
Michał MAKUCH Organizacja sądownictwa cywilnego w Królestwie Polskim okresu konstytucyjnego (1815–1831)	67
Jerzy ROTKO Wybrane zagadnienia metodologiczne badania orzecznictwa sądowego w sprawach z zakresu ochrony środowiska	79
Дмитрий СТАХАНОВ Услуги в государственном управлении и на предприятиях с точки зрения маркетинга	95
Paweł WOLNICKI Dostęp do informacji o archiwach w Biuletynie Informacji Publicznej	111
Magdalena WRZALIK Geneza i ewolucja głosowania korespondencyjnego w Polsce	123
SPRAWOZDANIA	
Ewa WÓJCICKA Sądowa kontrola administracji publicznej. Uwarunkowania międzynarodowe – bariery realizacyjne – perspektywy rozwoju (ogólnopolska konferencja naukowa, Częstochowa, 1 VI 2016)	143

Od redaktora

Bieżący numer „Gubernaculum et Administratio” porusza zagadnienia mieszczące się w obszarze nauk społecznych. Artykuły podejmują tematykę dotyczącą dziedziny nauk ekonomicznych (finanse i nauka o zarządzaniu) oraz dziedziny nauk prawnych (prawo administracyjne, prawo karne, prawo ochrony środowiska, prawo wyborcze, historia ustroju i nauka administracji).

Autorami zamieszczonych na łamach półrocznika artykułów pisanych w języku polskim, angielskim i rosyjskim są zarówno pracownicy naukowcy reprezentujący różne ośrodki naukowe, jak też doktoranci oraz studenci Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie – kierunku administracja.

W dziale dotyczącym wydarzeń naukowych zamieszczono sprawozdanie ze zorganizowanej przez nasz Instytut Administracji ogólnopolskiej konferencji dotyczącej sądowej kontroli administracji publicznej. Odbyła się ona 1 czerwca 2016 r. w ramach IV Częstochowskiego Sympozjum Administracyjno-Prawnego.

dr hab. prof. nadzw. Paweł Wolnicki

ARTYKUŁY

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2016.01.01>

Paulina BIEŚ-SROKOSZ
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

Legal position and legal forms of activities of government agencies in Poland

Summary

As a result of changes in Polish legal system in the early 90s of last century, they were created new legal and organizational forms, which their legal status is different from the typical entities of public administration. This group of entities can include for example government agencies. Government agencies have been appointed to performed public tasks of economic character. Already at this point it is worth noting that hybrid construction agencies and legal forms of their actions help to define them as a special (untypical) public administration entities. What will be shown in this article.

Keywords: government agencies, legal status, legal forms of action, the construction of hybrid.

Introduction

The process of agencification of public administration in Poland commenced at the end of the 1980s. Agencies became a new form of organization of public administration in Polish legal system. Their formation stemmed from the fact that the state needed to adapt to new public tasks. Agencies were being created so that the processes of innovation, privatization and modernization in the area of agriculture and defence could take place. Some of the agencies¹ were established as a result of transformation of already operating organizational forms, that is organizational units of ministerial offices. There is not a unified model of agency, as the entities included among agencies vary depending on their legal

¹ Speech of the Agency for Privatization, which was created under the Act of 30 April 1993. National Investment Funds and their privatization, Dz.U. No. 44, item. 22 as amended. d.

organizational form and formation procedures. However, it is possible to distinguish their two common features: they are all established by state bodies, and they are organizationally and functionally interrelated with chief and central organs of public administration. There are three types of agencies: state juridical persons, administrative offices, and sole-shareholder companies of the State Treasury. The agencies examined in this paper are organized as state juridical persons and are the agencies in the strict sense of the word (so called government agencies also known as administrative agencies or state agencies). Government agencies include the following entities: Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture, Agricultural Property Agency, Material Reserves Agency, Military Property Agency, and Polish Agency for Enterprise Development. The agencies organized as administrative offices or sole-shareholder companies of the State Treasury are included among the agencies in the wide sense of the word.

1. The term ‘agency’ vs. Polish doctrine

In the Polish literature on the discussed subject there have not been formed common and generally accepted definitions of agencies neither in the strict nor in the wide sense of the word, which makes it difficult to classify a given public administration entity under one of those groups of agencies. Furthermore, the legislator uses the term ‘agency’ incoherently and inconsistently, making it more complicated to determine which entities are to be included among the agencies in the strict, and which in the wide sense of the word. The unification of the definition is impeded also by the term ‘executive agency’ introduced in the Public Finance Act. As a consequence, even the scholars specializing in Polish administrative law have started using those two terms interchangeably, which additionally complicates the systematization of the term ‘government agency’ among the notions functioning within administrative law.

The Polish literature on the subject lacks a unified standpoint concerning the proper grasp of the expression ‘agency’. Undoubtedly, one is wrong regarding the expression ‘agency’ and ‘government agency’ as equal. The term ‘agency’ is an umbrella term encompassing public as well as private law entities. It is used to name specific and heterogeneous organizational units functioning within administrative apparatus. Public law character of entities included among the agencies in the wide sense can be seen in the fact that they are formed to execute public tasks in the areas where the functioning of traditional organizational forms of administration would be less efficient.

The notion of agency performs an organizational function in the first place. It is also used to determine organizational units included among broadly defined administrative apparatus. The common denominator of both the entities is the word ‘agency’. It must be noted, however, that agencies are not fully formed

units and some of them have legal personality and operate through their organs chosen in compliance with the regulations of internally binding acts (agencies in the strict sense, that is government agencies). That is why it might be better to use the notions in the strict and in the wide sense separately. It stems from the fact that firstly, the agencies in the wide sense are described as organizational units which have been formed to perform public tasks. Secondly, those entities acquire forms characteristic of public and private law. Thirdly, the ways they are formed differ depending on their legal status. Fourthly, the agencies in the wide sense do not have a consistent pattern of formation, functioning, and supervision. Fifthly, the diversity of forms of agencies makes it difficult to identify the entity responsible for performed public tasks.

As it has already been said, the political changes that took place at the end of the 20th century contributed to the establishment of new organizational forms of public administration entities in Polish legal system, that is government agencies, among other things. Their objective was to adapt administration, its operations, and its organizational forms to perform new public tasks in the area of economy. The entities operating within those new organizational forms were in conflict with the traditional notion of public administration entity. It must be noted that the notion of public administration entity as well as the question which entities belong to that group of entities depend on several factors. Firstly, one must decide whether to consider a public administration entity in the strict or in the wide sense. Secondly, if a given entity is a part of public administration apparatus and meets essential conditions, it should be considered a public administration entity. Using the phrase 'meets essential conditions' one must bear in mind that the public administration entity performs public tasks in the public interest, makes use of power while performing public tasks, is formed in compliance with a legislative act or other normative act, and is subject to supervision by state organs. An organizational unit can be categorized as a public administration entity if its exclusive or main activity involves performing public tasks. It is a *sine qua non* condition. Thus the entities formed pursuant to private law (e.g. limited liability companies and joint stock companies), or the entities in which majority interest belongs to public units, may be classified as public administration entities if they meet the aforementioned *sine qua non* condition. One should therefore consider the notion of public administration entity in the strict sense limiting the range of entities to the ones acting pursuant to public law.

2. The essential feature of government agencies

If one is to decide whether a given agency is the agency in the strict sense, they should consider its organizational and legal form, its objective scope of performed tasks, and the way it manages the State Treasury property. It seems ob-

vious therefore that even if one uses the term “government agency”, it does not mean they really deal with such an entity. Thus it must be stressed that pursuant to current binding regulations there are seven government agencies: Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture, Material Reserves Agency, Military Property Agency, Military Housing Agency, Agricultural Property Agency, Polish Agency for Enterprise Development, and Agricultural Market Agency. This view can also be found in case law which opts for using the notion of ‘agency’ in the strict sense of government agency².

The essential constitutive feature of government agencies is their legal personality. They acquire legal personality by way of a legislative act. The same act equips them with state property. The acquisition of legal personality enables a government agency to participate in civil law transactions as a subject. It results from the fact that agencies have been designated to perform public functions and tasks with the help of their own business enterprise. Nevertheless, it must be stressed that the acquisition of legal personality entails the acquisition of capacity to perform acts in law, and legal capacity resulting from civil law. Hence a government agency can be a subject of rights and obligations, and act as a party in relations of obligation. Simultaneously, the fact that government agencies are established by way of a legislative act, charged with public tasks, and empowered to exercise administrative power, leads one to the conclusion that they possess public and administrative legal capacity. The acquisition of legal personality by government agencies allows them to perform their tasks by making use of private law forms of action, basing mainly on civil law contracts. However, it must be noted that the immanent feature of public administration is performance of public tasks by means of legal actions of ruling nature in the sphere of so called ‘empire’. On the other hand, when it comes to administrative agencies, it is private law form of execution of tasks that prevails in the sphere of so called ‘dominion’. The legislator has authorized government agencies and their organs (chairmen) to take actions of ruling character the aim of which is to adjudicate individual cases by means of administrative decisions. Nonetheless, their objective scope of action and their number indicate that civil law contracts remain a prevailing form of their proceedings. Yet the question arises about the responsibility for the execution of tasks delegated by an agency to a private entity by means of civil law contract. On the one hand, entering into civil law contracts, government agencies delegate not so much tasks more activities to perform. On the other hand, not each civil law contract involves performing activities. There are also contracts concerning financial aid provided by agencies, or contracts concerning the State Treasury property trading. As it can be seen, if one is to answer the aforementioned question, they first have to divide civil law

² See more: wyr. WSA w Kielcach z dnia 16 grudnia 2010 r., I SA/Ke 614/10; wyr. we Wrocławiu z 29 listopada 2010 r., I SA/Wr 942/10; and wyr. WSA w Warszawie z dnia 14 października 2008 r., III SA 1086/08 Lex nr 504642.

contracts according to the subject of legal relation. Only after that condition has been met, one can move to further deliberation.

The civil law contract is a 'tool' used by administrative agencies to perform tasks. As a rule, they delegate the execution of an activity stipulated in the contract. It does not mean, however, that firstly, government agencies privatize that activity, and secondly, that the private entity is fully responsible for the execution of that activity. It stands justifiable that it is the agency that bears responsibility for a delegated activity, as it is the entity wholly responsible for the execution of a given tasks. The other party is responsible only in the area stipulated in the contract. Nevertheless, some doubts may be raised about the character of legal proceedings in case there are liability claims against a contractor for failure to perform or improper performance of an activity. If such is the case, it is civil law regulations that find application, unless specifically provided otherwise.

Government agencies should be perceived as the embodiment of state in property relations. For that reason, they are fully separate units resembling typical organizational units equipped with legal personality, elements of organizational structure, property, and staff. The acquisition of legal personality allows administrative agencies not only to participate in civil law relations and broadly defined economic relations but also to act as a party in civil law contracts. Government agencies apply these legal forms of action in order to perform tasks of economic character. By doing so, they act in the sphere of the state's dominion. It is noteworthy therefore that legal personality of government agencies is only a means necessary for the state to perform public tasks, not a means of satisfying agencies' own needs. In civil law relations government agencies and the State Treasury should both act as autonomous and equal legal persons.

The Polish state performs its public tasks, especially in the area of economy, with the help of diverse organizational forms characteristic of public as well as private law. A government agency is an example of such a form. Agencies have been formed so that the State Treasury could play an active role in operating business enterprise, and exert influence on it not only by means of administrative law tools. The position represented by the Supreme Court of Poland³ indicates that state juridical persons (government agencies) are established in order to shift competence for civil law economic relations from state officers to professional managers acting as organs of state juridical persons.

It must be stressed again that administrative agencies, as organizationally, financially, and legally separate from the State Treasury, display features of typical legal persons, that is: capacity to perform acts in law, separate property, and organizational structure. Agencies operate thanks to the state property and that is why, from the economic standpoint, they still belong to the state. Since they are state juridical persons, administrative agencies should not be regarded as state companies. The property given to them by the state should be used in compli-

³ Resolution of the Supreme Court dated 27 April 2001, III CZP 12/01, OSNC 2001 No. 10, item. 150.

ance with the acts regulating their formation and functioning, and above all intended for performance of public tasks.

The characteristic features of government agencies are their formation procedure and way of operating described in the acts on particular agencies. In those acts, the legislator stipulates the organizational structure, organs, tasks, and financial economy of a given government agency. Those regulations serve only as a framework supplemented and specified by statutes and organizational regulations of particular administrative agencies. The internal organizational structure is centralised. The chairman of an agency is an organ authorised to determine internal organizational structure of particular organizational units pursuant to internal regulations. Furthermore, he/she manages the agency and represents it before third parties. The chairman has considerably wide range of tasks, which allows one to conclude that he/she has an influence (though limited) on the functioning of the government agency in general. The organizational layout of the agency includes the head office with the chairman, then regional units with directors, and finally district offices with managers. The directors and managers act as organs and are subordinate to the chairman. They have a separate range of duties and responsibilities in their areas.

The key criterion for distinguishing government agencies from other public administration entities is the specific objective scope of the performed public tasks. Those tasks include mainly supporting innovation, modernisation of agriculture, and economy development funding. The performance of those tasks enables agencies to strengthen their position at the national and European level. Public tasks performed by government agencies are of economic character in the first place. This means that a performed task should contribute to the development and quality improvement of Polish economy. The actions taken by the agencies can be considered two-dimensionally, that is horizontally and vertically. The horizontal dimension involves the relevance of performed tasks and their influence on government administration, functioning of particular state organs, and current condition of government policy and Polish economy. As regards the vertical dimension, the performed tasks are strictly related to the area of operation of particular agency units such as the head office, regional branches, and district offices. Consequently, agencies exert an influence also on the development of local economies, play a part in the quality of life improvement in particular areas, and contribute to the image of those areas by increasing their attractiveness for local communities and prospective investors.

3. The group of tasks of agencies and their legal forms of activities

The objective scope of the tasks performed by government agencies makes it possible to build a typology of agencies based on types of undertaken tasks.

Thus there can be distinguished: government agencies administering with the State Treasury property (Agricultural Property Agency, Military Property Agency, and Military Housing Agency), the government agency administering with state reserves (Material Reserves Agency), government payment agencies (Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture, and Agricultural Market Agency), and the government agency supporting entrepreneurs (Polish Agency for Enterprise Development). Taking into account not only the objective scope of the performed tasks but also the functions that all the agencies can perform, there can be distinguished functions supporting: the state, an individual, economic growth, government policy, and cooperation between the government and the society. The tasks as well as the functions of administrative agencies are influenced by political, economic, and social factors, which determines the scope of duties performed by those entities. The functions performed by government agencies should be analysed through the prism of undertaken tasks stipulated by normative acts. Each agency can perform numerous functions, providing that it stems from the catalogue of tasks devolved to them.

Another feature distinguishing government agencies from other public administration entities is the diversity of their legal forms of operation. Performing public tasks agencies employ legal forms of operation characteristic of public law (administrative decisions and substantive technical actions) and private law (civil law contracts). Nevertheless, legal regulations do not authorise government agencies to make a free choice between those two forms of operation but precisely regulate that matter. As stipulated in current legislation, each administrative agency makes use of civil law contracts in compliance with specific provisions of law regulating their formation and functioning.

The duties devolved upon government agencies are performed within the framework of public and private law. It is however the latter that plays more relevant role in their operations. It stems from the fact that private law allows for flexibility and optimization of actions undertaken by administration. As a result, it is possible for administration to solve evident as well as complex problems efficiently and comprehensively. The application of contracts in performing public administration tasks is conducive to the effectiveness of various entities. The occurrence of contract approach in administration can be explained twofold, by using traditional paradigm shift construct or otherwise.

All the government agencies in Poland make use of civil law contracts in compliance with specific provisions regulating their formation and functioning. The legislator has not established a unified procedure for entering into civil law contracts. Hence there are two possible paths. As regards the first one, the legislator stipulates the conditions to be fulfilled by the parties, and allows them to determine remaining elements of the legal relation which cannot be stipulated by regulations. As regards the other one, the legislator only points to exemplary issues which the parties have to deal with by means of contract, and leaves re-

maining issues to be settled by means of private law. It is also common for the legislator to decide about the legal form of selecting the parties of civil law contract. There are two possible ways: in accordance with public contract awarding procedure stipulated in the Public Procurement Act⁴ or without application of that procedure. However, substitution of administrative law relations for private law relations results in futility of administrative control. Instead, there is judicial control of private law nature, which is based on different principles. It must be stressed that administration is oriented towards public interest whereas private entities concentrate on their own benefit.

Employing civil law contracts regulated by civil and administrative law, public administration entities have to take into account aspects of validity and efficacy of those contracts. Simultaneous application of civil and administrative law makes it difficult to determine which branch of law should be given priority. It seems therefore justifiable to state that a civil law contract is valid if all the conditions dictated by civil as well as administrative law are fulfilled⁵. Legal limitations stipulated in administrative law regulations are designed to prevent loss, minimize risks and failures on the part of public administration entities.

When it comes to public law forms of operation, not all government agencies are authorised to perform legal actions of ruling nature. The legislator clearly stipulates situations in which an organ of government agency is authorised to render administrative decisions as an agency. Organs of agencies are obliged to render administrative decisions only in the cases stipulated by specific provisions of acts. Nevertheless, one must bear in mind that dealing with administrative decisions rendered by government agencies the regulations of Administrative Procedure Code will not always be applicable⁶.

The fact that some government agencies do not have statutory authorisation to render administrative decisions is an intentional measure employed by the legislator, as the administrative decision is a decisive act of ruling nature itself. It is issued in specific and individual cases of administrative nature by entities performing administrative functions. For this reason, Agency for Restructuring and Modernisation of Agriculture, Agricultural Market Agency, Agricultural Property Agency, Material Reserves Agency, and Military Housing Agency make particular decisions by way of administrative acts. Remaining administrative agencies, that is Polish Agency for Enterprise Development and Military Property Agency, issue administrative decisions in a considerably smaller range of cases.

⁴ The Act of 29 January 2004. Public Procurement Law, Dz.U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm. The provisions of the Act apply to all situations under which the contract under civil law of public administration.

⁵ This position was confirmed in the jurisprudence of the Supreme Court. Exp. The Supreme Court of 26 November 2002., V CKN 1445-1400, OSNC 2004 No. 3, item. 47.

⁶ An example is the already mentioned two-month period, entitlement body of the Agency for Restructuring and Modernization of Agriculture to settle the matter.

The fact that agencies are authorised to render administrative decisions and exercise administrative power does not mean they are organs of public administration. Being a state juridical person, each administrative agency acts pursuant to Article 38 of Civil Code, that is acts through its organs which, in principle, have the status of legal person organs. Pursuant to the acts regulating formation of government agencies, the majority of their organs are empowered to render administrative decisions in the areas stipulated by those acts. Administrative decision is an obligatory form used by public administration organs to exercise power in each case concerning individual rights and obligations of law addressees in a given sphere regulated by administrative law. Thus, considering the position represented by the Voivodeship Administrative Court⁷, it must be stated that if there are no binding regulations authorising organs to issue administrative decisions, it cannot be presumed that this activity can be done by an organ which has been delegated to perform public administration functions. There is no space for presumption of competence, as in each category of cases it is necessary to invoke substantive law regulations which then leave the door open for administrative proceedings. It must be therefore stated that if a government agency as well as its organs issue an administrative decision concerning an individual case stipulated by specific regulations, they can be said to have the status of public administration organ in the functional sense. Above all, it stems from the fact that by means of decision an agency and its chairman decide about granting or deprivation of the right of a given beneficiary to receive financial aid. The procedure leading to administrative decision issued in individual cases is at each stage similar to the procedure generally applied in public administration. Nonetheless, in the acts on particular agencies the legislator enumerates a number of exceptions like for instance deadline extension for issuing decisions in the first or second term.

Another distinguishing feature of government agencies is the way they are supervised. They are supervised by ministers competent for given matters. The analysis of the applicable regulations shows that the superior-subordinate relationship between a minister and a government agency does not display features of legal supervision. Without a doubt, the legislator, though using the term ‘supervision over agencies’, does not specify nor enumerate particular activities included within the scope of activities performed by agencies. Taking into account the provisions of acts on particular agencies, it must be pointed out that subordination of a given agency to a given minister takes the form of direction. In some cases, that is in the case of Polish Agency for Enterprise Development, Material Reserves Agency, and Military Property Agency the relationship takes a broader form involving organizational subordination. It also seems that the intention of the legislator was to establish very strong connections of ruling, dependent-like,

⁷ Decision of the Administrative Court in Warsaw on 27 May 2005, IV SA/Wa 1921/05.

and coordinative nature between those agencies and chief public administration organs. That sort of bond is designed to ensure uninterrupted performance of public tasks on the part of agencies, and to guarantee that all their activities are performed in compliance with the instructions issued by the directing body.

In general, the relations between an administrative agency and a given minister are based on acts of direction including guidelines, notices, instructions, and decisions. Those acts are binding, general, and unilateral, and agencies are obliged to comply with them. The competent ministers issue acts of direction in accordance with the general norm of competence regulated in Article 34a of the Act on Council of Ministers. It is noteworthy that acts of direction, which as a rule should regulate only the situation of government agencies, indirectly regulate also the situation of beneficiaries and entrepreneurs who benefit from the aid provided by agencies. What is more, acts of direction command administrative agencies to act in a given way, the effect of which is to achieve the goals that a given minister is bound to achieve.

Considering the content of direction acts, one can determine their objective scope which includes: detailed procedure of performance of particular tasks including performance of secondary activities; preparation of programmes and plans then approved by a given minister; preparation of opinions and reports on operations in a given year; improvement of an agency's performance in a given area (within a particular time frame and according to guidelines issued by a given minister after control); and the ways of use of the entrusted State Treasury property. Furthermore, ministers oblige the chairmen of government agencies to submit projects or contracts for approval. The chairmen have to also request for permission to undertake acts in law stipulated by regulations.

To conclude, it is worth mentioning that although under the provisions of acts on particular agencies the relationship between the agency and the minister takes the form of 'supervision', it should be understood as 'direction', whereas in the case of Polish Agency for Enterprise Development, Military Property Agency, and Material Reserves Agency it should be understood as organizational subordination. Both the content and the legal nature of the acts concerning government agencies indicate that they are acts of direction (guidelines, notices, and instructions). Within this scope of consideration, what might play an important role are *de lege ferenda* conclusions (concerning the law as it should stand). Firstly, the competent ministers should issue notices stating which entities are subordinate to and which are supervised by them. Secondly, the legislator should replace the term "supervision" with the term "subordination" in the acts on particular government agencies. Thirdly, there should be drawn a border line determining the extent to which ministers can interfere in the operations of agencies without depriving them of independence to perform their tasks. Fourthly, the legislator should clearly stipulate the prerequisites for dismissing the chairmen from their posts.

4. Conclusions

The analysis of specific features of Polish government agencies discussed in this paper leads to the conclusion that their functioning has not been regulated consistently and comprehensively. There are still a considerable number of issues left unregulated, which in consequence is a source of a diversity of views held by the representatives of Polish legal doctrine. Thus it seems justifiable to suggest some alterations. Firstly, in the Act on government agencies the legislator should form the legal definition of a government agency along with explication of its particular characteristic features. Secondly, the legislator should equip agencies with legal personality by means of legislative provision. Thirdly, organs of agencies (chairmen and supervisory board) should be singled out from their organizational structures. The formation of agency's supervisory board is justifiable, as it would entail continuous supervision of the agency's financial economy. The board should include public administration organs as well as the representatives of trading companies which the State Treasury has shares in, and which operate in the same subject area as the agency. Fourthly, the legislator should establish the detailed procedure for appointing and dismissing the chairman and the supervisory board. The stress should be put on the prerequisites for dismissing the chairman, as currently it remains unregulated. Fifthly, the legislator should enumerate general tasks and competence of government agencies and their organs. Furthermore, the legislator should regulate legal forms of their operation, and unambiguously stipulate which provisions are of *lex generalis* and which are of *lex specialis* nature. Sixthly, legal supervision over the operations of government agencies should be exercised by competent ministers in concert with the minister competent for the State Treasury affairs, or the minister competent for finances, depending on the nature of activities performed by a given agency. Furthermore, there should be established a catalogue of supervisory activities which could be specified by means of legislative provision in acts on particular government agencies. Seventhly, as regards the internal control system, it seems justifiable for the legislator to regulate one model of exercising internal control in the strict sense. Currently, the legislator leaves the issues of organization, operational procedures, and scope of controlling activities with particular chairmen. On the one hand, it is justified by the specific character of the tasks performed by agencies. On the other hand, it seems more adequate to establish a unified model of internal control in the strict sense for all the government agencies.

Bibliography

Legal acts

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.

Court judgements

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 października 2008 r., III SA 1086/08 Lex nr 504642.

Wyrok WSA w Kielcach z dnia 16 grudnia 2010 r., I SA/Ke 614/10.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 29 listopada 2010 r., I SA/Wr 942/10.

Postanowienie NSA z dnia 27 maja 2005 r., IV SA/Wa 1921/05.

Postanowienie SN z dnia 27 kwietnia 2001 r., III CZP 12/01, OSNC 2001, Nr 10, poz. 150.

Postanowienie SN z dnia 26 listopada 2002 r., V CKN 1445-1400, OSNC 2004, Nr 3, poz. 47.

Pozycja prawna i prawne formy działania agencji rządowych w Polsce

Streszczenie

W wyniku zmian polskiego systemu prawnego, na początku lat 90. ubiegłego wieku tworzone były nowe formy organizacyjno-prawne, które swoim statusem prawnym odbiegały od typowego podmiotu administracji publicznej. Do tej grupy podmiotów możemy zaliczyć między innymi agencje rządowe. Agencje rządowe powoływane były w celu realizacji zadań publicznych o charakterze gospodarczym. Już w tym miejscu warto podkreślić, że hybrydowa budowa agencji oraz formy prawne ich działania przyczyniają się do określenia ich jako szczególne (nietypowe) podmioty administracji publicznej. Co zostanie wykazane w niniejszym artykule.

Słowa kluczowe: agencje rządowe, status prawny, prawne formy działania, budowa hybrydowa.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2016.01.02>

Justyna Anna BŁASZCZAK
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

Kontrola społeczna finansowania kampanii wyborczych w Polsce

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wybranych problemów dotyczących sprawowania kontroli społecznej w związku z finansowaniem kampanii wyborczych w Polsce. W artykule przedstawiono zasadę jawności finansowania partii politycznych oraz prawo dostępu do informacji publicznej. Przedmiotem dalszych rozważań są: kontrola społeczna, organizacje pozarządowe sprawujące kontrolę społeczną, a ponadto działania monitoringowe kampanii wyborczych.

Słowa kluczowe: finansowanie kampanii wyborczych, kontrola społeczna, zasada jawności.

Wstęp

Kontrola społeczna finansowania kampanii wyborczych, nazywana obywatelską, opiera się na prawie dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz na zasadzie jawności finansowania i jest jednym z elementów realizacji konstytucyjnej zasady zwierzchnictwa Narodu. Samo pojęcie kontroli obywatelskiej jest trudne do zdefiniowania ze względu na szereg transformacji, jakie przechodzi w związku z narastającym zainteresowaniem obywateli skupiającym się na działalności władzy publicznej oraz wzrostem ich świadomości społecznej. Kontrola może być sprawowana przez różnorodne podmioty – od działań kontrolnych podejmowanych przez jednostki czy grupy osób (tzw. „opinię publiczną”), aż do działalności organizacji społecznych typu „watch-dog”, a przejawia się w zróżnicowanych formach, m.in. takich, jak: *actio popularis*, skarga konstytucyjna, konsultacje społeczne czy monitoring przeprowadzany przez organizacje społeczne.

1. Zasada jawności finansowania partii politycznych a prawo dostępu do informacji publicznej

Punktem wyjścia dla rozważań na temat kontroli społecznej finansowania kampanii wyborczych w Polsce jest zasada jawności. Zasada ta związana jest ściśle z prawem dostępu do informacji publicznej, co wynika z art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że każdy obywatel ma prawo dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne¹. Należy zauważyć, iż prawo przyznane przez Konstytucję RP przysługuje wyłącznie obywatelom naszego kraju. Natomiast ustawa o dostępie do informacji publicznej rozszerza krąg uprawnionych, stanowiąc w art. 2, że „każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej”², co oznacza, że prawo to obejmuje także cudzoziemców, bezpaństwowców, osoby prawne, członków organizacji nieposiadających osobowości prawnej czy osoby prawne posiadające siedzibę za granicą. Fundamentalnym ogniwem ustroju demokratycznego jest udział obywateli w życiu publicznym. By partycypacja obywatelska cechowała się świadomością podejmowanych działań, a pozyskane informacje były zupełne i prawdziwe, niezbędne jest zapewnienie dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej oraz innych podmiotów wykonujących zadania władzy publicznej. W. Skrzydło wskazuje, iż tak ważna dla życia publicznego kontrola, sprawowana przez opinię społeczną, jest warunkowana dostępem do informacji o działalności władz³. Gwarancją realizacji zasady jawności jest transparentność, co oznacza, że wobec jawności wysuwa się postulaty: czytelności, jasności oraz spójnych i jednolitych reguł sprawozdawczości. Możliwość przeprowadzenia analizy sposobów pozyskiwania środków oraz ich rozdysponowywania stanowi bowiem przesłankę poprawnej kontroli.

W demokratycznym państwie prawnym, gdzie suwerenem jest Naród, działanie obywatela to nie tylko oddanie głosu w wyborach, ale także kontrola. Kontrola realizowana przez opinię publiczną przejawia się m.in. w weryfikacji realizacji programu konkretnego kandydata czy partii, ocenie całego procesu wyborczego wraz ze zgodnym z prawem dysponowaniem środkami finansowymi. Aby ta kontrola w aspekcie finansowym mogła się urzeczywistnić, niezbędne jest zapewnienie jawności finansowania, którą wprowadził art. 11 ust. 2 Konstytucji RP. Ustawodawca powtarza zasadę jawności w odniesieniu do partii politycznych w art. 23a ustawy o partiach politycznych, wskazując wprost, że źródła finansowania partii politycznych są jawne⁴. Powołane przepisy Konstytucji i ustawy o partiach politycznych wiążą się – co do zasady – z jawnością finan-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² Ustawa z dnia 6 września 2001 r., t.j. Dz.U. 2014, poz. 782 ze zm.

³ W. Skrzydło, *Komentarz do art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, LEX 8778/el.

⁴ Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r., t.j. Dz.U. 2011 Nr 155, poz. 924 ze zm.

sowania partii politycznych, jednak można je odnieść do koalicyjnych komitetów partii politycznych, komitetów wyborczych organizacji i komitetów wyborczych wyborców. Taką interpretację lansuje m.in. K.W. Czaplicki, podnosząc, że komitety tworzone *ad hoc* przez wyborców pełnią rolę partii politycznej w procedurze wyborczej⁵. Jawność oznacza swobodny dostęp obywateli, a także powołanych instytucji kontrolnych do informacji o wydatkach, przychodach, zobowiązaniach finansowych komitetu wyborczego i uzyskanych kredytach wraz z warunkami ich uzyskania. Organem kontrolnym, czuwającym nad przestrzeganiem prawa wyborczego także w zakresie kampanii wyborczej i źródeł jej finansowania, jest Państwowa Komisja Wyborcza. W ramach realizacji tej zasady na komitetach wyborczych ciąży obowiązek sprawozdawczości, a na Państwowej Komisji Wyborczej powinność ogłoszenia przedstawionego sprawozdania finansowego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

2. Pojęcie kontroli społecznej

Aby przejść do omówienia zagadnienia kontroli finansowania kampanii wyborczych przez organizacje pozarządowe, należy wyjaśnić pojęcie samej kontroli społecznej. Z socjologicznego punktu widzenia kontrola społeczna to szereg działań społeczeństwa mających na celu przywołanie do porządku niesubordynowanych członków tego społeczeństwa⁶. Kontrola społeczna spełnia wiele funkcji: od stabilizacji społecznego układu, przez powodowanie zachowań konformistycznych, do reakcji na działania odbiegające od ogólnie przyjętych norm. Jednak najistotniejszą rolą kontroli społecznej jest realizacja władzy i zwierzchnictwa grupy wobec jednostki. Socjologowie wskazują na różnorodność kryteriów kontroli, m.in. na moralność, etykę, zwyczaj oraz zgodność z obowiązującym prawem. Natomiast doktryna prawnicza kontrolę ujmuje jako stwierdzenie zasięgu i przyczyn rozbieżności zaobserwowanych w toku badania zgodności stanu istniejącego z pożądanym oraz informowanie organów kierujących działalnością administracji publicznej o uzyskanych rezultatach⁷. *Ergo* kontrola jest porównaniem stanu faktycznego ze stanem postulowanym oraz wnioskami wynikającymi z oceny. Kontrola społeczna to także faktyczne i prawne możliwości oceny poprawności funkcjonowania administracji publicznej, precyzowania poglądów odnoszących się do administracji publicznej oraz przedstawiania wniosków i postulatów względem administracji przyznane jednostce, grupie osób czy ich zrzeszeniom lub wspólnotom⁸. Z. Leoński do kryterium przedmiotowego

⁵ K.W. Czaplicki, *Komentarz do art. 125 kodeksu wyborczego*, LEX 8968/el.

⁶ P. Berger, *Zaproszenie do socjologii*, Warszawa 2002, s. 70.

⁷ J. Boć, *Kontrola prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 376.

⁸ B. Jaworska-Dębska, *Kontrola pozarządowa administracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 537.

kontroli społecznej zalicza: jednostkę – obywatela, opinię publiczną, prasę, grupy nieformalne, organizacje społeczne, jak również organy składające się z czynnika obywatelskiego⁹. Kryterium podmiotowe jest istotnie szersze, albowiem działania kontrolne obejmują każdy aspekt działalności administracji publicznej. Niemniej jednak rdzeń kontroli społecznej przejawia się w weryfikacji czynności administracji publicznej związanych ze spełnianiem potrzeb i realizacją interesów obywateli oraz innych podmiotów¹⁰. Należy zauważyć, iż wspólnym mianownikiem wszelkich typów kontroli są nieostre granice wśród działań o zróżnicowanym stopniu sformalizowania, co jest problematyczne przy ich klasyfikacji¹¹. Najogólniejszy podział pozwala wyodrębnić kontrolę zorganizowaną oraz niezorganizowaną¹². Kryterium zróżnicowania w powyższym podziale stanowi podmiot kontrolujący. W typie niezorganizowanym kontrola sprawowana jest przez obywatela i niezorganizowane grono obywateli, obejmuje także składanie przez osoby fizyczne oraz osoby prawne wniosków i skarg na podstawie przepisów o postępowaniu administracyjnym¹³. Jak wskazuje J. Boć, poza składaniem wniosków i skarg ten typ kontroli nie posiada administracyjno-prawnego uregulowania, a przejawiać się może w zróżnicowanych formach. Kontrola zorganizowana jest przeciwieństwem niezorganizowanej, gdyż sprawowana jest przez podmioty formalnie zorganizowane.

Inna klasyfikacja obejmuje kontrolę instytucjonalną i kontrolę pozainstytucjonalną¹⁴. Sformułowanie definicji kontroli pozainstytucjonalnej, z uwagi na brak uregulowań prawnych, przysparza wiele trudności. Jednak można ją przyrównać do nieformalnej kontroli określanej w socjologii jako zbiór spontanicznych zachowań i reakcji oraz wszelkie sankcje stosowane przez społeczeństwo¹⁵. Nauka socjologii pozwala podzielić sankcje na negatywne i pozytywne, co niejako stanowi nawiązanie do opinii publicznej. Stąd można przyjąć, iż pozainstytucjonalna kontrola społeczna jest silnie związana z opinią społeczną i jej wpływem na działania administracji publicznej. Istotą instytucjonalnej kontroli społecznej jest użycie przez osoby fizyczne lub ich wspólnoty czy zrzeszenia środków określonych prawem w działaniach kontrolnych. Nadrzednym narzędziem jest *actio popularis* umożliwiająca każdemu wniesienie skargi, petycji lub wniosku. Prawo to wynika z art. 63 Konstytucji RP, który stanowi, że

każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.

⁹ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2004, s. 139.

¹⁰ Tamże, s. 139.

¹¹ J. Łukaszewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2004, s. 290–291.

¹² J. Boć, dz. cyt., s. 426.

¹³ Tamże, s. 427.

¹⁴ B. Jaworska-Dębska, dz. cyt., s. 538.

¹⁵ B. Szacka, *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa 2008, s. 165.

Z powołanego artykułu wynika, iż prawo to przyznane jest każdemu, zatem krąg uprawnionych nie jest ograniczony tylko do obywateli. Prawo to jest rozległe, ponieważ obejmuje petycje, skargi oraz wnioski. Rozwinięcie art. 63 Konstytucji RP znajduje się w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁶ w dziale VIII. Zgodnie z nim kwalifikowanie pisma następuje na podstawie treści, a nie jego formy. Art. 225 Kodeksu postępowania administracyjnego przyznaje również ochronę skarżącemu, stanowiąc, iż nikt, kto składał skargę, wniosek lub przyczynił się do dostarczenia materiału będącego podstawą dla złożenia skargi albo wniosku, nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek z tego powodu. W świetle regulacji kodeksowych przedmiotem skargi będzie w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy. Wobec tego skarga stanowi negatywną ocenę działania administracji publicznej. Natomiast wniosek nie jest tak kategorycznym środkiem, gdyż odnosi się do spraw z zakresu ulepszenia organizacji, zapobiegania pewnym zaniedbaniom, a zatem stanowi propozycje zmian. Innym rodzajem instytucjonalnej kontroli społecznej jest instytucja skargi konstytucyjnej. Art. 79 Konstytucji RP przyznaje prawo każdemu, czyje konstytucyjne prawo czy wolność zostały naruszone, do wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego. W związku z omawianym artykułem przedmiotem kontroli będzie każdy akt normatywny stanowiący podstawę dla wydania orzeczenia naruszającego wolności lub prawa skarżącego. Skarga sądowa także jest rodzajem instytucjonalnej kontroli społecznej. Do pozostałych typów rozważanej kontroli zaliczamy: kontrolę sprawowaną przez gminną, powiatową i wojewódzką wspólnotę nad samorządowymi organami pochodzącymi z wyborów, konsultacje społeczne, uczestnictwo na prawach strony organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym, wysłuchanie publiczne, opiniowanie projektów aktów normatywnych przez organizacje społeczne, dyskusję publiczną¹⁷, prawo dostępu do informacji oraz środki masowego przekazu¹⁸.

Nauka wyróżnia kontrolę wewnętrzną, gdzie podmiot kontrolowany jest także podmiotem kontrolującym, oraz kontrolę zewnętrzną, która polega na wykonywaniu działań kontrolnych przez podmioty spoza kręgu podmiotów kontrolowanych. Kontrola społeczna jest elementem składowym tego drugiego rodzaju kontroli¹⁹. W przypadku kontroli finansowania kampanii wyborczej podstawowym kryterium jest zgodność z obowiązującym prawem. W doktrynie coraz częściej stosuje się pojęcie kontroli obywatelskiej jako synonimiczne do kontroli społecznej. W moim przekonaniu określenie kontrola obywatelska jest trafniejsze z uwagi na fakt, iż Konstytucja, ustanawiając prawo do informacji, które jest

¹⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., t.j. Dz.U. 2016, poz. 23.

¹⁷ Zob. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2012 r., poz. 674 ze zm.

¹⁸ B. Jaworska-Dębska, dz. cyt., s. 539–542.

¹⁹ Tamże, s. 537.

zrębem kontroli obywatelskiej, określa, że podmiotem jest obywatel. Mimo iż ustawa o dostępie do informacji publicznej rozszerza krąg uprawnionych podmiotów w stosunku do ustawy zasadniczej i prawo to przyznaje każdemu, to jednak suwerenem jest Naród. Przez Naród sprawowana jest władza zwierzchnia, a cudzoziemców czy apatrydów nie możemy potraktować jako Naród Polski, za czym przemawia wyraźnie preambuła naszej Konstytucji.

3. Kontrola społeczna sprawowana za pośrednictwem organizacji pozarządowych

Jedną z form kontroli obywatelskiej są działania obywateli wykonywane za pośrednictwem organizacji pozarządowych, określanych mianem strażniczych. Najszersza definicja organizacji strażniczych wskazuje, że są to organizacje pozarządowe, zajmujące się obywatelską kontrolą działań władz publicznych (np. organizacje zajmujące się prawami człowieka, ekologią) lub obywatelską kontrolą etyki działań wielkiego biznesu. Nazywane są one *watch-dog*, co w dosłownym tłumaczeniu znaczy „pies wartowniczy”. Zmiany systemowe w funkcjonowaniu instytucji państwa są głównym celem organizacji typu *watch-dog*²⁰. W Polsce funkcjonuje wiele tego typu organizacji, niemniej jednak rozważania zostaną ograniczone do tych, które podejmują działania odnoszące się do gospodarki finansami publicznymi w zakresie finansowania kampanii wyborczych w Polsce.

3.1. Instytut Spraw Publicznych²¹

Instytut Spraw Publicznych powstał w 1995 roku z inicjatywy Leszka Balcerowicza, Krzysztofa Michalskiego, Jerzego Regulskiego, Aleksandra Smolara oraz Józefa Tischnera – jako fundacja, która zajmuje się badaniami i analizami, przedstawia ekspertyzy i rekomendacje dotyczące spraw publicznych. Instytut Spraw Publicznych jest całkowicie niezależną politycznie organizacją *non-profit*, ma status organizacji pożytku publicznego. Działa w kilku sferach (polityka migracyjna i rozwojowa, polityka społeczna, społeczeństwo obywatelskie, integracja europejska), a także podejmuje działania w zakresie prawa i instytucji demokratycznych. Fundacja w swojej pracy kieruje się chęcią rozwoju debaty publicznej skierowanej na aktualne problemy, a także podnoszenia jakości polityki publicznej. *Think tank* nastawiony jest na aktywizację społeczeństwa w dziedzinie życia publicznego poprzez zwiększanie świadomości praw i obowiązków obywateli. Swoją misję realizuje, stosując szereg rekomendacji, inicja-

²⁰ M. Nowicki, Z. Fialova, *Monitoring praw człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2000, s. 11.

