SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

EFEKTYWNOŚĆ DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W POLSCE

Kancelaria Senatu

EFEKTYWNOŚĆ DZIAŁANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W POLSCE

Redakcja naukowa
Prof. nadzw. dr hab. Anna Gołębiowska
Dr Piotr Benedykt Zientarski

Warszawa 2016

Recenzenci
Prof. dr hab. Marek Chmaj – Uniwersytet SWPS
Dr hab. prof. nadzw. Andrzej Bisztyga – Uniwersytet Zielonogórski

Korekta
MAŁGORZATA LIPIŃSKA

Projekt okładki
ALICJA NOWACZYK

Redakcja techniczna
PAWEŁ WOJCIECHOWSKI

ISBN 978-83-65711-02-1

CIP – Biblioteka Narodowa

Efektywność działania administracji publicznej
w Polsce / red. nauk. Anna Gołębiowska, Piotr
Benedykt Zientarski ; [Senat Rzeczypospolitej
Polskiej]. – Warszawa : Kancelaria Senatu, 2016.

Biuro Informatyki
Dział Edycji i Poligrafii
Warszawa 2016 r.
Nakład 100 egz.

Spis treści

Anna Gołębiowska, Piotr Benedykt Zientarski
Słowo wstępne 5
Przedmowa 7

Anna Gołębiowska, Piotr Benedykt Zientarski
Rozdział I.
Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej 11

Anna Gołębiowska, Piotr Benedykt Zientarski
Rozdział II.
Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych przez Naczelny Sąd Administracyjny 31

Marek Woch
Rozdział III.
Finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce 49

Maciej Możejewski
Rozdział IV.
Efektywność samorządu terytorialnego na przykładzie usługi dostępu do informacji publicznej 75

Krzysztof Gawkowski
Rozdział V.
Zarządzanie inteligentnymi miastami 99

Katarzyna Górniak
Rozdział VI.
Samorząd lokalny wobec polityki społecznej – o niektórych uwarunkowaniach 115

Marek Jakubiak
Rozdział VII.
Efektywność zarządzania na przykładzie gminy – studium przypadku *133*

Olga Kazalska
Rozdział VIII.
Rola postanowień sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego
w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego *155*

Sławomir Wysocki
Rozdział IX.
Efektywność administracji – czy umiemy ją mierzyć ? *169*

Głosy w dyskusji podczas konferencji naukowej na temat:
Efektywność działania samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne
i społeczne – zorganizowanej przez Komisję Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej Senatu RP we współpracy
z Wydziałem Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej
w dniu 16 maja 2016 roku
Krzysztof Kwiatkowski. 187
Marek Chmaj 194
Jerzy Stępień 197
Jacek Protas 204

Słowo wstępne

Publikacja zatytułowana *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce* jest owocem ogólnopolskiej konferencji naukowej na temat: „Efektywność działania samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne" zorganizowanej w dniu 16 maja 2016 roku w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP we współpracy z Wydziałem Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej. Poprzez naukową refleksję włączono się w proces wypracowania odpowiedzi na aktualne potrzeby dotyczące działań administracji publicznej w Polsce.

Samorząd terytorialny, jako forma organizacji życia społecznego, stał się instytucją i pojęciem prawnym. Stało się to wówczas, gdy państwo na mocy władzy ustawodawczej zorganizowało związki samorządowe jako jednostki prawa publicznego. Samorząd terytorialny jest działalnością zdecentralizowanej i upodmiotowionej prawnie korporacji, której celem jest dobro publiczne. W tym sensie samorząd terytorialny to przewidziane i zagwarantowane przez prawo rządzenie się przez terytorialną grupę społeczną własnymi sprawami, w tym majątkowymi, w zakresie lokalnego dobra wspólnego. Z innego punktu widzenia za samorząd terytorialny można uznać przekazane przez państwo zrzeszeniom obywateli ich prawo i obowiązek samodzielnego wykonywania administracji publicznej.

Samorząd terytorialny posiada instytucjonalną postać. Podmiotowe, przedmiotowe i funkcjonalne aspekty samorządu normują umowy międzynarodowe, zwłaszcza *Europejska Karta Samorządu Lokalnego* z 1985 r., a także *Konstytucja RP* i ustawy. Dla zrozumienia i praktykowania samorządu terytorialnego jest zasada samorządności. Współczesny polski samorząd terytorialny jest elementem porządku instytucjonalno-prawnego w państwie i oparty na zasadzie samorządności. Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego związana jest z samodzielnością na gruncie zasady legalności. Zasada samodzielności samorządu terytorialnego została wyrażona w *Konstytucji RP* i skonkretyzowana w ustawach samorządowych. Ponadto posiada ustrojowe znaczenie dla określenia jego pozycji w państwie i w prawie.