²¹ www.isp.org.pl/uploads/filemanager/raport%20ISP%202009.pdf [dostęp: 31.03.2015].

tyw zmian prawnych i instytucjonalnych oraz poprzez analizę obowiązujących aktów prawnych, opartą na zastosowaniu ich w praktyce. Obecnie Instytut realizuje cztery programy: europejski, społeczeństwa i demokracji, polityki migracyjnej i obserwatorium równości płci. W ramach wymienionych programów realizowane są różnorodne projekty. W kręgu tematyki niniejszego artykułu znajduje się projekt: „Przejrzystość wyborów samorządowych w Europie Środkowej i Wschodniej”²², mieszczący się w obszarze programu „Społeczeństwo i Demokracja”, który realizowany jest od 2014 roku w związku z wyborami samorządowymi w Polsce, Słowenii i na Słowacji. Celem projektu było podjęcie kroków przeciwdziałających korupcji, zapewnienie możliwie najwyższego poziomu przejrzystości oraz uczciwości finansowania, przeprowadzenie niezależnego nadzoru finansowego nad dysponowaniem środkami finansowymi podczas kampanii wyborczej, jak również inicjacja debaty nad istniejącymi lukami w prawie wyborczym, uniemożliwiającymi wysoką transparentność systemu finansowania polityki. Projekt nie jest pierwszym działaniem Instytutu Spraw Publicznych w dziedzinie finansowania partii politycznych i wyborów, bo już od 1997 roku organizowano konferencje i przedstawiano publikacje sygnalizujące potrzebę zmian w polskim prawie wyborczym.

3.2. Fundacja im. Stefana Batorego²³

Fundację im. Stefana Batorego utworzono w 1987 roku. Do założenia fundacji przyczyniła się ówczesna opozycja demokratyczna, a głównym jej założycielem był filantrop pochodzenia węgierskiego George Soros²⁴. Podobnie jak Instytut Spraw Publicznych, fundacja jest niezależna politycznie i posiada status organizacji pożytku publicznego. Poprzez swoje działania dąży do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, podwyższenia poziomu partycypacji obywatelskiej, wzrostu świadomości obywateli o przysługujących im prawach i wolnościach, podejmuje kroki ku wzmocnieniu polskiej demokracji, a także przejrzystości w życiu publicznym. Celem organizacji jest również wspieranie współpracy między państwami Unii Europejskiej a wschodnią częścią Europy (Białoruś, Mołdawia, Ukraina). Fundacja swą misję spełnia głównie przez udzielanie dotacji organizacjom pozarządowym na działalność zgodną z powyższymi założeniami. Dodatkowo realizuje własne koncepcje, przeprowadzając liczne monitoringi funkcjonowania instytucji publicznych, organizując kampanie społeczne, konferencje, debaty czy warsztaty. Aktualne programy operacyjne to: „Debaty”, „Masz głos, masz wybór”, „Odpowiedzialne państwo”, „Otwarta Europa”, „Przeciwdziałanie uzależnieniom”, „ECFR Warszawa”. Problem finansów wy-

²² Projekt współfinansowany przez Dyрекcję Generalną Spraw Wewnętrznych Komisji Europejskiej w ramach Programu Przeciwdziałania i Zwalczenia Przestępczości.

²³ www.batory.org.pl/o_fundacji [dostęp: 31.03.2015].

²⁴ www.georgesoros.com/ [dostęp: 31.03.2015].

borczych realizuje w ramach programu „Odpowiedzialne państwo”, w którym zostały podjęte i zrealizowane takie zadania, jak m.in.: „Monitoring finansów wyborczych”, „Wybory prezydenckie 2005”, „Monitoring kampanii samorządowej 2006” oraz „Monitoring finansów wyborczych”, „Wybory do Parlamentu Europejskiego 2009”.

4. Monitoring finansowania kampanii wyborczej

Działania monitoringowe, inaczej kontrolne, organizacji pozarządowych funkcjonują w oparciu o podobne mechanizmy. Również cele projektów monitoringowych są zbieżne, opierają się na niezależnej, społecznej kontroli działań podmiotów biorących udział w procesie wyborczym, a ściślej – w kampanii wyborczej. Rolą czynności kontrolnych jest wykazanie naruszeń przepisów powszechnie obowiązujących, zapoznanie opinii publicznej z nielegalnymi praktykami, podniesienie świadomości i wiedzy na temat zasad funkcjonujących w prawie wyborczym, a w dalszym etapie analiza stosowania prawa, której wynikiem są rekomendacje zmian przepisów odnoszących się do kampanii wyborczej. Nie można pominąć także funkcji prewencyjnej monitoringu. Świadomość i wiedza o przeprowadzanej kontroli i ocenie społecznej może pozytywnie wpłynąć na pracę pełnomocników komitetów wyborczych.

Monitoring to przedsięwzięcie zaczynające się jeszcze przed oficjalnym startem kampanii wyborczej. Pierwsze podjęte czynności ograniczają się do opracowania struktury monitoringu oraz do powzięcia decyzji o zastosowanych środkach kontrolnych. Ważnym zagadnieniem jest ustalenie zasięgu obserwacji. W moim przekonaniu badanie ograniczające się do kontroli tylko tych komitetów, które zdaniem koordynatorów projektu mają perspektywy na wygraną, jest niepoprawne. Taka koncepcja już na początku czyni projekt stronniczym, destrukcyjnym założeniem obiektywności i neutralności. W sytuacji braku możliwości pełnej kontroli wszystkich zarejestrowanych komitetów wyborczych na obszarze objętym monitoringiem zasadne będzie zawężenie kryterium kontroli. Następnym etapem monitoringu to rekrutacja odpowiedniej grupy wolontariuszy oraz ich przeszkolenie. Ta część odbywa się na poziomie lokalnym. Wolontariusz swoją pracę wykonuje na podstawie porozumienia z określoną organizacją. Zadania ochotnika to przede wszystkim zbieranie informacji w formie notatek, zdjęć, nagrań, a następnie przekazanie zgromadzonych wiadomości opiekunom projektu, w postaci raportów. Podstawą jest przekazanie wszystkich zebranych informacji, selekcja następuje w kolejnych etapach. Od wolontariusza wymagana jest stała i ścisła współpraca z kierownictwem projektu oraz neutralność i dystans wobec wszystkich komitetów wyborczych. Swoje działania wykonuje zgodnie z wymaganiami zawartymi w porozumieniu, często jest to „Kodeks postępowania wolontariuszy”. Naczelne zasady to jawność działania i brak ingerencji w przebieg

kampanii wyborczej, a także apolityczność wolontariusza. Dzięki realizacji tych postulatów monitoring na tym etapie może być uznany za rzetelny, uczciwy i obiektywny. Kolejny etap odbywa się na szczeblu ogólnopolskim i następuje po wyborach. W tej fazie przeprowadzana jest analiza zebranych przez wolontariuszy materiałów oraz ich zestawienie ze sprawozdaniami złożonymi do Państwowej Komisji Wyborczej przez komitety wyborcze. Następnie osoby prowadzące projekt w przypadku naruszeń zgłaszają zastrzeżenia co do oficjalnych sprawozdań. Realizacja monitoringu zakończona jest sporządzeniem raportu wraz z rekomendacjami odnoszącymi się do przepisów prawa wyborczego. Wyniki monitoringu są upowszechniane m.in. poprzez publikowanie raportów na stronach internetowych organizacji monitorującej.

Efekty monitoringu to nie tylko wychwycenie wszelkich naruszeń kodeksu wyborczego. Rzetelnie przeprowadzony monitoring stanowi podstawę dla kolejnych działań kontrolnych, gdyż zgromadzony materiał i doświadczenie wpływają na fachowość oraz profesjonalizm dalszych działań obserwacyjnych. Jeżeli wynik monitoringu wykazał korupcję lub inne patologie, wówczas członkowie organizacji mogą domagać się egzekwowania prawa. Podstawą jest wspomniany już art. 63 Konstytucji RP, przyznający prawo do petycji, skarg oraz wniosków każdemu podmiotowi. Najczęściej zawiadomienia kierowane są do:

- Państwowej Komisji Wyborczej,
- Najwyższej Izby Kontroli,
- sądów,
- prokuratury,
- agencji powołanych do zwalczania korupcji.

Wybór środka i organu winien być adekwatny do wykrytego naruszenia przepisów powszechnie obowiązujących. Rola organizacji społecznej nie kończy się na złożeniu zawiadomienia. Na mocy art. 90 kodeksu postępowania karnego²⁵ organizacja społeczna ma prawo do udziału w postępowaniu karnym. Udział ten ograniczony jest do postępowania sądowego. Organizacja, zgłaszając swój udział w postępowaniu, wskazuje reprezentującego ją przedstawiciela. Natomiast przedstawiciel winien okazać pisemne upoważnienie. Chęć uczestnictwa organizacji musi być uzasadniona potrzebą ochrony interesu społecznego lub ważnego interesu indywidualnego oraz zgodna z celami statutowymi organizacji. Złożenie wniosku dotyczącego udziału w postępowaniu organizacji jest ograniczone czasowo do momentu rozpoczęcia przewodu sądowego. Sąd, wydając postanowienie o dopuszczeniu lub niedopuszczeniu organizacji do udziału w postępowaniu, kieruje się interesem wymiaru sprawiedliwości. Na powyższe postanowienie nie przysługuje zażalenie. Przedstawicielowi organizacji przysługują wyłącznie następujące formy aktywności procesowej: pisemne oświadczenia oraz możliwość wypowiedzania się.

²⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Dz.U. Nr 98, poz. 555 ze zm.

Obiektywny monitoring oraz jego rezultaty są jednym z filarów działań na rzecz ulepszenia przepisów prawa wyborczego. Grupa ekspertów organizacji prowadzącej projekt podczas opracowania zgromadzonego materiału przygotowuje stosowne rekomendacje zmian systemowych. Członkowie fundacji im. Stefana Batorego po przeprowadzeniu „Monitoringu finansowania samorządowej kampanii wyborczej w 2006 roku” w ramach projektu „Przeciwdziałanie korupcji” przedstawili szereg propozycji zmian²⁶. Postulaty dotyczyły trzech obszarów: prowadzenia i finansowania samorządowej kampanii wyborczej, obowiązku sprawozdawczości oraz Państwowej Komisji Wyborczej. Również „Monitoring finansowania kampanii prezydenckiej w 2005 roku” zaowocował licznymi rekomendacjami, które wywarły wpływ na kształt obecnego kodeksu wyborczego.

Zakończenie

Reasumując, kontrola społeczna kampanii wyborczych w Polsce umożliwia przeprowadzenie niezależnego nadzoru nad rozdysponowaniem środków finansowych przeznaczonych na kampanię wyborczą. Pozytywne aspekty wynikające z owej kontroli nie tylko stanowią analizę różnic pomiędzy stanem faktycznym a postulowanym, ale również pobudzają organy publiczne do działań naprawczych, m.in. poprzez nowelizację kodeksu wyborczego. Do dodatnich efektów przeprowadzania kontroli społecznej należy także zaliczyć wzrost świadomości praw i obowiązków obywateli oraz ich aktywny udział w życiu publicznym. Kontrola sprawowana przez społeczeństwo jest jednym z filarów demokratycznego państwa prawnego oraz urzeczywistnia zasadę suwerenności Narodu.

Bibliografia

Literatura

- Berger P., *Zaproszenie do socjologii*, Warszawa 2002.
- Boć J., *Kontrola prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000.
- Jaworska-Dębska B., *Kontrola pozasądowa administracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa 2004.
- Łukaszewicz J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2004.

²⁶ Pełen katalog rekomendacji dostępny na stronie internetowej www.samorzad2006.monitoringwyborow.pl/rekomendacje.html [dostęp: 31.03.2015].

Nowicki M., Fialova Z., *Monitoring praw człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2000.

Szacka B., *Wprowadzenie do socjologii*, Warszawa 2008.

Akty prawne

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

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

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. Nr 98, poz. 555 ze zm.

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych, t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 155, poz. 924 ze zm.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.

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

Inne materiały

Czaplicki K.W. *Komentarz do art. 125 kodeksu wyborczego*, LEX 8968/el.

Skrzydło W. *Komentarz do art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. LEX 8778/el.

www.batory.org.pl/o_fundacji [dostęp: 31.03.2015].

www.georgesoros.com/ [dostęp: 31.03.2015].

www.isp.org.pl/uploads/filemanager/raport%20ISP%202009.pdf [dostęp: 31.03.2015].

www.samorzad2006.monitoringwyborow.pl/rekomendacje.html [dostęp: 1.04.2015].

Social control over financing electoral campaigns in Poland

Summary

The aim of the present paper is to present chosen problems focusing on exercising control over financing of electoral campaigns in Poland. In this paper, the principle of transparency of financing political parties and law of access to public information were presented. Social control, non-governmental organizations exercising social control and monitoring actions during electoral campaigns are the subject of further analysis.

Keywords: financing electoral campaigns, social control, principle of transparency.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2016.01.03>

Agnieszka FRAN CZAK
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

Centralizacja rozliczeń podatku od towarów i usług w jednostkach samorządu terytorialnego jako następstwo wyroku TSUE (C-276/14)

Streszczenie

Wyrok TSUE ma dla jednostek samorządu terytorialnego przełomowe znaczenie, definitywnie rozstrzyga bowiem spór w zakresie podmiotowości prawopodatkowej samorządowych jednostek organizacyjnych. TSUE stwierdził, że artykuł 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 roku w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej należy interpretować w taki sposób, że podatnicy prawa publicznego, takie jak gminne jednostki budżetowe będące przedmiotem postępowania głównego, nie mogą być uznane za podatników podatku od towarów i usług, ponieważ nie spełniają kryterium samodzielności przewidzianego w tym przepisie. Następstwem wyroku TSUE jest konieczność wdrożenia scentralizowanego modelu rozliczania podatku od towarów i usług w jednostkach samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: centralizacja rozliczeń, jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, jednostki samorządu terytorialnego.

Wstęp

Kwestia statusu samorządowej jednostki budżetowej i zakładu budżetowego jako podatnika podatku od towarów i usług od dawna budziła liczne kontrowersje. Szczególny charakter jednostek sektora finansów publicznych powoduje, że w praktyce występują istotne trudności z właściwym określeniem podmiotowości podatkowej tych jednostek. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych¹ samorządowa jednostka budżetowa to jednostka sektora finansów

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

publicznych nieposiadająca osobowości prawnej, która pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek jednostki samorządu terytorialnego. Cechą charakterystyczną samorządowej jednostki budżetowej jest brak własnego majątku. Samorządowa jednostka budżetowa jedynie dysponuje wyodrębnioną częścią mienia osoby prawnej, jaką jest gmina, powiat oraz województwo. Z kolei samorządowy zakład budżetowy zadania wykonuje odpłatnie, pokrywając koszty swojej działalności z przychodów własnych (z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie). Ponadto organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego tworzy, łączy, przekształca w inną formę organizacyjno-prawną i likwiduje podległe jej jednostki budżetowe i zakłady budżetowe. Dla określenia statusu tych podmiotów jako podatników podatku od towarów i usług podstawowe znaczenie ma stopień ich samodzielności w zakresie wykonywanej działalności. Jednym z kluczowych elementów definicji podatnika zarówno na gruncie przepisów unijnych, jak i ustawy o podatku od towarów i usług² jest bowiem warunek wykonywania działalności gospodarczej w sposób samodzielny³. Dotychczasowa praktyka organów podatkowych wskazywała na uzasadnienie odrębności podatkowej jednostki samorządu terytorialnego i jej jednostek budżetowych oraz zakładów budżetowych. Taki pogląd był powszechnie akceptowany przez organy podatkowe, które w licznych interpretacjach podatkowych stwierdzały, że samorządowe jednostki budżetowe oraz zakłady budżetowe mogą być uznane za podatników w rozumieniu art. 15 ust. 1 u.p.t.u., w związku z prowadzoną ubocznie działalnością⁴. Co do zasady każda zatem samorządowa jednostka budżetowa oraz zakład budżetowy uznawany był za niezależnego podatnika podatku od towarów i usług, zobowiązanego do rozliczania tego podatku. Podejście organów podatkowych nie zmieniło się pomimo uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 czerwca 2013 roku, która wskazywała, że w świetle art. 15 ust. 1 i 2 u.p.t.u. gminne jednostki budżetowe nie są podatnikami podatku od towarów i usług⁵. Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale nie odniósł się do zmian dotychczasowej praktyki, skierował natomiast pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), dotyczące statusu prawnopodatkowego w podatku od towarów i usług samorządowych jednostek budżetowych.

² Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm., dalej: u.p.t.u.

³ R. Namysłowski, D. Prokop, *Dyrektywa VAT. Polska perspektywa. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 59.

⁴ Zob. np. interpretacja Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach z 2 dnia września 2015 r., IBPP3/4512-474/15/SR; interpretacja Dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi z dnia 12 maja 2015 r., IPTPP2/4512-156/15-4/PRP; interpretacja Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z dnia 1 sierpnia 2014 r., ILPP1/443-407/14-2/AI; interpretacja Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z dnia 12 lutego 2014 r. IPPP2/443-1382/13-2/MM.

⁵ Uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 czerwca 2013 r., sygn. akt I FPS 1/13.

1. Stan faktyczny i wyrok TSUE w sprawie C-276/14

Komentowany wyrok zapadł na kanwie sporu, jaki toczył się pomiędzy gminą Wrocław a Ministerstwem Finansów w zakresie statusu prawnego samorządowych zakładów budżetowych i gminnych jednostek budżetowych powiązanych z gminą Wrocław. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczył wykładni art. 9 ust. 1 dyrektywy 2006/112. Zdaniem gminy Wrocław, okoliczność, że wyłącznie gmina spełnia kryterium przewidziane w art. 15 ust. 1 i 2 u.p.t.u. z uwagi na samodzielne prowadzenie działalności gospodarczej, powinna skłonić organy podatkowe do uznania, że wyłącznie gmina może być podatnikiem podatku od towarów i usług w związku z działalnością gospodarczą wykonywaną przez taką jednostkę. W interpretacjach indywidualnych wydanych w powyższym zakresie minister finansów potwierdził dotychczasową praktykę organów podatkowych, że jednostki budżetowe i gmina to odrębni podatnicy podatku od towarów i usług. Gmina Wrocław na wydane interpretacje wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu skargi o uchylenie tych interpretacji, które zostały oddalone. Rozpoznając skargę kasacyjną gminy Wrocław, Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że w ramach skargi zachodzą istotne wątpliwości prawne i postanowił wystąpić do składu powiększonego Naczelnego Sądu Administracyjnego z pytaniem, czy gminna jednostka budżetowa jest podatnikiem podatku od towarów i usług. Skład powiększony Naczelnego Sądu Administracyjnego uznał, że w celu ustalenia, czy gminna jednostka budżetowa wykonuje działalność gospodarczą samodzielnie, należy wziąć pod uwagę zarówno przepisy krajowe w zakresie podatku od towarów i usług, jak i dyrektywę 2006/112. W odniesieniu do art. 9 ust. 1 tej dyrektywy skład powiększony Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdził, że istnieje pewna rozbieżność pomiędzy różnymi wersjami językowymi tego przepisu, ponieważ niektóre z nich używają wyrażenia „samodzielnie”, a inne „niezależnie”. Naczelny Sąd Administracyjny w powiększonym składzie orzekł, iż na podstawie prawa krajowego gminna jednostka budżetowa nie jest podatnikiem podatku od towarów i usług ze względu na brak jej niezależności przy prowadzeniu działalności gospodarczej. W odniesieniu do analizy statusu prawnego jednostki budżetowej jako podatnika podatku od towarów i usług skład powiększony stwierdził, że gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego ma osobowość prawną, przysługuje jej prawo własności oraz inne prawa majątkowe, podczas gdy gminna jednostka budżetowa stanowi jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej. To gmina decyduje o utworzeniu, zakresie kompetencji, połączeniu lub likwidacji jednostki budżetowej. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił również, że jednostka budżetowa nie odpowiada za szkody wyrządzone swoją działalnością gospodarczą, odpowiedzialność ponosi bowiem wyłącznie gmina. Sąd zastanawiał się jednak, czy w świetle prawa Unii Europejskiej można wyciągnąć te same wnioski, dlatego też zwrócił się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym:

Czy w świetle art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej⁶ w związku z art. 5 ust. 3 TUE jednostka organizacyjna gminy (lokalnego organu władzy w Polsce) może być uznana za podatnika podatku od towarów i usług, w sytuacji, gdy wykonuje czynności w charakterze innym niż organ władzy publicznej w rozumieniu art. 13 dyrektywy 2006/112, pomimo że nie spełnia warunku samodzielności (niezależności) przewidzianego w art. 9 ust. 1 tej dyrektywy?

TSUE orzekł, że art. 9 ust. 1 dyrektywy 2006/112 interpretować należy w ten sposób, że podmioty prawa publicznego, takie jak gminne jednostki budżetowe, nie mogą być uznane za podatników podatku od towarów i usług, ponieważ nie spełniają one kryterium samodzielności przewidzianego w tym przepisie. Trybunał wyjaśnił, że zgodnie z art. 9 ust. 1 dyrektywy 2006/112 podatnikiem jest każda osoba prowadząca samodzielnie w dowolnym miejscu jakąkolwiek działalność gospodarczą, bez względu na cel czy rezultaty takiej działalności. Jednak poprzez odstępstwo od tej ogólnej zasady opodatkowania, art. 13 ust. 1 dyrektywy 2006/112 wyłącza podmioty prawa publicznego z kategorii podatnika w związku z działalnością, którą podejmują, albo transakcjami, których dokonują jako organy władzy publicznej, chyba że wykluczenie tych podmiotów z kategorii podatników prowadziłoby do znaczących zakłóceń konkurencji⁷. Zatem, aby podmiot prawa publicznego został uznany za podatnika w rozumieniu dyrektywy 2006/112, powinien on samodzielnie prowadzić działalność gospodarczą. TSUE stwierdził, że nie jest kwestionowany gospodarczy charakter rozpatrywanej działalności. Bezsporne, zdaniem TSUE, było również to, że sprawa dotyczyła działalności gospodarczej, która nie wchodziła w zakres wyjątku przewidzianego w art. 13 ust. 1 dyrektywy 2006/112. W celu ustalenia, czy gminna jednostka budżetowa prowadzi działalność gospodarczą samodzielnie, należy zatem zbadać, jak wynika z orzecznictwa TSUE, czy w ramach prowadzonej działalności gospodarczej jest ona podporządkowana gminie, do której należy⁸. Warunek prowadzenia działalności gospodarczej samodzielnie, o którym mowa w art. 9 ust. 1 dyrektywy 2006/112, został zdefiniowany w sposób negatywny w art. 10 tej dyrektywy, zgodnie z którym działalność gospodarcza nie jest prowadzona samodzielnie, a tym samym nie prowadzi do opodatkowania podatkiem od towarów i usług, o ile między daną osobą a jej pracownikiem zachodzi stosunek podporządkowania porównywalny ze stosunkiem ustanowionym umową o pracę. Przepis ten przytacza trzy kryteria dotyczące związku pod-

⁶ Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 326 z dnia 26.10.2012, s. 13, ze zm., dalej: TUE.

⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 marca 2010 r. w sprawie C-79/09, Komisja Europejska przeciwko Królestwu Niderlandów.

⁸ Zob. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie C-202/90, Ayuntamiento de Sevilla przeciwko Recaudadores de Tributos de las Zonas primera y segunda; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie C-210/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze i Agenzia delle Entrate przeciwko FCE Bank plc.; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie C-154/08, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii.

porządkowania, które odnoszą się do istnienia sytuacji zależności w zakresie warunków pracy, warunków wynagrodzenia oraz odpowiedzialności.

Stosując te kryteria, TSUE określił okoliczności, które należy uwzględnić przy ocenie samodzielności działalności gospodarczej gminnych jednostek budżetowych w rozumieniu art. 9 ust. 1 dyrektywy 2006/112. Kryteria wymagające uwzględnienia obejmują zatem wykonywanie działalności przez dany podmiot we własnym imieniu, na własny rachunek i własną odpowiedzialność, oraz okoliczność, że ponosi on ryzyko gospodarcze związane z prowadzeniem działalności. TSUE ocenił, że jednostki budżetowe wykonują działalność gospodarczą im powierzoną w imieniu i na rachunek gminy Wrocław, a także nie odpowiadają one za szkody spowodowane tą działalnością, ponieważ odpowiedzialność ponosi tylko gmina. Jednostki budżetowe nie ponoszą również ryzyka gospodarczego związanego z prowadzoną działalnością, ponieważ nie dysponują własnym majątkiem, nie osiągają własnych dochodów oraz nie ponoszą kosztów takiej działalności, albowiem uzyskane przez nie dochody są wpłacane do budżetu gminy Wrocław, a wydatki są pokrywane bezpośrednio z tego budżetu⁹. Zatem w odpowiedzi na wątpliwości sądu odsyłającego TSUE stwierdził, że wniosek odnoszący się do art. 9 ust. 1 dyrektywy 2006/112, jako że dotyczy wyłącznie kwestii opodatkowania podatkiem od towarów i usług podmiotów prawa publicznego lub osób prywatnych, nie wpływa na gwarancje przewidziane w art. 4 ust. 2 TUE. Wniosek ten jest także zgodny z zasadą pomocniczości przewidzianą w art. 5 ust. 3 TUE, albowiem, jak wynika z motywu 65 dyrektywy 2006/112, jej cel, czyli harmonizacja ustawodawstw państw członkowskich w celu ustanowienia wspólnego systemu podatku od towarów i usług, może być lepiej osiągnięty na poziomie Unii Europejskiej.

Należy również podkreślić, że wyrok TSUE w sprawie C-276/14 dotyczył samorządowych jednostek budżetowych, natomiast nie analizowano w nim podmiotowości samorządowych zakładów budżetowych w zakresie podatku od towarów i usług, co pozostawiono do rozstrzygnięcia Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. Poszerzony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego w dniu 26 października 2015 roku w podjętej uchwale stwierdził, że:

W świetle art. 15 ust. 1 oraz art. 86 ust. 1 u.p.t.u. gmina ma prawo do odliczenia podatku naliczonego z faktur zakupowych związanych z realizacją inwestycji, które następnie przekazane zostały do gminnego zakładu budżetowego, realizującego powierzone mu zadania własne tej gminy, jeżeli te inwestycje są wykorzystywane do sprzedaży opodatkowanej podatkiem od towarów i usług¹⁰.

⁹ Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie C-210/04, Ministero dell'Economia e delle Finanze i Agenzia delle Entrate przeciwko FCE Bank plc. W wyroku omówiony został warunek odnoszący się do ryzyka gospodarczego. Trybunał, orzekł, że oddział banku nie był samodzielny jako bank, ponieważ nie dysponując kapitałem założycielskim, nie ponosi sam ryzyka gospodarczego związanego z własną działalnością. W rezultacie nie mógł on zostać uznany za podatnika podatku od towarów i usług.

¹⁰ Uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 października 2015 r., sygn. akt I FPS 4/15.

2. Kwestia ograniczenia skutków wyroku C-276/14 w czasie

W trakcie prowadzonego postępowania rząd polski zwrócił się do TSUE z wnioskiem o ograniczenie skutków wyroku w czasie. TSUE, rozpatrując ten wniosek, wskazał, że ograniczenie skutków wyroku w czasie może być stosowane jedynie w wyjątkowych sytuacjach. Aby doszło do tego rodzaju ograniczenia, spełnione powinny zostać dwie istotne przesłanki, a mianowicie dobra wiara zainteresowanych i ryzyko wystąpienia poważnych trudności¹¹. Pod tym względem, jak podkreślił TSUE, rząd polski nie wykazał ryzyka wystąpienia poważnych trudności (na rozprawie przyznał bowiem, że nie jest w stanie ocenić spornych konsekwencji gospodarczych). Trybunał uznał zatem, że nie ma podstaw do ograniczenia skutków wyroku w czasie.

Pozytywnie należy ocenić stanowisko ministra finansów opublikowane w tym samym dniu, w którym został wydany wyrok TSUE, w którym poinformował, że niezbędna jest centralizacja rozliczeń podatkowych jednostek samorządu terytorialnego. Minister Finansów podkreślił także, że centralizacja nastąpi „w przód”, jednak samorządy będą miały prawo dokonywać korekt rozliczeń. Aby zapewnić jednostkom samorządu terytorialnego czas na przygotowanie się do nowego modelu rozliczeń podatku od towarów i usług, odrębne rozliczenia samorządowych jednostek organizacyjnych miały nie być kwestionowane do połowy 2016 roku. Jednak komunikatem z 16 grudnia 2015 roku przedłużono termin zakończenia procesu centralizacji rozliczeń do końca 2016 roku.

3. Centralizacja rozliczeń jednostki samorządu terytorialnego i jej jednostek organizacyjnych

Wyrok TSUE w przedstawionej powyżej sprawie rozstrzygnął ostatecznie sporne kwestie związane ze statusem samorządowej jednostki budżetowej i zakładu budżetowego jako podatnika podatku od towarów i usług. Najważniejszą konsekwencją wyroku TSUE jest obowiązek dostosowania modelu rozliczeń podatku od towarów i usług w jednostkach samorządu terytorialnego do wytycznych zgodnych z wykładnią dokonaną przez TSUE, czyli przeprowadzenie procesu centralizacji rozliczeń podatku od towarów i usług. Pojęcie „centralizacji” nie zostało nigdzie zdefiniowane i w najbardziej ogólnym ujęciu należy je rozumieć jako konieczność połączenia, dla celów podatku od towarów i usług, rozliczeń podatkowych samorządowych jednostek budżetowych oraz zakładów budżetowych z rozliczeniami jednostki samorządu terytorialnego¹². W scentrali-

¹¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 stycznia 2015 r. w sprawach połączonych: C-401/13 – Vasiliki Balazs przeciwko Casa Județeană de Pensii Cluj i C-432/13 – Casa Județeană de Pensii Cluj przeciwko Attila Balazs.

¹² Por. A. Duda, *Centralizacja rozliczeń podatkowych gmin w zakresie podatku VAT*, „Prawo Finansów Publicznych” 2016, nr 2, s. 7.

zowanym modelu rozliczeń podatku od towarów i usług tylko jednostka samorządu terytorialnego będzie uznawana za podatnika tego podatku. Jednostka samorządu terytorialnego i jej jednostki organizacyjne będą funkcjonować pod jednym numerem identyfikacji podatkowej, co oznacza, że numer jednostki samorządu terytorialnego, jej nazwa oraz adres będą na umowach oraz fakturach. Natomiast w celu zapewnienia identyfikacji samorządowej jednostki budżetowej lub zakładu budżetowego ich nazwa może być używana w charakterze dopisku. Cały ciężar związany z rozliczaniem podatku należnego z tytułu transakcji podlegających opodatkowaniu dokonywanych przez samorządowe jednostki budżetowe oraz zakłady budżetowe, ewidencjonowaniem tej sprzedaży i składaniem deklaracji do urzędu skarbowego w modelu scentralizowanym będzie spoczywał na jednostce samorządu terytorialnego. Wszystkie gminne, powiatowe i wojewódzkie jednostki budżetowe oraz zakłady budżetowe rozliczające do tej pory podatek od towarów i usług z tytułu własnej działalności będą zobowiązane złożyć do urzędów skarbowych zgłoszenie o zaprzestaniu wykonywania czynności podlegających opodatkowaniu tym podatkiem.

Jeżeli dotychczas samorządowa jednostka budżetowa lub zakład budżetowy korzystały ze zwolnienia podmiotowego w podatku od towarów i usług ze względu na niską kwotę sprzedaży opodatkowanej, to po wdrożeniu centralizacji zwolnienie to najprawdopodobniej nie będzie miało zastosowania. Podobnie będzie wyglądała sytuacja z obowiązkiem stosowania kas rejestrujących tam, gdzie dotychczas korzystano ze stosownego zwolnienia¹³. Natomiast dzięki centralizacji jednostka samorządu terytorialnego będzie miała prawo do odliczenia podatku naliczonego związanego z zakupami towarów i usług przeznaczonych na działalność samorządowych jednostek budżetowych i zakładów budżetowych, której dotychczas nie miała.

Ministerstwo Finansów opublikowało w dniu 18 stycznia 2016 roku projekt ustawy o zasadach rozliczeń w podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków europejskich przez jednostki samorządu terytorialnego oraz o zmianie ustawy o finansach publicznych¹⁴. Zgodnie z projektem 1 marca 2016 roku jednostki samorządu terytorialnego miały wstąpić we wszystkie prawa i obowiązki jednostek budżetowych oraz zakładów budżetowych, ale w okresie do 31 grudnia 2016 roku w dalszym ciągu będą mogły utrzymywać odrębne rozliczenia podatku od towarów i usług. Jednak na dzień oddania publikacji do druku projekt ustawy znajdował się jeszcze na etapie prac legislacyjnych w Rządowym Centrum Legislacji.

Projektowany art. 3 ustawy dotyczy sukcesji praw i obowiązków jednostek samorządu terytorialnego, które z dniem wejścia w życie ustawy wstąpią w pra-

¹³ Tamże, s. 9.

¹⁴ Projekt z dnia 14 stycznia 2016 roku ustawy o zasadach rozliczeń w podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków europejskich przez jednostki samorządu terytorialnego oraz o zmianie ustawy o finansach publicznych, www.legislacja.rcl.gov.pl, [data dostępu 12.02.2016].

wa i obowiązki swoich jednostek budżetowych oraz zakładów budżetowych w zakresie, w jakim dotyczą one podatku od towarów i usług. Regulacje zawarte w art. 3 projektowanej ustawy będą miały zastosowanie odpowiednio do rozliczeń podatku za okresy przed dniem wejścia w życie ustawy. Zgodnie z art. 17 projektu ustawy będzie tak również w przypadku postępowań w zakresie podatku od towarów i usług prowadzonych w odniesieniu do samorządowych jednostek budżetowych i zakładów budżetowych na podstawie Ordynacji podatkowej¹⁵ wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, jak również wszczętych od dnia wejścia w życie projektowanych przepisów. Ponieważ proponowana regulacja przewiduje wejście przez jednostkę samorządu terytorialnego w prawa i obowiązki swoich jednostek budżetowych oraz zakładów budżetowych także w odniesieniu do rozliczeń przeszłych, nie będzie zatem konieczności wystawiania faktur korygujących, które zmieniałyby dane sprzedawcy i nabywcy, ponieważ jednostka samorządu terytorialnego wchodząc w prawa i obowiązki wszystkich swoich jednostek organizacyjnych, nabędzie również prawo do odliczenia podatku z faktur wystawionych wcześniej na jej jednostki budżetowe oraz zakłady budżetowe.

Projekt ustawy w art. 4 ust. 1 przewiduje obowiązkową centralizację rozliczeń podatku od towarów i usług w jednostkach samorządu terytorialnego od 1 stycznia 2017 roku. Warunkiem niekwestionowania przez samorządowe jednostki budżetowe oraz zakłady budżetowe rozliczeń bezpośrednio za okresy przed centralizacją jest złożenie przez jednostkę samorządu terytorialnego w terminie dwóch miesięcy od momentu wejścia w życie projektowanej ustawy oświadczenia do właściwego naczelnika urzędu skarbowego o wyborze okresu rozliczeniowego, do którego jednostki organizacyjne będą rozliczać podatek od towarów i usług odrębnie. Wybór ten dotyczyć może także okresu rozliczeniowego upływającego przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy. Celem utrzymania do końca grudnia 2016 roku w samorządach bezpośredniego rozliczania podatku od towarów i usług przez jednostki budżetowe oraz samorządowe zakłady budżetowe jest zapewnienie możliwości korzystania do tej daty ze zwolnienia uregulowanego w art. 113 u.p.t.u. tym samorządowym jednostkom organizacyjnym, które na dzień 29 września 2015 roku (data wydania wyroku TSUE w sprawie C-276/14) z tego zwolnienia korzystały. Zwolnienie przysługiwać będzie samorządowym jednostkom budżetowym i zakładom budżetowym, o ile do dnia wejścia w życie przepisów projektowanej ustawy jednostki te nie utraciły prawa do stosowania tego zwolnienia lub z niego nie zrezygnowały. Zwolnienie przewidziane w art. 113 u.p.t.u. przysługiwać będzie również samorządowym jednostkom budżetowym i zakładom budżetowym, których rozliczenia podatku od towarów i usług zostały scentralizowane z jednostką samorządu terytorialnego jeszcze przed dniem wejścia w życie przepisów projektowanej ustawy.

¹⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. z 2015, poz. 613 ze zm.

4. Korekta rozliczeń dokonywanych przed centralizacją rozliczeń podatku od towarów i usług w jednostkach samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego mogą, zgodnie z wyrokiem TSUE, podjąć decyzję o korektach rozliczeń nieobjętych przedawnieniem, przy czym aby zachować zasadę neutralności, korekty te muszą zostać sporządzone w odniesieniu do całego 5-letniego okresu nieobjętego przedawnieniem. W rozdziale 3 projektu ustawy uregulowane zostały zasady sporządzania korekt rozliczeń dokonywanych przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz jej jednostki budżetowe i zakłady budżetowe za okresy rozliczeniowe przed centralizacją. Zgodnie z art. 9 projektowanej ustawy jednostka samorządu terytorialnego może dokonać korekt rozliczeń w podatku od towarów i usług za okresy rozliczeniowe upływające przed dniem podjęcia przez nią rozliczania tego podatku wraz ze wszystkimi swoimi jednostkami organizacyjnymi na zasadach przewidzianych przepisami ustawy o podatku od towarów i usług, Ordynacji podatkowej oraz ustawy o kontroli skarbowej¹⁶:

- 1) w odniesieniu do rozliczeń poszczególnych samorządowych jednostek budżetowych i zakładów budżetowych objętych deklaracją, jeżeli korekta tych rozliczeń nie jest związana z wyrokiem TSUE, pod warunkiem:
 - pisemnego uzasadnienia przyczyn dokonanej korekty deklaracji,
 - złożenia pisemnego oświadczenia, że korekta deklaracji nie jest składana w związku z wyrokiem TSUE;
- 2) w odniesieniu do rozliczeń wszystkich samorządowych jednostek budżetowych i zakładów budżetowych objętych deklaracją, jeżeli korekta tych rozliczeń jest związana z wyrokiem TSUE, pod warunkiem:
 - złożenia korekt deklaracji do końca 2017 roku,
 - złożenia pisemnego oświadczenia, że korekta deklaracji jest składana w związku z wyrokiem TSUE,
 - przedłożenia naczelnikowi urzędu skarbowego wykazu wszystkich jednostek organizacyjnych, z podaniem ich nazwy oraz numeru identyfikacji podatkowej,
 - uwzględnienia w składanych korektach deklaracji jednostki samorządu terytorialnego rozliczeń wszystkich jednostek organizacyjnych,
 - złożenia korekt deklaracji za wszystkie okresy rozliczeniowe nieobjęte przedawnieniem, w których jednostka samorządu terytorialnego rozliczała się bez swoich jednostek organizacyjnych,
 - złożenia oświadczenia według wzoru określonego w załączniku do ustawy, czy korekta obejmuje wydatki, w odniesieniu do których jednostka samorządu terytorialnego nie była zobowiązana do zwrotu środków unijnych,
 - pisemnego uzasadnienia przyczyn dokonania korekty.

¹⁶ Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 553, ze zm.

Korekty deklaracji niespełniające powyższych warunków nie będą wywoływać skutków prawnych.

5. Rozliczenie środków unijnych uzyskanych na realizację zadań w przypadku zmiany kwalifikowalności wydatków

Wyrok TSUE może skutkować w niektórych przypadkach realizowania przez jednostki samorządu terytorialnego projektów współfinansowanych ze środków unijnych zmianą kwalifikowalności wydatków, w sytuacji gdy współfinansowaniu jako wydatek kwalifikowalny podlegał także podatek naliczony przy zakupie towarów i usług. Projekt ustawy przewiduje, że jednostka samorządu terytorialnego lub jej samorządowe jednostki budżetowe i zakłady budżetowe nie są zobowiązane do zwrotu środków unijnych uzyskanych na realizację zadań jednostki samorządu terytorialnego w takim zakresie, w jakim nastąpiła zmiana kwalifikowalności wydatku w części dotyczącej kwoty podatku naliczonego z tytułu nabycia towarów i usług współfinansowanej ze środków unijnych w związku z wyrokiem TSUE. Zatem w sytuacji, gdy wskutek wykładni dokonanej przez TSUE okazałoby się, że jednostka samorządu terytorialnego lub jej jednostki organizacyjne w chwili ponoszenia wydatku miały prawo do odliczenia podatku naliczonego, jednostka samorządu terytorialnego lub jej jednostki organizacyjne zostaną zwolnione z obowiązku zwrotu środków unijnych kwalifikowanych w sposób nieuzasadniony.

Podjęcie jednak przez samorząd decyzji o skorzystaniu z prawa do odliczenia podatku od towarów i usług przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, z tytułu wydatków, w stosunku do których nastąpiła zmiana ich kwalifikowalności, oznacza konieczność dokonania zwrotu środków unijnych wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, naliczanymi od dnia przekazania środków unijnych do dnia dokonania ich zwrotu w terminie dwóch miesięcy, licząc od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy.

Podsumowanie

Wyrok TSUE ma dla jednostek samorządu terytorialnego przełomowe znaczenie, definitywnie rozstrzyga bowiem spór w zakresie podmiotowości prawnopodatkowej samorządowych jednostek organizacyjnych. Dopiero po 11 latach od wejścia w życie ustawy o podatku od towarów i usług, implementującej przepisy wspólnotowe, jednostki samorządu terytorialnego doczekały się wyjaśnienia fundamentalnych dla ich funkcjonowania kwestii w zakresie podatku od towarów i usług. Centralizacja rozliczeń podatku od towarów i usług w jednostkach samorządu terytorialnego jest niewątpliwie dużym przedsięwzięciem orga-

nizacyjnym, obejmującym konieczność wdrożenia odpowiednich procedur i przeszkolenia pracowników urzędów i samorządowych jednostek organizacyjnych. Jednak scentralizowany model rozliczania podatku od towarów i usług może być podstawą do realizacji oszczędności w samorządach w zakresie wykonania budżetu. W jednostkach samorządu terytorialnego znacznie skuteczniej będzie można podatek od towarów i usług rozliczać, co w efekcie pozytywnie może wpłynąć na stan finansów samorządowych.

Bibliografia

Literatura

- Duda A., *Centralizacja rozliczeń podatkowych gmin w zakresie podatku VAT*, „Prawo Finansów Publicznych” 2016, nr 2.
Namysłowski R., Prokop D., *Dyrektywa VAT. Polska perspektywa. Komentarz*, Warszawa 2012.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 553, ze zm.
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz.U. z 2015, poz. 613 ze zm.
Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.
Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 326 z dnia 26.10.2012, s. 13, ze zm.

Orzecznictwo

- Uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 czerwca 2013 r., sygn. akt I FPS 1/13.
Uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 października 2015 r., sygn. akt I FPS 4/15.
Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie C-202/90, Ayuntamiento de Sevilla przeciwko Recaudadores de Tributos de las Zonas primera y segunda.
Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie C-210/04, Ministero dell’Economia e delle Finanze i Agenzia delle Entrate przeciwko FCE Bank plc.

- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie C-154/08, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 marca 2010 r. w sprawie C-79/09, Komisja Europejska przeciwko Królestwu Niderlandów.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 stycznia 2015 r. w sprawach połączonych: C-401/13 – Vasiliki Balazs przeciwko Casa Județeană de Pensii Cluj i C-432/13 – Casa Județeană de Pensii Cluj przeciwko Attila Balazs.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 września 2015 r. w sprawie C-276/14 Gmina Wrocław przeciwko Ministrowi Finansów.

Inne

- Interpretacja Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z dnia 12 lutego 2014 r., IPPP2/443-1382/13-2/MM.
- Interpretacja Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu z dnia 1 sierpnia 2014 r., ILPP1/443-407/14-2/AI.
- Interpretacja Dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi z dnia 12 maja 2015 r., IPTPP2/4512-156/15-4/PRP.
- Interpretacja Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach z 2 dnia września 2015 r., IBPP3/4512-474/15/SR.
- Projekt z dnia 14 stycznia 2016 roku ustawy o zasadach rozliczeń w podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków europejskich przez jednostki samorządu terytorialnego oraz o zmianie ustawy o finansach publicznych, www.legislacja.rcl.gov.pl [dostęp: 12.02.2016].

Centralizing Value Added Tax Accounting in Poland's Local Governments As a Consequence of the Ruling by the Court of Justice of the European Union (C-276/14)

Summary

The ruling by the Court of Justice of the European Union (CJEU) is especially significant for Poland's local governments as it definitely resolves the issue of local governmental units' tax status. The CJEU stated that Article 9, Paragraph 1 of the Council Directive 2006/112/WE of November 28, 2006, regarding a common taxing system for value added taxes (VAT) should be interpreted in such a way that public taxpayers, such as commune budgetary units (the main consideration of the case), cannot be classified as VAT payers, because they do not fulfill the condition of independence as required by the regulation. The CJEU ruling necessitates the introduction of a centralized accounting model for VAT in local governmental units.

Keywords: centralized accounting, budgetary units, local government budgetary units, local governmental units.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2016.01.04>

Martyna JOŃCZYK

Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

Kontratyp a karzenie małoletnich w polskim prawie karnym

Streszczenie

Polskie prawo karne dość jasno określa zasady naruszalności cielesnej oraz zniewagi wobec małoletnich (art. 217, 216, 191 kk.). Społeczeństwo polskie w dużej części zachowuje się jednak konserwatywnie. Związane jest to z modelem wychowania, który został w Polsce naznaczony przez lata. Obecnie jednak model karzenia fizycznego staje się coraz mniej popularny. Związane jest to z większą odpowiedzialnością rodziców i jednocześnie z napiętnowaniem medialnym. Rodzice coraz częściej stosują metody aktywizujące dziecko pod względem jego odpowiedzialności. Mają większą świadomość dotyczącą znaczenia kary oraz nagrody w wychowaniu. Znaczącą rolę odgrywa tu umiejętność ustalenia granicy w wymierzaniu dziecku kary, czyli kontratyp. Istotne jest określenie celu wychowawczego, czyli poprawy zachowania małoletniego poprzez zastosowanie określonej kary. Należy jednak pamiętać, że musi ona być zarówno dostosowana do wieku dziecka, jak i adekwatna do popełnionego występku. Co więcej, fizyczne, jak i psychiczne karzenie nie może być nadmiernie stosowane, gdyż może to doprowadzić do poważnych zmian i zaburzeń emocjonalnych. Należy jasno określić warunki, które nie powinny zostać przekroczone, aby nie doszło do znęcania się nad dzieckiem. Jednakże jest to trudne do wykonania, dlatego też kwestia ta jest bardzo problemowa. Również przedstawiciele tej dziedziny nauki nie są zgodni w tej materii. Najważniejsze powinno być jednak to, aby rodzic rozumiał swoje dziecko, znał jego problemy i wyciągał odpowiednie wnioski w stosunku do niego, nie naruszając jego nietykalności osobistej.

Słowa kluczowe: kontratyp, karzenie, kara, dziecko, wychowanie.

Wstęp

Zachowania rodziców wobec swoich dzieci, które podejmowane są w związku z ich wychowaniem, wypełniają czasem znamiona czynów zabronionych. W szczególności może to być przestępstwo naruszenia nietykalności cielesnej (art. 217 kk.) lub zniewaga (art. 216 kk.) czy zmuszanie (art. 191 kk.).

Z drugiej strony te zachowania są przez społeczeństwo w pewnym sensie tolerowane i stanowią pewien zwyczaj¹. Należy postawić sobie pytanie, gdzie są granice zarówno akceptowalne przez państwo, jak i społeczeństwo. Oczywiście, dziecko powinno być upominane i karcone za swoje złe zachowanie, jednakże nie może dziać się to bez wyraźnego powodu i z przekroczeniem granic jego nietykalności.

Na początku należy wyjaśnić, czy zwyczaj może być podstawą do wyłączenia bezprawności czynów opiekunów prawnych i rodziców podejmowanych w procesie wychowawczym. Zwyczaj jest to ustalony w społeczności bądź innej zbiorowości sposób zachowania się, który ma charakter bezrefleksyjnego wzorowania, naśladowania tego, co inni robili i robią. Jest to część tradycji, czyli przekazywania z pokolenia na pokolenie poglądów, obyczajów, sposobów zachowania czy postępowania. Zwyczaj może przybierać charakter trwały, który oparty jest o wieloletnie obyczaje, bądź może być chwilową modą. Co więcej, nie jest on opatrzony sankcjami formalnymi, a jedynie polega na przestrzeganiu danego zachowania, ponieważ jest ono uznawane w przekonaniu danej grupy społecznej za słuszne i właściwe².

Rodzice wychowujący swoje dziecko dopuszczają się różnych zachowań, w tym karcenia fizycznego lub psychicznego. Jednak przy zachowaniu przez nich określonych granic karcenie zaczyna być traktowane jako kontratyp, czyli okoliczność wyłączająca bezprawność czynu zabronionego. Jest to kwestia bardzo problemowa, ponieważ nie jest to zapis ustawowy i bardzo ważne jest rozważenie wszelkich aspektów, które będą wyłączać spod odpowiedzialności karnej pewne zachowania rodziców.

1. Granice legalności

Fizyczne karcenie stanowi naruszenie nietykalności, tak więc jak najbardziej mieści się w granicach czynu opisanego w art. 217 kk. Karcenie psychiczne lub moralne również może naruszać godność nieletniego poprzez wyzwiska bądź wytykanie mu jego ujemnych cech charakteru. Może także zmuszać do określonych zachowań, takich jak zakaz wychodzenia z domu wieczorem lub udziału w ważnym sportowym wydarzeniu czy koleżeńskim spotkaniu. Te przypadki stanowią kontratyp, czyli wyłączenie bezprawności czynu, które polega na naruszeniu nietykalności fizycznej, zmuszaniu, zniewadze czy groźbie. Istnieje natomiast wiele przypadków, gdzie dolegliwość moralna nie jest czynem zabronionym i nie wyrządza dziecku żadnej szkody. Jako przykład można podać sytuację, gdy rodzice lub opiekunowie prawni upominają swoje dziecko, że źle po-

¹ M. Kopeć, *Zwyczaj jako podstawa wyłączenia bezprawności karcenia małoletnich*, [w:] *Prawne aspekty karcenia dzieci*, red. F. Cieplý, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 97.

² Tamże, s. 98.

stąpiło, za pomocą słów, które nie będą odebrane jako zniewaga, groźba czy ograniczenie wykonywania pewnych czynności. Tak więc zwrócenie uwagi dziecku, że zachowuje się bardzo niekulturalnie, nie dba o porządek, nie jest chętne do pracy i wykonywania swoich obowiązków, zarówno w szkole, jak i w domu, a nawet zabranie mu drobnego kieszonkowego nie jest żadnym czynem zabronionym. W takich sytuacjach nie pojawia się kwestia kontratypu, gdyż nie ma tu odpowiedzialności po stronie rodzica lub prawnego opiekuna³.

W celu ustalenia granic karcenia, a także jego legalności, podstawowym warunkiem, jaki musi być spełniony, jest cel wychowawczy. Działanie jest podejmowane w celu osiągnięcia pozytywnego skutku wychowawczego, a nie w celu znieważenia czy dokuczenia dziecku, pokazania, że jest ono gorsze od swoich koleżanek i kolegów i jest przez to mniej lubiane od reszty. Jeżeli nie taki jest cel karcenia i nie wynika z zamiaru poprawienia naganego zachowania dziecka, może stanowić naruszenie dóbr osobistych małoletniego, a także przybrać formę znęcania się⁴. Zachowania, które przekraczają wychowawcze oddziaływanie i stanowią pewnego rodzaju odwet, poniżają dziecko przez wypominanie jego negatywnych cech czy niedostatków w porównaniu z innymi dziećmi, nie mają zapewne celu wychowawczego i nie mieszczą się w żaden sposób w sposobie karcenia unormowanego zwyczajem, tradycją czy pedagogiczną wiedzą. Karcenie musi być szczególnym środkiem, które ma na celu wypracowanie u dziecka konieczności przestrzegania zasad współżycia w społeczeństwie, zarówno w aspekcie kulturowym, jak i w stosunku do innych ludzi, czyli rówieśników, nauczycieli i członków rodziny. Bardzo istotne jest, aby karcenie było współmierne do wagi popełnionego przewinienia i nie stanowiło zagrożenia dla rozwoju fizycznego i psychicznego dziecka⁵.

2. Wiek

Kolejny problem to kwestia wieku karconego dziecka. Górna granica wynosi 18 lat. Problematyczna jest jednak dolna granica wieku karconego, wobec którego jakakolwiek forma karcenia powinna być dozwolona. Oczywiście jest, że ten środek wychowawczy powinien być dostosowany do konkretnego przewinienia oraz odpowiednio zakomunikowany w celu zrozumienia przez dziecko swojego złego zachowania. Chodzi o to, aby dziecko pozytywnie odebrało ten bodziec, a więc żeby umiało wyciągnąć wnioski ze swojego przewinienia celem poprawy zachowania. Wątpliwe jest, że dziecko będące w wieku przedszkolnym w pełni

³ T. Bojarski, *Zakres kontratypu karcenia małoletnich w polskim prawie karnym*, [w:] *Prawne aspekty karcenia dzieci*, s. 22.

⁴ R. Krajewski, *Karcenie jako okoliczność wyłączająca bezprawność*, „Prokuratura i Prawo” 2006, 7–8, s. 173.

⁵ Tamże, s. 174.

zrozumie prawidłowość pozytywnego karcenia, które zachęci je do zmiany zachowania. Mimo wszystko forma karcenia w celu wychowawczym powinna być zharmonizowana. Na przykład w przypadku małego dziecka raczej będzie to karcenie słowne, wytknięcie jego złego zachowania, które być może będzie powiązane z łagodną pogroźką. Żaden rodzic nie powinien stosować fizycznego karcenia nawet w przypadku bardzo niegrzecznego, nieposłusznego dziecka. Ważna jest perswazja i słowne argumenty. Rodzic lub prawny opiekun nie powinien ulegać emocjom, zdenerwowaniu, bo gdy emocje opadną, zda sobie sprawę, że dziecko jest osobą słabszą, a emocjonalne zachowanie było niepożądane⁶.

3. Formy karcenia

Inna ważna kwestia to intensywność karcenia. Nie może ono przekraczać pewnych granic, musi być akceptowalne przez społeczeństwo i oczywiście proporcjonalne do konkretnego przewinienia dziecka. Nie może być to dokuczanie, poniżanie albo po prostu fizyczne lub psychiczne znęcanie się. W żadnym wypadku nie może powodować uszkodzenia ciała nieletniego ani też stworzyć zagrożenia dla jego życia i zdrowia⁷.

Oczywiście karcenie może być realizowane w przeróżnych formach, także fizycznej. Jednak ma być ono bardzo łagodne i może być połączone ze słownymi argumentami w ramach władzy rodzicielskiej, która wynika z art. 95 i 96 kro. Może być to na przykład powstrzymanie nieletniego przed opuszczeniem domu, kiedy zostało mu to wcześniej wyraźnie zabronione, a mimo to dziecko nie zastosowało się do tego zakazu. Może być to także połączone z formą słowną, ale wtedy niezbędny jest oczywiście cel wychowawczy, a sposób karcenia nie może przybrać cech czynu zabronionego⁸. Jednakże art. 96¹ zabrania karcenia fizycznego małoletnich. Powstaje tu pytanie, czy ten przepis także podlega pod kwestię kontratypu. Przedmiotowy zakres zakazu, który poprzestaje na tej formie, jest bardziej właściwy, niż gdyby obejmował również inne niewłaściwe postępowanie w stosunku do dziecka, takie jak stosowanie kar wywołujących cierpienia psychiczne czy inne formy poniżania. Właściwa jest także płaszczyzna podmiotowa. Adresatami tego przepisu są wszystkie osoby, które są w pewien sposób związane z dzieckiem, a ono jest przede wszystkim zależne od nich. Zaliczamy do nich rodziców naturalnych, jak i adopcyjnych, a także pełniących opiekę albo pieczę nad dzieckiem, a więc wszystkich, którzy wykonują władzę rodzicielską. Jednakże za naruszenie zakazu stosowania kar fizycznych wobec małoletnich w sposób bezpośredni nie zagraża żadna sankcja. Wobec te-

⁶ T. Bojarski, dz. cyt., s. 24.

⁷ R. Krajewski, *Karcenie...*, s. 173.

⁸ T. Bojarski, dz. cyt., s. 26.

go przepis ten nie do końca odnosi się do kontratypu, ponieważ mimo bezprawności nie przewiduje żadnej kary. Można odnieść wrażenie, że ma on charakter jedynie pouczający dla rodziców, ponieważ gdyby jego celem było karanie, miałby on swoje odniesienie w kodeksie karnym. Dlatego też z perspektywy prawa karnego dodanie tego przepisu w żaden sposób nie wpłynęło na ustalenie granic kontratypu. Ustawodawca nie chce narzucać rodzicom określonego modelu wychowawczego, który mieliby respektować. Przepis ten jednak zakazuje wszelkich fizycznych form karcenia, nawet „klapsa”, i tego rodzice powinni przestrzegać. Natomiast dobór przez opiekunów lub rodziców metod wychowawczych jest sprawą bardzo delikatną, więc należy tylko promować, pokazywać właściwe zachowania w tej kwestii już w wyniku istnienia prawnego zakazu stosowania wobec dzieci kar fizycznych⁹.

4. Poglądy doktrynalne

Kwestia kontratypu z tych właśnie powodów jest sprawą bardzo problemową. Nie jest on określony w ustawie, a więc nie ma też jasno określonych warunków jego przekroczenia. Uwzględniając wymienione rozwiązania, zdarzenia, które spełniają te warunki, powinny być postrzegane jako kontratyp. Natomiast przypadki stosowania przemocy wobec nieletnich, które w żadnym stopniu nie mają celu wychowawczego, pod tę formę nie mogą podlegać. Najistotniejsze jest nieprzekroczenie pewnych honorowych granic, które jednak są trudne do określenia¹⁰.

Dla przedstawicieli prawa karnego kwestia kontratypu karcenia dzieci była przedmiotem wielu rozważań. Większość wypowiedzi się za jego dopuszczalnością i wskazywała warunki, jakie powinny być spełnione, reszta natomiast reprezentowała stanowisko całkowitej rezygnacji z możliwości karcenia dzieci w aspekcie prawa karnego¹¹.

Bardzo ważne znaczenie w tej kwestii mają poglądy I. Andrejewa, ponieważ przedstawione one były przed laty i następnie przywoływane wielokrotnie przez kolejnych przedstawicieli doktryny. Otóż autor ten twierdził, że dopuszczalność karcenia małoletnich przez rodziców lub ich prawnych opiekunów jest z jednej strony przyzwoleniem ze strony pedagogiki, która twierdzi, że w rodzinie jest bardzo małe prawdopodobieństwo, że dziecku stanie się jakakolwiek krzywda, a przy tym jest ono otoczone miłością ze strony rodziców. Z drugiej zaś strony karcenie jest dozwolone, gdyż rodzina stanowi pewną autonomię i jej sprawy dotyczące życia wewnętrznego, a środki wychowawcze, jakie stosowane są wobec dziecka, zależą od rodziców. Mimo że rodzice mają przyznaną pewną auto-

⁹ R. Krajewski, *Karcenie...*, s. 126.

¹⁰ Tamże, s. 27.

¹¹ R. Krajewski, *Karcenie dzieci. Perspektywa prawna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 85.

nomię w całym procesie wychowawczym i karcenie cielesne jest tolerowane, to prawo wymaga, aby było ono zastosowane jedynie jako środek wychowawczy, który przyniesie pozytywny skutek chociażby w ocenie karzącego. Co więcej, cel takiego, a nie innego, zachowania powinien być społecznie dodatni, ponieważ służy wychowaniu małoletniego. Ważnym warunkiem karcenia, który musi być spełniony, jest nieszkodliwość dla zdrowia fizycznego i psychicznego dziecka. I. Andrejew uważał zjawisko karcenia za niepożądane i kładł nacisk na wyjątkowe uprawnienia rodziców w tym właśnie zakresie. Nie uważał za słuszne, aby z takich uprawnień korzystały inne osoby zajmujące się dzieckiem, takie jak członkowie rodziny, dziadkowie lub inne osoby zamieszkujące wspólnie w danym gospodarstwie domowym¹².

Za stosowaniem fizycznego karcenia opowiedziała się V. Konarska-Wrzošek. Uważała za stosowne, aby tę formę stosowali także nauczyciele i wychowawcy. Uważała, że tzw. drobna poprawka, jak uderzenie linijką po rękach czy pociągnięcie za ucho ucznia, stanowi bardzo małą szkodliwość społeczną czynu, chociaż jest uznawana za czynność bezprawną. Zdaniem tej przedstawicielki nauki prawa karnego, dopiero w wyjątkowo nagminnych i szczególnie uzasadnionych przypadkach zastosowanie tego typu metod mogłoby grozić odpowiedzialnością karną na podstawie art. 217 kk.¹³ Jednak wydaje się, że takie stanowisko to przejaw wykładni zawężającej, która jest dość niebezpieczna. Z jednej strony pozwala ona nauczycielom na takie zachowanie w stosunku do ucznia, z drugiej natomiast jest dla nich ryzykowna, ponieważ nie można wykluczyć, że wychowawca zostanie pociągnięty od odpowiedzialności karnej za nawet jednorazowe takie zachowanie względem ucznia¹⁴.

Odnosząc się jeszcze do tzw. drobnej poprawki, to również przed laty została ona zaproponowana przez I. Andrejewa, który uważał, że nauczyciel podczas lekcji, czy wychowawczyni w trakcie zajęć w przedszkolu, czasem wspomagają się jakimś ruchem, gdyż słowne ostrzeżenie nie dociera do dziecka. Przede wszystkim dotyczy to wieku małoletniego i polega na wzięciu go za rękę, przymusowym posadzeniu czy odebraniu mu jakiegoś przedmiotu. Dopóki takie zachowanie nie wywołuje u dziecka fizycznego bólu ani nie czuje się ono zagrożone, można je uważać za dopuszczalne. Każde inne formy, które wywołują ból, są kategorią czynów niedopuszczalnych. Mimo to autor stwierdził, że jeżeli nauczycielowi naprawdę zależy na dobru dziecka, to czasem „trzeźwie” je po ojcowsku – nie postąpi poprawnie, ale jedynie obojętność jest zawsze poprawna¹⁵.

¹² I. Andrejew, *Oceny prawne karcenia nieletnich*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1964, s. 82–86.

¹³ V. Konarska-Wrzošek, *Ochrona dziecka w polskim prawie karnym*, Dom Organizatora, Toruń 1999, s. 61.

¹⁴ R. Krajewski, *Karcenie...*, s. 88.

¹⁵ I. Andrejew, dz. cyt., s. 90.

Odnośnie do warunków, jakie kontratyp powinien spełniać, to zostały one wskazane przez V. Konarską-Wrzosek. Według niej, karcenie jako wymierzanie kary musi wiązać się z konkretnym nagannym występkiem i stanowić reakcję na to konkretne zachowanie. Tak więc kontratypem nie będzie zadawanie dziecku cierpienia fizycznego bez powodu czy też profilaktycznie. Kolejnym warunkiem musi być cel wychowawczy; uderzenie dziecka czy inne fizyczne formy przemocy nie mogą być wykorzystywane w celu wyżycia się, rozładowania irytacji czy frustracji. Następny warunek to umiarkowanie karcenia, a więc takie, które mimo naruszenia nietykalności osobistej nie pozostawia na ciele dziecka żadnych śladów lub jedynie drobne zasinienia czy zadrapania, które nie powodują oczywiście naruszenia narządów ciała i rozstroju zdrowia, a w szczególności także ciężkiego naruszenia stanu zdrowia. Cieleśne karcenie małoletniego nie może oczywiście przerodzić się w znęcanie się nad nim, zgodnie z art. 207 kk. Mimo spełnienia chociaż jednego z wymienionych wcześniej warunków umyślne zadawanie bólu i godzenie w ciało dziecka nie będzie mogło być uznane za dopuszczalne¹⁶.

Przesłanki dotyczące dopuszczalności stosowania wychowawczego karcenia opisał także F. Ciepły. Według niego, karcenie może dotyczyć tylko osoby małoletniej, stosowane może być wyłącznie przez jego rodziców lub prawnych opiekunów, podejmowane w celach wychowawczych, nie może być intensywne i powinno stanowić reakcję na konkretne naganne zachowanie dziecka. Co więcej, karcenie za określoną czynność powinno być adekwatne do wieku i rangi występkę. Autor podkreślił także, że taka forma wychowawcza może być wykonywana w sposób zwyczajowo przyjęty przez dane społeczeństwo, jednak nie może przybierać dziwnych form, mimo iż spełnione są inne warunki. Współcześnie nie da się zaakceptować kar, które były stosowane w przeszłości, takich jak klęczenie na grochu czy w kącie, odmawianie posiłku lub zamykanie w ciemnym pomieszczeniu. Do kontratypu więc nie będzie zaliczać się także uderzania po piętach, związywania sznurem, czy innych kar, które naruszałyby intymność płciową dziecka¹⁷.

Zupełnie odmienne stanowisko zajęła M. Łopatkowa, która zaprezentowała dość rygorystyczne zdanie w kwestii kontratypu karcenia dzieci. Według niej bicie dziecka jest w świetle polskiego prawa przestępstwem, tak jak i bicie każdego dorosłego człowieka. Co prawda, głoszone jest, że prawo niekiedy dopuszcza bicie jako karcenie, jednakże ten pogląd nie posiada żadnego oparcia w polskim prawie. Art. 217 kk. w sposób jednoznaczny określa odpowiedzialność za uderzenie człowieka lub naruszenie jego nietykalności cielesnej w inny sposób. M. Łopatkowa nie widzi żadnych przeciwwskazań, aby przepis ten ulegał wyłączeniu, gdy ofiarą uderzenia czy naruszenia nietykalności jest dziecko, a sprawcą jest jego własny rodzic. Zapis w tym artykule to norma powszechnie obowiązująca.

¹⁶ V. Konarska-Wrzosek, *Regulacje prawnokarne dotyczące fizycznego karcenia dzieci*, „Dziecko Krzywdzone” 2003, nr 3, s. 50–51.

¹⁷ F. Ciepły, *Partnerstwo w rodzinie a prawnokarny kontratyp karcenia małoletnich*, [w:] *Partnerstwo w rodzinie*, red. J. Truskolaska, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009, s. 260–261.

zująca, a więc dotycząca każdego, także dzieci i karzących je rodziców. Żaden artykuł nie stanowi wyjątku od tej reguły, w związku z czym bicie i fizyczne karcenie dzieci są przestępstwem i nie mogą być publicznie pochwalane¹⁸.

Wszystkie te poglądy ukazują, że istnienie kontratypu karcenia małoletnich może zostać zachwiane. Jest to dość realne w związku z ustanowieniem w Polsce prawnego zakazu stosowania wobec dzieci kar fizycznych. Tworzenie pozaustawowego kontratypu, które jest wbrew postanowieniom ustawy, jest po prostu niemożliwe, jednakże przedstawiciele prawa karnego ze względu na swoje przywiązanie być może stworzą konstrukcję w jakiś sposób ograniczającą kontratyp¹⁹. W tej kwestii wypowiada się F. Ciepły, który twierdzi, że nie można zapominać, iż kontratyp karcenia małoletnich nie odnosi się tylko i wyłącznie do ich fizycznego karania. Wprowadzenie ustawowego zakazu karcenia dzieci nie może być zatem podstawą do całkowitego odrzucenia kontratypu przez doktrynę oraz judykaturę. Kontratyp ten bowiem nie wyłącza odpowiedzialności karnej tylko za klapsa, ale również za wiele innych naruszeń norm prawa karnego, które są uzasadnione wychowawczo. Bez zastosowania konstrukcji kontratypu karcenia dzieci za bezprawne można byłoby uznać ukaranie dziecka zakazem oglądania telewizji (zob. art. 191 § 1 kk.) albo niewypuszczenie dziecka z domu po określonej godzinie (zob. art. 189 kk.). Inny przykład zastosowania konstrukcji kontratypu wiąże się chociażby z przypadkiem, gdy rodzic sprawdza treść wiadomości dziecka na poczcie elektronicznej czy komunikatorze (zob. art. 267 kk.), lub z przypadkiem usunięcia niewłaściwej gry z komputera dziecka (zob. art. 268 kk.). Zakaz lub dopuszczalność stosowania kar fizycznych wobec małoletnich nie może bezpośrednio wpływać na pojęcie kontratypu karcenia dzieci, gdyż ma on o wiele szerszy zakres niż tylko klaps dany dziecku za jego złe zachowanie²⁰.

Wnioski

Czy w ogóle można ustalić jakieś granice kontratypu karcenia małoletnich, a jeżeli tak, to jakie? Czy spór o „klapsa” zostanie kiedyś w końcu zażegnany? Mądre podejście do tej materii zaproponowała V. Konarska-Wrzosek, która uważa, że mogą być tolerowane jednorazowe bądź bardzo sporadyczne przypadki przekroczenia tej granicy, tym bardziej, jeżeli nie doprowadzają do powstania szkód na ciele czy psychice dziecka²¹. Jednakże trzeba być w tej kwestii bardzo ostrożnym, gdyż za przemoc w rodzinie ustawa uznaje właśnie jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające pra-

¹⁸ M. Łopatkowa, *Kara cielesna w świetle polskiego i międzynarodowego prawa*, [w:] *Bici bija*, red. J. Bińczycka, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 2001, s. 54.

¹⁹ R. Krajewski, *Karcenie...*, s. 104.

²⁰ F. Ciepły, dz. cyt., s. 262.

²¹ V. Konarska-Wrzosek, *Ochrona...*, s. 61.

wa lub dobra osobiste członków rodziny, w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą²². Również taka wyrozumiałość nie jest dobra ze względów indywidualnych, jak i generalnych. Jeżeli takie zachowanie ze strony rodzica nie przyniosło żadnych zadowalających rezultatów, może on chcieć to powtórzyć z myślą, że jeden raz nie był wystarczający. Co więcej, inni ludzie mogą pomyśleć, że skoro ten rodzic nie poniósł żadnej kary, to także im ona nie zagraża. Bardzo trudno jest tu ustalić zachowanie zrównoważone, gdyż nadmierny rygor ze strony instytucji państwowych też byłby przesadą i prowadziłby do wielu niepotrzebnych zmartwień i problemów zwłaszcza, jeżeli zastosowanie kontratypu wcale nie pogorszyło relacji rodzinnych²³.

Należy podzielić poglądy, że uruchamianie prawnokarnej ochrony jest rozwiązaniem ostatecznym, drastycznym oraz nie zawsze dobrym zarówno dla dzieci, jak i rodziców. Z jednej strony, wyrok może przerwać gehennę dziecka i uwolnić go od rodziców-oprawców. Wtedy pracownik socjalny w razie bezpośredniego zagrożenia zdrowia lub życia dziecka, pełniąc obowiązki służbowe, może odebrać małoletniego rodzicom i umieścić na przykład u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej²⁴. Z drugiej jednak strony, urywa już i tak nadszarpnięte rodzinne więzi. Ważne jest, aby ta ingerencja była wyważona, a jednym z lepszych sposobów jest poddanie rodziców kontroli i ograniczeniom na podstawie kodeksu rodzinnego i opiekuńczego niż ich karanie w trybie kodeksu karnego. Natomiast w sytuacji bardzo drastycznej ingerencja karna jest jak najbardziej uzasadniona i wyrok taki powinien obejmować także pozbawienie rodzica władzy rodzicielskiej, jak i zakaz zbliżania się do niego²⁵.

Bibliografia

Literatura

- Andrejew I., *Oceny prawne karcenia nieletnich*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1964.
- Bojarski T., *Zakres kontratypu karcenia małoletnich w polskim prawie karnym*, [w:] *Prawne aspekty karcenia małoletnich*, red. F. Ciepły, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Ciepły F., *Partnerstwo w rodzinie a prawnokarny kontratyp karcenia małoletnich*, [w:] *Partnerstwo w rodzinie*, red. J. Truskołaska, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009.

²² Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. Nr 0, poz. 583.

²³ R. Krajewski, *Karcenie...*, s. 105.

²⁴ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz.U. Nr 149, poz. 887.

²⁵ V. Konarska-Wrzošek, *Regulacje...*, s. 53–54.

- Konarska-Wrzosek V., *Regulacje prawnokarne dotyczące fizycznego karcenia dzieci*, „Dziecko Krzywdzone” 2003, nr 3.
- Konarska-Wrzosek V., *Ochrona dziecka w polskim prawie karnym*, Dom Organizatora, Toruń 1999.
- Kopeć M., *Zwyczaj jako podstawa wyłączenia bezprawności karcenia małoletnich*, [w:] *Prawne aspekty karcenia małoletnich*, red. F. Ciepły, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Krajewski R., *Karcenie dzieci. Perspektywa prawna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Krajewski R., *Karcenie jako okoliczność wyłączająca bezprawność*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 7–8.
- Łopatkowa M., *Kara cielesna w świetle polskiego i międzynarodowego prawa*, [w:] *Bici biją*, red. J. Bińczycka, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 2001.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. Nr 0, poz. 583.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz.U. Nr 149, poz. 887.

Justification and the punishment of children in Polish criminal law

Summary

Polish criminal law states the principles of physical abuse and insult of the juveniles (article 217, 216, 191 of the Penal Code). However, a considerable number of Polish society follows the conservative approach towards children. It is connected with the model of upbringing rooted in Poland and obeyed by many people. Nonetheless, the model of physical punishment is getting less popular. This fact is related to the increased parental responsibility as well as the interests of mass media. Parents more often use the kind of active training when it comes to children's responsibility. They become more aware of the importance of the punishment and the award in the process of upbringing. The establishment of the boundaries in the punishment of children, understood here as justification, plays the pivotal role. The crucial issue is to determine the educational objective that is the improvement of a juvenile's behaviour throughout proper punishment. However, it is worthwhile to notice that the punishment have to be appropriate to the age and the seriousness of the offence. Moreover, physical and mental punishment must not be overused, because it can cause harmful changes and emotional disorders. The reasonable limits should be established to prevent children from being abused. Notwithstanding, this issue is very problematic and difficult to discuss. The crucial principle is that the parents should understand their child, his/her problems and draw the conclusions without transgression of personal inviolability.

Keywords: justification, reproaching, punishment, child, upbringing.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2016.01.05>

Jindřich KALUŽA

Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa im. Wojciecha Korfanteo

The IT skills in selected small non-profit and administration organisations of Częstochowa region

Summary

The article presents some results of the questionnaire research of several small non-profit and administration organisations in Częstochowa region that analysed the level of information technologies skills reached by their employees. The research methodology was based on the specification of 17 skills divided in four groups. Those skills are believed to be representative ones to express sufficiently the scope of what is needed for employees practical work activities. The research extent was constrained by possibilities of student work (no financial support, purely the individual tutorial work of one group).

Keywords: information technologies, public administration, public servants, questionnaires, IT skills, grading scale.

Introduction

Information technologies (ITs) are the immanent part of human lives today. We could hardly imagine our day-to-day existence without computers and internet. Impact of information technologies is important on organisational structure and organisational culture. Information technology offers options for the design of organisational structure, the interaction by means of new modalities, joint functions and objectives, facilitating the set-up of working groups with a determined term, as well as communication on large areas. The use of effective IT could provide an attractive work environment, and could motivate the employees by means of job enrichment. At the same time, information technologies could support the basic values of organisational culture, such as service responsiveness and quality. On the other side, the spectrum of various disposable applications is so broad that it is not practically possible their absorption on sufficient level of general public.

Specific area of research analysing the information technologies impact is public administration. Here, for example, *Kumar*¹ sees the following impacts:

- increase in efficiency of public administration
- increase in effectiveness
- increase in completeness and soundness
- transparent administration
- economic feasibility in public administration
- e-government, cyber and virtual administration.

Information technology applications enable (Lucica²) the dissemination of a large range of information from the public administration institutions, such as: pre-edited documents, information for social assistance, job search, facilities of payment by credit cards, updating the driving license, tax and charges payment. The use of information technologies supports the delivery of integrated service, based more on the concept of citizen/user, and less on the administrative service. Consequently, the service delivery is improved, the current expenses of public administration are cut, and efficiency, control and effectiveness are improved. For the citizens, the costs are reduced. Nowadays, interactive systems are developed, facilitating the civil servants to provide useful information and services to citizens. We could meet situations that combine information from the public sector with that from the private sector.

There are a number of practical examples of data bases that stock information about users and provide opportunities in order to adapt the service to users' needs within the framework of defined limits. The on-line access to data bases, the intensive utilization of already stored information and the better integration or systems connection reduce the time for completing the documents and enable faster and effective responses. Big data is one of very new technologies that enables processing of huge historic data and produce relevant analyses for users.

The reason to study public administration and IT is the increased demands placed on public sector workers for results. To meet these demands, government needs to use IT to translate goals into outcomes. Therefore, public managers must be cognizant of the impact of IT on their organisation.

It is widely discussable which skills of information technologies should be relevant to administrative workers nowadays. For example, the *Coverletters-andresume.com*³ that provides free cover letters and resume samples to the job seekers around the world states a list of skills that are required in order to perform the administrative duties efficiently. These statements can be utilized in the resume effectively. The candidate should have:

- proven written and verbal communication skills in English and Spanish,

¹ A. Kumar, *Way to Public Administration*, <http://administrationpublic.weebly.com>.

² M. Lucica, *Impact of New Technologies on Public Organisations*, www.nispa.org/files/conferences/papers.

³ *Administrative skills list for resume*, www.coverlettersandresume.com.

-
- proficient in writing and handling business correspondence,
 - proven ability to organize personal work priorities,
 - competent at filing and updating records,
 - adept at making travel and accommodation arrangements,
 - working knowledge of bookkeeping tasks,
 - solid knowhow of general office procedures,
 - demonstrated ability to work independently and as part of a team,
 - able to type at least 50 words per minute,
 - excellent organizational skills,
 - expert in handling office equipment including copiers and fax machines,
 - internet savvy with a *proven* expertise in using MS Office applications,
 - excellent customer service orientation,
 - special talent for researching and analyzing data effectively,
 - exceptional attention to detail with proven interpersonal skills,
 - strong ability to use standard business software and applications,
 - demonstrated ability to remain self- motivated at all times,
 - able to manage stress timely and effectively,
 - flexible in working hours.

This set is, of course, relatively general, not focused purely on IT skills. However, some aggregate IT skills needs are visibly present here: text typing, MS Office expertise, internet utilization, data analysis, business software use. For our purpose, these aggregates are too complex; we need to refine them to formulate a framework for the following research. Good orientation could be gained from various university degrees structures valid for courses linking administration to information technologies. For example, mandatory units included in Administration and IT master degree course in *UHI*⁴ are as follows:

- IT in business – word processing and presentation applications,
- IT in business – spreadsheets,
- IT in business – databases,
- office administration,
- office technologies,
- information and communication technologies in business.

Similar set of subjects linked to the area we are interested in are offered by other higher education providers. Furthermore, *Jaarsveldt*⁵ presented research where IT skills for public servants were put together from earlier OECD, Techlearning, EvaluTech and Northrop's researches. He formulated the resulting set of skills as:

- word/information processing – working on documents, sourcing, storing, retrieval, dissemination and archiving of information,

⁴ *Administration and Information Technology HND*. University of Highlands and Islands. www.uhi.ac.uk.

⁵ L. Jaarsveldt, *Information Technology Skills for the South African Public Service*, "Administratio Publica", Vol. 18, No. 4, University of South Africa, 2010.

- spreadsheets/problem solving skills – accounting and budgeting in administration departments, working out formulas, decision support and managing of complex problems, critical thinking,
- graphics/presentation skills – using presentation software to communicate effectively, using pictures to make presentation clearer and more powerful,
- data/information management – keeping track of everything that public servant is working on, from spreadsheets to mailing lists, coordinating and collaborating within and outside department to provide public services and information,
- e-mail/communication tools – communicating faster within and outside the department,
- internet – communicating with citizens and providing services to the public, e-government, accessing, managing, integrating, evaluating information,
- geographical information systems – planning and doing public works, assisting with mapping areas,
- information society skills – understanding new technologies and how technology can relate to service delivery in government,
- acquisition skills – the ability to find, define, use and maintain information technology products and services,
- interpersonal and self-directional skills – the ability to use personal developmental and productivity tools, for example e-learning, time management and collaboration tools, to enhance productivity and personal development.

This set of skills, of course, could be extended by some up-to-date skills being brought by very new information technologies like internet telephony, chats, social networks etc.

More complexed structure has been formulated by Szymanek⁶ where the required skills were grouped into four categories: basic computer and internet skills and complementary ones. For the purpose of our research we selected that approach with some modifications. The reason was that the structure was forming logical and complex framework on one side and offered clear formulations applicable directly in questionnaire research on the other side. Each group was composed of 2 to 6 concrete skills that will be specified in detail in chapter 3.

1. Our research

Our research done by post-graduate students of AJD was focused on small organisations in Częstochowa region where we analysed some 30 entities trying to explore the level of IT skills from the side of their employees.

⁶ *Spoleczeństwo informacyjne w liczbach 2013*, red. V. Szymanek, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013.

This article reports on part of results we reached within the small non-profit, mostly the administration institutions: state administration organisation, city hall office, city police headquarters, city fire brigades headquarters, centre of children help foundation, *gmina's* (i.e. smallest territorial administration unit in Poland – also commune) centres of social help.

We realise that the presented pattern of organisations is relatively narrow; however it is caused by limited possibilities of students' access to corresponding institutions although the results we reached are not mutually very varying and could offer certain picture of the real regional situation.

The research has been carried out in 2014 through post-graduate part-time students of the Administration study branch.

2. Methodology

As it was mentioned above, the methodological base of the research has been derived from Szymanek⁷. We adopted in accordance with that four groups of skills defined there: basic skills of computer handling, basic skills of internet handling, complementary skills of computer handling and complementary skills of internet handling.

These four groups were specified through the following partial skills:

A. Basic skills of computer handling:

- 1) Skills of copying and transfer of files/folders
- 2) Utilization of such tools as copying, inserting and pasting
- 3) Utilization of basic mathematical functions in spreadsheets
- 4) File compression
- 5) Installation and inter-connection of new devices

B. Basic skills of internet handling:

- 6) Utilization of internet search engine
- 7) Sending e-mails with appendices
- 8) Participation on chats and discussion forums
- 9) Utilisation of programs for file exchanges P2P
- 10) Internet telephony
- 11) Creation of internet pages

C. Complementary skills of computer handling:

- 12) Transfer of files between computer and other devices
- 13) Modification of software parameters configuration
- 14) Production of presentations
- 15) Installation of a new operating system or of a new version of it

D. Complementary skills of internet handling:

- 16) Security change in internet browser
- 17) Internet placement of texts, games, films, music.

⁷ Ibidem.

The set of those 17 skills is believed to represent the present aggregate technological support of users necessary for their professional work. It is undoubtedly time-dependent although probably stable in horizon of some years.

The skills have been formulated as the questions in paper form questionnaires that were submitted to respondents who were asked to tick the grade corresponding to most relevant value. The scale of grades was 1 to 5 where 1 represented the weakest value and 5 the strongest one. Students addressed directly the respondents each from particular organisation. Due to the fact that small institutions were addressed, the respondents represented 100% of professional employees there.

3. Results

As far as a number of respondents of our research per organisation are concerned, it varied from 9 to 25 persons. Their age spectrum was relatively wide – from 15 to 65, most of them between 25 and 45.

Generally stated, the level of basic skills both of computer and internet handling was clearly higher than of the complementary ones. Basic skills values (fig. 1) are varying between 2.4 and 4.34 while the complementary ones are represented by values (fig. 2) between 2.38 and 3.72.

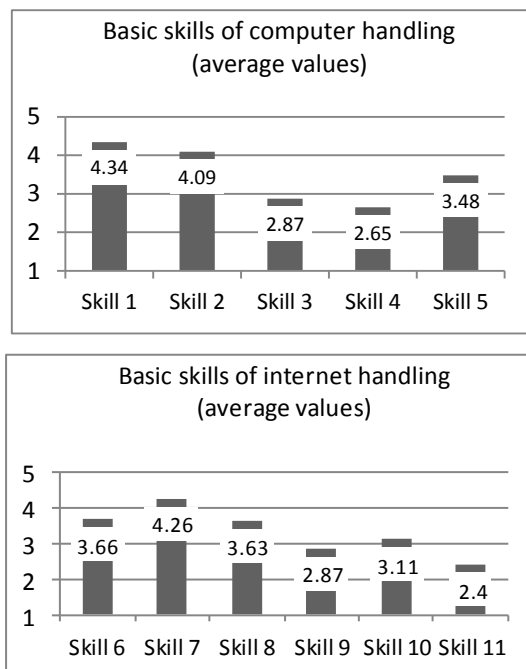


Fig. 1. Basic skills of respondents

The lowest values within the basic skills were reached in creation of internet pages, utilisation of programs for file exchanges P2P, utilization of basic mathematical functions in spreadsheets and in file compression (values from 2.4 to 2.87). Other basic skills are on quite good level (higher than 3 or 4).