Samorząd terytorialny w Polsce jest instrumentem decentralizacji państwa i dlatego w tym sensie stanowi szczególną postać administracji publicznej. Z kolei jednostki samorządu terytorialnego są instytucjonalno-organizacyjną formą decentralizacji administracji publicznej. Działalność jednostek samorządu terytorialnego przedstawić można jako obligatoryjną lub fakultatywną, objętą prawnym obowiązkiem realizacji albo prawną autonomią woli. Wykonywanie zadań publicznych jest realizacją w interesie lokalnej społeczności wyznaczonych przez ustawy celów. W swojej działalności samorząd terytorialny może stosować formy działania typowe dla prawa administracyjnego i prawa cywilnego. Działalność samorządowa, która jest fakultatywna i polega wyłącznie na stosowaniu instrumentów cywilnoprawnych, może pozostawać w funkcjonalnym związku z realizacją zadania publicznego, ale nie jest z nim pojęciowo tożsama. Wynika z tego, iż nie jest bezpośrednią realizacją zadania publicznego wyłącznie komercyjna, niemieszcząca się w sferze użyteczności publicznej, gospodarcza działalność jednostki samorządu terytorialnego. Wykonywanie zadań publicznych wiąże się z bezpośrednią realizacją podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli. Zatem tak jak nie każda działalność gminna, powiatowa i wojewódzka jest równoznaczna z realizacją zadań publicznych, tak też nie każdy stosunek własnościowy, w którym jako uprawniony właściciel występuje jednostka samorządu terytorialnego, ma charakter publiczny, a więc nie w każdej sytuacji własność samorządowa jest własnością publiczną. W związku z tym gminy, powiaty i samorządy województw są podmiotami administracji publicznej i podmiotami stosunków cywilnoprawnych.

Monografia zatytułowana *Efektywność działania administracji publicznej w Polsce* stanowi zbiór artykułów, w których przedstawiono badania i poglądy naukowców zajmujących się problematyką dotyczącą efektywności działania jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawiony zbiór tekstów nie wyczerpuje przedstawionej problematyki. Autorzy prezentowali zagadnienia, które należałoby pogłębić i poddać szczegółowej analizie. Jednakże pomimo złożoności problematyki związanej z efektywnością działania administracji publicznej w Polsce Autorzy artykułów zamieszczonych w niniejszej publikacji przedstawili naukową płaszczyznę dla wymiany poglądów, co zapewne doprowadzi do rozwoju nauki o jednostkach samorządu terytorialnego.

Prof. nadzw. dr hab. Anna Gołębiowska
Dr Piotr Benedykt Zientarski

Przedmowa

Współcześnie problematyka dotycząca efektywności działania administracji publicznej, zwłaszcza samorządu terytorialnego, wykracza poza klasyczną sferę porządkowo-reglamentacyjną, koncentrując się na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społecznych i zarządzaniu rozwojem. Wprowadzenie w Polsce nowych rozwiązań organizacyjnych doprowadza do efektywniejszego działania administracji publicznej. I chociaż termin ,,efektywność" jest trudny do sformułowania i zmierzenia, to z pewnością na tę efektywność działania administracji publicznej wpływa wiele czynników. Pojęcie ,,efektywności" można rozpatrywać z punktu widzenia prakseologii, zgodnie z którą termin ten stanowi dodatnią cechę przypisywaną działaniom, które dają pewny pozytywny wynik bez względu na to, czy wynik ten był, czy też nie był zamierzony. Termin ,,efektywność" można rozpatrywać w dwóch kategoriach, czyli w kategorii sprawności oraz w kategorii skuteczności. Można zatem powiedzieć, że działanie efektywne w administracji publicznej oznacza działanie sprawne i skuteczne. Wobec tego efektywna i nowoczesna administracja pełni rolę służebną. W swoich działaniach zaś doprowadza do upraszczania procedur i podnoszenia jakości usług. Z punktu widzenia obywatela efektywna administracja publiczna to administracja spełniająca założenia tzw. dobrej administracji.

Model administracji publicznej w Polsce, w kraju przechodzącym przebudowę mechanizmów państwowych, jest odbiciem rozwiązań jego twórców, m. in. profesora Michała Kuleszy i profesora Jerzego Regulskiego oraz miejscowej tradycji i kultury, jak również sytuacji gospodarczej, politycznej i warunków geograficznych. W Polsce, podobnie jak w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej stworzony został system administracji publicznej odpowiadający standardom zachodnioeuropejskiego państwa prawa. Administracja publiczna to nie tylko sposób sprawowania władzy publicznej i organizowania lokalnej działalności administracyjnej. Administracja publiczna to instytucja prawnoustrojowa, która umożliwia realizację grupowego interesu publicznego. Ponadto stanowi wartość kultury politycznej Zachodu umiejscowioną w ideach jego cywilizacji, szczególnie w idei wolności i pluralizmu społecznego.