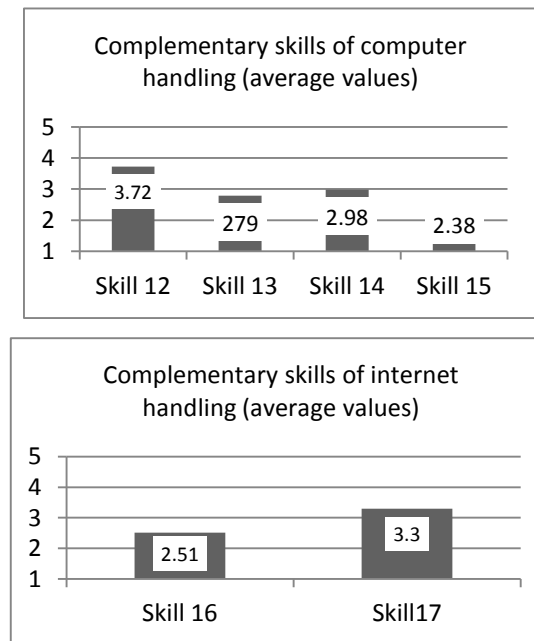


Fig. 2. Complementary skills of respondents

Within the group of complementary skills the results were, as it was mentioned earlier, worse, the exception is the skill of internet placement of texts, games, films, music (i.e. 3.3).

As far as the handling of particular skills is taken into account, skills of copying and transfer of files/folders and skills of copying, inserting and pasting were on a good level, higher than 4. It is a bit surprising that using of basic mathematical functions in spreadsheets and file compressions were handled at the level of lower than 3. Capability of installation and inter-connection of new devices over crossed the value 3, what is an average result.

Utilization of internet on a basic level brought similar results: e-mail communication in terms of handling offered a very good result between 4 and 5, capability of utilization of search engine (mostly Google) and participation on chats and discussion forums were indicated by respondents on adequate level between grades 3 and 4. Also the internet telephony handling brought the result slightly over crossing the value 3. The remaining two basic internet skills – creation of internet pages (web sites) and utilisation of programs for file exchanges offered poorer results: 2.4 and 2.87.

Complementary skills, as it was stated earlier, were indicated on poorer level (less than 3), only the skill of transfer of files between computer and other devices and putting text, pictures, films and music on internet brought results higher than 3.

At the end a question could arise on the level of mutual differences in terms of the research results among the organisations involved into the pool. Calculation of quadrat and standard deviations brought results in tab. 1.

Tab. 1. Average values and deviations

No.	Skill description	Average value	Quadrat deviation	Standard deviation
1	Skills of copying and transfer of files/folders	4.34	0.650	0.304
2	Utilization of such tools as copying, inserting and pasting	4.09	1.032	0.415
3	Utilization of basic mathematical functions in spread-sheets	2.87	2.852	0.638
4	File compression	2.65	1.077	0.464
5	Installation and inter-connection of new devices	3.48	2.294	0.618
6	Utilization of internet search engine	3.66	6.680	0.977
7	Sending e-mails with appendices	4.26	0.764	0.330
8	Participation on chats and discussion forums	3.63	1.345	0.580
9	Utilisation of programs for file exchanges P2P	2.87	2.281	0.872
10	Internet telephony	3.11	0.479	0.346
11	Creation of internet pages	2.40	4.305	0.847
12	Transfer of files between computer and other devices	3.72	5.593	1.058
13	Modification of software parameters configuration	2.79	1.467	0.699
14	Production of presentations	2.98	1.503	0.548
15	Installation of a new operating system or of a new version of it	2.38	0.165	0.234
16	Security change in internet browser	2.51	0.359	0.346
17	Internet placement of texts, games, films, music	3.30	0.437	0.330

Extremal deviations have been found in skills 6, 11 and 12, significant differences in terms of deviations were in skills 3, 5, 8, 9, 13 and 14. The remaining half of skills presented relatively balanced results varying around the average.

Conclusions

The reason to analyse an interaction between public administration and IT is the increased demand placed on public servants for results. A key question is - what is the current level of IT skills of public servants in rather small organisa-

tions in particular (i.e. Częstochowa) region. The questionnaire research analysed above embraced more than 120 respondents from several institutions belonging to administration and non-profit sector. IT skills of respondents were identified through the pre-defined set of 17 skills grouped into four groups of basic computer and internet handling, complementary computer and internet handling.

The results in grading scale 1 to 5 shows that the basic skills with four exceptions: utilisation of basic mathematical functions in spreadsheets, file compression, utilisation of programs for file exchanges and creation of internet pages are on a good level for professional work of employees. Complementary skills with one exception – transfer of files between computer and other devices – offered poorer results.

In terms of mutual differences of results among institutions, those were not statistically important. Deviations of values in particular skills forming the methodological framework of the research were extremal or significant within roughly the half of classified IT skills. The rest of values were moving around the average for particular skills.

The research was conducted in modest conditions and so it does not offer generally representative results however, it shows rather some picture of the real situation and, possibly, inspires for some broader future research. Finally, the obtained results could motivate small administration and non-profit organisations for further education of their employees.

Bibliography

- Administration and Information Technology HND*, University of Highlands and Islands, www.uhi.ac.uk.
- Administrative skills list for resume*, www.coverlettersandresume.com.
- Jaarsveldt L., *Information Technology Skills for the South African Public Service*, "Administratio Publica", Vol. 18, No. 4, University of South Africa, 2010.
- Kaluza J., *Analiza i projektowanie systemów informacyjnych*, AJD Częstochowa, materiały szkoleniowe, Częstochowa 2015.
- Kumar A., *Way to Public Administration*, <http://administrationpublic.weebly.com>.
- Lucica M., *Impact of New Technologies on Public Organisations*, www.nispa.org/files/conferences/papers.
- Szymanek V. (ed.), *Spoleczeństwo informacyjne v liczbach 2013*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013.

IT umiejętności w wybranych małych organizacjach *non profit* i administracji regionu częstochowskiego

Streszczenie

W artykule przedstawiono niektóre wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w małych organizacjach typu *non profit* oraz jednostkach administracji w regionie częstochowskim, prezentujące poziom umiejętności w posługiwaniu się technologiami informacyjnymi osiągnięty przez ich pracowników. Metodologia badania była zgodna ze specyfikacją 17 umiejętności podzielonych na cztery grupy. Umiejętności te są uważane za reprezentatywne i obejmują podstawowy zakres działań i znajomości technologii informatycznych związanych z pracą pracownika. Zakres badania był ograniczony przez możliwości pracy grupy studenckiej (bez wsparcia finansowego, praca seminaryjna jednej grupy).

Słowa kluczowe: technologie informacyjne, kwestionariusze, administracja publiczna, urzędnik państwowy, IT umiejętności, skala oceny.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2016.01.06>

Michał MAKUCH

Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

Organizacja sądownictwa cywilnego w Królestwie Polskim okresu konstytucyjnego (1815–1831)

Streszczenie

Celem artykułu jest nakreślenie struktury organizacyjnej sądownictwa cywilnego w latach 1815–1831, czyli w okresie konstytucyjnym Królestwa Polskiego (Kongresówki). W pracy przedstawiono organizację sądownictwa zawartą w konstytucji Królestwa Polskiego z 1815 r., która jednak nie została urzeczywistniona w praktyce prawnej w omawianym okresie. Wobec powyższego rozważania skupiają się na zaprezentowaniu poszczególnych sądów rozpoznających sprawy o charakterze cywilnym. Należały do nich posiadające napoleoński rodowód sądy pokoju, trybunały cywilne I instancji, Trybunał Handlowy, Sąd Apelacyjny oraz ustanowiony w 1815 r. Sąd Najwyższej Instancji. Zagadnienie przedstawiono w ujęciu chronologicznym, z uwzględnieniem najważniejszych zmian prawnych, jakie zostały wprowadzone w poszczególnych ogniwach systemu sądownictwa cywilnego w odniesieniu do rozwiązań prawnych przyjętych w czasach Księstwa Warszawskiego.

Słowa kluczowe: sądownictwo cywilne, Królestwo Polskie 1815–1831, struktura organizacji sądownictwa, sądy pokoju, trybunały cywilne I instancji, Sąd Apelacyjny, Sąd Najwyższej Instancji.

1. Uwagi ogólne

Dnia 20 kwietnia 1815 r. na mocy postanowień traktatu wersalskiego z większości ziem Księstwa Warszawskiego zostało utworzone Królestwo Polskie (zwane także Kongresowym). Nowo powstałe państwo, obok Wolnego Miasta Krakowa, stanowiło najbardziej polski oraz relatywnie niezależny ośrodek polskiego życia publicznego. Królestwo Polskie nie zostało obdarzone samodzielnością ustrojową, pozostając w ścisłej unii realnej z Cesarstwem Rosyjskim. Trwały związek z Rosją został zaakcentowany także w nadanej Królestwu

Polskiemu konstytucji¹ podpisanej 27 listopada 1815 r. przez cara Aleksandra I (i formalnie obowiązującej do 1831 r.). Ustanowiona monarchia wyposażona została we wszystkie najważniejsze przymioty państwowości: określone granice i terytorium, wyodrębnione organy władzy państwowej i administracyjnej czy niezależne sądownictwo.

2. Koncepcja organizacji sądownictwa cywilnego w konstytucji Królestwa Polskiego z 1815 r.

Konstytucja Królestwa Polskiego z 1815 r. zawierała normy prawne określające organizację sądownictwa, które umieszczone zostały w tytule V *O sądownictwie*, w artykułach od 138 do 152. Ustanowiona przepisami konstytucji struktura sądów cywilnych zrywała z uregulowaniami wprowadzonymi w okresie istnienia Księstwa Warszawskiego, odwołując się w swojej konstrukcji do tradycji I Rzeczypospolitej. Historyczne nawiązanie było widoczne przede wszystkim w zastosowanym nazewnictwie sądów². Podstawowymi zasadami wyrażonymi w przepisach art. 138–139 ustawy zasadniczej była gwarancja niezależności sądów oraz zasada niezawisłości sędziów. Pierwsza z nich została wyrażona poprzez zastosowanie zwrotu „konstytucyjnie niepodległe”. Wydaje się zasadne założenie, że wprowadzenie tej reguły miało na celu wyartykułowanie samoistności władzy sądowniczej, pozostającej w zgodności z Monteskiuszowską koncepcją trójpodziału władzy. Druga z zasad, wyrażona określeniem „niepodległość sędziego”, stanowiła o niezawisłości sędziego i oznaczała niezależność sędziów w procesie wyrokowania „bez ulegania wpływowi władzy najwyższej i ministerialnej lub jakiemu bądź innemu względowi” i umożliwiała realizację podstawowego zadania stojącego przed sądownictwem, który stanowiło sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Co warto podkreślić, sędzia w wyrokowaniu posiadał niezawisłość tylko w takich granicach, w jakich zostało to określone w konstytucji.

W art. 140–143 konstytucja określała zasady związane z wykonywaniem funkcji sędziego. Sędziowie mieli pochodzić z wyboru – w odniesieniu do niższych instancji, lub być mianowani przez króla – w przypadku instancji wyższych. Nominacja królewska miała mieć charakter dożywotni. Wprowadzony został zakaz usuwania sędziego z urzędu bez prawomocnego orzeczenia sądu skazującego za wykroczenia w związku z urzędowaniem bądź za inne przestępstwo.

W odniesieniu do struktury organizacyjnej sądownictwa konstytucja zapowiadała ustanowienie następujących jednostek organizacyjnych: sądów pokoju, sądów I instancji, trybunałów apelacyjnych, Trybunału Najwyższego oraz Sądu

¹ „Dziennik Praw Królestwa Polskiego” z 1815, t. 1, s. 1–103.

² A. Korobowicz, *Organizacja sądownictwa*, [w:] *Historia państwa i prawa Polski*, t. 3: *Od rozbiórów do uwłaszczenia*, red. J. Bardach i M. Senkowska-Gluck, wyd. PWN, Warszawa 1981, s. 470.

Sejmowego. Sądy pokoju określone zostały jako instancja o charakterze wyłącznie pojednawczym, która miała być dostępna dla wszystkich mieszkańców Królestwa. Wprowadzona miała zostać ogólna zasada obowiązkowego postępowania pojednawczego dla wszystkich spraw cywilnych, za wyjątkiem tych, które nie podlegały pojednaniu. Do właściwości sądów I instancji określonych jako sądy cywilne i policji miały zostać przekazane sprawy, których wartość nie przekraczała 500 złp, sądy te miały być ustanowione w każdej gminie i mieście. Dla spraw, których wartość przekraczała 500 złp, miało być ustanowione w każdym województwie po kilka sądów ziemskich i sądów zjazdowych. Przepisy konstytucji zapowiadały także ustanowienie sądownictwa handlowego sprawowanego przez sądy handlowe. Wyższą instancją miały być trybunały apelacyjne, w liczbie co najmniej dwóch dla całego kraju. Do ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawach cywilnych oraz karnych dla całego Królestwa ustanowiony został Trybunał Najwyższy. Sąd ten miał rozpatrywać wszystkie kategorie spraw, za wyjątkiem zbrodni stanu i przestępstw popełnionych przez wyższych urzędników w zakresie sprawowania ich urzędów, które zostały przekazane pod orzecznictwo Sądu Sejmowego stanowiącego najwyższy sąd narodowy.

3. Praktyka prawna organizacji sądownictwa w Królestwie Polskim w latach 1815–1830

Przedstawiona powyżej struktura sądownictwa nie została urzeczywistniona w praktyce prawnej Królestwa Polskiego. Stan taki był niewątpliwie wypadkową wielu czynników. Warto w tym miejscu przytoczyć stanowisko, którego autorem jest żyjący ówczesnie polski prawnik August Heylman, który słusznie uważa, że:

zaprowadzeniu nowej organizacji sądownictwa konstytucyjnego w Królestwie Polskiem nader wiele uwag i trudności stawało na przeszkodzie: obawiano się nieuchronnego nieporządku, jaki z częstego i całkowitego przewracania ogólnych organizacji istniejących powstaje; powtóre etat dla nowego składu sądownictwa zdawał się być nader kosztownym; wreszcie zasada obieralności sędziów w połowie przez konstytucją przyjęta, przy względzie na historią dawniejszą i na ogrom potrzebnej u nas nauki prawa, nie obiecywała istotnych korzyści³.

Przez cały okres piętnastoletniego obowiązywania konstytucji w Królestwie Polskim ustanowione zostały jedynie przepisy formułujące sądownictwo najwyższe. W pozostałym zakresie sądownictwo cywilne funkcjonowało podług organizacji wprowadzonej w okresie Księstwa Warszawskiego, częściowo dostosowywanej do realiów politycznych i ustawodawstwa, a po części również zasad konstytucyjnych. Faktyczna sytuacja prawna w Królestwie Polskim,

³ A. Heylman, *O sądownictwie w Królestwie Polskim. Wykład historyczny*, Warszawa 1834, s. 30.

w odniesieniu do organizacji sądownictwa, w latach 1815–1831 była odmienna od uregulowań konstytucji i w znacznej mierze nie wykazywała zgodności z tym aktem. W strukturze sądownictwa cywilnego znalazły się następujące sądy: po pierwsze – sądy pokoju, po drugie – trybunały cywilne I instancji, po trzecie – Sąd Apelacyjny, oraz po czwarte – Sąd Najwyższej Instancji. Oczywiście, przedstawiony model sądownictwa swymi korzeniami bazował na wzorcach francuskich, a organizacja sądów opierała się na rozwiązaniach wypracowanych w Księstwie Warszawskim.

3.1. Sądy pokoju

Najniżej w hierarchii sądownictwa w Królestwie Polskim znajdowały się sądy pokoju. W swej organizacji i miejscu w strukturze sądownictwa były oparte w znacznej mierze na rozwiązaniach francuskich, które w pewnym stopniu uzupełniono rozwiązaniami przedrozbirowymi. Można więc powiedzieć, że stanowiły one pochodną rozwiązań staropolskich i nowoczesnych rozwiązań napoleońskich, przewyższając tym samym francuski oryginał. Sądy pokoju określane były w czasach Królestwa Polskiego mianem powiatowych. Było to wynikiem utrzymania podziału administracyjnego państwa na powiaty dla celów sądowych. W każdym z powiatów działał jeden sąd pokoju, za wyjątkiem Warszawy, w której funkcjonowały cztery takie jednostki. Głównym celem działalności sądów pokoju było przyspieszenie, odformalizowanie oraz zmniejszenie kosztów postępowania. Sądy pokoju składały z sędziego pokoju i dwóch podsędków⁴, a ponadto w ich w skład wchodził pisarz, komornicy, inni urzędnicy i oficjaliści, a także nadetatowi urzędnicy w osobach obrońców.

Do zakresu spraw sądów pokoju należały sprawy pojednawcze, sporne i policyjne⁵. Postępowanie przed sądami pokoju nie było zaliczane do zwykłego toku instancji⁶. Sądy pokoju były podzielone na trzy wydziały: pojednawczy, który sprawował sędzia pokoju wraz z pisarzem, sporny (cywilny) oraz policyjny sprawowany przez podsędka z podpisarzem. Jednostki te wyposażone były w kancelarię (wspólną dla wszystkich wydziałów). Pisarze w sądach pokoju zostali wyposażeni w głos doradczy. Rozprawa miała charakter ustny i publiczny, a przy odbywaniu narady sądowej działała zasada tajności⁷.

Do kompetencji sędziów pokoju należało przede wszystkim pojednanie stron w sprawach należących do jurysdykcji trybunału I instancji, a także sprawy

⁴ Struktura taka wywodzi się z rozwiązań francuskich i została po raz pierwszy wprowadzona prawem z 9 ventose an IX (28 II 1801 r.).

⁵ D. Dzierzoyński, *Kodex postępowania cywilnego wyluszczony przez swoje powody i przez przykłady, z rozwiązaniem pod każdym artykułem trudności, a oraz głównych zagadnień, nastroczających się w texcie, jako też z opisaniem znaczenia wszelkich wyrazów prawnych*, Warszawa 1829, s. 1–3.

⁶ W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964, s. 246.

⁷ A. Rosner, *Stare i nowe w organizacji i działalności sądów pokoju w Księstwie Warszawskim*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1994, t. 46, z. 1–2, s. 70–71.

opiekuńcze oraz przewodniczenie radom familijnym. Dodatkowo sędziowie pokoju na podstawie instrukcji z 23 maja 1808 r. w odniesieniu do spraw opiekuńczych o mniejszym znaczeniu otrzymali możliwość zlecenia podsędkom przewodniczenia w radzie familijnej i innych spraw z zakresu opieki. Czynności te podsędkowie wykonywali do czasu uchwalenia Kodeksu cywilnego Królestwa Polskiego w 1825 r., na podstawie którego w sytuacjach, gdy majątek małoletniego nie przewyższał kwoty 10 000 złp lub nie dawał więcej niż 50 złp dochodu rocznego, zwierzchnictwo opiekuńcze miało być sprawowane przez wójtów lub burmistrzów.

Sędziowie pokoju byli nominowani przez króla spośród 3 kandydatów wybieranych przez sejmiki powiatowe, a od kandydatów nie wymagano posiadania kwalifikacji prawniczych. W każdym sądzie zasiadało trzech sędziów, z których każdy pojedynczo sprawował czteromiesięczną kadencję w ciągu roku. Co dwa lata jeden z sędziów pokoju ustępował ze swojego stanowiska, na to miejsce sejmiki powiatowe były zobowiązane do wybrania trzech kandydatów, z których król mianował jednego. Sędziowie pokoju posiadali stopień sędziów apelacyjnych, jednak pełnili swoje funkcje honorowo, nie pobierając za nie wynagrodzenia (w związku z bezpłatnością tego urzędu została wprowadzona kadencyjność w celu ułatwienia osobom sprawującym tę funkcję podejmowania zajęć zarobkowych). Prawo pozwalało na łączenie funkcji sędziego pokoju z urzędem posła lub senatora⁸.

Zgodnie z koncepcją przyjętą w czasach Księstwa Warszawskiego podsędkowie posiadali rozbudowane kompetencje, które w okresie Królestwa Polskiego zostały jeszcze bardziej poszerzone. Do ich zadań w zakresie sądownictwa cywilnego należały sprawy o charakterze spornym. Podsędek, zwany też często sędzią spornym, rozstrzygał przekazane mu przez prawo sprawy jednoosobowo. W szczególności do kompetencji podsędka należały sprawy o roszczenia osobiste i rzeczy ruchome. Wydział sporny sądu pokoju jako sąd pierwszej instancji sądził sprawy powyżej kwoty 80 złp, natomiast w sprawach, których wartość nie przekraczała kwoty 80 złp, był on sądem ostatniej instancji. Podsędkowie zostali także zobowiązani do przeprowadzenia próby ugodowej, poprzedzającej proces w sprawach spornych. Urzędnikom tym stawiano wymóg posiadania wykształcenia prawniczego w postaci ukończenia studiów prawniczych i zdania stosownego egzaminu. Podlegali sędziom pokoju, którzy sprawowali funkcje zwierzchników sądu⁹. Od 1817 r. rozszerzono kompetencje wydziałów spornych. Podsędkowie uzyskali uprawnienie do rozstrzygania spraw, których roszczenia nie przekraczały kwoty 160 złp, oraz spraw sporów posesoryjnych, o szkody polne i z umów najmu¹⁰. Dalsze zmiany w strukturze sądów pokoju były wynikiem uchwalonej w 1818 r. reformy prawa hipotecznego¹¹. Uchwalenie

⁸ A. Heylman, dz. cyt., s. 11–12.

⁹ W. Sobociński, *Historia...*, s. 245.

¹⁰ Tenże, *Zapomniane prawo o organizacji sądownictwa w Królestwie Polskim z 1856 r. (geneza i przygotowanie reformy)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1970, t. 22, z. 1–2, s. 115.

¹¹ W. Wójcikiewicz, *Prawo hipoteczne Królestwa Polskiego*, Warszawa – Wrocław 1967, s. 83.

nowego prawa spowodowało ustanowienie przy sądach pokoju wydziałów hipotecznych powiatowych. W ich skład weszli podsędek, pisarz i podpisarz. Nowe wydziały zajmowały się rozpoznawaniem spraw odnoszących się do aktów hipotecznych. Ponadto ustanowione zostały kancelarie hipoteczne składające się z rejentów powiatowych¹², a funkcje pisarzy hipoteki były przekazane na rzecz etatowych pisarzy sądów pokoju.

3.2. Trybunały cywilne I instancji

Kolejnymi sądami w strukturze sędziowskiej były trybunały cywilne I instancji, których działało w Królestwie początkowo osiem – tj. jeden w każdym województwie, a od 1824 r. dziewięć. Z tego względu po 1815 r. sądy te często określane były mianem wojewódzkich. Struktura tych sądów, przyjęta jeszcze w okresie Księstwa Warszawskiego, w zasadzie nie odbiegała od wzorców francuskich. Trybunały I instancji stanowiły pierwszy stopień sądownictwa cywilnego.

Organizacja trybunałów cywilnych I instancji została określona jeszcze w czasach Księstwa Warszawskiego w dziale IV organizacji sądownictwa z 1808 r. Trybunały składały się z prezesa, sędziów i asesorów. Dodatkowo w skład sądu wchodził pisarz, podpisarz, pisarz kancelarii hipotecznej, rejenci, patroni, sekretarz, archiwisci i komornicy. Ponadto przy każdym trybunale zostali ustanowieni prokurator i podprokurator królewski. Sędziowie i asesorowie byli mianowani dożywotnio. Prezes był wybierany na trzyletnią kadencję przez króla z grona sędziów trybunału, stanowisko prezesa jedna osoba mogła piastować kilkakrotnie. Prezes sądu był z mocy prawa przewodniczącym składu orzekającego w jednym z wydziałów, natomiast drugiemu wydziałowi przewodniczył najstarszy wiekiem sędzia. Rozpoznawanie spraw w poszczególnych wydziałach następowało kolegialnie przez trzyosobowy komplet sędziowski.

Organizacyjnie trybunały były podzielone na wydziały. Do wydziału pierwszego należały sprawy związane z hipoteką oraz sprawy opiekuńcze (przed ich przydzieleniem radom familijnym), w kompetencji drugiego wydziału pozostawały pozostałe sprawy bieżące. Istniała możliwość ustanowienia nadzwyczajnego trzeciego wydziału w celu przyśpieszenia pracy sądu. Od 1818 r. utworzono przy trybunałach wydziały hipoteczne oraz ustanowiono rejentów kancelarii ziemiańskiej i pisarzy kartoteki hipotecznej.

Zgodnie z właściwością terytorialną w każdym województwie Królestwa działał funkcjonował jeden trybunał I instancji. Siedziby trybunałów znajdowały się w następujących miastach: Łomży, Kaliszu, Lublinie, Warszawie, Płocku, Kielcach, Siedlcach i Radomiu¹³. 1 stycznia 1824 r. w województwie augustow-

¹² Rejenci byli uznawani za urzędników publicznych, którzy swoje funkcje pełnili dożywotnio.

¹³ Siedzibami trybunałów cywilnych I instancji były miasta wojewódzkie. Podział administracyjny Królestwa Polskiego został wprowadzony dekretem namiestnika Królestwa Polskiego gen. Józefa Zajączka z dnia 16 stycznia 1816 r., zob. „Dziennik Praw Królestwa Polskiego”, nr 2, t. 1, Warszawa 1816, s. 115–120.

skim został utworzony drugi trybunał cywilny I instancji z siedzibą w Suwałkach. W zakresie właściwości rzeczowej do kompetencji trybunałów należały wszelkie sprawy niezastrzeżone przez prawo na rzecz innych sądów, a także sprawy handlowe (za wyjątkiem województwa mazowieckiego), które znalazły się w ich kompetencji ze względu na likwidację trybunałów handlowych¹⁴. Trybunały były również instancją odwoławczą od orzeczeń wydanych w pierwszej instancji przez wydziały sporne sądów pokoju. Trybunał I instancji wydawał ostateczne wyroki w sprawach do kwoty 1600 złp oraz jeśli nieruchomość przynosiła dochód do 80 złp rocznie. W pozostałych sprawach, w których wartość sporu przekraczała 1600 złp oraz w sprawach niemajątkowych będących we właściwości trybunału, od jego orzeczeń przysługiwała apelacja do wyższej instancji (sądu apelacyjnego)¹⁵.

3.3. Trybunał Handlowy

W systemie sądownictwa cywilnego na tym samym poziomie co trybunały I instancji znajdowało się sądownictwo handlowe¹⁶. W odróżnieniu do rozwiązań prawnych obowiązujących w okresie Księstwa Warszawskiego liczba sądów handlowych uległa redukcji¹⁷. W okresie konstytucyjnym Królestwa Polskiego funkcjonował tylko jeden tego typu sąd. Był to Trybunał Handlowy dla Województwa Mazowieckiego z siedzibą w Warszawie. Organizacja sądownictwa handlowego wynikała z przepisów Kodeksu handlowego Napoleona. Do kompetencji tego sądu należały wszelkie spory dotyczące zobowiązań i transakcji między osobami trudniącymi się handlem, negocjantami (hurtownikami), bankierami i kupcami. Właściwość rzeczowa obejmowała także sprawy dotyczące handlu w odniesieniu do wszelkich osób związanych z tą materią. Trybunał Handlowy jako sąd pierwszej instancji sądził sprawy, których wartość przedmiotu sporu przekraczała kwotę 1600 złp, natomiast w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu nie przekraczała kwoty 1600 złp, był on sądem ostatniej instancji. W skład sądu handlowego wchodził prezes, jego zastępca, sędziowie, zastępcy sędziów oraz pisarz i archiwista.

3.4. Sąd Apelacyjny

Kolejną instancją w organizacji sądownictwa cywilnego w Królestwie Polskim był Sąd Apelacyjny, którego siedziba znajdowała się w Warszawie. Są-

¹⁴ A. Heylman, dz. cyt., s. 83.

¹⁵ A. Korobowicz, *Reforma ustroju sądownictwa w Królestwie Polskim po 1863 r. Przygotowane i treść*, Lublin 1976, s. 12–13.

¹⁶ *Obraz polityczny i statystyczny Królestwa Polskiego jaki był w roku 1830 przed dniem 29 listopada*, Warszawa 1830, s. 82.

¹⁷ W okresie Księstwa Warszawskiego siedzibami sądów handlowych były tzw. miasta handlowe. Działały one w następujących miastach: Warszawie, Poznaniu, Lesznie, Kaliszu, Płocku, Bydgoszczy, Toruniu oraz w Krakowie i Lublinie.

downictwo apelacyjne, podobnie jak pozostałe instancje, zostało zorganizowane poprzez przyjęcie rozwiązań francuskich z pewnymi modyfikacyjnymi wynikającymi przede wszystkim ze specyfiki państwowości polskiej. W skład Sądu Apelacyjnego wchodził pierwszy prezes oraz sędziowie. Ponadto zgodnie z organizacją przy Sądzie Apelacyjnym zostali ustanowieni prokurator generalny i prokuratorzy zastępcy. Sąd posiadał kancelarię, pisarza oraz podpisarzy, pisarza aktowego Królestwa, sekretarzy, archiwistów i komorników.

Sąd Apelacyjny był podzielony na cztery wydziały. W pierwszym wydziale zasiadał prezes sądu, a w przypadku jego nieobecności sędzia z najdłuższym stażem, a w wydziałach II, III i IV pozostali sędziowie. Podział sądu na wydziały został zaprowadzony w taki sposób, aby każdy z wydziałów obsługiwał po dwa województwa. Audienze sądu apelacyjnego w sprawach cywilnych odbywały się od wtorku do piątku w godzinach od 10 do 14. Sąd apelacyjny rozpatrywał sprawy w kompletach pięcioosobowych. Funkcjonował tylko jako sąd II instancji – rozpoznając apelacje od orzeczeń wydanych przez trybunały cywilne I instancji. Orzeczenia Sądu Apelacyjnego były ostateczne¹⁸.

Wewnętrzna organizacja Sądu Apelacyjnego oparta była na francuskiej ustawie z dnia 30 marca 1808 r.¹⁹ Różniła się ona jednak w pewnym stopniu od francuskiego pierwowzoru²⁰. Warto podkreślić, że komisja rządowa sprawiedliwości Królestwa Polskiego nakazała wszelkie wątpliwości odnoszące się do działalności sądu apelacyjnego rozstrzygać zgodnie z postanowieniami wspomnianej powyżej ustawy francuskiej.

3.5. Sądownictwo najwyższe

Największe zmiany w organizacji sądownictwa cywilnego zaszły w odniesieniu do jego najwyższej instancji. Wynikało to przede wszystkim z przemian politycznych, jakie miały miejsce w Księstwie Warszawskim, poczynając od 1813 r., kiedy – ze względu na opuszczenie terytorium państwa przez Radę Stanu – Sąd Kasacyjny przerwał swoją działalność. Sytuacja taka doprowadziła do wstrzymania pełnego toku instancji w sprawach cywilnych. Zmieniło się to dopiero w 1815 r., kiedy 21 września zostało wydane postanowienie Rządu Tymczasowego Królestwa Polskiego normujące organizację sądownictwa najwyższego²¹.

¹⁸ W. Sobociński, *Historia...*, s. 247.

¹⁹ *Reglement pour la police et la discipline des cours et tribunaux*. Ustawa ta została przełożona na język polski w 1810 r. i opatrzona tytułem: *Urządzenie policji i porządku w sądach apelacyjnych i trybunalach*.

²⁰ W organizacji wewnętrznej tego sądu widoczne są jednak wpływy francuskie, albowiem sąd apelacyjny oparł swoją organizację wewnętrzną na przepisach francuskiego kodeksu postępowania sądowego cywilnego

²¹ *Zbiór przepisów administracyjnych Królestwa Polskiego Wydział Sprawiedliwości*, cz. 2 A: *Organizacja sądownictwa cywilnego*, t. 8: *Przepisy dotyczące organizacji sądownictwa cywilnego*, Warszawa 1867, s. 265–288.

Akt ten stanowił podstawę do tymczasowego²² ustanowienia i określenia zasad działalności Sądu Najwyższej Instancji. Sąd Najwyższej Instancji otrzymał kompetencje do ostatecznego, merytorycznego rozstrzygnięcia spraw cywilnych w trybie kasacyjnym. Sąd ten składał się z wojewodów i kasztelanów zasiadających w Senacie Królestwa Polskiego, sędziów, pisarzy, mecenasów i archiwisty. Orzeczenia były podejmowane zwykłą większością głosów w składzie siedmioosobowym, przy czym przynajmniej czterech członków składu miało być senatorami²³. W 1826 r. w celu usprawnienia i przyspieszenia sądownictwa kasacyjnego w strukturze Sądu Najwyższej Instancji wprowadzono wyodrębnienie organizacyjne na dwa wydziały²⁴.

Przyczyną uzasadniającą złożenie skargi kasacyjnej było naruszenie przepisów prawa materialnego albo procesowego. Do przyczyn uzasadniających odwołanie się do sądu zaliczano: 1) wyraźną obrazę prawa cywilnego; 2) naruszenie istotnych form postępowania sądowego; 3) przekroczenie oraz ograniczenie władzy przez sąd (przejawiało się to w zasądzeniu ponad żądanie strony, lub rzeczy przez stronę niezadanych); 4) wydanie wyroku w pierwszej instancji, w przypadku gdy sąd upoważniony był do wydania orzeczenia ostatecznego; 5) wydanie wyroku przez sąd niewłaściwy w danej sprawie; 6) wydanie dwóch sprzecznych wyroków ostatecznych na podstawie tych samych dowodów między tymi samymi stronami przez różne sądy.

W przedmiocie złożenia skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższej Instancji obowiązywała sformalizowana procedura, która została określona w dekreście z dnia 3 kwietnia 1810 r.²⁵, uzupełniona przez przepisy wynikające z Organizacji Sądu Najwyższej Instancji z 21 września 1815 r. i Urządzenia wewnętrznego Najwyższej Sądowej Instancji z 19 października 1815 r.²⁶ uzupełnionego dekretami z 21 grudnia 1815 r.²⁷ i 13 stycznia 1818 r.²⁸ oraz postanowieniami dekretu z dnia 6/18 listopada 1826 r.²⁹

Skarga składana była na ręce pisarza sądu kasacyjnego; wprowadzono wobec niej wymóg podpisu przez mecenasa – mianowanego przez króla obrońcy ustanowionego przy sądzie kasacyjnym. Tylko mecenasowie zostali upoważnieni przez prawo do sporządzania i podpisywania skarg kasacyjnych. Po przyjęciu skarga była przedkładana przez pisarza na ręce prezesa sądu kasacyjnego w celu

²² Pomimo tego, że wprowadzony model sądownictwa najwyższego miał charakter prowizoryczny, to jednak wprowadzone tymczasowo rozwiązania obowiązywały w Królestwie Polskim w latach 1815–1831.

²³ A. Korobowicz, dz. cyt., s. 17.

²⁴ Podstawą ustanowienia dwóch wydziałów w Sądzie Najwyższej Instancji był dekret Mikołaja I z dnia 6/18 listopada 1826 r. – „Dziennik Praw Królestwa Polskiego”, nr 42, t. 11, s. 380–395.

²⁵ „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego”, t. 2, s. 151–185.

²⁶ *Zbiór przepisów administracyjnych...*, s. 289–312.

²⁷ Tamże, s. 313–316.

²⁸ Tamże, s. 317–322.

²⁹ „Dziennik Praw Królestwa Polskiego”, nr 42, t. 11, s. 380–395.

wyznaczenia referenta. Kolejno sędzia referent badał, czy skarga opiera się na podstawach kasacyjnych, i sporządzał w tej kwestii stosowny raport. Następnie skarga była przedstawiana sądowi kasacyjnemu w pełnym składzie, do którego kompetencji należało podjęcie decyzji o przyjęciu lub odrzuceniu skargi; podjęcie decyzji odbywało się z wyłączeniem jawności. Wyroki w tej kwestii były odczytywane publicznie. Sąd rozpoznawał skargę na posiedzeniu publicznym, podczas którego sędzia referent pokrótce przedstawiał stan sprawy, nie wyrażając jednak własnych opinii, a mecenas odczytywali swoje stanowiska. Rozpoznawanie skargi było jawne, a obrońcy stron w przypadku stwierdzonych niezgodności ze stanem faktycznym mogli złożyć pisemne noty dotyczące faktów przedstawionych przez referenta. Sąd kasacyjny mógł odrzucić skargę – takie rozstrzygnięcie kończyło tok instancji i było ostateczne. Mógł również uchylić zaskarżony wyrok sądu niższej instancji i rozstrzygnąć sprawę co do meritum, takie rozstrzygnięcie również posiadało walor ostateczności. Uprawnienie Sądu Najwyższej Instancji do decydowania merytorycznego nakładało na mecenasów stron obowiązki czynienia wniosków co do meritum spornej kwestii³⁰.

Przedstawiona powyżej struktura sądownictwa najwyższego spowodowała zwiększenie ilości przedmiotowych instancji sądowych, jak również zmodyfikowała istniejący w Polsce model sądownictwa cywilnego. Warto w tym miejscu przytoczyć stwierdzenie Artura Korobowicza, który trafnie zwraca uwagę, że „podważona została zasada wykształconego w Księstwie ustroju sądowego, według której każda sprawa przechodziła najwyżej przez dwie merytoryczne instancje sądowe”³¹. W okresie bowiem Księstwa Warszawskiego Sąd Kasacyjny nie był umiejscowiony w toku instancyjnym, a jego podstawową funkcją było zapewnienie jednolitości orzecznictwa. Natomiast rozwiązania przyjęte w Królestwie Polskim diametralnie zmieniły charakter środka odwoławczego, powodując jego transformację z kasacji na rewizję³².

4. Podsumowanie

Konkludując rozważania na temat organizacji sądownictwa cywilnego w Królestwie Polskim okresu konstytucyjnego, można dojść do wniosku, że zmiany w strukturze sądownictwa były raczej powierzchowne, przy zachowaniu ogólnych ramy przyjętych w okresie Księstwa Warszawskiego. W Królestwie przeprowadzono liczne reformy cząstkowe, które odnosiły się tylko do poszcze-

³⁰ Por. J.J. Litauer, *Sąd kasacyjny Księstwa Warszawskiego*, „Themis Polska” 1915, ser. II, s. 198–200.

³¹ A. Korobowicz, dz. cyt., s. 470.

³² W. Sobociński, *Zapomniane prawo o organizacji sądownictwa w Królestwie Polskim z 1856 r. (geneza i przygotowanie reformy)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1970, t. 22, z. 1–2, s. 116–117.

gólnych fragmentów struktury sądownictwa. Największe zmiany zostały wprowadzone w odniesieniu do sądownictwa najwyższego. Rozwiązania i konstrukcje prawne omawianego zagadnienia były w dalszym ciągu oparte na francuskiej myśli prawnej, i z powodzeniem funkcjonowały na ziemiach polskich aż do lat 70. XIX w. Wprowadzone po 1815 r. zmiany miały charakter zdecydowanie fragmentaryczny i dotyczyły przede wszystkim modyfikacji kompetencji, składowych czy liczby sądów.

Bibliografia

Literatura

- Dzierożyński D., *Kodex postępowania cywilnego wyluszczony przez swoje powody i przez przykłady, z rozwiązaniem pod każdym artykułem trudności, a oraz głównych zagadnień, nastroczających się w texcie, jako też z opisaniem znaczenia wszelkich wyrazów prawnych*, Warszawa 1829.
- Heylman A., *O sądownictwie w Królestwie Polskim. Wykład historyczny*, Warszawa 1834.
- Historia państwa i prawa Polski*, t. 3: *Od rozbiorów do uwłaszczenia*, red. J. Bardach i M. Senkowska-Gluck, Warszawa 1981.
- Korobowicz A., *Reforma ustroju sądownictwa w Królestwie Polskim po 1863 r. Przygotowane i treść*, Lublin 1976.
- Obraz polityczny i statystyczny Królestwa Polskiego iaki był w roku 1830 przed dniem 29 listopada*, Warszawa 1830.
- Rosner A., *Stare i nowe w organizacji i działalności sądów pokoju w Księstwie Warszawskim*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1994, t. 46, z. 1–2.
- Sobociński W., *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1964.
- Sobociński W., *Zapomniane prawo o organizacji sądownictwa w Królestwie Polskim z 1856 r. (geneza i przygotowanie reformy)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1970, t. 22, z. 1–2.
- Wójcikiewicz W., *Prawo hipoteczne Królestwa Polskiego*, Warszawa – Wrocław 1967.

Źródła drukowane

- „Dziennik Praw Księstwa Warszawskiego”, t. 2.
- „Dziennik Praw Królestwa Polskiego”, nr 1, t. 1.
- „Dziennik Praw Królestwa Polskiego”, nr 2, t. 1.
- „Dziennik Praw Królestwa Polskiego”, nr 42, t. 11.
- Zbiór przepisów administracyjnych Królestwa Polskiego Wydział Sprawiedliwości*, cz. 2 A: *Organizacja sądownictwa cywilnego*, t. 8: *Przepisy dotyczące organizacji sądownictwa cywilnego*, Warszawa 1867.

Organizational structure of civil courts between 1815 and 1831 in the constitutional period of the Kingdom of Poland

Summary

The aim of this paper is to present the organizational structure of civil courts between 1815 and 1831 in the so-called constitutional period of the Kingdom of Poland. It became unofficially known as the Congress Poland. The organization of courts, which was introduced in the Constitution of the Kingdom of Poland in 1815, was never fully implemented during the presented period, thus, considerations are focused on presenting each type of civil court separately. Some courts had their origin in Napoleonic law, for instance the courts of peace (sądy pokoju), First Instance Tribunals for civil law matters (trybunały cywilne I-ej instancji), Commercial Tribunal (trybunał handlowy), Court of Appeal (sąd apelacyjny). The court of highest instance (Sąd Najwyższej Instancji) was established in 1815 as a new entity. Information in this paper is presented in chronological order, including only the most important law changes that were introduced in each levels of civil judiciary system in reference to legal solutions that were in force in the Duchy of Warsaw.