Problematyka dotycząca efektywności działania administracji publicznej w Polsce odnosi się do szeroko ujmowanych problemów, uwarunkowań i ten-

dencji występujących w obszarze samorządności terytorialnej. Gminy, powiaty oraz województwa stały się nieodłączną częścią demokratycznego państwa prawnego. Pobudzają społeczny i gospodarczy rozwój Polski. Samorząd terytorialny, jako instytucja prawnoustrojowa, w związku z zasadą podziału władzy (art. 10 *Konstytucji RP*), jest formą decentralizacji władzy wykonawczej, administracyjnej. Jednostki samorządu terytorialnego powołane są w celu organizacji życia publicznego w drodze zaspokajania lokalnych potrzeb społecznych. Ponadto są samodzielnymi podmiotami administracji publicznej i jako podmioty administracji biorą udział w sprawowaniu władzy wykonawczej. Oznacza to, iż jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami, których działalność polega na urzeczywistnianiu i wykonywaniu wyrażonej w normach prawnych woli ustawodawcy.

O umiejscowieniu jednostek samorządu terytorialnego w sektorze władzy wykonawczej świadczą zarówno ustrojowe uniezależnienie podmiotów administracji samorządowej od władzy ustawodawczej oraz władzy sądowniczej, jak i systematyka *Konstytucji RP*. Rozdział VII pod tytułem „Samorząd terytorialny" umiejscowiony jest po Rozdziale IV „Sejm i Senat" oraz Rozdziale V „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej" i Rozdziale VI „Rada Ministrów i administracja rządowa, natomiast przed Rozdziałem VIII „Sądy i Trybunały". Takie umiejscowienie może świadczyć o podkreśleniu ustrojowego i demokratycznego znaczenia samorządu terytorialnego, który w związku z realizacją zadań z dziedziny administracji publicznej, w myśl art. 15 i 16 *Konstytucji RP*, należy do sektora władzy wykonawczej.

Jednocześnie należy podkreślić, iż na mocy zasady decentralizacji (art. 15 *Konstytucji RP*) prawodawca przeniósł część *imperium* publicznego na gminy, powiaty i województwa, jako jednostki o podmiotowości odrębnej od państwa i pozostałych państwowych osób prawnych. Jednostki samorządu terytorialnego są formą decentralizacji politycznej. Polega ona na przekazaniu legalnej władzy decydowania. Zatem jest to władza decydowania w sprawach administracji publicznej. Źródłem lokalnego *imperium* samorządowego są unormowania prawne w postaci ustawy państwowej oraz odrębna demokratyczna legitymacja organów jednostek samorządu terytorialnego uczestniczących w sprawowaniu władzy publicznej w imieniu prawa oraz lokalnego społeczeństwa.

Władztwo administracyjne ma na celu ukształtowanie oraz stwierdzenie istnienia określonej sfery praw i obowiązków sankcjonowanych przez prawo administracyjne. Wobec tego sprawowanie władzy w zakresie administracji publicznej polega na ponoszeniu przez podmiot sprawujący taką władzę odpowiedzialności za prawidłowe, skuteczne i efektywne wykonywanie zadań publicznych. Niemniej jednak istotny jest atrybut odpowiedzialności za zadania publiczne. Z uwagi na

to, iż elementem definiującym zadanie publiczne jest prawny obowiązek jego realizacji, to za należyte wykonanie lokalnej administracji jednostki samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność, zwłaszcza jako osoby prawne.

Prof. nadzw. dr hab. Anna Gołębiowska
Dr Piotr Benedykt Zientarski

Prof. nadzw. dr hab. Anna Gołębiowska
Dr Piotr Benedykt Zientarski

Rozdział I.
Prawo do dobrej administracji jako prawo podstawowe o randze konstytucyjnej

1. Wprowadzenie

Aby odpowiedzieć na pytanie, co to jest dobra administracja, należy przede wszystkim uściślić, iż chodzi o administrację publiczną, czyli realizowaną w interesie zbiorowym, a nie prywatnym. Istota dobrej administracji wyraża się w zaspokojeniu przez władze państwowe i samorządowe potrzeb obywateli, natomiast wyznacznikiem oceny administracji publicznej jest społecznie odczuwalny stopień zaspokojenia tych potrzeb. Poza tym administracja publiczna jest złożonym systemem organizacyjnym i odnoszą się do niej zasady i dyrektywy organizacyjnej racjonalności działania. Struktury i funkcje administracji publicznej regulowane są zgodnie z przepisami prawa.

Zmiany w sektorze publicznym dotyczą wprowadzania nowych rozwiązań organizacyjnych, które pozwalają na efektywniejsze działania administracji publicznej. Termin ,,efektywność" jest pojęciem trudnym do zdefiniowania i do zmierzenia, natomiast na ,,efektywność" działania wpływa wiele czynników. Biorąc pod uwagę różne podejścia do terminu ,,efektywność", zasadne wydaje się wskazanie, iż w *Małej encyklopedii prakseologii i teorii organizacji* termin ten rozumiany jest jako: ,,dodatnia cecha przypisywana działaniom, które dają jakiś pozytywnie oceniany wynik bez względu na to, czy wynik ten był, czy nie był

Prof. nadzw. dr hab. Anna Gołębiowska – Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Politechnika Warszawska.

zamierzony"[1]. W kontekście tak rozumianego pojęcia ,,efektywności" można przedstawić dwie kategorie, które stanowią jej składowe. Pierwsza oznacza sprawność, którą określa się jako działanie we właściwy sposób. Druga natomiast wskazuje na skuteczność związaną z celem, w kontekście tego, czy cel przyjęty do realizacji jest właściwy[2]. Z analizy tych kategorii wynika, że efektywność jest wypadkową sprawności i skuteczności, czyli działać efektywnie to działać sprawnie i skutecznie[3].

Efektywna administracja to sprawne i skuteczne zarządzanie, które funkcjonuje dzięki świadomej i dobrze zorganizowanej kadrze urzędników szybko i skutecznie reagujących na pojawiające się wyzwania społeczne i gospodarcze oraz umiejętnie korzystającą z dostępnej wiedzy i doświadczeń w celu poprawy jakości swojego działania[4]. Dla obywateli i innych podmiotów prawa efektywna administracja oznacza służenie w swoich działaniach, upraszczanie procedur oraz podnoszenie jakości usług.

Charakter prawa do dobrej administracji można wyjaśnić tym, że zostało ono sformułowane na podstawie założenia, iż Unia Europejska jest wspólnotą prawa, organizacją międzynarodową kierującą się w swym funkcjonowaniu zasadą państwa prawa. Zasada państwa prawa jest zasadą o charakterze ogólnym, natomiast prawo do dobrej administracji ma pozwolić na skonkretyzowanie tej zasady, czyli ułatwić egzekwowanie jej przestrzegania przez podmioty prawa. Z tego też względu można powiedzieć, że prawo do dobrej administracji stanowi ,,subiektywne" prawo podmiotowe. Z tej racji łatwiej jest jednostce sięgnąć po konkretny przepis prawny zawarty w *Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej,* aniżeli odwoływać

---

[1] T. Pszczółkowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1978.

[2] Por. A. Gołębiowska, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego w okresie drugiej Rzeczypospolitej*, Cogitatus (2009), nr 7, s. 59 – 66; A. Pierścieniak, *Efektywność rozwiązań organizacyjnych w instytucjach publicznych*, artykuł dostępny na stronie www.ur.edu.pl/file/5693/26.pdf, skorzystano dnia 19.05.2016, s. 337; A. Gołębiowska, *Decentralizacja administracji publicznej na przykładzie samorządu gminnego. Zarys problematyki*, Opere et Studia pro Oeconomia (2009), nr 6, s. 63 – 69.

[3] Por. A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne, Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 15 – 27; W Polsce administracja publiczna obejmuje administrację państwową i niezależne od rządu instytucje, które same planują swoje budżety (Najwyższa Izba Kontroli, Kancelaria Sejmu, Kancelaria Senatu, Kancelaria Prezydenta), administrację rządową (ministerstwa, urzędy centralne, urzędy wojewódzkie, urzędy skarbowe oraz urzędy administracji niezespolonej i zespolonej) oraz administrację samorządową. Inne jednostki, które nie mieszczą się w pojęciu administracji publicznej, to sektor publiczny, czyli sądownictwo, prokuratura, szkolnictwo.

[4] Por. A. Gołębiowska, *Local government in the Constitution of the Republic of Poland of 1997*, [w:] Ius Novum 2 (2015), s. 27 – 35; B. Urbaniak, *Dlaczego powinniśmy doskonalić jakość działania urzędów jednostek samorządu terytorialnego,* artykuł dostępny na stronie https://www.google.pl/#q=urbaniak+bogus%C5%82awa+jako%C5%9B%C4%87+; skorzystano dnia 18.05.2015.

się do ogólnej zasady prawa. Taka kodyfikacja zasad działania administracji wobec jednostki powinna przysłużyć się bardziej jej efektywnej ochronie, ponieważ uprawnienia są bardziej widoczne, jak również całe postępowanie staje się bardziej przejrzyste, a jego wynik jest bardziej przewidywalny[5]. W związku z tym można powiedzieć, że prawo do dobrej administracji jest pozytywne, czyli „publiczne prawo podmiotowe", za pomocą którego podmiot uprawniony może skutecznie żądać określonego w przepisie art. 41 *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej* pozytywnego zachowania organu administracji unijnej[6].

2. Uwagi ogólne o dobrej administracji

Z punktu widzenia obywatela efektywna administracja publiczna oznacza administrację, która spełnia założenia dobrej administracji. Pojęcie to opisuje optymalny stan relacji między administracją publiczną a jednostkami. Zostało ono sformułowane przez orzecznictwo sądów Unii Europejskiej. Można powiedzieć, że postępowanie administracyjne, będące przejawem „dobrej administracji", to postępowanie „proste, celowe i sprawne"[7]. Pojęcie „dobra administracja"