Keywords: Civil judiciary, Kingdom of Poland in 1815–1831, organizational structure of courts, the courts of peace, First Instance Tribunals for civil law matters, court of appeal, court of highest instance.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2016.01.07>

Jerzy ROTKO
Instytut Nauk Prawnych
Polska Akademia Nauk

Wybrane zagadnienia metodologiczne badania orzecznictwa sądowego w sprawach z zakresu ochrony środowiska

Streszczenie

Przedmiotem rozważań są wybrane zagadnienia metodologiczne badania orzecznictwa sądowego w sprawach z zakresu ochrony środowiska. Prezentowane tezy nawiązują do badań prowadzonych w ramach projektu badawczego „Ochrona środowiska w działalności trybunałów i sądów”, sfinansowanego przez Narodowe Centrum Nauki z siedzibą w Krakowie w ramach umowy nr 2012/07/B/HS5/03962. Trudności w prowadzeniu badań orzecznictwa dotyczą obfitości materiału źródłowego (orzecznictwo sądowoadministracyjne), ale też trudności z jego pozyskaniem (orzecznictwo sądów powszechnych). Czynnikiem ujednociającym badania stają się wyjściowe pytania badawcze.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, prawo ochrony środowiska, wymiar sprawiedliwości, orzecznictwo sądowe, Trybunał Konstytucyjny, trybunały i sądy, precedens.

Wprowadzenie

Zagadnienia prawne ochrony środowiska są od dłuższego już czasu przedmiotem wielu badań i studiów, adekwatnie do rangi ustrojowej tej problematyki. Ochrona środowiska jest w myśl art. 74 ust. 2 Konstytucji RP obowiązkiem wszystkich władz publicznych, a zasada zrównoważonego rozwoju uznana została w art. 5 Konstytucji za jedną z naczelných zasad ustrojowych. Zarówno władza ustawodawcza, jak i wykonawcza i sędziowska uczestniczą w realizacji tej powinności, działając w formach im właściwych. Ich analiza jest przedmiotem zainteresowania nauki prawa, która skupia się przede wszystkim na tworze-

niu prawa ochrony środowiska i jego administracyjnym stosowaniu. Jest to zrozumiałe, gdy uwzględni się, że ochrona środowiska jest jednym z „wielkich zadań administracyjnych naszych czasów”¹, a wobec tego podstawowe znaczenie dla jej urzeczywistnienia mieć będą działania władzy wykonawczej, w szczególności administracji publicznej.

Problematyka wymierzania sprawiedliwości w sprawach z zakresu ochrony środowiska także jest w polskiej nauce prawa dostrzegana, choć badanie jej nie miało dotychczas rozległego charakteru i ograniczało się zwykle do analizy poszczególnych wyroków lub ich grup tematycznych w formie opracowań glosatorskich. Powstało w zasadzie tylko jedno opracowanie monograficzne Wojciecha Radeckiego, zatytułowane *Ochrona środowiska w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, które ukazało się w 1995 r. Próbą przełamania tego stanu rzeczy stały się zakończone już prace, prowadzone w ramach projektu badawczego „Ochrona środowiska w działalności trybunałów i sądów”, którego byłem kierownikiem, sfinansowanego przez Narodowe Centrum Nauki z siedzibą w Krakowie w ramach umowy nr 2012/07/B/HS5/03962². Dalsze uwagi uwzględniają ustalenia poczynione w trakcie tych badań, których efekty, ujęte w formę monografii, przygotowywane są do publikacji w wydawnictwie Difin.

1. Pojęcie i struktura władzy sądowniczej w RP

Badając całe orzecznictwo, należałoby uwzględnić w konsekwencji wszystkie „trybunały i sądy”, które współtworzą konstytucyjny ustrój Rzeczypospolitej Polskiej, oparty na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej (art. 10). Władze te uosabiają trzy główne funkcje państwa i każda z nich posiada wyodrębnione organy, wyposażone w odrębne kompetencje³. Władza sądownicza jest, stosownie do art. 173 Konstytucji RP, „władzą odrębną i niezależną od innych władz”⁴. Rzecz w tym, że trybunały i sądy nie tworzą jednorodnej grupy organów, albowiem powierzone im przez Konstytucję RP zadania zostały wyrażone odmiennie.

Zwraca przede wszystkim uwagę, że sprawowanie wymiaru sprawiedliwości powiązane zostało tylko z sądami wymienionymi w zamkniętym katalogu art. 175 ust. 1. Należą do nich: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administra-

¹ Zob. E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 142.

² W skład zespołu badawczego weszli także: M. Baran, B. Draniewicz, A. Habuda, B. Iwańska, J. Jerzmański i W. Radecki.

³ Zob. *Konstytucje Rzeczypospolitej. Komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 34.

⁴ Na marginesie zwrócić należy uwagę na niekonsekwencję w pisowni: w art. 10 ust. 2 „trybunały” pisane są małą literą, natomiast w art. 173 i 174 wielką.

cyjne oraz sądy wojskowe. Zatem tylko one należą do systemu organów powołanych do orzekania w sprawach indywidualnych oraz „sprawowania wymiaru sprawiedliwości”, natomiast Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu pozostają poza nim, tworząc odrębny segment władzy sądowniczej⁵.

Ta segmentyzacja władzy sądowniczej pozostaje źródłem pewnego dyskomfortu, który może komplikować prowadzenie badań. Przyjąć więc można, że trybunały powinny być traktowane odrębnie, jako że nie sprawują wymiaru sprawiedliwości w ścisłym rozumieniu. Z drugiej strony zauważyć jednak należy, że obywatele nie są wcale pozbawieni dostępu do Trybunału Konstytucyjnego. Za sprawą skargi konstytucyjnej (art. 79 ust. 1 Konstytucji RP) otwiera się bowiem dla każdego możliwość ochrony wolności lub praw konstytucyjnych, naruszonych wskutek orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, opartego na niekonstytucyjnym przepisie rangi ustawowej lub innym akcie normatywnym. W praktyce z ochroną środowiska najczęściej powiązane są skargi konstytucyjne dotyczące administracyjnych kar pieniężnych. Fakt, że w ujęciu doktrynalnym nie jest to związane z czynieniem sprawiedliwości w znaczeniu przedmiotowym, nie ma zatem większego znaczenia praktycznego. Równie istotne w kontekście ochrony środowiska (a praktycznie, być może, nawet istotniejsze) okazują się orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, których przedmiotem jest badanie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych i umów międzynarodowych, uruchamiane jednak w innym trybie niż poprzez skargę konstytucyjną.

Problemy z segmentyzacją wymiaru sprawiedliwości sięgają jednak głębiej, jako że nawet w obrębie sądów sprawujących konstytucyjny „wymiar sprawiedliwości”, to jest sądów w rozumieniu art. 175 ust. 1, posługiwanie się tym pojęciem napotyka na trudności. Chodzi zwłaszcza o wątpliwość, czy sądy administracyjne wymierzają sprawiedliwość. Odpowiedź zależy od tego, czy posługiwać się będziemy podmiotowym, czy przedmiotowym rozumieniem tego pojęcia.

Zdaniem J. Zimmermanna aspekt podmiotowy unormowania art. 175 Konstytucji RP jest „jasny i czytelny i sprowadza się do stwierdzenia, że skoro organem wymiaru sprawiedliwości został nazwany sąd, to jego działanie jest *wymiarom sprawiedliwości*”. Natomiast w aspekcie przedmiotowym zauważa on, że ocena będzie zupełnie inna, jeśli posłużymy się doktrynalnym pojęciem „wymiaru sprawiedliwości”. Oznacza ono bowiem działalność polegającą na rozwiązywaniu sytuacji spornych, powstających na gruncie obowiązujących norm prawnych przez podmiot niezaangażowany w spór, rozstrzygający te sytuacje z wykorzystaniem przymusu państwowego⁶. Jego zdaniem, sądy administracyj-

⁵ Zob. R. Hauser, K. Celińska-Grzegorzczak, *Sądy administracyjne a system sądownictwa powszechnego*, [w:] *Sądowa kontrola administracji*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, t. 10, Warszawa 2014, s. 100 – i tam cyt. literatura.

⁶ J. Zimmermann odsyła w tym miejscu do poglądu J. Nalezińskiego [w:] *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2002, s. 330. Podobne uwagi formułuje S. Sagan, odnosząc się do przedmiotowej definicji wymiaru sprawiedliwości. Zob. S. Sagan, *Prawo konstytucyjne*,

ne sporów takich nie rozwiązują. Co więcej, z art. 1 par. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych wynika, że sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a jeśli tak, to nasuwa się kolejne pytanie, czy kontrola taka może być w ogóle zaliczona do działań będących „wymiaru sprawiedliwości”. Cytowany autor udziela na nie odpowiedzi przeczącej i stwierdza, że obie przedstawione okoliczności (tj. brak sporu w znaczeniu dosłownym oraz sprawowanie kontroli nad administracją) stanowią przeszkodę do zaliczenia tego rodzaju działań sądu administracyjnego do wymiaru sprawiedliwości w sensie przedmiotowym⁷.

Brak w doktrynie jednolitej definicji pojęcia „wymiaru sprawiedliwości” konstatuje Trybunał Konstytucyjny. W orzeczeniu z dnia 13 marca 1996 r.⁸ przywołuje najczęściej formułowany pogląd, w myśl którego

wymiar sprawiedliwości stanowi jedną z zasadniczych funkcji każdego państwa i polega na konkretyzowaniu i urzeczywistnianiu ustanowionych, względnie uznanych, przez państwo ustaw i norm prawnych w poszczególnych przypadkach, drogą specjalnych postępowań organów państwowych do tych czynności powołanych (J. Jodłowski, W. Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Część ogólna*, Warszawa 1958, s. 5; por. F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa – Poznań 1980, s. 328). Główną funkcją wymiaru sprawiedliwości jest zatem stosowanie prawa, a o jego cechach decyduje przyjęty w danym państwie model sądowego stosowania prawa.

Zauważyć należy, że działalność sądów administracyjnych nie ogranicza się jednak do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej w sprawach indywidualnych (mniejsze znaczenie ma tu rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość), a więc sytuacji, gdy kluczowym kryterium kontroli jest zgodność z prawem działań lub zaniechań organów⁹. Praktyka stosowania prawa ochrony środowiska ujawnia również problemy o charakterze bardziej generalnym, które wymagają rozwiązania w innych formach i trybach niż te służące rozstrzygnięciu sprawy indywidualnej. W takich przypadkach mogą być podejmowane przez NSA uchwały o charakterze abstrakcyjnym, mające na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (art. 15 par. 1 pkt 2 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi). NSA może jednak podejmować również takie uchwały, które zawierają rozstrzygnięcie zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie administracyjnej (art. 15 par. 1 pkt 3 ustawy).

Warszawa 2003, s. 192. Podnosi jednak, że uzupełnienie definicji wymiaru sprawiedliwości o konflikty ze stosunków administracyjno-prawnych pozwala sformułować szersze rozumienie tego pojęcia, przyjmujące postać tzw. wymiaru sprawiedliwości *sensu largo*.

⁷ Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 367 i n.

⁸ Sygn. akt K. 11/95.

⁹ Zob. J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 14.

Zakres problemów wymagających oceny w ramach badań poświęconych szeroko rozumianemu orzecznictwu jest więc spory i niejednoznaczny. Przyjąć można, że tym, co materialnie spaja całą działalność orzeczniczą trybunałów i sądów, jest przede wszystkim idea sprawiedliwości i wobec tego nie można w trakcie badań abstrahować od jej praktycznego urzeczywistnienia. To ten wątek praktyczny wydaje się zresztą kluczowy dla społecznej oceny roli władzy sądowniczej w państwie, rzutując na ocenę całego systemu władzy publicznej oraz na identyfikowanie się obywateli z państwem. Z tego powodu, badając orzecznictwo związane z ochroną środowiska, należy uwzględnić aspekt stosowanych technik wykładni i rozumowań prawniczych, gdyż to od nich w znacznej mierze zależy treść używanego rozstrzygnięcia, a w szerszej perspektywie odpowiedź na pytanie, czy polski sąd jest „sądem prawa” (to jest rozumianym jako sąd sprawiedliwy i bezstronny), czy „sądem przepisu prawa” (rozumianym jako sąd, który zapewnia przewagę „bezdusznym” paragrafom nad wrażliwością na ludzką krzywdę).

2. Wstępna charakterystyka orzecznictwa z zakresu ochrony środowiska

Badając orzecznictwo sądowe w sprawach z zakresu ochrony środowiska, należy mieć świadomość jego szczególnej obfitości. Największy walor poznawczy miałyby podjęcie próby systematycznej analizy wszystkich orzeczeń związanych z ochroną środowiska, ale zamiar taki wydaje się mało realny, choć w ostateczności zależy od sił zespołu badawczego i czasu, jakim dysponuje. Z uwagi na te ograniczenia trzeba się oprzeć się na orzeczeniach już w jakimś stopniu wyselekcjonowanych. Dawniej kluczowe znaczenie miał fakt ich opublikowania w oficjalnym zbiorze orzeczeń, natomiast obecnie, zwłaszcza jeśli chodzi o orzecznictwo sądów administracyjnych, w znacznej mierze traci to na znaczeniu z uwagi na powszechny dostęp do centralnej bazy orzeczeń sądów administracyjnych poprzez sieci teleinformatyczne. Istnieją ponadto autorskie bazy danych, prowadzone przez wydawnictwa prawnicze (zawierające równocześnie kluczowe tezy), także periodyki regularnie publikujące wyroki opatrzone glosami oraz studia i opracowania monograficzne, podejmujące przekrojowe analizy orzecznictwa. Poleganie na tak wyselekcjonowanych źródłach jest niewątpliwie wygodne i ułatwia prowadzenie badań. Z drugiej strony może to ograniczać kreatywność (zwłaszcza, gdy różni autorzy polegają na tych samych źródłach), wobec czego lepszym rozwiązaniem wydaje się podjęcie własnych studiów źródłowych, opartych na (w jakiejś mierze zapewne subiektywnym) połączeniu różnych dostępnych wariantów selekcji orzeczeń.

Drugą przyczyną ograniczenia zakresu źródeł orzecznictwa okazują się trudności w dotarciu do orzeczeń sądów powszechnych w sprawach karnych i cywilnych. Problematyka cywilnoprawna występuje w poszczególnych zakresach

prawa ochrony środowiska z różnym nasileniem, a niekiedy w ogóle się nie pojawia. Z kolei przepisy karnoprawne są, co prawda, obecne we wszystkich zakresach ustawodawstwa gałęziowego, ale orzecznictwo na nich oparte jest nieliczne i trudno dostępne.

Odrębnym problemem jest rozstrzygnięcie kwestii, czy przedmiotem badań powinna zostać objęta także działalność Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Pierwszy z nich jest instytucją Unii Europejskiej, zapewniającą poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów¹⁰. Jego działalność wywiera niewątpliwy wpływ na ochronę środowiska, przede wszystkim poprzez wykładnię prawa wtórnego, określającego reguły korzystania z jego zasobów oraz ich ochrony. Działalność drugiego z wymienionych Trybunałów wiąże się z regulacjami Rady Europy, dotyczącymi praw człowieka, tworzącymi regionalne prawo międzynarodowe¹¹. W nich także znajdują odbicie problemy ochrony środowiska, choć w mniejszym zakresie. Tak więc orzecznictwo przez te Trybunały wytworzone również warto jest uwzględnić¹².

Konstatując ogrom materiału badawczego oraz potrzebę selekcji orzeczeń, trudno jest wszakże wypracować jej kryteria, które zadowolą wszystkich. Wiąże się to już choćby ze zróżnicowaną szczegółowością formułowanych tematów badawczych. Niektóre z nich, jak dla przykładu problematyka opłat i podatków, czy też administracyjnych kar pieniężnych w ochronie środowiska, jest zakresowo zwarta i dookreślona, a nawet homogeniczna, przyczyniając się za sprawą powtarzalności stanów faktycznych (choćby mimowolnie) do wykreowania relatywnie prostych do zdefiniowania problemów teoretycznych, ponadto w większości już zidentyfikowanych w nauce prawa ochrony środowiska. Taki stan rzeczy niewątpliwie ułatwia poszukiwanie relewantnych orzeczeń. Z kolei takie kwestie, jak inwestycje czy emisje i odpady, ujęte w zasadzie tylko hasłowo, wykazują nieporównywalnie większą złożoność tematyczną, a ta implikuje trudną do przewidzenia różnorodność pojawiających się problemów prawnych, do tego nie zawsze jeszcze rozpoznanych w nauce. W takim przypadku selekcja materiału jest zatem znacznie trudniejsza i dlatego należy dopuścić kreatywną rolę przypadku na etapie ustalania źródeł. Pamiętać jednak trzeba o konsekwencjach płynących z takiego założenia i podpisać się pod słowami W. Radeckiego, że „dobór orzeczeń jest prawem autora, ale i jego ryzykiem”¹³.

¹⁰ Zob. M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2011, s. 27.

¹¹ Zob. L. Leszczyński, *Prawa człowieka i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w wykładni prawa administracyjnego*, [w:] L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykłady w prawie administracyjnym, System Prawa Administracyjnego*, t. 4, Warszawa 2012, s. 384 i nn.

¹² W ramach badań objętych wskazaną na wstępie umową z NCN zrezygnowano jednak z analizy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

¹³ Zob. W. Radecki, *Ochrona środowiska w orzecznictwie Sądu najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1995, s. 13.

3. Pytania badawcze

Aby zapewnić porównywalność wniosków formułowanych przez poszczególnych autorów, niezbędną dla ustalenia końcowych konkluzji, użytecznym rozwiązaniem wydaje się sformułowanie katalogu pytań badawczych, wspólnych dla wszystkich zagadnień objętych badaniami. Przyjąć należy, że czynnikiem unifikującym badania nie jest (z konieczności) kompletność zakresu przedmiotowego orzecznictwa w sprawach ochrony środowiska (praktycznie niemożliwa do osiągnięcia), lecz spójność celów, motywów i kryteriów badań. W zakresie badań prowadzonych w ramach umowy nr 2012/07/B/HS5/03962 wyrażono je w formie pytań ujętych w trzy grupy.

W pierwszej znalazły się pytania związane z ogólną charakterystyką orzecznictwa oraz rolą ustrojową sądów: Z jakim natężeniem pojawiają się w działalności trybunałów i sądów sprawy z zakresu ochrony środowiska? W jakim zakresie orzecznictwo przyczynia się do ujednoczenia stosowania prawa? Czy rezultaty tej działalności wywierają wpływ na tworzenie prawa?

Wśród pytań z grupy drugiej, poświęconych zasadniczo sposobom ustalania treści decyzji sądowego stosowania prawa, znalazły się i takie, które można potraktować jako swoisty łącznik z wcześniej wskazaną problematyką ustrojową. Markują one bowiem problemy kryjące się pod hasłem „stosowanie prawa a tworzenie prawa”. Chodzi zatem o zagadnienia prawotwórczej roli orzeczeń. Pytania z nimi związane są następujące: Czy i jak objawia się prawotwórcza rola sędziego? Na ile tezy formułowane w orzecznictwie z zakresu ochrony środowiska mają charakter precedensowy? Poprzedza je pytanie wyjściowe: Jakie rodzaje wykładni preferują trybunały i sądy?

Pytania z grupy trzeciej dotyczyły głębi orzeczniczej działalności, mierzonej tu odesłaniami do różnych elementów struktury systemu prawa ochrony środowiska¹⁴. Pytania były następujące: Czy trybunały i sądy odwołują się do zasad konstytucyjnych? Czy trybunały i sądy dostrzegają rolę zasad ogólnych prawa ochrony środowiska? Czy w swojej działalności trybunały i sądy uwzględniają przepisy prawa europejskiego?

4. Wyniki badań

Realizacja powyższych założeń umożliwiła sformułowanie następujących wniosków końcowych.

Po pierwsze, potwierdziło się, że najbardziej typowe (klasyczne) formy wymierzania sprawiedliwości, czyli poprzez orzecznictwo sądów powszechnych,

¹⁴ Zauważyć trzeba, że w innym znaczeniu używa tego pojęcia J. Zimmermann, gdy pisze o potrzebie badania przez sąd niekiedy całej sekwencji decyzji poprzedzających tę, która została zaskarżona. Zob. J. Zimmermann, dz. cyt., s. 403.

spotykają się z relatywnie mniejszym zainteresowaniem nauki prawa ochrony środowiska niż orzecznictwo sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego, co ma swoje źródło w następujących faktach:

- a) prawo ochrony środowiska składa się w większości z unormowań administracyjnych,
- b) w pełnym zakresie upowszechniane są poprzez sieci teleinformatyczne tylko wyroki i postanowienia sądów administracyjnych, co w oczywisty sposób ułatwia ich badanie, natomiast orzecznictwo sądów powszechnych, w szczególności niższych instancji, jest trudniej dostępne, zatem i słabiej rozpoznane.

Jeśli jednakże spojrzeć na oddziaływanie tego orzecznictwa na tworzenie prawa i poświęcić mu refleksję teoretyczną, zwłaszcza w dłuższej perspektywie czasowej, to wnioski będą odmienne. Znaczący wpływ na kształt prawa ochrony środowiska i towarzyszące mu koncepcje teoretyczne wywarła bowiem w głównej mierze działalność orzecznicza Sądu Najwyższego, któremu przypisać należy stworzenie podstawowych zrębów cywilistycznych instytucji tego prawa, oraz, w nieco mniejszym stopniu, także karnoprawnych. Badając te kwestie, W. Radecki stwierdził, że najważniejsze orzeczenia z tym związane zostały wydane przez Sąd Najwyższy w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego stulecia. Bezsporną zasługą tego orzecznictwa jest w szczególności:

- a) uniezależnienie cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej od kwestii przestrzegania lub nieprzestrzegania norm jakości środowiska (norm imisji),
- b) wypracowanie konstrukcji rozszerzonego związku przyczynowego między oddziaływaniem na środowisko a skutkiem w postaci szkód na mieniu lub osobie,
- c) przyjęcie koncepcji naprawienia szkody w znaczeniu gospodarczym, zasygnalizowanie możliwości korzystania z cywilnoprawnej instytucji ochrony dóbr osobistych także w ochronie środowiska.

Z kolei wpływ orzecznictwa sądów administracyjnych na proces legislacyjny związany z ochroną środowiska jest raczej niewielki, co potwierdza oceny tego zjawiska sformułowane już w literaturze przedmiotu. W szczególności R. Hauser zauważa, że „działalność orzecznicza sądów administracyjnych może i powinna wpływać na zmiany w ustawodawstwie”. W uzasadnieniach wyroków wielokrotnie pojawiają się bowiem uwagi kierowane do prawodawcy, wskazujące na różne mankamenty i usterki regulacji (niedookreśloność przepisu, brak wewnętrznej spójności oraz zaniechania legislacyjne). Pomimo tego przypadki, gdy orzecznictwo faktycznie inicjuje zmiany prawodawcze, zdarzają się incydentalnie (najczęściej w zakresie prawa podatkowego)¹⁵.

Po drugie, charakterystyka orzecznictwa sądownoadministracyjnego pozostaje w pewnym sensie dość „prozaiczna”, jako że działalność sądów administracyjnych koncentruje się na kontroli bieżącej działalności administracji publicz-

¹⁵ Zob. R. Hauser, *Orzecznictwo sądownoadministracyjne a proces legislacyjny*, ZNSA 2011, nr 6, s. 10, 12, 17.

nej (sporów powstających na tym tle), a uwagi o większej teoretycznej doniosłości, czynione czy to na marginesie rozpatrywanych przypadków, czy też w uchwałach NSA, pojawiają się rzadziej. Jego podstawowe znaczenie należy wiązać przede wszystkim z aspektem ujednoczenia praktyki decyzyjnej organów administracji publicznej.

Dorobek sądów administracyjnych, związany z prawem ochrony środowiska, nie wykazuje specyfiki na tle całego materiału orzeczniczego ani w aspekcie techniczno-prawnym orzekania, ani w warstwie aksjologicznej. Zauważyć także należy, że nie ma korelacji pomiędzy natężeniem orzeczeń podejmowanych przez sądy administracyjne a wagą interesów środowiskowych, pojawiających się w rozpatrywanych sprawach. Pewne zagadnienia pojawiają się wprawdzie częściej, ale ich przyczyny są odmiennej natury.

W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że zapadłe orzeczenia odzwierciedlają występowanie pewnych obiektywnych zjawisk w funkcjonowaniu państwa. Przykładem może być swoista asymetria wyroków i postanowień w sprawach z zakresu wprowadzania ścieków. Najwięcej wyroków i postanowień (bliisko siedemdziesiąt), orzeczonych w większości w latach 2008–2013, odnosiło się do wprowadzania ścieków (w tym wód opadowych i roztopowych) do rowów i do ziemi, pozostając w związku z dwoma zjawiskami: postępującą urbanizacją kraju oraz realizacją rządowego programu budowy dróg i autostrad. Odprowadzanie wód opadowych i roztopowych staje się jednym z warunków wykonania i utrzymania takich obiektów we właściwym stanie technicznym, a ponieważ na terenach zajmowanych pod inwestycje z reguły nie ma (trwale lub tylko czasowo) sieci kanalizacji deszczowej, zatem rozwiązaniem problemu pozostaje kierowanie ich do śródlądowych wód powierzchniowych lub do ziemi. W tym pierwszym przypadku następuje ono najczęściej pośrednio, tj. poprzez rowy melioracyjne lub inne rowy, nieposiadające jednoznacznej charakterystyki (zwykle już istniejące), które jako odbiornik ścieków traktowane są w myśl art. 31 ust. 5 tak jak ziemia. Orzeczeń odnoszących się do bezpośredniego wprowadzania ścieków do wód jest zdecydowanie mniej. Pewnym zaskoczeniem może być znikoma obecność w orzecznictwie sądów administracyjnych spraw dotyczących wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych. Analiza przepisów poświęconych tym kwestiom dowodzi tymczasem istnienia w tym zakresie wielości problemów, płynących zarówno ze splotu przepisów różnych ustaw, pozbawionych dostatecznej korelacji (zwłaszcza ustawy Prawo wodne i ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków), jak też z usterek redakcyjnych.

Częstsze pojawianie się niektórych typów spraw pozostaje także w związku ze stopniem komplikacji proceduralnych występujących w przepisach. Nawet jeśli prawo ochrony środowiska nie jest jedynym przykładem ilustrującym taką tendencję, to jest z pewnością przykładem modelowym. Chodzi zwłaszcza o orzeczenia odnoszące się do procedury oceny oddziaływania na środowisko, interesujące

również z tego powodu, że instytucja ta ma europejski rodowód i stosunkowo krótką historię legislacyjną.

Intensywność orzekania w pewnych zakresach tematycznych można też wiązać ze zjawiskiem „nowości” legislacyjnej. W zasadzie każdy nowy przepis można by tak nazwać, więc dla jasności zaliczamy do tej kategorii przede wszystkim te rozwiązania, które nie miały odpowiednika we wcześniejszych przepisach, bądź oznaczają zerwanie z wcześniejszą tradycją legislacyjną. Ważną pozycją w tej grupie są instytucje nowe w polskim systemie prawa ochrony środowiska, mające swoje źródło w prawie europejskim. Niekiedy jednak nowości legislacyjne, zwłaszcza te mające swoje źródło w unormowaniach europejskich, zdają się wywierać skutek przeciwny. Istnieją bowiem zakresy regulacji, w których orzecznictwo sądownoadministracyjne okazuje się bardzo powściągliwe. Dotyczy to – nieco paradoksalnie – tych rozwiązań prawnych, które stwarzają najpoważniejsze trudności interpretacyjne. Przykładem są przepisy ustawy Prawo wodne, poświęcone planom gospodarowania wodami na obszarze dorzeczy. Pojawiające się w niektórych orzeczeniach odwołania do nich są powierzchowne i zdawkowe. Ponieważ stan prawny jest w tej materii słabo rozpoznany i mało klarowny, można było oczekiwać, że to właśnie orzecznictwo sądów administracyjnych przyczyni się do jego uporządkowania. Tak się jednak nie stało. Wyraziłem pogląd, że stworzone przez prawodawcę europejskiego konstrukcje prawne osiągnęły stopień zawiłości pozbawiający je praktycznej użyteczności i przypominają raczej instrumentarium służące do naukowego opisu rzeczywistości. W każdym bądź razie formułowane przez sądy administracyjne oceny prawne powinny w większym zakresie wykorzystywać konstrukcje prawne i aparaturę pojęciową z ramowej dyrektywy wodnej przejętej do ustawy Prawo wodne. W razie utrzymywania się poważnych wątpliwości należałoby zachęcać sądy do występowania do TS UE z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

Do cech orzecznictwa sądów administracyjnych związanego z ochroną środowiska można także zaliczyć regularną obecność problematyki danin publicznych, które przewidziane zostały w co najmniej jedenastu ustawach zaliczanych do prawa ochrony środowiska w szerokim rozumieniu. Instrumenty tego rodzaju nadają zresztą temu prawu swoiste znamię na tle regulacji innych państw. Charakterystyczne dla tego zakresu spraw jest także bogate (na tle innych zakresów prawa ochrony środowiska) orzecznictwo TK, do którego sądy administracyjne wielokrotnie się odwołują. Potwierdza się tym samym jego kluczowe znaczenie ustrojowe dla konsolidacji prawa ochrony środowiska w granicach wyznaczonych przez zasadę państwa prawa.

Znaczącą rolę w prowadzonych badaniach poświęcono orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza pod kątem wypowiedzi odnoszących się do zasad ogólnych prawa ochrony środowiska. Ustalono na tej podstawie, że oceny formułowane przez TK ugruntowują pragmatyczne spojrzenie na ustrojową po-

zycję ochrony środowiska w obrębie zadań współczesnego państwa. Interesujące są w szczególności jego wypowiedzi odnoszące się do zasady zrównoważonego rozwoju. Omawiając wyrok TK z dnia z 6 czerwca 2006 r. w sprawie inwestycji drogowych (sygn. K 23/05), W. Radecki eksponuje te wątki uzasadnienia, z których wynika, że ochrona środowiska jest wartością konstytucyjną, ale tylko jedną z wielu. Tak więc TK wyraźnie stawia tamę absolutyzowaniu ochrony środowiska. W ramach zasady zrównoważonego rozwoju należy bowiem uwzględnić i odpowiednio wyważyć różne wartości konstytucyjne. W rezultacie może się okazać, że usprawiedliwi ona także odejście od reguł ochrony środowiska.

Nie zmienia to wszakże podstawowej oceny, wyrażonej w wyroku TK z dnia 28 listopada 2013 r. (sygn. K 17/12, w myśl której celem państwowości polskiej, ujętym w art. 5 Konstytucji, jest „zapewnienie ochrony środowiska”. Jest to jedyny przepis konstytucyjny w rozdziale I Konstytucji, który odnosi się do środowiska, co nadaje mu rangę ustrojową. Jako zasada ustrojowa stanowi wymóg działania bardziej kompleksowego niż obecna w art. 74 Konstytucji dyrektywa polityki państwa zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom – relacjonuje W. Radecki. Art. 5 Konstytucji należy zatem traktować jako źródło obowiązków władz publicznych w zakresie ochrony środowiska, pozostałe zaś przepisy z tej dziedziny (umieszczone w rozdziale II Konstytucji) mają szerszy krąg odbiorców, jako że odnoszą się zarówno do władz publicznych (art. 74 Konstytucji), jak i podmiotów innych niż władze publiczne (art. 86 Konstytucji).

Odrębna grupa wniosków została sformułowana w kontekście badania wpływu orzecznictwa sądów administracyjnych (ale także SN i TK) na naukę prawa ochrony środowiska. Wpływ ten sprowadza się przede wszystkim do teoretyczno-prawnej identyfikacji problemów i porządkowania refleksji im poświęconej.

Jeśli chodzi o przepływ poglądów pomiędzy składami orzekającymi sądów administracyjnych a przedstawicielami nauki, to jest on mocno zróżnicowany. Są dziedziny, w których taki dialog przebiega, ale i takie, w których takiej dwustronnej komunikacji raczej się nie dostrzega, odniesienia zaś do literatury, jeśli się już pojawiają, zdają się mieć charakter ilustracyjny (np. orzecznictwo dotyczące ochrony wód i gospodarki wodnej). Przyczyną tego jest po prostu słabsze zainteresowanie nauki niektórymi zakresami prawa ochrony środowiska.

Wydaje się, że najbardziej intensywna dwustronna komunikacja pomiędzy TK, SN i sądami administracyjnymi obu instancji – z jednej strony, a przedstawicielami doktryny – z drugiej, ma miejsce w sprawach dotyczących danin publicznych, w szczególności w odniesieniu do opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych. Jej wyrazem są argumenty przywoływane przez sądy, a pochodzące z literatury przedmiotu, które pojawiają się w uzasadnieniach. Za ich sprawą upowszechnia się w orzecznictwie dyskursywny styl uzasadniania, mający utwierdzać w przekonaniu, że podjęte rozstrzygnięcie zostało wsparte „sprecyzowaniem podstaw wyboru” i „jest najlepsze z możli-

wych”¹⁶. Proces ten zasługuje na pozytywną ocenę, jako że staje się elementem demokratycznego dyskursu.

Niezależnie od tego kontekstu dwustronnej komunikacji, wyrokom i postanowieniom Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych przypadnie również swoista rola źródła poznania prawa (poznania sposobu jego rozumienia), a w sytuacjach wyjątkowych także potencjalna rola samodzielnego źródła prawa. Ten drugi kontekst wiąże się z sędziowskim prawotwórstwem i prawotwórczą rolą orzeczeń, które konstytuują jedno z najistotniejszych zagadnień teoretyczno-prawnych związanych z wymiarem sprawiedliwości.

W Polsce prawo precedensowe jako odrębny rodzaj prawa nie jest bezpośrednio uznawane. Z drugiej strony nie ma jednak wątpliwości, że działalność sądów, a zwłaszcza TK i SN, ma charakter twórczy, a niekiedy *de facto* prawotwórczy¹⁷. Zamieszanie z tym związane trafnie komentuje Z. Kmieciak, pisząc, że „bez względu na to, jak nazwiemy reguły utożsamiane z prawem sędziowskim w sferze jurysdykcji sądów administracyjnych (czy określimy je jako „wiążące źródło praktyki” lub niezorganizowane źródło prawa administracyjnego, czy też przyznamy mu status „wtórnych norm integrujących” poszczególne elementy obowiązującego porządku prawnego), kwestionowanie ich prawnego bytu świadczyłoby o braku realizmu”¹⁸.

Doniosłe praktycznie i teoretycznie są wypowiedzi TK, SN i NSA weryfikujące poglądy na sporne zagadnienia, które ujawniły się w orzecznictwie sądów niższych instancji. Takimi wypowiedziami posiłkują się między innymi wojewódzkie sądy administracyjne. Z drugiej strony nie sposób jednak nie zauważyć, że poglądy wyrażane zwłaszcza przez SN i NSA, ale też TK, bywają niespójne, tak że nie zawsze można mówić o istnieniu niebudzącej wątpliwości linii orzeczniczej. Takie rozbieżności pojawiają się np. w wyrokach odnoszących się do charakteru prawnego opłat za korzystanie ze środowiska.

W tym kontekście wspomnieć trzeba o uchwałodawstwie NSA, uważanym za najważniejszą instytucję służącą jednolitości orzecznictwa sądowego¹⁹. Jest to forma działalności pozaorzeczniczej, wykonywana tylko przez NSA działający w składzie siedmiu sędziów, w składzie całej izby lub w pełnym składzie. Uchwały mogą mieć dwojaki charakter: uchwał o charakterze generalnym, ode-

¹⁶ Zob. L. Leszczyński, *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego*, [w:] L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym. System Prawa Administracyjnego*, t. 4, Warszawa 2012, s. 50 i nn.

¹⁷ Zob. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003, s. 137.

¹⁸ Zob. Z. Kmieciak, *Prawotwórstwo sędziowskie w sferze jurysdykcji sądów administracyjnych*, PiP 2006, z. 12, s. 34 i n. Zob. także: tenże, *Precedens sądowy – istota i znaczenie*, ZNSA 2011, nr 5 (38), s. 9 i nn.

¹⁹ Jest to zagadnienie gruntownie opisane w literaturze. Zob. w szczególności W. Sawczyn, *Problem zachowania jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] *Sądowa kontrola administracji, System Prawa Administracyjnego*, t. 10, Warszawa 2014 s. 665 i nn. i tam cyt. literatura.

rwanych od realiów konkretnej sprawy administracyjnej, albo dotyczyć zagadnień, które ujawniły się w konkretnej sprawie administracyjnej. Te pierwsze służą wyjaśnieniu przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Nazywane są w literaturze „precedensami faktycznymi”, które wprawdzie nie wiążą formalnie, ale ich moc wyraża się w tym, że można się na nie skutecznie powołać w środku odwoławczym od orzeczenia WSA²⁰. Uchwały obu rodzajów pojawiły się także w sprawach z zakresu ochrony środowiska.

Odnotować należy, że w ramach prowadzonych badań dostrzeżono jeden przypadek prawotwórstwa sędziowskiego, zbliżającego się do wzorca anglosaskiego, w którym sędzia kreuje normy postępowania nie na podstawie ustaw, ale niejako „obok” prawa stanowionego. Chodzi o wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 stycznia 2009 r. (sygn. akt II OSK 1874/07). Zaliczyłem go do najważniejszych rozstrzygnięć z zakresu gospodarki wodnej, gdyż przesądził o statusie prawnorzeczowym urządzeń wodnych. O ile WSA w Warszawie, rozstrzygając jako sąd I instancji (wyrok z dnia 23 sierpnia 2007 r., sygn. akt VII SA/Wa 762/07), oparł swoje wnioski na przekonaniu, iż jaz na rzece jest częścią składową gruntu pokrytego płynącą wodą powierzchniową (rzeką), o tyle NSA je zakwestionował. Stwierdził bowiem, że urządzenia wodne mieszczą się w kręgu ustawowo dopuszczonych wyjątków od kodeksowej zasady *superficies solo cedit*. Tak więc, mimo iż urządzenia wodne są trwale związane z gruntem, to jednak nie stanowią jego części składowej. Wniosek jest prawidłowy, ale powinien zostać wyprowadzony z art. 139 ust. 2 ustawy – Prawo wodne, który przewiduje możliwość przejęcia bez odszkodowania urządzeń wodnych na własność właściciela wody. Przepis ten oparty jest na założeniu, że własność urządzenia i własność wody (a w zasadzie gruntu pod wodą) są rozdzielne. Jeśli teza taka oparta została na ustawie, nie ma podstaw do twierdzenia, że mamy tu do czynienia z kreowaniem normy nie na podstawie ustawy, lecz obok niej. Rzecz w tym, że szczegółowa analiza uzasadnienia wyroku pewność taką jednak podważa, a to dlatego, że NSA w ogóle nie przywołuje art. 139 ust. 2 ustawy – Prawo wodne, natomiast przytacza obszerne wnioski celowościowe w odwołaniu od konkretnych przepisów. Być może Sąd nie wskazał na art. 139 ust. 2 ustawy – Prawo wodne, aby stworzyć bardziej uniwersalną formułę, właśnie niejako obok ustawy, która obowiązuje dopiero od 2002 r., natomiast prywatyzacja urządzeń wodnych oparta na tej regule dokonywana jest od początku lat dziewięćdziesiątych. Można by więc sformułować hipotezę, że przemilczenie art. 139 ust. 2 ustawy – Prawo wodne służyć ma pokryciu luki konstrukcyjnej w odniesieniu do własności urządzeń wodnych, istniejącej między rokiem 1990 a 2002 r., co odpowiadałoby klasycznemu precedensowi, wyrażającemu się w dotworzeniu normy.

²⁰ Zob. J. Zimmermann, dz. cyt., s. 393.

Z drugiej jednak strony podnieść trzeba inną wątpliwość z tym związaną. Gdyby bowiem uznać, że omawiana tu decyzja interpretacyjna NSA ma charakter twórczy (precedensowy), to powinna jej zostać przyznana wyłącznie moc prospektywna, a nie wsteczna, w przeciwnym razie naruszy zasadę *lex retro non agit*²¹. Z tego powodu intencja wstecznego uzupełnienia luki, arbitralnie przypisywana NSA, nie może się jednak ostać.

Projektując badania orzecznictwa w sprawach z zakresu ochrony środowiska, dostrzeżono także potrzebę zidentyfikowania determinant sprawiedliwego orzekania, decydującego o społecznej ocenie władzy sądowniczej, o czym już była mowa. W oparciu o istniejące piśmiennictwo sformułowano wyjściową tezę, w myśl której model urzeczywistniania sprawiedliwości kształtowany jest za sprawą stosowanej wykładni przepisów prawa i rozumowań prawniczych. Należało ją zweryfikować.

Jeśli chodzi o ocenę preferowanych rodzajów wykładni prawa, to w zasadzie wszyscy uczestniczący w badaniach autorzy dostrzegli dominację wykładni językowej, którą wspiera wykładnia o charakterze systemowo-strukturalnym. Znaczące miejsce zajmują również interpretacje systemowo-aksjologiczne oraz celowościowo-funkcjonalne. W tym kontekście B. Draniewicz zauważył, że wykładnia systemowo-aksjologiczna oraz celowościowo-funkcjonalna są raczej domeną TK oraz NSA. Natomiast wojewódzkie sądy administracyjne opierają się głównie na wykładni językowej, wspartej wykładnią systemowo-strukturalną, co jednak nie oznacza, że jest to zasada bezwzględna. Jako przykład przytacza wyrok WSA w Warszawie z dnia 20.06.2013 r. (IV SA/WA 600/13), w uzasadnieniu którego wskazano, że nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawnego jest mechaniczne i rygorystyczne uregulowanie sytuacji prawnej zobowiązanego i ustalenie wysokości sankcji administracyjnej niezależnie od przyczyn, które spowodowały brak wykonania obowiązku prawnego.

Oceny te korespondują generalnie z poglądami doktryny, choć zauważyć trzeba, że nie eksponują nowych tendencji, którym w najnowszej literaturze poświęca się coraz więcej uwagi. M.in. M. Zirk-Sadowski omawia przemiany, jakie następują w sposobie postrzegania zasady pierwszeństwa wykładni językowej. Podkreśla, że w ostatnich latach doszło do „wyraźniej korekty zasady dawania przewagi результатам wykładni językowej, a stało się to pod wpływem prac L. Morawskiego i M. Zielińskiego”. Obecnie twierdzi się, że przyjęcie zasady pierwszeństwa wykładni językowej nie oznacza braku obowiązku przeprowadzenia wykładni kompleksowej. Preferowany jest pogląd, w myśl którego „należy dać przewagę wynikowi wykładni językowej, ale pod warunkiem, że uprzednio przeprowadziliśmy kompleksową wykładnię tekstu, tzn. rozważyliśmy również aspekty systemowe i funkcjonalne”. Autor ten podkreśla także, że istotnie ograniczony został pogląd o znaczeniu językowym tekstu prawnego jako

²¹ Zob. L. Morawski, *Precedens a wykładnia*, PiP 1996, z. 10, s. 8.

nieprzekraczalnej granicy wykładni. Otwiera to drogę do nowego spojrzenia na pozycję sędziów „w ewoluującej szybko koncepcji podziału władz”²².

Bibliografia

Literatura

- Ahlt M., Szpunar M., *Prawo europejskie*, Warszawa 2011.
- Hauser R., Celińska-Grzegorzyczek K., *Sądy administracyjne a system sądownictwa powszechnego*, [w:] *Sądowa kontrola administracji, System Prawa Administracyjnego*, t. 10, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014.
- Hauser R., *Orzecznictwo sądownoadministracyjne a proces legislacyjny*, ZNSA 2011, nr 6.
- Kmieciak Z., *Prawotwórstwo sędziowskie w sferze jurysdykcji sądów administracyjnych*, PiP 2006, z. 12.
- Kmieciak Z., *Precedens sądowy – istota i znaczenie*, ZNSA 2011, nr 5 (38).
- Konstytucje Rzeczypospolitej. Komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998.
- Leszczyński L., *Prawa człowieka i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w wykładni prawa administracyjnego*, [w:] L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym, System Prawa Administracyjnego*, t. 4, Warszawa 2012.
- Leszczyński L., *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego*, [w:] L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym, System Prawa Administracyjnego*, t. 4, Warszawa 2012.
- Morawski L., *Precedens a wykładnia*, PiP 1996, z. 10.
- Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2002.
- Radecki W., *Ochrona środowiska w orzecznictwie Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1995.
- Sagan S., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2003.
- Sawczyn W., *Problem zachowania jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych*, [w:] *Sądowa kontrola administracji, System Prawa Administracyjnego*, t. 10, Warszawa 2014.
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011.
- Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003.

²² Zob. M. Zirk-Sadowski, *Problemy wykładni językowej w prawie administracyjnym*, [w:] *Wykładnia w prawie administracyjnym, System Prawa Administracyjnego*, t. 4, Warszawa 2012, s. 205, 207 i nn.

Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2004.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.

Zirk-Sadowski M., *Problemy wykładni językowej w prawie administracyjnym*, [w:] *Wykłady w prawie administracyjnym, System Prawa Administracyjnego*, t. 4, Warszawa 2012.

Selected methodological issues of studying judicial decisions related to environmental protection

Summary

In the paper selected methodological issues of studying of judicial decisions in matters relating to environmental protection are under consideration. Presented thesis refer to the research conducted within the scientific project “Environmental protection in the activities of the courts and tribunals”, funded by the National Science Centre (2012/07/B/HS5/03962). Difficulties in conducted research mainly are result of abundance of source material (a very large number of court’s decisions). This is also in connection with difficulties in obtaining materials from courts of law. To unify conducted research the author formulates some initial research questions.

Keywords: stare decisis, judge – made – law, courts, environmental law, Constitutional Tribunal, environmental protection, jurisprudence.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2016.01.08>

Дмитрий СТАХАНОВ

Таганрогский институт им. А.П. Чехова (филиал) «РГЭУ (РИНХ)»

Услуги в государственном управлении и на предприятиях с точки зрения маркетинга

Аннотация

В статье рассмотрены основные теоретические и методологические подходы к маркетингу услуг в секторе государственного управления и на предприятиях. Предложена концептуальная модель маркетинга услуг. Рассмотрены практические аспекты внедрения инструментов маркетинга в секторе государственной администрации и предприятий сферы услуг. Выполнен анализ структуры, свойств и функциональной направленности услуг в государственном управлении и на предприятиях. Приведена характеристика маркетинговой службы на данном этапе экономического развития.

Ключевые слова: услуги государственного управления, услуги предприятий, свойства услуг, концептуальная модель маркетинга услуг.

Вступление

Сфера услуг администрации публичной и предприятий – часть экономики, которая включает в себя все виды административных, коммерческих и некоммерческих услуг. В современных условиях российской экономики, сфера услуг приобретает все большую значимость, поскольку обеспечивает удовлетворение основных потребностей населения страны, а также служит катализатором потребительского спроса на другие товары и услуги.

Маркетинг услуг администрации публичной и предприятий включает изучение общей теории маркетинга, теоретических основ маркетинга услуг, а также прикладных аспектов маркетинга в каждой из отраслей сферы услуг. Поэтому, применение именно маркетингового подхода

к развитию сектора услуг администрации публичной и предприятий позволяет объединить разнообразные усилия по разработке концепции маркетинга в отдельных отраслях сферы услуг (государственные услуги, коммерция, туризм, транспорт, связь и т.п.). Системное представление о маркетинге услуг дается очень редко и, пожалуй, ограничивается несколькими учебными пособиями.

Настоящее исследование призвано дать наиболее общее представление о специфике маркетинга услуг администрации публичной и предприятий.

1. Понятие и виды услуг администрации публичной и предприятий

Традиционное деление экономики в индустриальном обществе на производственную и непроизводственную сферы в постиндустриальном обществе дополняется так называемым третичным сектором, т.е. сферой услуг, которая по своей значимости в экономически развитых странах сегодня не уступает отраслям материального производства. Сфера услуг – сводная обобщающая категория, включающая воспроизводство разнообразных видов услуг, оказываемых предприятиями, организациями, а также физическими лицами.

В Российской Федерации оказание услуг регламентируется Гражданским кодексом, Налоговым кодексом, Федеральным законом «О защите прав потребителей» и др. Согласно статье 2 Федерального закона РФ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности», услугами признаётся «предпринимательская деятельность, направленная на удовлетворение потребностей других лиц, за исключением деятельности, осуществляемой на основе трудовых правоотношений»¹.

Нередко оценки роли и значения сферы услуг в современной экономике расходятся из-за различий в понимании экономической природы услуг и сфер их распространения, например:

- услуги – действия, направленные непосредственно на потребителя;
- услуги – виды деятельности, в процессе выполнения которых не создается новый материально-вещественный продукт, но изменяется качество имеющегося продукта;
- услуги – блага, предоставляемые в форме деятельности;
- услуги (в экономической теории) – товары, которые могут производиться, передаваться и потребляться одновременно;

¹ Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». Действующая редакция от 13.07.2015 года, с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 24.07.2015 г.

- услуги – кратковременное пользование материальным благом без права безвременного владения им;
- услуга характеризуется неосязаемостью, несохраняемостью, непостоянством качества и неотделимостью от источника².

Таким образом, услуги предприятия так же, как и физический продукт, являются реакцией производителя на запросы рынка и, следовательно, имеют свою потребительскую стоимость. Это предопределяет их товарный характер, который выражается в способности удовлетворить потребности людей с помощью их (услуг) приобретения, использования и потребления.

В свою очередь услуги администрации публичной (государственных органов) представляют собой один из крупных массивов производимого органами публичного управления организационно–деятельностного продукта (наряду с выполнением функций, в том числе регулирующей функции и обеспечением самовоспроизводства и функционирования).³ При этом, Государство в целом и органы публичной власти имеют одной из целей своего функционирования – обеспечение (достижение) социально–экономического оптимума. Как отмечает Жиль Гюльельми⁴, достичь этого можно двумя основными способами: во–первых, изданием правовых норм, направленных на упорядочение общественных отношений, посредством установления определенных стандартов поведения, которые обеспечиваются угрозой наказания и гарантируются государством; во–вторых, путём предоставления определённых услуг, направленных на удовлетворение коллективных потребностей.

В соответствии с документами Европейского Союза, публичные услуги, в частности, как «услуги общего экономического интереса», представляющие собой экономическую деятельность, которую органы публичной власти определяют как имеющую особенно важное значение для граждан и которая не осуществлялась бы, если бы не имело место вмешательство со стороны публичного сектора⁵.

² Федеральный закон «О защите прав потребителя». Действующая редакция от 13.07.2015 года, с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 24.07.2015 г.

³ Понкин И.В. Понятие публичных услуг. Вестник Омского университета. Серия «Право». 2014.– №1(38). С. 134–138.

⁴ Guglielmi G.J. Une introduction au droit du service public. –URL:<http://www.guglielmi.fr/IMG/pdf/INTRODSP.pdf>.

⁵ Services of General Economic Interest: Opinion Prepared by the State Aid Group of EAGCP/ State Aid Group of Economic Advisory Group on Competition Policy. – URL: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei.pdf.

2. Свойства услуг администрации публичной и предприятий

Достаточно популярным среди маркетологов стало определение услуг, предложенное Ф. Котлером: «Услуга – любое мероприятие или выгода, которые одна сторона может предложить другой и которые в основном неосвязаемы и не приводят к завладению чем–либо».

Нетрудно заметить, что Ф. Котлер⁶ акцентирует внимание на основополагающих свойствах услуги: неосвязаемость, неотделимое от источника, непостоянство качества и несохраняемость. Кроме того, указывается на то, что услуга:

- обладает полезностью для кого–то, кто ее не производит;
- становится полезностью в процессе и обмена видами деятельности (это относится преимущественно к услугам, имеющим товарную форму);
- носит преимущественно утилитарный характер, т.е. прежде всего связана с обеспечением общих условий производства и жизнедеятельности человека.

Именно последнее свойство услуги положено в основу характеристики ее экономической природы: «Содействие удовлетворению индивидуальных и коллективных потребностей без передачи права собственности на какое–либо имущество».⁷ При этом, на первый взгляд, допускается некоторая неточность, так как по умолчанию исключаются услуги, имеющие абсолютную ценность, т.е. самоценные услуги (большинство произведений искусства, культуры и т.п.). Безусловно, услуги могут включать в себя вполне конкретные и осязаемые элементы, такие как, например, отчеты, кейсы для обучения персонала, инструкции. Однако для клиента сущность услуги проявляется непосредственно при осуществлении проблемного анализа, встречах с клиентом, контрольных звонках и составлении отчетов – то есть в серии действий, процессов, реализации определенных мероприятий. Это принципиальный момент. Поэтому, с точки зрения общего определения, услуги представляют собой действия, процессы, в частности услуги администрации публичной, которые, на основе анализа экономической литературы по данной проблематике, можно разграничить по следующим функциональным характеристикам⁸:

1. Индивидуальный, адресный характер.

⁶ Федеральный закон «О защите прав потребителя». Действующая редакция от 13.07.2015 года, с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 24.07.2015 г.

⁷ Академия рынка: маркетинг /Пер, с фр. А. Дайан, Ф. Букерель Р. Ланкар и др. – М.: Экономика, 2009. – 572 с.

⁸ Старовойтов А.В. Публичные услуги в социальной сфере: понятие, виды, предоставление // <http://tgpo.tomsk.ru/analytics/43.htm>.

2. Заявительный характер предоставления (инициируется по обращению потребителя услуги в орган власти (учреждение));
3. Недискриминационный характер (то есть должна быть предоставлена при наличии установленных в нормативных правовых актах оснований любому пользователю услуги на всей территории Российской Федерации, обратившемуся за ее предоставлением, в заданный срок, с установленным качеством);
4. Предоставление безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам.

Отсюда очевидно, что услуги оказывают не только предприятия, специализирующиеся непосредственно на обслуживании клиентов, но и органы государственной власти (администрации публичной). Для последних функции обслуживания потребителей интегрированы в общий административно-управленческий процесс. «Важным отличием публичных услуг от иных видов услуг является то, что они (а также их перечень, формы предоставления, стандарты и нормативы) устанавливаются и вводятся нормативным правовым актом. Кроме того, в процессе предоставления публичной услуги особую роль играют органы государственной власти и органы местного самоуправления, наделенные властными полномочиями по организации предоставления данных услуг в какой-либо сфере (или обеспечению гарантий предоставления этих услуг) и контроле соблюдения стандартов (в том числе качества) предоставляемых услуг»⁹. Успешная реализация функций государственной власти по предоставлению необходимых публичных и других видов услуг неразрывно связана с возможностью альтернативного выбора. Так, согласно теории свободы выбора правовой формы, разработанной немецкими учеными, при осуществлении государственного управления по предоставлению публичных услуг возможно использование как публично-правовых, так и частноправовых форм. Государственные органы власти вправе выбирать публичные либо частные организационные формы предоставления услуг потребителю¹⁰. Услуги существуют только в процессе их производства и потребляются (впитывается) вещью и/или человеком; процесс производства и потребления специфических полезностей, создание которых, как правило, не связано с изменением вещества природы и в то же время способно изменить полезность вещей и характер человеческой жизнедеятельности, что в полной мере относится к услугам администрации публичной и предприятий.

⁹ Старовойтов А.В. Публичные услуги в социальной сфере: понятие, виды, предоставление // <http://tpro.tomsk.ru/analytics/43.htm>.

¹⁰ Публичные услуги и право: Научно-практическое пособие/Авт. кол.: О.В. Гутников, В.Н. Зенков, Н.А. Игнатюк и др.; Под ред. Ю.А. Тихомирова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: Норма, 2007. – 416 с.

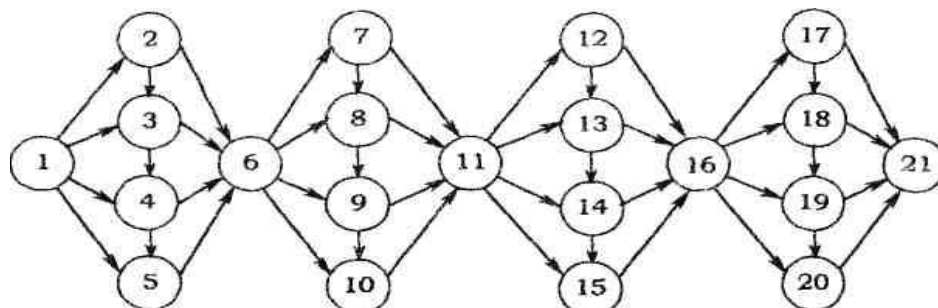
3. Общая концептуальная модель маркетинга услуг администрации публичной и предприятий

Маркетинг услуг – отрасль современного маркетинга, научная дисциплина, изучающая особенности маркетинговой деятельности организаций, вовлеченных в предоставление услуг. Поэтому, рассмотрение проблемного поля услуг администрации публичной, также входит в «компетенцию» маркетинга услуг. Несмотря на повышенное внимание экономической науки к сфере услуг, до сих пор отсутствует единое мнение относительно маркетинга услуг. По определению, маркетинг – это концепция производства, в основе которой лежит ориентация производителя товара на потребности пользователя. Цель маркетинга – обеспечить стабильную прибыль и развитие бизнеса – может быть достигнута с помощью системы прикладных знаний, формализующей поступательный процесс взаимодействия производителя товара и покупателя. В этой системе имеют большое значение такие процессы, как обмен информацией между производителем и потребителем, оценка макро– и микросреды, в которой действует фирма, оценка возможностей самой фирмы.

Формально функции маркетинга товаров и маркетинга услуг совпадают, т.е. они включают маркетинговые исследования рынка, маркетинговое планирование и организацию маркетинга, в том числе маркетинговый контроль и аудит. Отличия обнаруживаются при содержательном наполнении каждой из перечисленных функций, ибо услуга как предмет маркетинговых усилий достаточно специфична, что хорошо видно из общей модели процесса маркетинга услуг (рис. 1). Рассматривая содержательные характеристики и функциональную направленность маркетинга услуг администрации публичной:

- ориентация на удовлетворение потребностей потребителя;
- широкий ассортимент публичных услуг (более 100 видов, согласно нормативным документам действующим в российском законодательстве);
- обеспечение комплектности, комплексности и адресности публичных услуг;
- обеспечение доступности и «недискриминационных» цен на публичные услуги и др.

Можно сделать вывод о возможном применении предложенной общей концептуальной модели маркетинга услуг предприятий к маркетингу услуг администрации публичной с учетом специфики деятельности государственно–административных институтов.



1 – анализ рыночных возможностей предприятия сферы услуг; 2 – маркетинговые исследования рынка услуг; 3 – изучение маркетинговой среды предприятия сферы услуг; 4 – оценка конъюнктуры рынка услуг; 5 – оценка уровня конкуренции в сфере услуг; 6 – отбор целевого рынка услуг предприятия сферы услуг; 7 – сегментация рынка услуг и выбор целевого сегмента; 8 – позиционирование услуг на целевом сегменте рынка услуг; 9 – разработка стратегии маркетинга услуг; 10 – разработка тактики маркетинга услуг; 11 – разработка комплекса маркетинга услуг; 12 – разработка ассортиментной политики предприятия сферы услуг; 13 – ценовая политика на рынке услуг; 14 – разработка каналов распределения услуг; 15 – стимулирование спроса на услуги; 16 – организация маркетинга услуг; 17 – разработка плана маркетинга; 18 – организация службы маркетинга предприятия сферы услуг; 19 – организация маркетингового контроля; 20 – проведение маркетинговой ревизии и аудита; 21 – обеспечение удовлетворения спроса на услуги.

Рис. 1. Общая концептуальная модель маркетинга услуг предприятий:

4. Концепция маркетинга взаимоотношений

Ключевым понятием концепции маркетинга взаимоотношений является лояльность клиентов, методы ее классификации и способы достижения. Традиционно выделяют поведенческую и воспринимаемую лояльность. Поведенческая лояльность рассматривается в качестве определенного типа потребительского поведения и выражается в увеличении длительности сотрудничества покупателя с компанией и реализации им повторных платных транзакций. Лояльность, рассматриваемую с этой точки зрения, легко определить. Тем не менее, данный подход имеет существенный недостаток: он учитывает только уже реализованные транзакции, но не располагает прогностическими возможностями, позволяющими предсказывать поведение покупателя в будущем.

Другой подход к определению лояльности клиентов базируется на формализации эмоционального предпочтения, которое демонстрируют потребители по отношению к компании. В качестве показателей эмоциональной лояльности традиционно рассматриваются осведомленность потребителей о деятельности компании и ее предложениях, а также удовлетворенность клиентов ее продуктами и услугами, уровнем сервиса и качеством обслуживания, получаемым при взаимодействии с ней. Этот

перечень факторов можно дополнить показателем, демонстрирующим эмоциональное восприятие потребителем деятельности компании и его опыта взаимодействия с ней (коэффициентом лояльности). Данный показатель должен являться своего рода итогом этого взаимодействия. Рассмотрение лояльности с точки зрения ее эмоциональной составляющей может обеспечить компании прогностические возможности по предсказыванию будущего поведения своих клиентов, однако существенный недостаток этого подхода заключается в необходимости оперирования субъективными мнениями для критериальной формализации уровня лояльности потребителей.

Инструменты, используемые в рамках целевого взаимодействия с клиентами, воздействуют, преимущественно, на поведенческую лояльность потребителей. Лояльными являются те клиенты, которые положительно относятся к деятельности компании и хорошо осведомлены о предоставляемых ею возможностях¹¹. Знание ее продуктов и услуг ведет к их активному потреблению, которое характеризуется стабильностью осуществления клиентом транзакций на длительном промежутке времени или ростом потребления продуктов и услуг, что демонстрирует удовлетворенность клиента. На базе удовлетворенности возникают предпосылки для создания позитивного эмоционального фона взаимодействия с компанией, что, в свою очередь, ведет к клиентской лояльности. Представляется, что определение лояльности с помощью данного инструмента включает в себя все наиболее значимые факторы, которые должны быть учтены в рамках разработки клиентоориентированной маркетинговой стратегии. Следует отметить, что по мере развития взаимоотношений между потребителем и компанией фазы «Пирамиды лояльности» не сменяют, а дополняют друг друга.

Удовлетворенность клиентов часто путают с их лояльностью, что не совсем верно. Удовлетворенность клиентов необязательно влечет за собой повторные покупки и увеличение продаж, ее достижение является только одним из этапов на пути к построению лояльности клиентов. С целью достижения удовлетворенности покупателей важно обеспечить наличие удобных для клиентов каналов дистрибуции товаров, их наличие в торговых точках и т.д. Кроме того, необходимо также максимально адаптировать, с точки зрения удобства клиентов, бизнес-процессы взаимодействия с ними. Все эти факторы являются базовыми при создании комплекса лояльности, так как только их наличие будет гарантировать успех всех инициатив в целом¹².

¹¹ Морган Р., Хант Ш. Теория приверженности и доверия в маркетинге взаимоотношений // Российский журнал менеджмента. – 2004. Т.2, №2. С. 73–110.

¹² Прахалад К. Пространство бизнес-инноваций: Создание ценности совместно с потребителем / К.К. Прахалад, М.С. Кришнан; пер. с англ. – М.: Альпина Паблицерз: Издательство Юрайт, 2011. – 258 с.

Комплекс лояльности также должен включать в себя ряд значимых, с точки зрения клиентов, эмоциональных характеристик. В рамках деятельности по разработке эмоциональной составляющей комплекса лояльности основной задачей компании видится формирование корпоративной культуры обслуживания клиентов. Важную роль играют также и меры, направленные на предоставление клиентам различных нематериальных привилегий, связанных с персонализацией их обслуживания, разработкой дополнительных сервисов, повышающих удобство взаимодействия с компанией, приглашением к вступлению в закрытый клуб привилегированных клиентов и т.д.

Описанная методология включает в себя этапы воздействия как на поведенческую, так и на воспринимаемую лояльность клиента и может рассматриваться в качестве инструмента формирования комплекса лояльности.

5. Информационный маркетинг

Информационный маркетинг появляется вместе с превращением информации в товар массового спроса. Информатизация жизни современного общества есть результат быстрого накопления и распространения знаний, превращения знаний в один из основных капиталов развитой экономики. «Тот факт, – пишет П.Друкер, – что знания стали капиталом развитой экономики, а работники интеллектуального труда превратились в группу, определяющую ценность и нормы общества, в конечном итоге оказывает обратное воздействие на то, что мы подразумеваем под знаниями, а также на то, каким образом они приобретаются и передаются»¹³. В категорию «информационный маркетинг» вкладываются несколько понятий. Во-первых, это – маркетинг, т.е. маркетинговые усилия, направленные на создание, накопление, обновление, распространение и эффективное использование знаний во всех формах их проявления. Во-вторых, это – маркетинг информации как специфического продукта, потребительская ценность которого определяется не только спросом и предложением, но и совокупностью маркетинговых усилий, направленных на продвижение его на рынок. В-третьих, это – маркетинг различных услуг связи, включая почтовую, телефонную, телеграфную и др. В – четвертых, это – маркетинг внутрифирменных информационных потоков, который чаще всего рассматривается в рамках внутреннего маркетинга фирмы. В сущности,

¹³ Друкер П.Ф. Эффективное управление. Экономические задачи и оптимальные решения/Пер. с англ. –М.: Фаир-Пресс, 2009. – 288 с.

всю совокупность информации можно представить как сочетание информационных продуктов и информационных услуг, которые при использовании информационных технологий включаются в общее понятие «информационные продукты и услуги» (рис. 2). При этом под информационными услугами понимаются услуги, получаемые клиентами с помощью информационных технологий. Как информационный продукт, так и информационная услуга передается пользователям (клиентам) через базы данных, информационные технологии и информационный маркетинг.



Рис. 2. Состав информационных продуктов и услуг

Основными принципами информационного маркетинга, по мнению авторов учебника «Маркетинг»,¹⁴ являются:

- тщательное, всестороннее изучение рынка, спроса, вкусов и желаний потребителей;
- приспособление предложения информационных продуктов и услуг к требованиям информационного рынка;
- воздействие на рынок и спрос в интересах фирмы – производителя информационных продуктов и услуг.

В современных условиях хозяйственной деятельности, именно информационный маркетинг является инструментарием по «доведению» услуг до конечного потребителя, а также средством обратной связи (коммуникативного обратного отклика).

¹⁴ Котлер Ф., Боуэн Дж., Мейкенз Дж., Маркетинг. Гостеприимство и туризм: Учебник для вузов/Пер. с англ. – М.: ЮНИТИ, 2009. – 787 с.

6. Дискуссия

Часть экономистов придерживаются мнения, что маркетинг услуг не должен чем-либо отличаться от маркетинга материально-вещественных товаров. Они утверждают, что между товарами и услугами не столь большая разница, чтобы учитывать ее при разработке и проведении маркетинговых мероприятий. Так, М. Кляйнальтенкамп считает, что разделение маркетинга вещей и маркетинга услуг нецелесообразно по следующим причинам:

- 1) различие проводится по исключительно спорному критерию (материальность продукции);
- 2) большая часть реализуемых на практике сбытовых процессов заранее сориентирована на услуги или характеризуется «типичными» признаками маркетинга услуг, что выражается, например, в сбыте намечаемой к производству, а не готовой продукции, а также в процессах интеграции внешних, то есть предоставляемых клиентом, факторов производства¹⁵. Другая часть исследователей убеждены, что специфика услуг, например их процессный характер, неосвязаемость, невозможность хранения и транспортировки, находит свое отражение в системе маркетинга, которую использует предприятие сферы обслуживания.

Таким образом, мы можем отметить существование противоречивых суждений о теории маркетинга услуг.

Характерными признаками маркетинга услуг предприятия являются следующие:

- 1) многие виды услуг неотделимы от того, кто их предоставляет. Поэтому контакт с потребителями часто рассматривается как неотъемлемая часть предоставления услуги;
- 2) в маркетинге услуг в предложении преобладают услуги, а товары дополняют;
- 3) одинаковые базовые услуги могут предлагаться различным рыночным сегментам, что затрудняет процесс выбора сегмент рынка фирмы;
- 4) маркетинг услуг может как ориентироваться на прибыль, так и нет. К примеру, маркетинг некоммерческих услуг может осуществляться как государственными органами, так и частными фирмами;
- 5) маркетинг услуг варьируется по степени регулирования. Наиболее регулируются некоммерческие услуги и услуги естественных монополий;
- 6) нередко трудоемкость услуг становится важнейшим фактором при выборе форм обслуживания. Как правило, чем выше трудоемкость услуг, тем больше склонность потребителей к самообслуживанию;

¹⁵ Котлер Ф., Боуэн Дж., Мейкенз Дж., Маркетинг. Гостеприимство и туризм: Учебник для вузов/Пер. с англ. – М.: ЮНИТИ, 2009. – 787 с.

7) чем теснее контакты с потребителями услуг, тем выше значение социальной компоненты маркетинга услуг.

На основании вышеизложенного, одним из направлений реализации маркетинга услуг в некоммерческом секторе экономики может выражаться через публичные услуги, которые по своей социально-экономической природе во многом схожи с услугами предприятий. Дальнейшее развитие маркетинга услуг неразрывно связано с задачами оптимизации процедур предоставления государственных и негосударственных услуг, повышения их качества и эффективности. «Проблема организационно-функциональной оптимизации предоставления публичных услуг в социальной сфере может быть рассмотрена в трех плоскостях: «вертикальной» (оптимизация разграничения полномочий по предоставлению этих услуг между уровнями власти – Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями), «горизонтальной» (между государственными или муниципальными и негосударственными организациями) и функционально-качественной¹⁶.

Заключение

1. Сфера услуг – одна из наиболее динамично развивающихся областей национального и мирового хозяйства, важная составная часть общественного и международного разделения труда. Она обеспечивает устойчивое развитие смежных отраслей, расширенное воспроизводство рабочей силы, способствует созданию новых рабочих мест, совершенствованию и распространению высоких технологий, повышению деловой активности и конкурентных качеств экономики.

2. К сферам услуг относят: государственные услуги, транспорт, связь, торговлю, туризм, здравоохранение и т.п. Часто выделяют ещё одну составляющую услуг – информационную. Это – информационные технологии, образование, научные исследования, глобальный маркетинг, банковские и финансовые услуги и другие услуги, связанные не с производством как таковым, а с его планированием и организацией.

3. Оказание государственных услуг может быть связано с публичным управлением в нескольких формах:

- оказание публичных услуг – инструмент публичного управления и поэтому является одним из приоритетных направлений функционирования государственных органов;
- оказание публичных услуг реализуется посредством широкого вовлечения участников негосударственного сектора экономики.

¹⁶ Старовойтов А.В. Публичные услуги в социальной сфере: понятие, виды, предоставление // <http://tgpo.tomsk.ru/analytics/43.htm>.

4. Преградой на пути внедрения маркетинга в сферу услуг служат:
- преимущественно иждивенческое отношение предприятий и организаций сферы услуг, находящихся на бюджетном финансировании;
 - влияние на результаты деятельности в сфере услуг не только потребителей и производителей, но и сторонних организаций, включая чрезвычайно высокую роль общественного мнения, которое традиционно склонно считать социальные услуги и предпринимательство несовместимыми понятиями;
 - стремление к прибыли и рентабельности не всегда уместно в производстве услуг, особенно там, где гарантируется социальный минимум удовлетворения потребностей малоимущих слоев населения.
5. Маркетинг сферы услуг – это не научная абстракция, а хозяйственная практика организации производства услуг как в государственных органах, так и коммерческих секторах экономики, с учетом реальных нужд и потребностей населения и производства.

Библиография

Монографии и статьи

- Академия рынка: маркетинг / Пер. с фр. А. Дайан, Ф. Букерель Р. Ланкар и др. – М.: Экономика, 2009. – 572 с.
- Баумгертнер В.Ф. Маркетинг инвестиций. – СПб: Геликон Плюс 2009. – 252 с.
- Guglielmi G.J. Une introduction au droit du service public.–URL:<http://www.guglielmi.fr/IMG/pdf/INTRODSP.pdf>.
- Друкер П.Ф. Эффективное управление. Экономические задачи и оптимальные решения/Пер. с англ. – М.: Фаир–Пресс, 2009. – 288 с.
- Котлер Ф., Основы маркетинга / Пер. с англ. – М.: Прогресс, 1990. –736 с.
- Котлер Ф., Боуэн Дж., Мейкенз Дж., Маркетинг. Гостеприимство и туризм: Учебник для вузов/Пер. с англ.– М.: Юнити–Дана, 2007. – 1045 с. – ISBN: 978–5–238–01263–6, 0–13–119378–3 (4–е изд., серия „Зарубежный учебник”).
- Морган Р., Хант Ш. Теория приверженности и доверия в маркетинге взаимоотношений // Российский журнал менеджмента. – 2004. Т.2, №2. – С. 73–110.
- Понкин И.В. Понятие публичных услуг. Вестник Омского университета. Серия «Право», 2014. – №1(38). – С. 134–138
- Практический маркетинг товаров и услуг. Часть 2: Маркетинг промышленных товаров и услуг (прикладной маркетинг). Учеб. для вузов / Под ред. Н.К. Моисеевой. – М.: МИЭТ, 2004. – 392 с.

- Прахалад К. Пространство бизнес–инноваций: Создание ценности совместно с потребителем / К.К. Прахалад, М.С. Кришнан; пер. с англ. – М.: Альпина Паблишерз: Издательство Юрайт, 2011. – 258 с.
- Публичные услуги и право: Научно–практическое пособие / Авт. кол.: О.В. Гутников, В.Н. Зенков, Н.А. Игнатюк и др.; Под ред. Ю.А. Тихомирова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: Норма, 2007. – 416 с.
- Разумовская А. Л. Маркетинг услуг. Настольная книга российского маркетолога–практика /А. Разумовская, В. Янченко. – М.: Вершина, 2006. – 496 с.
- Services of General Economic Interest: Opinion Prepared by the State Aid Group of EAGCP / State Aid Group of Economic Advisory Group on Competition Policy. – URL: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei.pdf.
- Старовойтов А.В. Публичные услуги в социальной сфере: понятие, виды, предоставление // <http://tgpo.tomsk.ru/analytics/43.htm>.
- Стаханов Д.В. К вопросу о сущностной характеристике информационного маркетинга. [Текст] / Д. В. Стаханов //Институты и механизмы инновационного развития: мировой опыт и российская практика: сборник научных статей 5–й Международной научно–практической конференции (22–23 октября 2015 года), редкол.: Горохов А.А. (отв. ред.); Юго–Зап. гос.ун–т., ЗАО „Университетская книга” Курск, 2015.– 479 с.
- Старовойтов А.В. Публичные услуги в социальной сфере: понятие, виды, предоставление // <http://tgpo.tomsk.ru/analytics/43.htm>.
- Теоретические и прикладные аспекты маркетинга в сфере услуг [Текст]: [монография] / Стаханов Д. В., Новиков Н. А. – Таганрог: [б. и.], 2012. – 221 с.

Нормативные Акты

- Федеральный закон «О защите прав потребителей». Действующая редакция от 13.07.2015 года, с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 24.07.2015 г.
- Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности». Действующая редакция от 13.07.2015 года, с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 24.07.2015 г.

The formation and functioning of public administration services and companies from the marketing

Summary

Article describes the main theoretical and methodological approaches to marketing of services of a public administration and the enterprises. The conceptual model of marketing of services is offered. Considered practical aspects of introduction of instruments of marketing in sector of a public administration and the enterprises of services industry. The analysis of structure, properties and functional orientation of services of a public administration and the enterprises, characteristics of service marketing at this stage of economic development is carried out.

Keywords: services of a public administration, services of the enterprises, properties of services conceptual model of marketing of services.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2016.01.09>

Paweł WOLNICKI
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

Dostęp do informacji o archiwach w Biuletynie Informacji Publicznej

Streszczenie

Prawo obywateli do informacji obejmuje różne płaszczyzny działalności administracji publicznej i dotyczy zdarzeń nie tylko bieżących, ale także tych, które zostały udokumentowane w przeszłości. Stąd przepisy prawa nakładają obowiązek umieszczania informacji o archiwach podmiotów publicznych w BIP. Analiza stron podmiotowych urzędowych publikatorów teleinformatycznych odzwierciedla jednak niedostosowanie się części administracji do tych wymogów. Ta niezadowolająca ocena motywuje więc do zaproponowania rozwiązań mających na celu optymalizację konstytucyjnie zagwarantowanego prawa dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej, obejmując także dostęp do informacji o archiwach podmiotów publicznych i ich zasobie w BIP.

Słowa kluczowe: prawo do informacji publicznej, BIP, archiwa, zasób archiwalny.

Wprowadzenie

Rozwój e-administracji wyraża się m.in. w upowszechnianiu publicznej informacji poprzez system stron internetowych tworzących urzędowy publikator teleinformatyczny – Biuletyn Informacji Publicznej, określane powszechnie za pomocą skrótu BIP. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego wyraźnie wyznaczają zakres informacji, które powinny znaleźć się na stronach podmiotowych BIP. W sposób przedmiotowy wymieniona została w nich informacja o archiwach.

Analiza BIP podmiotów publicznych pokazuje jednak nie tylko zróżnicowaną praktykę na tym polu, ale także wyraźne braki. Może to zatem wskazywać na niedostosowanie się części podmiotów do tych obowiązków. Celem niniejszego przedstawienia jest więc analiza informacji o archiwach i ich zasobie umiesz-

czonych w BIP. Zaproponowana ocena ma bowiem zmierzać do przedstawienia diagnozy i zaproponowania optymalnych rozwiązań.

1. Udostępnianie zasobu archiwum w przepisach prawa archiwalnego

Polskie prawo archiwalne *sensu largo* opiera się przede wszystkim na ustawie o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach z 14 lipca 1983 r. (dalej: unza), rozporządzeniach wykonawczych i innych aktach normatywnych przynależących do prawa wewnętrznego administracji publicznej, regulujących materię administracyjnoprawną. Katalog tych źródeł należałoby także uzupełnić o prawo międzynarodowe powszechne, regionalne, europejskie i unijne¹.

W polskim porządku prawnym pozwala ono wskazać na sieć archiwalną prowadzącą działalność archiwalną w zakresie państwowego zasobu archiwalnego. Składa się na nią kilka rodzajów archiwów²: 1) archiwa państwowe; 2) archiwa wyodrębnione; 3) archiwa zakładowe organów państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz archiwa zakładowe organów jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych³. Działalność archiwalną prowadzą także w zakresie niepaństwowego zasobu archiwalnego partie polityczne i organizacje polityczne, spółdzielcze oraz inne organizacje społeczne, kościoły i związki wyznaniowe, a także inne niepaństwowe jednostki organizacyjne (art. 42 unza). Ustawodawca nie podaje jednak definicji legalnej archiwum i nie dookreśla, jakiego rodzaju archiwa są prowadzone przez podmioty niepubliczne. Stąd pojęcie archiwum jest jedynie opisane za pomocą definicji funkcjonalnej wyrażającej się w prowadzeniu działalności archiwalnej przez archiwa wymienione enumeratywnie w unza. Obejmuje ona gromadzenie, ewidencjonowanie, przechowywanie, opracowanie, zabezpieczenie i udostępnianie materiałów archiwalnych oraz prowadzenie działalności informacyjnej⁴. Przy tym powoływa-

¹ W. Pęksa, *Prawo archiwalne – wprowadzenie do zagadnienia*, [w:] *Prawo archiwalne. Stan aktualny i perspektywy zmian*, red. H. Robótka, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 18–22.

² W literaturze przedmiotu rozróżnia się archiwa bieżące – funkcjonujące w jednostkach organizacyjnych (komórka podmiotu), i historyczne (instytucje). Por. m.in.: W. Chorażyczewski, *Czy w archiwach bieżących przechowuje się zespoły archiwalne?*, „Archiwa – Kancelarie – Zbiory” 2008, t. 2, passim; H. Robótka, *Model archiwum bieżącego w polskim prawie archiwalnym. Kilka refleksji na ten temat*, „Archiwa – Kancelarie – Zbiory” 2008, t. 2, passim.

³ Art. 22.1 unza.

⁴ Art. 23 unza. Ponadto działalność archiwalną w zakresie państwowego zasobu archiwalnego prowadzą jednostki organizacyjne, które posiadają powierzony zasób archiwalny; biblioteki i muzea, przechowujące materiały archiwalne, które wchodzą do państwowego zasobu archiwalnego, oraz gromadzące materiały archiwalne stanowiące państwowy zasób archiwalny, gdy ich organizatorem jest: a) minister lub kierownik urzędu centralnego, b) jednostka samorządu terytorialnego, c) państwowa jednostka organizacyjna; oraz działające w państwowych jednostkach organizacyjnych i w samorządowych jednostkach organizacyjnych, art. 22.2 unza.

ne w podmiotach publicznych archiwum zakładowe jest komórką organizacyjną lub samodzielnym stanowiskiem pracy⁵. Art. 35.1. unza precyzuje, że archiwa zakładowe obejmują zasięg działania jednostki organizacyjnej, w której zostały utworzone. Pojęcie archiwum zakładowego występuje także w *Polskim słowniku archiwalnym* i jest określane jako komórka organizacyjna instytucji powołana do przejmowania, przechowywania, porządkowania i zabezpieczania materiałów archiwalnych tej instytucji⁶. Natomiast w innych jednostkach organizacyjnych podmiotów administracji publicznej powstała w nich i powstająca dokumentację niearchiwalną, zgodnie z tenorem unza, gromadzi się w składnicach akt⁷.

Na zasób archiwalny archiwów zakładowych składają się więc materiały archiwalne i dokumentacja niearchiwalna, powstałe i powstające w związku z działalnością jednostek organizacyjnych, w których zostały utworzone⁸. Ponadto w wyniku sukcesji może ono zawierać zasób zlikwidowanych jednostek organizacyjnych bądź instytucji. Są one przechowywane w archiwum zakładowym nie dłużej niż 25 lat od zakończenia akt sprawy, a następnie muszą być przekazane do właściwego archiwum państwowego (art. 5.1.1 unza). Choć zasób ten służy potrzebom jednostek, w których archiwa zostały utworzone, to jednak ustawodawca zezwala, aby mogły z niego korzystać także inne osoby. Nie jest to jednak bezwarunkowy sposób udostępniania materiałów archiwalnych. Warunkiem skorzystania z zasobu archiwum zakładowego przez osoby niebędące pracownikami jednostki organizacyjnej, w której utworzono archiwum zakładowe, jest uzyskanie zezwolenia jej kierownika (art. 35.3 unza). Podobnie ustawodawca uzależnia udostępnianie dokumentacji niearchiwalnej – przechowywanej w składnicy akt nie dłużej niż 25 lat od zakończenia akt sprawy, o ile nie została ona wcześniej wybrakowana – od wydania zezwolenia przez kierownika jednostki organizacyjnej, w której istnieje składnica akt. Dodatkowym rygiem udostępnienia takiej dokumentacji jest sprostanie przesłance „wyjątkowego wypadku” (art. 36.3 unza). Pojęcie to jest jednak nieostre. Powstaje bowiem pytanie, kto ma uzasadnić wyjątkowość tego wypadku, czy osoba chcąca pozyskać informację zawartą w dokumentacji niearchiwalnej ze składnicy akt, czy też kierownik jednostki organizacyjnej, w której utworzono składnicę akt. Wreszcie – czy dla wykazania wyjątkowego przypadku konieczne jest przedstawienie stanu prawnego, czy wystarczy przedstawienie określonej sytuacji faktycznej?

Można wyprowadzić z tego przesłankę, że zezwolenie kierownika jednostki organizacyjnej nie ma charakteru generalnego. Unza, stwarzając możliwość udostępniania materiałów archiwalnych z archiwum zakładowego oraz doku-

⁵ Art. 4.3, Załącznik 6. Instrukcja archiwalna. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, Dz.U. 2011 Nr 14, poz. 67.

⁶ Por. *Polski słownik archiwalny*, red. W. Maciejewska, Warszawa 1974, s. 19.

⁷ Art. 36.1 unza.

⁸ Art. 35.2 unza.

mentacji niearchiwalnej ze składnicy akt na podstawie zezwolenia kierownika jednostki organizacyjnej, wskazuje „osobom trzecim” tryb wnioskowy, choć nie wymienia żadnej formy udostępniania w sposób wyraźny. Nie precyzuje też, czy wniosek ma zostać złożony w formie pisemnej, czy ustnej.

Z punktu widzenia prawa archiwalnego w przepisach tych pojawiają się przesłanki wskazujące zróżnicowany dostęp do informacji zawartej w dokumentacji danej jednostki organizacyjnej, w zależności od tego, czy utworzyła ona archiwum zakładowe dla przechowywania materiałów archiwalnych, czy składnicę akt do przechowywania dokumentacji niearchiwalnej.

Udostępnianie zasobu archiwum zakładowego bądź składnicy akt jest możliwe dzięki prowadzeniu jego ewidencji⁹. Obowiązek ewidencjonowania państwowego zasobu archiwalnego wprowadza ustawodawca w art. 23 unza. Środkami ewidencji archiwum zakładowego są: spisy zdawczo-odbiorcze akt, wykaz spisów zdawczo-odbiorczych, spis materiałów archiwalnych przekazanych do archiwum państwowego, kartoteka udostępniania akt, protokoły braku lub zniszczeniu akt, spis akt wybrakowanych, spis teczek, inwentarz materiałów archiwalnych¹⁰.