[5] Por. A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego...*, s. 24 – 26; A. Gołębiowska, *Decentralizacja administracji publicznej...*, s. 65 – 69; A. Gołębiowska, *Europeanization of adminitsrative law and public administration in Poland*, [w:] Problemy i uwarunkowania samorządności terytorialnej, (red.) I. Kłóska, Bielsko- Biała 2015, s. 14 – 23; Warto zaznaczyć, iż prawo do dobrej administracji stanowi wyraz zasady należytej staranności (ang. *principle of care* lub *principle of diligence*) oraz innych zasad istniejących w prawie unijnym. Chodzi tu o takie prawa jak: prawo do bycia wysłuchanym, prawo dostępu do akt albo obowiązek uzasadnienia decyzji. I pomimo tego, iż niektóre z tych uprawnień posiadają charakter proceduralny, to zasada należytej staranności stanowi dyrektywę działania odwołującą się do materialnej oceny działania organu. Poza tym zasada należytej staranności zawarta w art. 41 *Karty* wyraża się w dwóch aspektach, a mianowicie: w obowiązku odpowiadania na pisma oraz obowiązku działania w rozsądnym terminie. Ponadto należy zauważyć, iż zasada ta „dubluje" się z innymi podstawowymi zasadami prawa, czyli zasadą pewności, zasadą ochrony uprawnionych oczekiwań czy też z zasadą równości wobec prawa. Można zatem powiedzieć, że celem utworzenia zasady dobrej administracji było ponowne wyeksponowanie już istniejących obowiązków po stronie zgłaszanych przez podmioty, które dostrzegały nieprawidłowości w działaniu tej administracji albo czuły się przez jej działania skrzywdzone; A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego...*, s. 23 – 27.

[6] A. Gołębiowska, *Geneza oraz konstytucyjno-prawne aspekty samorządu powiatowego i jego koncepcje prawno-organizacyjne,* [w:] Rzeczpospolita w koncepcjach transformacji ustrojowej 1989 r., (red.) A. Gołębiowska, Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 63 – 69.

[7] Por. K. D. Classen, *Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union. Eine Unterschung zu Herkunft, Entstehung und Bedeutung des Art. 41 Abs. 1 und 2 der Europäischen Grundrechtscharta*, Berlin 2008, s. 357; A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law...*, s. 27 – 31.

pojawiło się dopiero w *Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej*[8]. Odwołując się do „dobrej administracji", sądownictwu unijnemu nie chodziło o prawo, tylko o zasadę prawa unijnego[9]. Wobec tego realizowanie zasady „dobrej administracji" powinno służyć jakości administracji, ponieważ ma gwarantować sprawne, skuteczne i sprawiedliwe działanie administracji. Zatem zasada „dobrej administracji" jest zasadą europejskiego administracyjnego prawa procesowego i oznacza prawo do sprawiedliwych procedur[10].

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej nie posługuje się określeniem „zasada", tylko „prawo do dobrej administracji". Mając to na względzie, dokonane przez *Kartę* rozróżnienie na „prawo" i „zasady" tylko tym pierwszym nadaje charakter „egzekwowalny". Dlatego też podczas klasyfikowania prawa należałoby opowiedzieć się za „prawem do dobrej administracji", jako prawem, z którego faktycznie można korzystać[11]. Określone w *Karcie* „prawo do dobrej administracji" stanowi powszechnie akceptowalne zasady i wartości obowiązujące w postępowaniu przed organami administracji w demokratycznym państwie prawnym[12]. I tym samym w historii Unii Europejskiej

---

[8] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej* (dalej: KPP) z dnia 10 marca 2010 r. (Dz. Urz. UE C Nr 83, s. 389).

[9] Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (dalej: SPI) z dnia 6 lipca 2000 r., T – 139/99, *Alsace International Car Sernice (AICS) p. Parlamentowi Europejskiemu* (Zb. Orz. 2000 r., s. II-2849).

[10] Por. I. Kawka, *Zasada dobrej administracji w prawie wspólnotowym*, [w:] C. Mik (red.), Zasady ogólne prawa wspólnotowego, Kotuń 2007, s. 190; A. Gołębiowska, *Geneza i formy współdziałania podmiotów samorządowych z podmiotami wyznaniowymi*, [w:] Współpraca organizacji pozarządowych z samorządem terytorialnym, (red.) A. Gołębiowska, Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 34 – 37; A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego...*, s. 61 – 64.

[11] Por. I. C. Kamiński, *Karta Praw Podstawowych jako połączenie praw i zasad – strukturalna wada czy szansa?*, [w:] A. Wróbel (red.), Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym, Warszawa 2009, s. 37; A. Gołębiowska, *Refleksje nad konstytucyjną zasadą dobra wspólnego w kontekście myślenia religijnego i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] Świat i Słowo 1 (24), 2015, s. 191 – 196.

[12] Por. Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 48 – 59; Warto zaznaczyć, że propozycja, aby w *Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej* znalazł się przepis prawny dotyczący „prawa dobrej administracji", został zasugerowany przez ówczesnego Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich Jacobsa Södermanna. Formalne wprowadzenie tego pojęcia do *Karty* nastąpiło jednak z inicjatywy Finlandii. Początkowo przepis ten miał tylko uzupełniać art. 8 *Karty Praw Podstawowych,* który był powtórzeniem art. 6 ust. 1 *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* (dalej: *EKPCz*) z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.) i gwarantował prawo do sprawiedliwego procesu i dobrego rządzenia. Jednakże później zdecydowano, że zostanie wprowadzony oddzielny przepis dotyczący gwarancji istniejących w europejskim postępowaniu administracyjnym. Niewątpliwie stanowiło to zupełne *novum* w stosunku do tradycji konstytucyjnych i administracyjnych większości państw członkowskich Unii Europejskiej, jak również w stosunku do *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.* Prawo to zostało ujęte jako zasada procesowa, która musi być przestrzegana we wszystkich postępowaniach przed organami UE; Por. S. Magiera, *Komentarz do art. 41 KPP*, [w:] J. Meyer (red.), Charta der Grundrechte

zasady te mogą być wprost egzekwowane od instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej. Zatem pojęcie „dobra administracja" może być odczytywane jako termin kładący nacisk na obowiązki urzędników, natomiast pojęcie „prawo do dobrej administracji" jako prawo podmiotowe, przy czym realizacji tych obowiązków od urzędników realnie można się domagać[13]. Zatem wprowadzenie do katalogu praw podstawowych Unii Europejskiej „prawa do dobrej administracji" było uzasadnione istnieniem tego prawa w konstytucjach niektórych państw członkowskich[14]. Pojęcie „dobrej administracji" w kontekście prawa unijnego wiąże się z powołaniem przez Traktat z Maastricht urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej, którego zadaniem jest walka ze „złą administracją i administrowaniem". Rzecznik interweniuje w sytuacjach, gdy organ władzy publicznej działa sprzecznie z zasadą, która jest dla niego wiążąca. Jednakże w literaturze można zauważyć dość częste zastępowanie pojęcia „dobrej administracji" przez pojęcie „dobrego rządzenia" (ang. *good governance*). Pojęcie „dobrego rządzenia" wprowadzone zostało do terminologii unijnej przez Białą Księgę Komisji z 2001 r.[15]. Jednakże ogólnie rzecz ujmując, można powiedzieć, że „dobra administracja" to administracja publiczna realizująca cele i zadania w interesie społecznym, zbiorowym (a nie prywatnym)[16].

Prawo do „dobrej administracji" zostało ujęte w pracach Konwentu jako zasada procesowa, która musi być przestrzegana we wszystkich postępowaniach przed organami Unii Europejskiej. W pierwszej propozycji Prezydium Konwentu

---

der Europäischen Union, Baden-Baden 2006, s. 433; „Prawo do dobrej administracji" umieszczono w Tytule V, zawierającym prawa obywatelskie. Znajdowało się ono obok praw o charakterze politycznym. Zatem wprowadzenie do *Karty* „prawa do dobrej administracji" miało legitymować działanie administracji unijnej. Warto również dodać, że w pracach nad przepisem art. 41 *Karty* nie brano pod uwagę art. 6 *Europejskiej Konwencji*, ponieważ dotyczy on postępowań sądowych w sprawach cywilnych i karnych. Jednakże należy zwrócić uwagę na to, iż sformułowanie art. 41 *Karty* i art. 6 *Konwencji* są takie same, np. bezstronność czy rozsądny termin. Niemniej podczas dokonywania analogicznej wykładni należy wziąć pod uwagę poprawkę na odmienny charakter postępowania, tzn. postępowania przed organem administracji w art. 41 *Karty* i postępowania sądowego w art. 6 *Konwencji;* A. Gołębiowska, *Refleksje na konstytucyjną zasadą dobra...,* s. 197 – 199.

[13] Por. A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych,* PiP (2002), nr 7, s. 73; A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law...,* s. 32 – 37; A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego...,* s. 62 – 67.

[14] K. D Classen, *Gute Verwaltung...,* s. 403; Chodzi o przepis art. 97 Konstytucji Włoch, art. 266 i 268 Konstytucji Portugalii, art. 103 i 105 Konstytucji Hiszpanii, art. 21 ust. 2 Konstytucji Finlandii.

[15] COM (2001) 428 final, 25 lipca 2001 r.

[16] Por. M. Kasiński, *Rozważania o dobrej administracji,* artykuł dostępny na stronie http://www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2007/2007_01_kasinski_353_358.pdf, skorzystano dnia 18.03.2014, s. 353; A. Gołębiowska, *Local gonernment in the Constitution...,* s. 31 – 39; A. Gołębiowska, *Refleksje nad konstytucyjną zasadą...,* s. 196 – 198.

przepis art. 41 *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej* prawie odpowiadał swojemu późniejszemu brzmieniu, bowiem jedyna zmiana polegała na dodaniu do tego przepisu prawa do odszkodowania. Dyskusyjne były kwestie dotyczące zakresu podmiotowego prawa oraz wyliczenie składających się na nie gwarancji, do których w toku dyskusji w ust. 2 dodano sformułowanie „w szczególności"[17]. Tytuł art. 41 *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej,* zawierający „prawo do dobrej administracji", dyskutowany był w Konwencie, gdzie wzięto pod uwagę inne możliwości, czyli „prawo do należytej administracji" (niem. *Recht auf eine ordnungsgemäße Verwaltung*) lub „stosunki z administracją" (niem. *Beziehungen zur Verwaltung*).