2. Archiwa w świetle ustawy o dostępie do informacji publicznej

Zagwarantowane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo obywateli do informacji znalazło swój wyraz w przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹¹ (dalej: udip), która pozwala skorzystać z tego prawa każdemu. Na administracji publicznej spoczywa obowiązek udzielania obywatelom informacji poprzez realizację zarówno biernego, jak również czynnego obowiązku informowania¹². Przy tym prawo dostępu do informacji nie zostało poddane rygorowi czasu. Choć więc informacja jest pojęciem znacznie szerszym niż dokument i nie można jej z nimi utożsamiać, to jednak właśnie dokument – w szerokim tego słowa znaczeniu – będzie jej podstawowym nośnikiem¹³. Pozwala to w związku z powyższym zauważyć, że informacja publiczna będzie utrwalana w dokumentach wytwarzanych przez różne podmioty, podlegając z czasem procesowi ich archiwizacji. Stąd istotne jest pytanie o zakres podurządkowania archiwów przepisom tej ustawy.

⁹ K. Strykowski, *Vademecum kancelaryjno-archiwalne*, Wydawnictwo Rys, Poznań 2011, s. 114.

¹⁰ Tamże, s. 112–114; tenże, *Organizacja i zasady działania archiwum i składnicy akt*, [w:] *Kancelaria i archiwum zakładowe*, red. Z. Pustuła, Warszawa 2001, s. 107–109.

¹¹ Tekst jednolity Dz.U. 2015 Nr 0, poz. 2058.

¹² Obowiązek biernego informowania jest związany z trybem wnioskowym, natomiast czynny obowiązek informowania polega na przekazywaniu informacji adresowanej do ogółu społeczeństwa, M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 194–195.

¹³ Wyrok WSA z dnia 8 października 2008 r., IV SAB/Po 14/08, System Informacji Prawnej LEX nr 509779.

Udip nakłada obowiązek udostępniania informacji publicznej na władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne: organy władzy publicznej; organy samorządów gospodarczych i zawodowych; podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa; podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego; podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów (art. 4.1 udip). Ponadto zobowiązane do tego są organizacje związkowe i pracodawców, oraz partie polityczne (art. 4.2 udip). Katalog podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej obejmuje więc zarówno władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania administracji publicznej, jak też organizacje związkowe i pracodawców, reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego¹⁴, oraz partie polityczne.

Zgodnie z tenorem art. 6.1 udip zakres informacji publicznej objętej ustawą jest szeroki, nie zamyka się bowiem jedynie w wyliczonym 35-punktowym zestawieniu, gdyż dostęp do informacji publicznej obejmuje nie tylko tę „w szczególności”¹⁵. Granicę dla dostępności informacji publicznej wyznaczają natomiast: 1) informacje niejawne, 2) inne chronione ustawowo tajemnice, 3) prywatność osoby fizycznej, 4) tajemnica przedsiębiorcy (art. 5.1 i 2 udip).

W art. 6.1 3) udip wskazano, że dostęp do informacji publicznej obejmuje zasady funkcjonowania podmiotów podlegających reżymowi ustawy. Dla realizacji tematu dotyczącego dostępu do informacji publicznej o archiwach podmiotów publicznych szczególnie istotne wydają się być:

- tryb działania
- sposób przyjmowania i załatwiania spraw, w tym stan przyjmowanych spraw, kolejność ich załatwiania lub rozstrzygania,
- prowadzenie rejestrów, ewidencji i archiwów oraz sposoby i zasady udostępniania danych w nich zawartych.

Podmioty zobowiązane przez ustawodawcę do udzielania informacji publicznej wykonują ten obowiązek:

- 1) w trybie bezwnioskowym poprzez:
 - a) ogłoszenia w BIP (art. 7.1 udip);
 - b) zamieszczenie w centralnym repozytorium (art. 7.4 udip);
 - c) wyłożenie lub wywieszenie (art. 11.1 i 2 udip);

¹⁴ Dz.U., poz. 1240.

¹⁵ M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa NSA*, Toruń 2002, s. 26.

- d) zapewnienie dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów i udostępnianie materiałów, w tym audiowizualnych i teleinformatycznych, dokumentujących te posiedzenia (art. 7.3 udip);
- 2) w trybie wnioskowym (art. 10.1 i 2 udip).

BIP pełni ponadto dodatkową funkcję, a mianowicie staje się podstawowym źródłem informacji o pozostałych sposobach udostępniania informacji publicznych¹⁶.

Prawo uzyskania informacji publicznej niezwłocznie (art. 3.2) obejmuje uprawnienia do uzyskania jej także w formie przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego; wglądu do dokumentów urzędowych; dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Udip używa ogólnie pojęcia archiwum, nie wskazując, że chodzi tutaj o konkretny rodzaj archiwum wchodzącego wyłącznie w skład państwowej sieci archiwalnej. Można w związku z powyższym z całą pewnością przyjąć, że pod pojęciem tym kryje się działalność archiwalna prowadzona przez archiwum zakładowe w odniesieniu do materiałów archiwalnych, jak też wyodrębnioną strukturalnie instytucję w ramach danego podmiotu. *Per analogiam* należy przyjąć, że wyrażenie informacja o archiwum, którym posłużył się ustawodawca, odnosi się także do składnicy akt gromadzącej dokumentację niearchiwalną, stanowiącą nośnik dla informacji publicznej. Pojęcie archiwum zastosowane w udip należy interpretować szeroko, gdyż dotyczy ono z pewnością także niepaństwowego ewidencjonowanego zasobu archiwalnego.

3. BIP jako system upowszechniania informacji o archiwach

Na stronie podmiotowej urzędowego publikatora teleinformatycznego, jakim jest BIP (art. 8.1 udip), powinny się znaleźć informacje wskazane m.in. wyraźnie w udip oraz w innych ustawach¹⁷. Także strona główna BIP, za którą odpowiada minister właściwy do spraw informatyzacji, zawiera zapis o podmiotach zobowiązanych do publikowania na swojej stronie podmiotowej BIP informacji, która będzie służyć wszystkim odwiedzającym. Powtarza także za udip obowiązek umieszczania w BIP informacji o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych¹⁸. Ce-

¹⁶ B. Przywora, *Biuletyn Informacji Publicznej jako teleinformatyczny instrument w realizacji konstytucyjnej zasady dostępu do informacji publicznej – próba oceny i podsumowania*, [w:] T. Stanisławski, B. Przywora, T. Jurek, *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013, s. 39.

¹⁷ Par. 11.1. 5) a, b, c rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, Dz.U. 2007 Nr 10, poz. 68.

¹⁸ <http://www.bip.gov.pl/articles/view/51> [dostęp 5.02.2016].

lem jego jest bowiem zapewnienie uzyskania przez wszystkich spójnej, pełnej i aktualnej informacji publicznej¹⁹. Korzyścią jest odformalizowanie procedury oraz prosty i nieograniczony dostęp dla podmiotów chcących pozyskać informację. Umieszczając ogłaszanie informacji w trybie BIP w punkcie pierwszym art. 7 ust. 1, ustawodawca tym samym przesądził, że jest to podstawowy sposób ogłaszania informacji spośród wszystkich środków umożliwiających dotarcie do informacji publicznej²⁰.

Dostęp do informacji zawartych w BIP następuje poprzez:

- 1) stronę główną, znajdującą się pod adresem www.bip.gov.pl, która zawiera podstawowe informacje o podmiotach (nazwa, dane teleadresowe, informacje o redaktorze strony) wraz z odsyłaczami do stron podmiotowych,
- 2) strony podmiotowe, przygotowane przez podmioty ustawowo zobowiązane do ich prowadzenia, z informacjami o prowadzonej przez siebie działalności. Adresy tych stron można znaleźć na stronie głównej BIP²¹.

Analizując podmiotowe strony internetowe BIP, należy zauważyć, że w ramach administracji rządowej obowiązek ten jest generalnie realizowany. Większe braki można dostrzec w administracji samorządowej. Tutaj zarówno na poziomie samorządu powiatowego, jak też gminnego można spotkać się z sytuacją, że podmioty te ograniczają informację publiczną do fragmentu przepisu udip dotyczącego ewidencji i rejestrów. Tymczasem umieszczenia na stronie podmiotowej BIP podmiotu publicznego zakładki „rejstry/ewidencje” nie należy utożsamiać z wypełnieniem zobowiązania udip dotyczącego udostępniania informacji o archiwach, które w tekście art. 6.1 par. 3) pkt f są oddzielone od ewidencji i rejestrów spójnikiem „i”, co potwierdza obligatoryjność tego wymogu. Jest z pewnością realizacją tylko jego części dotyczącej rejestrów i ewidencji oraz ustawowego obowiązku udostępniania danych z rejestrów prowadzonych przez podmioty publiczne na podstawie delegacji wynikającej z art. 15.3 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (dalej: uidpzp)²². Celem uidpzp jest bowiem zapewnienie nieodpłatnego dostępu do danych zgromadzonych w prowadzonym rejestrze²³. Krąg podmiotów mogących skorzystać z tego uprawnienia został jednak w tym przypadku ograniczony jedynie do podmiotu publicznego albo podmiotu niebędącego podmiotem publicznym realizującego zadania publiczne, gdy przepisy prawa powierzają lub pozwalają mu na ich powierzenie²⁴. Jednak nie

¹⁹ <http://www.bip.gov.pl/articles/view/51> [dostęp 5.02.2016].

²⁰ B. Przywora, dz. cyt., s. 36.

²¹ <http://www.bip.gov.pl/articles/view/51> [dostęp 5.02.2016].

²² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 2005 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze publicznym, Dz.U. 2005 Nr 205, poz. 1692.

²³ Art. 15.1 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. Dz.U. 2014, poz. 114.

²⁴ G. Szpor, Cz. Martysz, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa 2015, Lex a Wolter Kluwer business, Warszawa 2015, s. 140.

zwalnia to podmiotów administracji publicznej z udostępniania informacji dotyczącej prowadzonych przez nie archiwów. O ile zresztą w przypadku podmiotów realizujących zadania publiczne przekazanie informacji o takich rejestrach można uznać za zadośćuczynienie przepisom polskiego prawa, także tych zawartych w udip, gdyż podmioty te nie są zobowiązane do prowadzenia archiwum w rozumieniu unza, o tyle z pewnością nie odnosi się to do podmiotów administracji rządowej czy samorządowej, które obligatoryjnie prowadzą działalność archiwalną poprzez strukturalne wyodrębnienie archiwum zakładowego bądź składnicy akt.

Analiza stron BIP pozwala stwierdzić, że nadal można zauważyć brak informacji o funkcjonalnym wyodrębnieniu archiwum zakładowego/składnicy akt. Podmioty administracji publicznej na swojej stronie podmiotowej BIP nie zawsze umieszczają dane kontaktowe pozwalające odtworzyć miejsce położenia archiwum zakładowego, nr telefonu, email, godziny otwarcia, oraz dane dotyczące osoby odpowiedzialnej za archiwum, z którą można nawiązać bezpośrednią łączność. W niewielu przypadkach wskazane są w sposób wyraźny zasady udostępniania zasobu archiwalnego. Najczęściej jednak nie umieszcza się danych o zasobie nawet ogólnych. Na niewielu tylko stronach BIP można odnaleźć wnioski o udostępnianie.

Podsumowanie

BIP jako podstawowa forma udostępniania informacji z pewnością wpływa na jakość życia współczesnego człowieka. Umożliwia bowiem szybkie dotarcie do określonych danych bez uruchamiania konieczności formalnej procedury. Przyczynia się zatem do odbiurokratyzowania administracji, zwiększając jakość usług publicznych i redukując koszty administracyjne oraz prowadząc do transparentności jej działań. Mimo dobrej praktyki związanej z funkcjonowaniem stron BIP, wciąż jedne z większych braków w informacji publicznej dotyczą archiwum zakładowego (składnicy akt). Leżą one nie tyle w złej legislacji, co w dość swobodnym interpretowaniu przepisów udip i przekonaniu o zadośćuczynieniu temu obowiązkowi poprzez udostępnianie w BIP ewidencji i rejestrów, jako wymogu informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne. Tymczasem przepisy zawarte w aktach prawnych oraz potrzeby obywateli i innych podmiotów niepublicznych wykraczają poza informację o ewidencjach i rejestrach.

Rzeczywistość odzwierciedla zatem administrację nie w pełni jeszcze otwartą na potrzeby informacyjne społeczeństwa. W pewien sposób pokazuje też wciąż tkwiące w mentalności urzędniczej niedowartościowanie archiwum zakładowego i jego zasobu. Do najczęstszych defektów dotyczących archiwum zakładowego (składnicy akt) w BIP należy nieumieszczenie informacji o powołaniu tej jednostki organizacyjnej i jej strukturalnym wyodrębnieniu w ramach

ogólnego schematu organizacyjnego jednostki organizacyjnej (podmiotu). Brakuje linku do instrukcji o organizacji i zakresie działania archiwum (składnicy akt). Nieczęsto można w nim odnaleźć dane kontaktowe archiwum zakładowego (składnicy akt) oraz imię i nazwisko osoby za nie odpowiedzialnej. Wreszcie należy dostrzec niezadowalający stan informacji o zasobie archiwum zakładowego (składnicy akt). Tylko niektóre podmioty publiczne umieszczają informacje o zasadach korzystania z archiwum zakładowego (składnicy akt) i wzór wniosku o udostępnianiu zasobu. Warto w tym miejscu zauważyć, że tym poczynaniom sprzyja też brak jednoznacznego stanowiska orzecznictwa co do prawa składania skarg na prawidłowość prowadzenia BIP i traktowanie braku informacji w nim zawartej jako możliwej do uzyskania w trybie wnioskowym²⁵. Dopiero gdy zainteresowany podmiot nie otrzyma jej mimo złożenia wniosku, może zaskarżyć odmowę czy beczynność do sądu. Praktyka wskazuje zatem na alternatywne traktowanie udostępniania informacji przez podmioty publiczne w trybie wnioskowym lub bezwnioskowym.

Kilkanaście lat obowiązywania udip skłania do oceny, że administracja publiczna w różnym stopniu realizuje nałożony na nią ustawowy obowiązek udostępniania informacji o archiwach zakładowych (składnicach akt) oraz ich zasobie. Dla zaradzenia temu problemowi na obecnym etapie, jako postulat można by wskazać objęcie kontrolą państwowej służby archiwalnej w kwestii upowszechniania informacji o archiwach zakładowych (składnicach akt) poprzez stronę podmiotową BIP. W ramach bowiem wskazanych w art. 21.1. 9) unza kompetencji Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, jako centralnego organu administracji rządowej w sprawach państwowego zasobu archiwalnego, mieści się popularyzacja wiedzy o materiałach archiwalnych i archiwach oraz prowadzenie działalności informacyjnej i wydawniczej. Przedmiotem kontroli powinno więc być umieszczanie w BIP informacji o archiwum zakładowym (składnicy akt) dotyczących:

- 1) miejsca w schemacie organizacyjnym podmiotów publicznych;
- 2) danych kontaktowych (miejscowość, ulica i nr siedziby, nr telefonu, faks, email);
- 3) osoby za nie odpowiedzialnej;
- 4) ogólnej charakterystyki zasobu wraz z wykazem instytucji i zlikwidowanych jednostek organizacyjnych, których zasób został przejęty lub/i spisu zespołów jako środka ewidencji;
- 5) instrukcji o jego organizacji i sposobie udostępniania zasobu
- 6) wniosku o udostępnianie zasobu.

²⁵ Por. postanowienie NSA z 12 grudnia 2005 r., sygn. I OSK 1210/05.

Bibliografia

Literatura

- Chorańczyczewski W., *Czy w archiwach bieżących przechowuje się zespoły archiwalne?*, „Archiwa – Kancelarie – Zbiory” 2008, t. 2.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznej w świetle orzecznictwa NSA*, Toruń 2002.
- Mucha M., *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
- Polski słownik archiwalny*, red. W. Maciejewska, Warszawa 1974.
- Pęksa W., *Prawo archiwalne – wprowadzenie do zagadnienia*, [w:] *Prawo archiwalne. Stan aktualny i perspektywy zmian*, red. H. Robótka, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Przywora B., *Biuletyn Informacji Publicznej jako teleinformatyczny instrument w realizacji konstytucyjnej zasady dostępu do informacji publicznej – próba oceny i podsumowania*, [w:] T. Stanisławski, B. Przywora, T. Jurek, *E-administracja. Szanse i zagrożenia*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2013.
- Robótka H., *Model archiwum bieżącego w polskim prawie archiwalnym. Kilka refleksji na ten temat*, „Archiwa – Kancelarie – Zbiory” 2008, t. 2.
- Strykowski K., *Organizacja i zasady działania archiwum i składnicy akt*, [w:] *Kancelaria i archiwum zakładowe*, red. Z. Pustuła, wyd. NDAP, Warszawa 2001.
- Strykowski K., *Vademecum kancelaryjno-archiwalne*, Wydawnictwo Rys, Poznań 2011.
- Szpor G., Martysz C., Wojsyk K., *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Lex a Wolter Kluwer business, Warszawa 2015.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, t.j. Dz.U. 2015, poz. 2058.
- Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. Dz.U. 2014, poz. 114.
- Ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach z 14 lipca 1983 r., t.j. Dz.U. 2015, poz. 1446.
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. 2015, poz. 1240.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, Dz.U. 2007 Nr 10, poz. 68.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 2005 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze publicznym, Dz.U. 2005 Nr 205, poz. 1692.

Załącznik 6. Instrukcja archiwalna. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, Dz.U. 2011 Nr 14, poz. 67.

Orzecznictwo

Postanowienie NSA z 12 grudnia 2005 r., sygn. I OSK 1210/05.

Wyrok WSA z dnia 8 października 2008 r., IV SAB/Po 14/08, System Informacji Prawnej LEX nr 509779.

Strony internetowe

<http://www.bip.gov.pl/articles/view/51> [dostęp 5.02.2016].

Access to Information on Archives Entities in Public Information Newsletter

Summary

The right to information includes various areas of public administration activities and concerns not only current events, but also those that were documented in the past. Therefore, placing information about the archives of public entities in Public Information Newsletter is required by law. Page analysis of official ICT publicators shows, however, that a part of administration is non-compliant with the requirements. This unsatisfactory rating motivates to propose solutions aimed at optimizing the constitutionally guaranteed right to information about the activities of public authorities including access to information on the archives of public entities and their resource in Public Information Newsletter.

Keywords: right to public information, Public Information Newsletter, archives, archival resource.

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2016.01.10>

Magdalena WRZALIK
Uniwersytet Łódzki

Geneza i ewolucja głosowania korespondencyjnego w Polsce

Streszczenie

Od dłuższego już czasu w Polsce możemy dostrzec coraz to mniejsze zainteresowanie społeczeństwa polityką, a nawet szerzące się zjawisko obojętności wobec życia politycznego, brak jakiegokolwiek aktywności, jak również okazywanie niechęci wobec naszych elit politycznych. Podczas kolejnych wyborów nietrudno zaobserwować, że frekwencja wyborcza wyraźnie spada. Stąd też przez blisko dwadzieścia lat czyniono starania, aby dokonać zmiany procedury wyborczej w polskim prawie wyborczym oraz wprowadzić odmienne od dotychczas stosowanych sposoby głosowania. Dlatego wprowadzono alternatywne procedury głosowania w ustawie z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21, poz. 112), który wszedł w życie 1 sierpnia 2011 roku, pozwalając wyborcy z różnych, często niezależnych od niego, przyczyn zagłosować w inny sposób niż w lokalu wyborczym. Początkowo rozwiązaniem tym było głosowanie przez pełnomocnika, Kodeks wyborczy z 2011 roku wprowadził również instytucję głosowania korespondencyjnego, początkowo wyłącznie dla wyborców głosujących za granicą, a następnie (jeszcze przed jego wejściem w życie) również dla wyborców niepełnosprawnych i starszych w kraju. Nowelizacja Kodeksu wyborczego w 2014 roku uczyniła głosowanie korespondencyjne podczas wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP, wyborów do Parlamentu Europejskiego oraz wyborów Prezydenta RP powszechnym. Tym samym, możliwość oddania głosu, począwszy od wyborów głowy państwa w 2015 roku, otrzymał w kraju każdy wyborca.

Słowa kluczowe: głosowanie korespondencyjne, głosowanie pocztowe, prawo wyborcze.

Wstęp

Podczas kolejnych wyborów powszechnych, które bez wątplenia uznawane są za najważniejsze wydarzenie w życiu politycznym każdego państwa¹, umoż-

¹ K. Skotnicki, *Czy ubezwłasnowolnienie może pozostać w Polsce cenzusem wyborczym?*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, t. 2, red. nauk. J. Jaskiernia, Warszawa 2014, s. 33.

liwiający wyborcom wyrażenie swoich preferencji i osiągnięcie satysfakcji z dokonywanego wyboru², zaobserwować możemy wyraźny spadek frekwencji, który w konsekwencji rodzi pytanie o legitymację władzy, a idąc dalej, pozbawia ją tytułu do wprowadzania istotnych reform ustrojowych³.

Trudności z udziałem w wyborach

związane są z nasilającymi się migracjami zagranicznymi, zwłaszcza młodych obywateli, trybem życia społeczeństwa oraz jego starzeniem się. Prawo wyborcze powinno bowiem być dostosowane do różnych grup społecznych i zawodowych. Dlatego też jednym z ważnych aspektów są wprowadzone w Polsce alternatywne sposoby głosowania, które uwzględniają potrzeby znaczącego odsetka polskich wyborców⁴.

Ponadto

polskie społeczeństwo w ostatnich kilku latach doświadczyło wielu zmian, które objęły m.in. strukturę demograficzną, styl życia, warunki zatrudnienia. Młodzi ludzie stali się przez to bardziej dynamiczni i mobilni. Powoduje to, iż spora liczba Polaków podróżuje lub na stałe przebywa poza granicami kraju⁵.

Jednocześnie poszerza się liczba osób starszych, które z racji wieku oraz towarzyszących im różnych chorób mają znacznie ograniczone możliwości przemieszczania się⁶.

Bariery związane z niemożnością oddania przez wszystkich wyborców głosu osobiście w lokalu wyborczym dowodzą, iż zasada powszechności wyborów nie jest w wystarczający sposób przez państwo realizowana. Zgodnie z nią, krąg wyborców powinien być jak najbardziej, w miarę możliwości, szeroki⁷. Państwo powinno też dołożyć wszelkich starań, aby dać tym wyborcom realną możliwość udziału w wyborach, a w szczególności w głosowaniu⁸.

Celem tego opracowania jest przybliżenie istoty jednej z alternatywnych procedur głosowania – głosowania korespondencyjnego, oraz wskazanie genezy i ewolucji tej formy głosowania, która stanowi bardzo ważną problematykę od co najmniej kilku lat w Polsce, pobudzając do dyskusji politycznych, jak i naukowych. Należy podkreślić, że współcześnie głosowanie korespondencyjne stosowane jest w wielu państwach, m.in. Austrii, Belgii, Białorusi, Danii, Esto-

² A. Żukowski, *Głosowanie korespondencyjne – wskazówki dla Polski*, [w:] *Studia wyborcze*, t. 7, Łódź 2009, s. 2.

³ L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek, *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, Warszawa 2006, s. 9–13.

⁴ A. Żukowski, *Głosowanie korespondencyjne...*, s. 34.

⁵ L. Kolarska-Bobińska, J. Zbieranek, *W stronę reformy prawa wyborczego w Polsce*, [w:] *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2009, s. 9.

⁶ Tamże, s. 10.

⁷ A. Sokala, B. Michalak, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 105.

⁸ M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008, s. 37.

nii, Finlandii, Hiszpanii, Holandii, Nowej Zelandii⁹, Portugalii, Słowacji¹⁰, Stanach Zjednoczonych¹¹, Szwajcarii, Ukrainie, Wielkiej Brytanii czy we Włoszech.

2. Prace nad wprowadzeniem głosowania korespondencyjnego do polskiego prawa wyborczego

Próba wprowadzenia procedury głosowania korespondencyjnego do polskiego systemu prawnego została po raz pierwszy podjęta dopiero w 1992 roku, przy okazji omawiania projektu instytucji głosowania przez pełnomocnika¹². Wcześniej problematyka ta była dość rzadkim przedmiotem debat, stąd nie powstawały konkretne rozwiązania prawne umożliwiające jej wprowadzenie.

Jako rozwiązanie konkurencyjne wobec procedury głosowania przez pełnomocnika, które postulowane było przez Państwową Komisję Wyborczą i dotyczyć miało wyborców niepełnosprawnych oraz powyżej 80. roku życia, zamysł wprowadzenia instytucji głosowania korespondencyjnego do polskiego prawa wyborczego podnoszono m.in. w czasie prac nad ordynacją wyborczą do Sejmu RP i Senatu RP w 2000 roku¹³ oraz w postulatach organizacji społecznych w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą o referendum ogólnokrajowym¹⁴. Procedurę tę wskazywał również Rzecznik Praw Obywatelskich, m.in. w swoim wystąpieniu w 2000 roku. W toku prac legislacyjnych zamawiano również ekspertyzy prawne poświęcone procedurom głosowania korespondencyjnego i przez pełnomocnika, oraz aspektom konstytucyjnym obu rozwiązań, co świadczy jednoznacznie, że były w tym samym czasie rozpatrywane¹⁵. Niestety, posłowie nie wyrazili woli wprowadzenia żadnej ze wspomnianych procedur do prawa wyborczego.

W następnych latach nadal dyskutowano o potrzebie wprowadzenia kodeksu, jednak kolejną próbę wprowadzenia głosowania korespondencyjnego do pol-

⁹ W Nowej Zelandii możliwe jest tylko głosowanie za pośrednictwem poczty w wyborach lokalnych.

¹⁰ Na Słowacji wprowadzone od 2004 roku, w wyborach parlamentarnych wykorzystane w 2006 roku; L. Cibulka, *Prawo wyborcze w Republice Słowackiej (przemiany i doświadczenia)*, [w:] *Przemiany prawa wyborczego – doświadczenia nowych demokracji. Republika Czeska, Republika Słowacka, Republika Ukrainiska, Rzeczpospolita Polska*, red. A. Sokala, Z. Witkowski, Bydgoszcz 2007, s. 46.

¹¹ W stanie Oregon głosowanie za pośrednictwem poczty jest jedynym sposobem głosowania od 1998 roku.

¹² J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013, s. 108.

¹³ Tamże, s. 109.

¹⁴ J. Kucharczyk, W. Siemczonek, *Frekwencja wyborcza w referendum europejskim*, [w:] *Obywatele Europy*, Warszawa 2004.

¹⁵ Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ordynacji wyborczych do Sejmu RP i Senatu RP oraz o zmianie ustawy o wyborze prezydenta RP z dnia 30 listopada 2000 roku, nr 3382/III, wypowiedź posła Rybickiego.

skiego systemu wyborczego można było wskazać dopiero w czasie prac nad ordynacją wyborczą do Parlamentu Europejskiego na przełomie lat 2003 i 2004. Projekt ten przewidywał wprowadzenie głosownia korespondencyjnego dla wszystkich obywateli. Propozycja została zgłoszona jednak bardzo późno – w trakcie drugiego czytania projektu ustawy w Sejmie¹⁶, przy czym – zawierając wiele nieścisłości – nie została poprawiona przed trzecim czytaniem. W związku z tym Państwowa Komisja Wyborcza opracowała szereg poprawek, które przekazała Marszałkowi Senatu RP¹⁷, proponując dwa rozwiązania, tj. przyjęcie tych poprawek lub rezygnację z głosowania korespondencyjnego. Jak słusznie podkreślał Kazimierz W. Czaplicki, były sekretarz PKW,

Państwowa Komisja Wyborcza wielokrotnie wypowiadała się za alternatywnymi procedurami głosowania. Wydaje się, że jedną z form takiego głosowania, które należy rozważyć, jest właśnie głosowanie korespondencyjne. Nie mogę dać stuprocentowej gwarancji, że nam się uda [...]. Wiele będzie zależało od operatora publicznego świadczącego usługi pocztowe¹⁸.

Senat RP w swojej opinii podkreślał, iż

przepisy dotyczące głosowania korespondencyjnego są w wielu przypadkach niepełne i niespójne. Prowadzi to do ostatecznej konkluzji: przeprowadzenie wyborów na podstawie tych przepisów jest niemożliwe¹⁹.

Ostatecznie głosowanie korespondencyjne nie znalazło się w ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego uchwalonej 23 stycznia 2004 roku²⁰.

Jak słusznie zauważa Jarosław Zbieranek,

[...] w toku parlamentarnych prac nad ordynacją wyborczą do Parlamentu Europejskiego na przełomie 2003 i 2004 roku kwestia wprowadzenia głosowania korespondencyjnego była omawiana przede wszystkim przez pryzmat techniczno-organizacyjny, w tym stworzenia poprawnych uregulowań prawnych. Z braku czasu nie podjęto rozbudowanych analiz dotyczących potencjalnych funkcji tej alternatywnej procedury głosowania²¹.

Zamówiono jedynie – bez przeprowadzenia głębszych analiz – ekspertyzy, które przedstawiały różne alternatywne procedury głosowania stosowane w poszczególnych państwach Unii Europejskiej w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

W latach 2004–2005 kilkakrotnie powracano do tej tematyki, ale w formie postulowanych sformułowań, które miały tylko znaczenie „hasłowe”, nie kształtujące żadnych form nowego projektu zmian prawnych; dyskusję podjęto np. na

¹⁶ Sprawozdanie Komisji Europejskiej i Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (druk sejmowy nr 2243). Ustawa uchwalona przez Sejm RP w dniu 18 grudnia 2003 roku (druk nr 568) i przesłana do marszałka Sejmu RP dnia 22 grudnia 2003 roku.

¹⁷ Pismo ZPOW-062 – 31/03 z dnia 5 stycznia 2004 roku.

¹⁸ Wypowiedź K.W. Czaplickiego w: „Biuletyn Komisji Sejmowych” nr 2669/IV.

¹⁹ Druk senacki nr 54 z 20 stycznia 2004 roku.

²⁰ J. Zbieranek, *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 48–49.

²¹ J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania...*, s. 112.

seminarium dotyczącym propozycji zmian w prawie wyborczym, które odbyło się w grudniu 2004 roku w siedzibie Instytutu Spraw Publicznych w Warszawie²². Ustalono jednak, że wprowadzenie tego sposobu nie będzie możliwe ze względów bezpieczeństwa. Dopiero w 2006 roku, z inicjatywy Rady Ministrów, podjęto prace legislacyjne mające na celu opracowanie procedury głosowania korespondencyjnego. Zamysł ten realizował prezes Rady Ministrów Jarosław Kaczyński. Działający w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Międzyresortowy Zespół ds. Polonii i Polaków za Granicą przygotował projekt ustawy o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta RP oraz ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP. Przewidywał on wiele nowych istotnych zmian dla obywateli polskich przebywających poza granicami kraju. Projekt ten obejmował m.in. „zagraniczny” rejestr wyborców, odrębne okręgi głosowania, a także procedurę głosowania korespondencyjnego. Pewną ważną wskazówką dla tych poczynań był bardzo niski poziom uczestnictwa w wyborach polskich wyborców przebywających poza granicami kraju. Rzeczywista frekwencja wyborcza wśród wspomnianej grupy wynosiła zaledwie od kilku do kilkunastu procent²³.

Projekt, który powstawał w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na przełomie 2006–2007 roku, wzbudził zainteresowanie wśród organizacji społecznych. Na bieżąco kształtowały się ekspertyzy prawne, które później stały się podstawą do szerszych rozważań na temat proponowanych rozwiązań. Konsekwentnie realizując swoje zamierzenia, Rada Ministrów w programie prac legislacyjnych w I półroczu 2007 roku uwzględniła przygotowanie nowelizacji prawa wyborczego.

Niestety, wg opinii zdecydowanej większości ekspertów, projekt przygotowany przez Międzyresortowy Zespół ds. Polonii i Polaków za Granicą okazał się niedopracowany, gdyż „charakteryzował się dużą ogólnością”²⁴. Sam zamysł wprowadzenia tej procedury jako wzmocnienia gwarancji zasady powszechności wyborów był oceniany pozytywnie. Przewidywano nawet, że może stać się podstawą do wprowadzenia do polskiego systemu wyborczego instytucji powszechnego głosowania za pomocą poczty. Postulowano, by procedura głosowania korespondencyjnego była adresowana do wszystkich wyborców, zarówno przebywających w dniu głosowania w kraju, jak i za granicą²⁵.

Niestety, skrócenie kadencji Sejmu RP w 2007 roku przerwało dalsze prace nad projektem. Następnie w dniu 24 czerwca 2008 roku posłowie Klubu Parlamentarnego Lewica i Demokraci wystąpili z inicjatywą ustawodawczą przed-

²² Tamże, s. 113.

²³ J. Zbieranek, *Głosowanie korespondencyjne – propozycje dla polskich obywateli przebywających za granicą*, [w:] *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2009, s. 65–75.

²⁴ Tenże, *Alternatywne procedury głosowania...*, s. 115.

²⁵ M. Chmaj, *Ekspertyza dotycząca możliwości głosowania korespondencyjnego przez obywateli polskich przebywających w dniu głosowania za granicą oraz perspektywy objęcia tą formą głosowania obywateli, którzy w dniu głosowania przebywają na terenie państwa polskiego*, [w:] *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje...*, s. 85, 87.

stawiającą projekt ustawy Kodeks wyborczy. Projekt ten miał na celu wprowadzenie kilku zmian oraz ujednoczenie niektórych spraw zawartych w prawie wyborczym. W początkowej wersji projektu nie było jednak mowy o głosowaniu korespondencyjnym. Rozbudowane prace analityczne podjął w tym okresie Instytut Spraw Publicznych, organizując seminarium eksperckie poświęcone tej problematyce, które miało miejsce 13 maja 2008 roku²⁶. Zaproszeni eksperci i przedstawiciele organów wyborczych wskazywali, że procedura ta może być wdrożona przede wszystkim dla polskich wyborców, którzy w dniu głosowania przebywają poza granicami kraju²⁷.

Kwestia głosowania korespondencyjnego podnoszona była również w kontekście zapowiadanych przez ustawodawcę w latach 2007–2008 prac nad głosowaniem elektronicznym zdalnym. Propozycja głosowania korespondencyjnego została również ujęta w opracowanym w 2009 roku projekcie ustawy o dostosowaniu organizacji wyborów do potrzeb osób niepełnosprawnych²⁸. Autorzy podkreślali, że nowa procedura ma być uzupełnieniem procedury głosowania przez pełnomocnika dla osób niepełnosprawnych, którzy są samotni i nie mogą wskazać osoby zaufanej, która stałaby się ich pełnomocnikiem. Z jednej strony stanowiła propozycję rozwiązań mających na celu dostosowanie lokali wyborczych do potrzeb osób niepełnosprawnych, z drugiej – propozycję alternatywnej procedury głosowania w postaci głosowania korespondencyjnego.

Pierwsze czytanie ustawy odbyło się 5 marca 2010 roku, następnie została skierowana do Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia niektórych projektów ustaw z zakresu prawa wyborczego (dalej KNOW), w której trwały już w tym czasie zaawansowane prace nad projektem kodeksu wyborczego. Niektóre propozycje spotkały się z negatywną oceną ekspertów wskazujących na konieczność wprowadzenia wielu zmian i modyfikacji, w tym do procedury głosowania korespondencyjnego. W efekcie prace nad projektem zostały zawieszono, gdyż priorytet stanowiły prace nad kodeksem wyborczym. Zespół ekspertów Instytutu Spraw Publicznych, który w 2010 roku opracował stosowne przepisy kodeksu wyborczego w Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu Łódzkiego pod kierownictwem prof. Krzysztofa Skotnickiego (CSW UŁ), w składzie: dr Anna Rakowska (CSW UŁ), dr Jarosław Zbieranek (ISP), mgr Marcin Rulka (CSW UŁ), na prośbę przewodniczącego KNOW opracował propozycję przepisów regulujących instytucję głosowania korespondencyjnego odnoszącą się do polskich wyborców przebywających poza granicami kraju.

Przepisy te zostały poparte przez klub poselski Platformy Obywatelskiej oraz przez klub Prawa i Sprawiedliwości. Warto zaznaczyć, że propozycja zosta-

²⁶ Ekspertyza wprowadzająca była przedstawiona przez K. Skotnickiego. Zob. tegoż, *Rejestr wyborców i głosowanie korespondencyjne w Wielkiej Brytanii*, [w:] *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje...*, s. 55–65.

²⁷ J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania...*, s. 118.

²⁸ Druk sejmowy nr 2800.

ła również poparta przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który w piśmie do przewodniczącego Komisji wskazał, że

[...] nierozwiązanym dotąd problemem pozostaje sytuacja osób przebywających w dniu głosowania poza granicami kraju [...]. Polskie prawo wyborcze należy dostosować do zmieniających się warunków społecznych, a także umożliwić korzystanie z konstytucyjnych praw osobom chorym, niepełnosprawnym, a także obywatelom przebywającym poza granicami kraju. Z tych powodów pragnę wyrazić poparcie i uznanie dla działań zmierzających do wprowadzenia do polskiego prawa wyborczego tzw. alternatywnych form głosowania, w tym głosowania korespondencyjnego²⁹.

Proponowane poprawki poparła także Komisja Nadzwyczajna. Po dokonaniu licznych zmian, 5 stycznia 2011 roku został uchwalony Kodeks wyborczy, w którym rozdział 8 poświęcony był właśnie głosowaniu korespondencyjnemu. Przepisy tego rozdziału zostały znowelizowane na mocy ustawy z 15 kwietnia 2011 roku o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz ustawy Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy³⁰. Niestety, wciąż tej procedurze towarzyszyły liczne burzliwe dyskusje. Stąd też pojawiła się myśl stworzenia nowego rozwiązania, które zostało przedstawione w inicjatywie poselskiej projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (24 lipca 2013 roku). Propozycja wniesienia wielu zmian w obowiązującym prawie wyborczym została zainicjowana przez grupę posłów na sejm klubu Platformy Obywatelskiej³¹. Projekt stanowił obszerny zbiór różnych regulacji doskonalących to prawo, a incydentalnie również tzw. ustrojowe ustawy samorządowe³². Wskazywano na jedenaście takich zmian, z czego najdonioślejsze znaczenie przypisywano ustanowieniu możliwości głosowania korespondencyjnego. Zasadna więc była propozycja wprowadzenia jednego rozdziału w dziale I Kodeksu wyborczego, oznaczonego jako 7a, który w sposób całościowy miał regulować tę procedurę głosowania, a tym samym uchylenia dotychczasowego rozdziału 8. Niestety, od początku procedowania nad dookreśleniem istniejącego już unormowania odnośnie do głosowania korespondencyjnego wysuwano wiele wątpliwości w związku z niebezpieczeństwem fałszerstw wyborczych. Z drugiej strony z wprowadzeniem powszechnego głosowania korespondencyjnego wiązano nadzieję wzrostu frekwencji wyborczej. W rezultacie w dalszych pracach parlamentarnych odstąpiono od pomysłu ustanowienia powszechnej możliwości głosowania korespondencyjnego podczas każdych wyborów. Stąd też, na mocy uchwalonej przez Sejm w trzecim czytaniu i przyjętej przez Senat ustawy z dnia 10 czerwca 2014 roku o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, wprowadzono do Kodeksu wyborczego nowy rozdział 6a w Dziale I, zatytułowany *Głosowanie korespondencyjne*.

²⁹ Pismo z dnia 30 października 2010 roku, sygnatura RPO 572441 – I/07/AB.

³⁰ Dz.U. z 2011 r. Nr 102, poz. 588.

³¹ Druk nr 1786.

³² K. Skotnicki, *Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1786)*, Warszawa, 29 listopada 2013 r.

3. Propozycja ustanowienia powszechnej możliwości głosowania korespondencyjnego podczas wszystkich wyborów

Idea głosowania korespondencyjnego, jak już podkreślono, zgłaszana była w polskiej literaturze przedmiotu od dawna³³ i opowiadały się za nią liczne organizacje społeczne³⁴.

W związku z licznymi wątpliwościami, które zostały zauważone przez posłów, ograniczono się tylko do wprowadzenia powszechności głosowania korespondencyjnego, z wyłączeniem wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborów wójta, prezydenta miasta, burmistrza, w proponowanym art. 53a § 1 Kodeksu wyborczego. Wyłączenie to było efektem licznych obaw o naruszenia konstytucyjnej zasady powszechności oraz tajności głosowania podczas wyborów samorządowych, a zwłaszcza wyborów do rad gmin czy wyborów wójta, prezydenta miasta czy burmistrza. Posłowie argumentowali, że najpoważniejszym niebezpieczeństwem, które mogłoby mieć miejsce, jest zjawisko kupowania i sprzedawania głosów. Współcześnie bardzo wysokie koszty związane z prowadzeniem kampanii wyborczej sprawiają, iż taniej byłoby kupić głosy niż o nie walczyć w przewidziany przez prawo sposób³⁵. W przypadku wyborów do Sejmu czy Senatu, wyborów prezydenckich, wyborów do sejmików wojewódzkich, rad powiatów czy wyborów do Parlamentu Europejskiego, a nawet do rad gmin w największych polskich miastach, dokonywanie fałszerstw przez kupowanie głosów nie byłoby czymś tak łatwym. Natomiast w przypadku wyborów do małych pod względem liczby mieszkańców gmin podczas wyborów do rady gminy czy wyborów na wójta, a nawet burmistrza, byłoby dużo prościej odkupić karty do głosowania za niską kwotę³⁶, chociażby z faktu, iż wszyscy mieszkańcy miasteczka dobrze się znają i kandydat może w prosty sposób dotrzeć do każdej osoby, która zdecydowała się zagłosować przy pomocy tej procedury. Podnoszono, że osobami, które będą dokonywać fałszerstw, mogą być urzędnicy, jak i operatorzy pocztowi, którzy dla wyboru swojego faworyta, który może być członkiem rodziny, a nawet i przełożonym decydującym chociażby o zatrudnieniu, dopuszczają się wielu niezgodnych

³³ K. Skotnicki, *Zasada powszechności w prawie wyborczym*, Łódź 2000, s. 261; J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania...*, s. 39–53; A. Rakowska, K. Skotnicki, *Głosowanie korespondencyjne – nowe rozwiązanie Kodeksu wyborczego*, [w:] *W kręgu historii doktryn politycznych i prawnych oraz konstytucjonalizmu. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Sylwestrzaka*, Gdańsk 2012, s. 295.

³⁴ J. Zbieranek, *Alternatywne procedury głosowania...*, s. 109 i nn.