Ostatecznie Prezydium Konwentu uzasadniło wprowadzenie „prawa do dobrej administracji" do *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej* założeniem, iż należy administrację unijną uznać za administrację „wspólnoty prawa" (niem. *Rechtsgemeinschaft*). Dlatego też zdecydowano się umieścić „prawo do dobrej administracji" w Tytule V, który zawierał prawa obywatelskie[18]. Warto również zaznaczyć, iż w orzecznictwie sądów unijnych zdarzały się odwołania do *guten Verwaltungsführung*[19] lub do *ordnungsgemäßen Verwaltung.* I chociaż odwołanie do „dobrej administracji" można znaleźć we wcześniejszym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, to popularność tego sformułowania rozpoczęła się w latach 90. XX wieku, gdzie zasada dobrej (ang. *good*), sprawnej (ang. *sound*) lub odpowiedniej (ang. *proper*) administracji coraz częściej pojawiała się w orzecznictwie sądów Unii Europejskiej[20]. Jedynym wytłumaczeniem rozwoju tej zasady jest fakt, iż prawo unijne nie zawiera ogólnych przepisów proceduralnych, które regulowałyby postępowanie przed organami administracji europejskiej, dlatego też prawo to jest przydatne podczas domagania się odszkodowania niż raczej przy skardze o stwierdzenie nieważności[21].

---

[17] S. Magiera, *Komentarz do art. 41...,* s. 433.

[18] Por. M. Ruffert, *Das Recht auf eine gute Verwaltung: Ein Grundrecht im Centrum des verwaltungsbezogenen Europäischen Verfassungsrechts*, [w:] H. Bauer, C. Calliess, (red.) Verfassungsprinzipien in Europe Constitutional Principles in Europe. Principes Constitutionnels en Europe, Ateny – Berlin – Bruksela 2008, s. 277 – 278; A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law…,* s. 35 – 38.

[19] Por. Postanowienie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dalej: ETS) z dnia 10 czerwca 1965 r., 56/64, *Etablissements Consten SARL p. Komisji EWG* (Zb. Orz. 1966, s. 382); Wyrok ETS z dnia 4 lipca 1963 r., 32/62, *Maurice Alvin p. Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej* (Z. Orz. 1963, s. 49); Wyrok ETS z dnia 31 marca 1992 r., C-155/90 P, *Jean – Louis Barban p. Parlamentowi Europejskiemu* (Zb. Orz. 1002, s. I – 2253).

[20] Por. T. Tridimas, *The general principles of EU Law*, Oxford 2006, s. 410; A. Gołębiowska, *Local government in the Constitution…,* s. 36 – 39.

[21] A. Gołębiowska, *Local government in the Constitution...,* s. 38 – 42.

Wobec tego nasuwa się wątpliwość, czy prawo do dobrej administracji znajdujące się w *Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej* zawierającej tytuł „prawa podmiotowe" można zakwalifikować do szeroko rozumianego pojęcia praw człowieka? Niewątpliwie przepis art. 41 *Karty* może być najbardziej związany w prawami człowieka obejmującymi wolności i prawa indywidualne, egzekwowane przed sądami. Z tego też względu włączenie do katalogu praw podstawowych Unii Europejskiej „prawa do dobrej administracji" powoduje, iż na każde postępowanie administracyjne toczące się przed organami unijnymi należy patrzeć bardziej przez pryzmat ochrony praw jednostki niż przez pryzmat ochrony interesu publicznego. Ochrona tych dwóch interesów zawsze stanowiła duże wyzwanie dla administracji. Dlatego też należy przyjąć, iż regulacja wprowadzona przez *Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej* powoduje wprowadzenie do unijnego porządku prawnego jednoznacznej reguły interpretacyjnej, aby w razie jakiejkolwiek wątpliwości kierować się zawsze dobrem jednostki[22]. Wobec tego „dobra administracja" częściej jest łączona z zasadami określającymi prawa jednostki, co pozwala na rozpatrywanie wynikających z nich powinności w kategoriach prawa podmiotowego[23]. Zatem „prawo do dobrej administracji" stanowi autonomiczną zasadę prawa unijnego, której naruszenie może stanowić podstawę zaskarżenia działań administracji do sądów Unii Europejskiej[24].

W związku z tym można powiedzieć, iż przepis art. 41 *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej* pełni funkcję ochronną, natomiast „prawo do dobrej administracji" jest regułą interpretacyjną, która ma umożliwić wypełnianie luk w systemie prawa unijnego. I chociaż nie jest ona zasadą operatywną, której przestrzeganie może podlegać kontroli sądowej, to należy przyjąć, iż stanowisko o braku operatywności „prawa do dobrej administracji" było zasadne, gdy *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej* nie była aktem formalnie wiążącym prawnie. Od dnia 1 grudnia 2009 r. „prawo do dobrej administracji" jest pełnoprawną podstawą do podważania działań organów instytucji oraz jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej.