³⁵ Na niebezpieczeństwo wskazywał K. Skotnicki – tegoż, *Prawne problemy ustanowienia w Polsce alternatywnych sposobów głosowania*, „Przegląd Wyborczy” 2009, nr 9–10, s. 28.

³⁶ Tenże, *Możliwość wykorzystania alternatywnych sposobów głosowania podczas wyborów samorządowych*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. A. Stec i K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2010, s. 120.

z prawem czynów. Na poczcie urzędnik, do którego wpłynie wniosek o głosowanie korespondencyjne, może nie nadać mu biegu; może dojść do celowego niedostarczenia koperty zwrotnej do wyborcy, czy kolejno – do właściwej komisji wyborczej, lub pojawić się sytuacja naruszenia zasady tajności głosowania przez otwarcie pakietu wyborczego i unieważnienie głosu. Nie jest to możliwe w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz wyborów wójta, prezydenta miasta, burmistrza, z wyjątkiem osób niepełnosprawnych (§ 3). Zgodnie z § 4, „Głosowanie korespondencyjne jest wyłączone w przypadku głosowania w obwodach głosowania utworzonych w jednostkach, o których mowa w art. 12 § 4 i 7, oraz w obwodach głosowania utworzonych na polskich statkach morskich, a także w przypadku udzielenia przez wyborcę niepełnosprawnego pełnomocnictwa do głosowania”.

4. Obowiązująca regulacja kodeksowa odnośnie do procedury oddania ważnego głosu przy zastosowaniu instytucji głosowania korespondencyjnego

Obowiązująca regulacja kodeksowa *expressis verbis* wskazuje, że zamiar głosowania korespondencyjnego powinien zostać zgłoszony ustnie, pisemnie, telefaksem do 15 dnia przed dniem wyborów przez wyborcę będącego w kraju do wójta, a za granicą do konsula (art. 53b § 1–2 Kodeksu wyborczego, dalej kw).

W przypadku przeprowadzania ponownego głosowania wyborca, który nie zgłosił zamiaru głosowania korespondencyjnego, może po dniu pierwszego głosowania, a przed ponownym głosowaniem, zgłosić zamiar głosowania korespondencyjnego w ponownym głosowaniu najpóźniej w 10 dniu przed dniem ponownego głosowania. Należy mieć na uwadze, że zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego (przed I turą) dotyczy również ewentualnego ponownego głosowania (tzw. II tury wyborów) (art. 53b § 8 i 9 kw). Zgodnie z art. 53b § 3 kw zgłoszenie powinno zawierać nazwisko i imię (imiona), imię ojca, datę urodzenia, numer ewidencyjny PESEL wyborcy, oznaczenie wyborów, których dotyczy zgłoszenie, a także wskazanie adresu, na który ma być wysłany pakiet wyborczy, albo deklarację osobistego odbioru pakietu wyborczego. Zgłoszenie wyborcy głosującego w kraju powinno dodatkowo zawierać oświadczenie o wpisaniu wyborcy do rejestru wyborców w danej gminie (art. 53b § 4 kw). W przypadku wyborcy będącego za granicą zgłoszenie powinno również zawierać oznaczenie miejsca pobytu wyborcy za granicą, numer ważnego polskiego paszportu, a w przypadku obywatela Unii Europejskiej niebędącego obywatelem polskim – numer ważnego dokumentu stwierdzającego tożsamość, oraz wskazanie miejsca i daty jego wydania, a także – w przypadku obywatela polskiego czasowo przebywającego za granicą – oznaczenie miejsca wpisania wyborcy do rejestru wyborców (art. 53b § 4 kw). W zgłoszeniu wyborca ma prawo żądać

przesłania razem z pakietem wyborczym nakładki na kartę do głosowania sporządzonej w alfabecie Braille'a (art. 53b § 7 kw). W przypadku osób niepełnosprawnych trzeba dołączyć kopię aktualnego orzeczenia właściwego organu orzekającego o ustaleniu stopnia niepełnosprawności (art. 53b § 6 kw). Należy podkreślić, że w przypadku braku wymaganych danych w zgłoszeniu, wyborca zostanie wezwany do uzupełnienia wniosku w ciągu 3 dni. Zgłoszenie nieuzupełnione w wyznaczonym terminie nie będzie rozpatrywane, o czym wyborca zostanie poinformowany (art. 53c § 1 i 2 kw). Zgodnie z art. 53e kw nie później niż na 7 dni przed dniem wyborów wyborca, który zgłosił zamiar głosowania korespondencyjnego w kraju, otrzymuje z urzędu gminy pakiet wyborczy do rąk własnych, po okazaniu dokumentu potwierdzającego tożsamość i pisemnym pokwitowaniu odbioru. Oznacza to, że wyborca może podać w zgłoszeniu dowolny adres na terenie kraju. Natomiast samo zgłoszenie zamiaru głosowania korespondencyjnego musi być dokonane w gminie, w której wyborca ujęty jest w stałym rejestrze wyborców. Pakiet wyborczy jest doręczany do wyborcy przez upoważnionego pracownika urzędu gminy lub za pośrednictwem operatora pocztowego (w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 roku – Prawo pocztowe)³⁷.

W głosowaniu ponownym wójt przesyła wyborcy pakiet wyborczy na ten sam wskazany adres, co przed pierwszą turą głosowania. Adres ten nie może zostać przez wyborcę zmieniony. Wyborcy jednak przysługuje prawo rezygnacji z głosowania korespondencyjnego i możliwość wzięcia zaświadczenia o prawie do głosowania. Złożenie wniosku o wydanie zaświadczenia powinno nastąpić przed wysłaniem pakietu wyborczego, lub po tym terminie, jeżeli wyborca zwróci pakiet wyborczy w stanie nienaruszonym³⁸.

Zgodnie z art. 53g. § 1 kw w skład pakietu wyborczego wchodzi: koperta zwrotna, karta lub karty do głosowania, koperta na kartę lub karty do głosowania, instrukcja głosowania korespondencyjnego, nakładka lub nakładki na kartę lub karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille'a – jeżeli wyborca zażądał ich przesłania, oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania. Ważne jest, aby na oświadczeniu umieszczono imię (imiona), nazwisko oraz numer ewidencyjny PESEL wyborcy. W przypadku głosowania w kraju, na kopercie na pakiet wyborczy oraz na kopercie zwrotnej umieszcza się oznaczenie „przesyłka wyborcza”. W przypadku głosowania w kraju, na kopercie zwrotnej umieszcza się adres właściwej obwodowej komisji wyborczej, a za granicą – adres właściwego konsula. Na kopercie na kartę do głosowania umieszcza się oznaczenie „koperta na kartę do głosowania”. Na kopercie zwrotnej i kopercie na kartę do głosowania nie można umieszczać żadnych innych oznaczeń poza wymienionymi wyżej.

Wyborca może również osobiście odebrać pakiet wyborczy w urzędzie gminy, jeżeli zadeklarował to w zgłoszeniu zamiaru głosowania korespondencyjne-

³⁷ Dz.U., poz. 1529.

³⁸ ZPOW-603-12/15.

go. Ważne jest, aby pakiet wyborczy doręczony został wyborcy lub wydany do rąk własnych wyborcy po okazaniu dokumentu potwierdzającego tożsamość i pisemnym pokwitowaniu odbioru. Jeżeli odbierający nie może potwierdzić odbioru, osoba doręczająca albo wydająca pakiet wyborczy sama stwierdza datę doręczenia oraz wskazuje odbierającego i przyczynę braku jego podpisu. W przypadku nieobecności wyborcy pod wskazanym adresem, doręczający umieszcza zawiadomienie o terminie powtórnego doręczenia w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy nie jest to możliwe, na drzwiach mieszkania wyborcy. Termin powtórnego doręczenia nie może być dłuższy niż 3 dni od dnia pierwszego doręczenia. Pakiety wyborcze niedoręczone lub nieodebrane osobiście są przekazywane obwodowej komisji wyborczej do zakończenia głosowania. Jeżeli przekazanie pakietów wyborczych obwodowej komisji wyborczej do zakończenia głosowania nie byłoby możliwe, pakiety takie przekazywane są właściwemu dyrektorowi delegatury Krajowego Biura Wyborczego.

Zgodnie z art. 53f. § 1 konsul niezwłocznie po otrzymaniu od właściwej komisji wyborczej kart do głosowania, jednak nie później niż 10 dni przed dniem wyborów, wysyła pakiet wyborczy do wyborcy wpisanego do spisu wyborców, który wyraził zamiar głosowania korespondencyjnego za granicą. Jeżeli wyborca zadeklarował w zgłoszeniu zamiar głosowania korespondencyjnego, może osobiście odebrać pakiet wyborczy w konsulacie. Pakiety wyborcze niedoręczone wyborcy pod wskazany przez niego adres lub nieodebrane przez wyborcę pozostają w depozycie konsula do czasu stwierdzenia ważności wyborów przez Sąd Najwyższy. Minister właściwy do spraw zagranicznych, po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, określił, w drodze rozporządzenia, wzór i sposób prowadzenia oraz aktualizacji wykazu pakietów wyborczych, tak aby zapewnić sprawność i rzetelność postępowania.

Zgodnie z art. 53h. § 1 wyborca głosujący korespondencyjnie po wypełnieniu karty do głosowania wkłada ją do koperty na kartę do głosowania, którą zakleja, a następnie kopertę tę wkłada do koperty zwrotnej łącznie z podpisanym oświadczeniem i przesyła ją: w przypadku głosowania w kraju – do właściwej obwodowej komisji wyborczej, a w przypadku głosowania za granicą – na własny koszt, do właściwego konsula.

Kodeks wyborczy nie wskazuje obligatoryjnie na sposób przesłania koperty zwrotnej, co pozwala wyborcy samemu o tym zadecydować i wybrać najlepszy z możliwych sposobów, np. przekazać ją wyznaczonemu operatorowi pocztowemu. Odesłanie takiej koperty następuje na koszt wyborcy.

Zgodnie z art. 53i. kw w przypadku głosowania w kraju koperty zwrotne niedoręczone do obwodowej komisji wyborczej do zakończenia głosowania przekazywane są właściwemu dyrektorowi delegatury Krajowego Biura Wyborczego.

5. Pierwsze doświadczenia zastosowania instytucji głosowania korespondencyjnego

Procedura głosowania korespondencyjnego wydaje się na pozór metodą wygodniejszą niż głosowanie w sposób tradycyjny. Niestety, jak wynika z badań CBOS przeprowadzonych w lipcu 2011 roku³⁹, wyborcy nie są jeszcze do niej całkowicie przekonani. Mianowicie aż 82% badanych deklarowało, że mimo wszystko wolałoby głosować w sposób tradycyjny w lokalu wyborczym, a tylko 14% ankietowanych zdecydowałoby się na alternatywny sposób głosowania.

W wyborach do Sejmu RP i Senatu RP, które odbyły się 9 października 2011 roku, pakiety wyborcze zostały wysłane do 807 osób⁴⁰ w kraju, z czego do urn wrzucono tylko 672 koperty z kartami do głosowania (119 kopert nie zawierało oświadczenia o osobistym i tajnym głosowaniu, 4 oświadczenia nie zostały podpisane, w kolejnych 4 nie było kopert na kartę do głosowania, a następne 4 nie zostały zaklejone, 1 koperta nie zawierała karty do głosowania).

Warto podkreślić, że w pierwszych wyborach, w czasie których można było skorzystać z głosowania korespondencyjnego, zamiar taki wyraziło 22 893 wyborców przebywających za granicą, ale ostatecznie skutecznie skorzystało z tej formy tylko nieco ponad 17 000 (w wyborach do Sejmu do komisji wyborczych trafiło 17 161 kopert do głosowania, a w wyborach do Senatu – 17 061 kopert do głosowania). W praktyce jednak w przytłaczającej większości zagłosowały w ten sposób nie osoby niepełnosprawne, lecz Polacy przebywający za granicą. Poza okręgiem warszawskim (nr 19), gdzie dolicza się wyniki głosowania za granicą, z możliwości tej skorzystało jedynie 609 niepełnosprawnych.

Jeszcze gorzej wyglądała sytuacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego z 25 maja 2014 roku, gdzie do wyborców wysłano 6169 pakietów wyborczych, a kopert zwrotnych odesłano jedynie 4912. Do urn wyborczych wrzucono tylko 4912 kopert na karty do głosowania, gdyż w pozostałych kopertach zwrotnych nie było oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu albo oświadczenie nie było podpisane przez wyborcę, nie było koperty na kartę do głosowania bądź koperta do głosowania nie była zaklejona. Ostatecznie wyjęto z kopert na karty do głosowania 4593 karty do głosowania. Ponadto z głosowania korespondencyjnego skorzystało tylko 167 niepełnosprawnych⁴¹. Dane te jasno pokazują, że głosowanie korespondencyjne, mimo licznych nadziei, nie stało się mechanizmem aktywizacji wyborczej niepełnosprawnych.

³⁹ Komunikat z badań CBOS *Polacy o ułatwieniach w głosowaniu*, BS/84/2011, Warszawa, lipiec 2011 r.

⁴⁰ Pismo Przewodniczącego PKW (ZPOW-432-2/12) z dnia 1 lutego 2012 r. do Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP, [w:] J. Zbieranek, *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, Warszawa, wrzesień 2012, s. 69–70.

⁴¹ Dla porównania w tych samych wyborach zamiar głosowania korespondencyjnego zgłosiło 6001 Polaków przebywających za granicą, a skutecznie skorzystało z tej formy 4745.

Jak wskazują badania przeprowadzone wspólnie przez CBOS i Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich z kwietnia 2015 roku, Polacy bardzo rzadko wskazywali na zamiar skorzystania z procedury głosowania korespondencyjnego. Zagłosować korespondencyjnie zamierzało niespełna 3% ankietowanych, niezdecydowanych było 6%, a 92% ankietowanych wykluczało skorzystanie z tej procedury⁴².

Statystyka wyborcza po pierwszej, jak i drugiej turze wyborów prezydenckich, w których z głosowania korespondencyjnego mógł skorzystać każdy, wskazuje, iż obywatele nie dołączyli oświadczenia (o ile w ogóle je otrzymali w pakiecie wyborczym) do 1532 pakietów wyborczych w pierwszej turze wyborów, do 1472 pakietów wyborczych w drugiej turze wyborów; oświadczenie nie zostało podpisane w 22 pakietach wyborczych w pierwszej turze wyborów oraz w 52 pakietach wyborczych w drugiej turze wyborów; koperta na kartę do głosowania nie została zaklejona w 35 pakietach wyborczych w pierwszej turze wyborów oraz w 43 pakietach wyborczych w drugiej turze wyborów⁴³. Pokazuje to również, że wielu obywateli mimo zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego nie odesłało pakietu wyborczego, a może i odesłało, tylko pakiet wyborczy „zagubił się”, gdyż albo wcale nie dotarł do obwodowej komisji wyborczej, albo dotarł z opóźnieniem (w pierwszej turze wyborów 42 814 pakietów wyborczych zostało wysłanych do wyborców, z czego tylko 35 053 pakiety wyborcze wróciły do obwodowych komisji wyborczych; w drugiej turze odpowiednio 56 845 pakietów wyborczych zostało wysłanych do wyborców, do obwodowych komisji wyborczych wróciło zaś tylko 40 720 pakietów wyborczych)⁴⁴.

W ostatnich wyborach parlamentarnych, które miały miejsce 25 października 2015 roku, liczba wyborców, którym wysłano pakiety wyborcze, wyniosła 45 538. W wyborach do Sejmu liczba otrzymanych kopert zwrotnych wyniosła 39 958, w tym liczba kopert zwrotnych, w których nie było oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu – 2113; liczba kopert zwrotnych, w których oświadczenie nie było podpisane przez wyborcę – 322; liczba kopert zwrotnych, w których nie było koperty na kartę do głosowania – 55; liczba kopert zwrotnych, w których znajdowała się niezaklejona koperta na kartę do głosowania – 80; liczba kopert na kartę do głosowania wrzuconych do urny – 37 806. W wyborach do Senatu liczba otrzymanych kopert zwrotnych wyniosła 39 952, w tym liczba kopert zwrotnych, w których nie było oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu – 2134; liczba kopert zwrotnych, w których oświadczenie nie było podpisane przez wyborcę – 64; liczba kopert zwrotnych, w których nie było koperty na kartę do głosowania – 60; liczba kopert zwrotnych, w których znajdowała się niezaklejona koperta na kartę do głosowania – 88; liczba kopert na kartę do głosowania wrzuconych do urny – 38 036.

⁴² J. Zbieranek, *Wiedza o ułatwieniach w głosowaniu przed wyborami prezydenckimi*, CBOS, Warszawa 2015.

⁴³ Źródło: opracowanie własne na podstawie oficjalnych danych Państwowej Komisji Wyborczej.

⁴⁴ A. Żukowski, *Głosowanie korespondencyjne...*, s. 24.

Warto więc zastanowić się, czy wprowadzona procedura głosowania korespondencyjnego w pełni realizuje zamierzone cele, a ponadto znaleźć przyczynę niewątpliwie niskiego zainteresowania tą procedurą. W mojej ocenie, zasadne jest stwierdzenie, że instytucja ta nie gwarantuje w pełni przestrzegania zasady tajności głosowania. Po drugie, nie minimalizuje ryzyka zniekształcenia rzeczywistej woli głosujących oraz narusza zasadę przeprowadzania wyborów w jednolicie ustalonym terminie. Nietrudno również zauważyć, że przy niedoskonałości działania systemu pocztowego jawi się problem natury technicznej, gdyż nie zawsze współpraca między pracownikami urzędu, organami wyborczymi i obywatelem przebiega właściwie⁴⁵. Ponadto dla wielu wyborców instrukcje dołączone do pakietu wyborczego nie są do końca zrozumiałe i w sposób klarowny skonstruowane. Świadczą o tym statystyki wyborcze wskazane wyżej. To z nich nietrudno jest wnioskować, że dla obywateli instrukcja dołączona do pakietu wyborczego nie była do końca jasno i klarownie sformułowana, stawiając przy tym problem w jej odbiorze. Skutkowało to niedołączeniem oświadczenia, niepodpisaniem oświadczenia czy niezaklejeniem koperty na kartę do głosowania. Praktyka wyborcza pokazuje również, że wielu wyborców mimo zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego nie odesłało pakietu wyborczego bądź pakiet z opóźnieniem dotarł do obwodowej komisji wyborczej lub po prostu się „zagubił”. Spośród tych, które dotarły, wiele i tak nie zostało wziętych pod uwagę przy podliczaniu głosów – ze względu na istotne uchybienia formalne, takie jak brak dołączonego oświadczenia o tajnym i osobistym głosowaniu, niezaklejenie koperty, itd. Ponadto wielu wyborców źle interpretowało użyte w instrukcji słowo „nadać”. Nie dla wszystkich było oczywiste, że należy to zrobić w placówce Poczty Polskiej, a nie w dowolny inny sposób.

6. Podsumowanie

Reasumując, należy stwierdzić, że problematyka instytucji głosowania korespondencyjnego, choć z pozoru oczywista, rodzi liczne problemy praktyczne. Przede wszystkim jest to związane z brakiem pełnej wiedzy na temat tej procedury, co więcej – nierozumieniem instrukcji dołączonej do pakietu wyborczego przez wyborców, którzy deklarują chęć zagłosowania przy użyciu tej metody. Ponadto można pokusić się o stwierdzenie, że instytucja ta nie gwarantuje w pełni przestrzegania zasady tajności i bezpośredniości wyborów, nie minimalizuje ryzyka zniekształcenia rzeczywistej woli głosujących oraz narusza zasadę przeprowadzania wyborów w jednolicie ustalonym terminie. Nie wspominając już o niedoskonałościach związanych z działaniem systemu pocztowego, czy problemie w interpretacji przez wyborców użytego w instrukcji słowa „nadać”, niewskazującego jednoznacznie na sposób przesłania pakietu wyborczego. Jak

⁴⁵ Tamże, s. 32.

pokazała praktyka minionych wyborów, regulacje kodeksowe nie są do końca jednoznaczne i budzą poważne rozbieżności. Dlatego też może warto zastanowić się nad potrzebą zmian unormowań w Kodeksie wyborczym dotyczących alternatywnych procedur głosowania, szczególnie koncentrując się na dookreśleniu pod względem techniczno-organizacyjnym procedury głosowania korespondencyjnego, aby w przyszłości nie pojawiły się dotychczas zaistniałe problemy i aby instytucja ta w pełni realizowała zamierzone cele.

Bibliografia

Literatura

- Chmaj M., Skrzydło W., *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2008.
- Cibulka L., *Prawo wyborcze w Republice Słowackiej (przemiany i doświadczenia)*, [w:] *Przemiany prawa wyborczego – doświadczenia nowych demokracji. Republika Czeska, Republika Słowacka, Republika Ukrainńska, Rzeczpospolita Polska*, red. A. Sokala, Z. Witkowski, Bydgoszcz 2007.
- Chmaj M., *Ekspertyza dotycząca możliwości głosowania korespondencyjnego przez obywateli polskich przebywających w dniu głosowania za granicą oraz perspektywy objęcia tą formą głosowania obywateli, którzy w dniu głosowania przebywają na terenie państwa polskiego*, [w:] *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2009.
- Kolarska-Bobińska L., Kucharczyk J., Zbieranek J., *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, Warszawa 2006.
- Kolarska-Bobińska L., Zbieranek J., *W stronę reformy prawa wyborczego w Polsce*, [w:] *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2009.
- Kucharczyk J., Siemczonek W., *Frekwencja wyborcza w referendum europejskim*, [w:] *Obywatele Europy*, Warszawa 2004.
- Rakowska A., Skotnicki K., *Głosowanie korespondencyjne – nowe rozwiązanie Kodeksu wyborczego*, [w:] *W kręgu historii doktryn politycznych i prawnych oraz konstytucjonalizmu. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Sylwestrzaka*, Gdańsk 2012.
- Skotnicki K., *Czy ubezwłasnowolnienie może pozostać w Polsce cenzusem wyborczym?*, [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, t. 2, red. naukowa J. Jaskiernia, Warszawa 2014.
- Skotnicki K., *Możliwość wykorzystania alternatywnych sposobów głosowania podczas wyborów samorządowych*, [w:] *Wybory i referenda lokalne. Aspekty prawne i politologiczne*, red. A. Stec, K. Małys-Sulińska, Warszawa 2010.

- Skotnicki K., *Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1786)*, Warszawa, 29 listopada 2013 r.
- Skotnicki K., *Prawne problemy ustanowienia w Polsce alternatywnych sposobów głosowania*, „Przegląd Wyborczy” 2009, nr 9–10.
- Skotnicki K., *Rejestr wyborców i głosowanie korespondencyjne w Wielkiej Brytanii*, [w:] *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2009.
- Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym*, Łódź 2000.
- Sokala A., Michalak B., *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010.
- Zbieranek J., *Alternatywne procedury głosowania w polskim prawie wyborczym – gwarancja zasady powszechności wyborów czy mechanizm zwiększania frekwencji wyborczej?*, Warszawa 2013.
- Zbieranek J., *Głosowanie korespondencyjne – propozycje dla polskich obywateli przebywających za granicą*, [w:] *Prawo wyborcze. Analizy. Interpretacje. Rekomendacje*, red. J. Zbieranek, Warszawa 2009.
- Zbieranek J., *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011.
- Zbieranek J., *Wiedza o ułatwieniach w głosowaniu przed wyborami prezydenckimi*, CBOS, Warszawa 2015.
- Pismo Przewodniczącego PKW (ZPOW-432-2/12) z dnia 1 lutego 2012 r. do Przewodniczącego Komisji Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP [w:] J. Zbieranek, *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, Warszawa, wrzesień 2012, s. 69–70.
- Żukowski A., *Głosowanie korespondencyjne – wskazówki dla Polski*, [w:] *Studia wyborcze*, t. 7, Łódź 2009.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. 2011 Nr 21, poz. 112.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. – o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2011 r. Nr 102, poz. 588.
- Dz.U. poz. 1529.

Inne źródła

Biuletyn Komisji Sejmowych nr 2669/IV.

Biuletyn z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ordynacji wyborczych do Sejmu RP i Senatu RP oraz o zmianie ustawy o wybrze prezydenta RP z dnia 30 listopada 2000 roku, nr 3382/III.

Druk sejmowy nr 1786.

Druk sejmowy nr 2243.

Druk sejmowy nr 2800.

Komunikat z badań CBOS *Polacy o ułatwieniach w głosowaniu*, BS/84/2011, Warszawa, lipiec 2011 r.

Pismo z dnia 30 października 2010 roku, RPO 572441 – I/07/AB.

Pismo z dnia 5 stycznia 2004 roku, ZPOW-062 – 31/03.

ZPOW-603-12/15.

Genesis and evolution of the institution postal voting in Poland

Summary

For a considerable period of time now, the pattern of decreasing interest in politics have been observed in the society in Poland, and even the phenomenon of indifference to political life can be widely recognized; there are any actions undertaken and displays of hostility toward our political elites can be observed as well. During subsequent elections it is very difficult not to see that electoral turnout drops significantly. Therefore, for nearly twenty years efforts have been made to change the electoral procedure in the Poland's electoral law, and to introduce distinct voting methods, other than the ones used so far. Thus, alternative voting procedures were implemented by the Act of 5 January 2011 on Electoral Code ("Poland's Journal of Laws" 2011, No 21, item 112), which entered into force on 1 August 2011, providing voters with other means to cast their vote not only at the polling station, which due to various reasons could be often impossible to perform for them. At first, one of the method was voting by proxy, while the Electoral Code of 2011 has also introduced the institution of voting by correspondence, initially designed only for voters voting abroad, and later one (still before it was entered into force) also for disabled and elderly voters in the country. Amendment to the Election Code of 2014 has evoked postal voting during the elections to the Sejm and to the Senate of the Republic of Poland, during elections to the European Parliament, and in the general elections for the President of the Republic of Poland. Thus, in 2015 during the election for the Head of State every voter in the country was empowered to used this voting method for the first time.

Keywords: Voting by correspondence, postal voting, electoral law.

SPRAWOZDANIA

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2016.01.11>

Ewa WÓJCICKA
Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie

Sądowa kontrola administracji publicznej. Uwarunkowania międzynarodowe – bariery realizacyjne – perspektywy rozwoju (ogólnopolska konferencja naukowa, Częstochowa, 1 VI 2016)

Stworzenie systemu sądowej kontroli administracji, który umożliwi jednostce skutecznie zaskarżać działanie lub bezczynność władz publicznych, jest kwestią ważką i aktualną dla każdego ustawodawcy krajowego. Rzeczpospolita Polska ma długie tradycje w tym zakresie. W 2016 r. mija 95 lat, odkąd w konstytucji marcowej ustrojodawca zapowiedział powołanie Najwyższego Trybunału Administracyjnego. W ubiegłym zaś roku obchodziliśmy 35. rocznicę powołania Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dbałość o sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w tym zakresie związana jest ze specyfiką stosunku administracyjnoprawnego, w którym organ zawsze zajmuje pozycję dominującą. Doświadczenia ostatnich lat wskazują, że proces reformowania sądownictwa administracyjnego nie jest ukończony. Zmieniające się uwarunkowania sądowej kontroli administracji publicznej rodzą potrzebę modyfikacji przyjętych rozwiązań. Kolejne zmiany są konsekwencją zwiększającej się roli gwarancyjnej przepisów prawa, czy też postępu technicznego przejawiającego się w informatyzacji postępowania sądowego. Zintensyfikowane w ostatnich latach zmiany prawa obligują do podjęcia dyskusji co do przyczyn działań nowelizacyjnych, a zwłaszcza ich jakości i zakresu.

Mając powyższe na uwadze, 1 czerwca 2016 r. Instytut Administracji w ramach IV Częstochowskiego Sympozjum Administracyjno-Prawnego zorganizował Ogólnopolską Konferencję Naukową „Sądowa kontrola administracji publicznej. Uwarunkowania międzynarodowe – bariery realizacyjne – perspektywy rozwoju”. Celem konferencji było wskazanie pożądanych bądź koniecznych

zmian legislacyjnych motywowanych potrzebą uczynienia sądowej kontroli administracji bardziej efektywną, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony praw i wolności jednostki, a także spojrzenie z szerszej – międzynarodowej oraz europejskiej – perspektywy na tytułową tematykę. Patronat honorowy nad wydarzeniem objęli Rzecznik Praw Obywatelskich i Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego.

Uroczystego otwarcia konferencji dokonała dziekan Wydziału Filologiczno-Historycznego dr hab. prof. nadzw. AJD Agnieszka Czajkowska, witając przedstawicieli środowiska uniwersyteckiego i zapraszając uczestników do udziału w obradach. Następnie głos zabrał reprezentant Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego radca prawny Adam Głąb.

Konferencja rozpoczęła się od obrad plenarnych, którym przewodniczyła dr Ewa Wójcicka. Jako pierwsza referat wygłosiła przewodnicząca Krajowej Rady Doradców Podatkowych prof. zw. dr hab. Jadwiga Glumińska-Pawlic (Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie, Uniwersytet Śląski), która omówiła wpływ rozbieżności w orzecznictwie sądowym na pewność prawa podatkowego. Następnie głos zabrał dr hab. Tomasz Barankiewicz (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II), analizując znaczenie kontroli sądowej w ochronie prawa do dobrej administracji. Prelegent zauważył, że „sądownictwo administracyjne jest tą formą sprawowania władzy, która w sposób najbardziej dojrzały ujawnia treść prawa do dobrej administracji”. Dostrzegł przy tym, że „w Polsce problematyce prawa do dobrej administracji towarzyszą dwa niebezpieczeństwa. Pierwsze to traktowanie owego prawa jako czegoś tylko postulowanego, zaś drugie to rozproszenie w wielu różnych przepisach prawa”.

Kolejne dwa referaty dotyczyły oddziaływania prawa międzynarodowego na sądownictwo administracyjne. Dr Anna Chmielarz-Grochal (Uniwersytet Łódzki) podjęła problematykę stosowania przez sądy administracyjne Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Prelegentka zwróciła uwagę, że „stosowanie przez sądy administracyjne Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności jest wyrazem konstytucyjnej zasady bezpośredniego stosowania ratyfikowanych umów międzynarodowych”. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych pozwoliła na sformułowanie wniosku, że „sięganie do Konwencji może przybierać różną postać, w tym postać stosowania interpretacyjnego czy ornamentacyjnego, z uwzględnieniem możliwości odwoływania się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”. Następnie głos zabrał dr Dominik Tyrawa (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II). W referacie *Sędzia sądu administracyjnego wobec prawa międzynarodowego* Prelegent odniósł się do problematyki związania prawem międzynarodowym oraz roli sędziego i sądu w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej w dobie globalizacji prawa na świecie.

Dr hab. prof. nadzw. Jerzy Rotko (Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk) omówił wybrane

problemy orzecznictwa sądowoadministracyjnego w sprawach z zakresu ochrony środowiska. Prelegent zauważył, że wpływ tego orzecznictwa na proces legislacyjny związany z ochroną środowiska jest niewielki. Zwrócił przy tym uwagę na brak korelacji pomiędzy natężeniem orzeczeń podejmowanych przez sądy administracyjne a wagą interesów środowiskowych, pojawiających się w badanych sprawach. Analiza niezwykle obszernego i urozmaiconego orzecznictwa pozwoliła na sformułowanie kilku zasadniczych wniosków:

Po pierwsze, zapadłe orzeczenia odzwierciedlają występowanie pewnych obiektywnych zjawisk w funkcjonowaniu państwa. Po drugie, częstsze pojawianie się niektórych typów spraw pozostaje w związku ze stopniem komplikacji proceduralnych występujących w przepisach. Po trzecie, intensywność orzekania w pewnych zakresach tematycznych można też wiązać ze zjawiskiem «nowości» legislacyjnej. Po czwarte, do cech orzecznictwa sądów administracyjnych związanego z ochroną środowiska można także zaliczyć regularną obecność problematyki danin publicznych, które przewidziane zostały w co najmniej jedenastu ustawach zaliczanych do prawa ochrony środowiska w szerokim rozumieniu.

Problematykę sądowej kontroli administracji ochrony przyrody podjął dr hab. prof. nadzw. Adam Habuda (Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk). Prelegent zwrócił uwagę, że „orzecznictwo sądów administracyjnych współtworzy obraz konkretnej instytucji prawnej i niejednokrotnie pomaga rozwinąć ogólnie wyrażoną myśl ustawodawcy”. Dostrzegł przy tym, że „sądy stosunkowo rzadko odwołują się do zasad i wartości wynikających z Konstytucji RP, ale jeszcze rzadziej opierają się w swoim orzecznictwie na prawie Unii Europejskiej i orzecznictwie sądów unijnych. W tym zakresie należy postulować głębszą zmianę”. Jako ostatnia głos zabrała dr Martyna Wilbrandt-Gotowicz (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie), poruszając w wystąpieniu problematykę odmowy podjęcia uchwały przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Druga część konferencji miała charakter panelowy. Równolegle odbywały się trzy panele tematyczne, którym przewodniczyli: dr Ewelina Żelasko-Makowska, dr Tomasz Srogosz oraz dr Bogusław Przywora.

W panelu I uczestnicy omawiali najważniejsze problemy związane z postępowaniem sądowoadministracyjnym. Uwaga prelegentów koncentrowała się zwłaszcza na zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. nowelizującą Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dzięki której sądy administracyjne zostały wyposażone w dodatkowe instrumenty dyscyplinujące organy administracji oraz w szersze możliwości orzekania merytorycznie, a nie jedynie kasacyjnie. Odniesiono się również do rozwiązań normatywnych przyjętych w ustawie z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, która w szerokim zakresie wprowadzi z dniem 11 lutego 2017 r. informatyzację postępowania przed sądami administracyjnymi.

Pierwsze dwa wystąpienia dotyczyły niezwykle ważnego, z punktu widzenia praktyki, zagadnienia uchwałodawczej działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego. Mgr Marcin Rudnicki (Uniwersytet Wrocławski) w oparciu o aktualną regulację prawną oraz stanowisko doktryny przedstawił istotę tej działalności oraz jej znaczenie dla szeroko rozumianego prawa administracyjnego. Następnie mgr Anna Zofia Ulanowska (Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk) przybliżyła rolę uchwał NSA wyjaśniających przepisy prawne dla jednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych na przykładzie uchwały NSA z dnia 16 lutego 2016 r. w sprawie oznaczonej sygnaturą akt II OPS 4/15. W podsumowaniu swojego wystąpienia Prelegentka uznała, że „podjętym rozstrzygnięciem NSA zagwarantował jednostce prawo do poddania określonego rozstrzygnięcia władzy publicznej kontroli instancyjnej oraz sądowej, zapewniając jednocześnie poszanowanie zasady dwuinstancyjności oraz szeroko rozumianego prawa do sądu”. Następnie głos zabrał mgr Radosław Bulejak (Uniwersytet Wrocławski, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu), dokonując analizy trybu uproszczonego rozpoznania skargi do sądu administracyjnego w kontekście prawa jednostki do rzetelnego procesu. Referent uznał, że obecne unormowania nie realizują w sposób wystarczający standardu rzetelnego procesu sądowego w kontekście dotychczasowego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Konstytucyjnego. Rekapitulując, stwierdził, że tryb uproszczony pozbawia jednostkę prawa do publicznego ogłoszenia orzeczenia, dlatego też „*de lege ferenda* ustawodawca powinien rozważyć, czy w p.p.s.a. nie powinno się przejść rozwiązań z art. 93 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym”. Prelegenci podjęli również problematykę sądowej kontroli administracji publicznej w świetle art. 145a p.p.s.a. (mgr Monika Truksa, mgr Wiesława Kulig-Wyporska, Izba Skarbowa w Warszawie), standardów ochrony jednostki w sprawach dotyczących skarg do sądu administracyjnego na przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej (dr Jacek Jaworski, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie), efektywności i skuteczności wykonywania orzeczeń sądów administracyjnych (dr Katarzyna Kułak-Krzysiak, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II), a także wpływu informatyzacji postępowania sądownoadministracyjnego na gwarancje strony do rzetelnego procesu sądowego (mgr Lucyna Łuczak-Noworolnik, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu).

W panelu II dominowała problematyka postępowań hybrydowych, gdzie – w ramach pewnej całości – mamy do czynienia z dwiema fazami postępowania. Pierwsza toczy się albo w ramach ogólnego postępowania administracyjnego, albo w ramach szczególnego postępowania administracyjnego, i skutkuje wydaniem decyzji przez organ administracji publicznej. Druga zaś – w wyniku wniesienia odwołania – toczy się w ramach szczególnego (procesowego) postępowania cywilnego i kończy się wydaniem wyroku przez sąd. Panel II otworzył mgr Sebastian Gajewski (Uniwersytet Warszawski) referatem pt. *Model sądowej*

kontroli decyzji w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych a ochrona praw procesowych strony w tych postępowaniach. Prelegent zwrócił uwagę, że merytoryczny model sądowej kontroli decyzji w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych skutkuje tym, że

sądy ubezpieczeń społecznych, kontrolując decyzje organów rentowych, poza przypadkami stwierdzenia pierwotnej bezprzedmiotowości postępowania, nie badają prawidłowości poprzedzającego ich wydanie postępowania, w tym w szczególności – stosowania przez wspomniane organy przepisów k.p.a., a jedynie dokonują ponownego, merytorycznego rozpatrzenia sprawy.

Uznał, że takie rozwiązanie

znajduje [...] uzasadnienie we względach szybkości postępowania, ale pozbawia stronę ochrony jej praw procesowych w toku postępowania przed organem rentowym, a tym samym przyczynia się do utrzymania niskiego poziomu jego formalnej prawidłowości.

Do problematyki rozpoznawania odwołań od decyzji organu rentowego przez sąd powszechny i jego znaczenia dla ochrony praw jednostki nawiązał również dr Piotr Kapusta (Uniwersytet Zielonogórski). Następnie oceny obecnego podziału kompetencji między sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi, które *de lege lata* w niektórych postępowaniach rozpoznają odwołania od decyzji administracyjnych, podjął się mgr Adam Jaworski (Sąd Rejonowy dla Warszawy Pragi – Południe w Warszawie, Uniwersytet Warszawski). Ponadto zagadnienia podejmowane przez panelistów dotyczyły nadzoru sądu powszechnego nad postępowaniem dyscyplinarnym nauczycieli akademickich (dr Jakub Żurek, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu), ochrony antymonopolowej w sektorze telekomunikacyjnym w wybranych polskich i europejskich orzeczeniach (dr Elżbieta Małecka, Uniwersytet Rzeszowski), sądowej kontroli działań podejmowanych przez komornika sądowego w systemie *common law* (mgr Paulina Borysewicz, Uniwersytet Śląski w Katowicach), a także problemu kwestionowania na drodze sądowej okresowych ocen kwalifikacyjnych członków korpusu służby cywilnej i pracowników samorządowych (dr Bogusław Przywora, Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie).

Panel III otworzyła dr Anna Chorążewska (Uniwersytet Śląski w Katowicach), która zaprezentowała pojęcie zasady samorządności terytorialnej oraz problematykę udzielania ochrony samodzielności i samorządności jednostkom samorządu terytorialnego przez judykaturę. Następnie dr Tomasz Szewc (Politechnika Śląska) dokonał analizy przepisów regulujących skargę powszechną jako instrument ochrony praw i wolności naruszonych działaniami organów jednostek samorządu terytorialnego. Prelegent zauważył, że skarga ta jest jedynym uniwersalnym (tj. obejmującym wiele form działania) instrumentem ochrony. Dostrzegając jej zalety (m.in. sam fakt istnienia oraz szeroki zakres przedmiotowy), zwrócił uwagę na ułomność regulacji, przejawiającą się w wymogu wniesienia skargi w sprawie z zakresu administracji publicznej oraz w zawężeniu legitymacji skargowej, a także konieczności wykazania naruszenia interesu praw-

nego lub uprawnienia. Podsumowując, dr Tomasz Szewc stwierdził, że niedostatki obowiązującej regulacji są kompensowane w drodze wykładni, jednak „rozmaite wykładnie tego pojęcia przyjmowane przez sądy administracyjne prowadzą do daleko idącej rozbieżności orzecznictwa”.

Następnie pogłębioną analizę skargi na bezczynność organu administracji publicznej do sądu administracyjnego jako środka kontroli działalności administracji publicznej przedstawiła dr Justyna Michalska (Uniwersytet Zielonogórski). Dr Łukasz Dawid Dąbrowski omówił problematykę zakresu sądowniczoadministracyjnej ochrony praw przedsiębiorcy telekomunikacyjnego w przypadku niewykonywania orzeczeń sądowych przez Prezesa UKE, a dr Rafał Cieślak (Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Uniwersytet Warszawski) dokonał analizy dostępności środków ochrony prawnej wnioskodawców ubiegających się o dofinansowanie projektów ze środków unijnych.

Mgr Daria Danecka (Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk), opierając się na wypowiedzi prof. Jana Zimmermanna, jakoby – wbrew art. 1 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych – kontrola nie była wymierzaniem sprawiedliwości przez sądy administracyjne, próbowała udzielić odpowiedzi na pytanie, czy w zakresie zagospodarowania przestrzennego mamy do czynienia z „wymiarem sprawiedliwości”, czy z „kontrolą”, i czy kontrolę można uznawać za wymiar sprawiedliwości. Z kolei dr Olgierd Kucharski (Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie) zaprezentował problematykę nakazów płacowych inspektora pracy w orzecznictwie sądowniczoadministracyjnym. Ostatni referat wygłoszony przez mgr Agnieszkę Franczak (Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie) dotyczył kontroli sądowej władztwa podatkowego samorządu terytorialnego oraz jej wpływu na jakość stanowienia i stosowania lokalnego prawa podatkowego.

Podsumowując obrady plenarne i panelowe, można uznać, że konferencja okazała się wieloaspektowym forum dyskusyjnym na tematy dotyczące aktualnego modelu sądowej kontroli administracji w Polsce. Zagadnienia podejmowane przez referentów dotyczyły kwestii doniosłych z punktu widzenia sądowej kontroli administracji publicznej, a przy tym spraw dyskusyjnych i budzących kontrowersje. Prelegenci oraz dyskutanci zgodnie podkreślali potrzebę dalszych zmian legislacyjnych w celu zapewnienia jednostce poczucia bezpieczeństwa prawnego oraz efektywnej ochrony prawnej przed władczą ingerencją administracji publicznej.

Na zakończenie konferencji organizatorzy zaprosili wszystkich uczestników do udziału we wspólnej publikacji poświęconej sądowej kontroli administracji publicznej.