---

[22] K. D. Classen, *Gute Verwaltung...*, s. 431 – 435; Autor podaje, iż w rozwoju krajowych porządków prawa administracyjnego można zaobserwować kierunek, aby administracja stawała się bardziej administracją „świadczącą" (niem. *Leistungsfunktion der Verwaltung*). Z uwagi na to podmioty pojawiające się przed organem administracji występują nie jako „obywatele", ale jako „klienci" (niem. *Kundel*), którzy powinni być traktowani w sposób równy i demokratyczny.

[23] Por. A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego...,* s. 61 – 63; A. Jackiewicz, *Prawo do dobrej...,* s. 74.

[24] Por. K. Kańska, *Towards Administrative Human Rights in the EU, The Impact of Charter of Fundamental Rights*, European Law Journal (2004), nr 10 (3), s. 313; A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law…*, s. 34 – 38.

Jednocześnie należy zaznaczyć, iż na „prawo do dobrej administracji" określone w przepisie art. 41 ust. 1 *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej* składają się uprawnienia, których lista nie jest zamknięta, ponieważ w ust. 2 art. 41 *Karty* użycie sformułowania „w szczególności" wskazuje na to, że wyliczone w nim elementy „prawa do dobrej administracji" nie stanowią zamkniętej listy. Ponadto inne elementy „prawa do dobrej administracji" można ustalić poprzez dotarcie do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości czy też opracowanego *Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej*, tzw. *Kodeksu Dobrej Administracji*[25].

3. Konstytucja RP a prawo do dobrej administracji

Przepisy polskiej *Konstytucji* z 1997 r.[26] formułują katalog podstawowych cech dobrej administracji. Na podstawie tych uregulowań można powiedzieć, że administracja spełnia swoją funkcję, kiedy jest administracją respektującą, czyli w pełni realizującą zasadę demokracji oraz urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej. Ponadto „dobra administracja" to administracja, która jako wartość nadrzędną stawia niepodległość państwa, wolności i prawa człowieka i obywatela, bezpieczeństwo obywateli, dziedzictwo narodowe, itp. Można też powiedzieć, iż dobra administracja to administracja uczciwa, efektywna, sprawna, to znaczy w szczególności skuteczna, tania i szybka oraz administracja, która przestrzega przepisów ustaw oraz pozostałych aktów prawotwórczych pod warunkiem ich zgodności z przepisami *Konstytucji RP* oraz wyrażonymi w nich wartościami.

Konstytucja RP z 1997 r. w Preambule wskazuje, że celem jej ustanowienia jest „zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność". Poza tym definiuje zasadę pomocniczości, niezwykle istotną dla obywatela. *Konstytucja RP,* wprowadzając te wymogi, zobowiązuje do sprawności działania administracji publicznej. Obywatele zaś mają prawo domagania się, aby ten obowiązek został wypełniony, co w swej istocie odpowiada ich podmiotowemu prawu do „dobrej administracji". Wynika z tego, iż prawo to konkretyzowane może być np. w żądaniu adekwatnego do potrzeb zakresu usług publicznych i ich jakości czy też jasnego określenia i rozgraniczenia kompetencji administracji rządowej i samorządu terytorialnego.

---

[25] S. Magiera, *Komentarz do art. 41 KPP...,* s 437.

[26] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U., Nr 78, poz. 483); Por. A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego...,* s. 61 – 68.

4. Wyjaśnienia do Karty Praw Podstawowych

Przepis art. 41 *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*[27] powinien być interpretowany zgodnie z dołączonymi do niej wyjaśnieniami. Stwierdza to przepis art. 6 ust. 3 *Traktatu o Unii Europejskiej*[28], w którym podkreślono, że: „Prawa, wolności i zasady zawarte w Karcie są interpretowane zgodnie z postanowieniami ogólnymi określonymi w tytule VII Karty regulującymi jej interpretację i stosowanie oraz z należytym uwzględnieniem wyjaśnień, o których mowa w Karcie, które określają źródła tych postanowień". W preambule Wyjaśnień zaznaczono, że zostały one sporządzone w ramach prac Prezydium Konwentu opracowującego *Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, a następnie zostały zaktualizowane w ramach prac nad *Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy* i nie są aktem posiadającym „wartość prawną"[29].

Niemniej jednak z przepisu art. 6 *Traktatu o Unii Europejskiej* wynika obowiązek uwzględniania tego dokumentu w wykładni art. 41 *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, który tworzy precyzyjną definicję tego prawa. I chociaż wydawało się, że Konwent poszedł zbyt daleko, umieszczając do art. 41 *Karty* podtytuł „Prawo do dobrej administracji", a następnie wyliczając w jego treści gwarancje składające się na to uprawnienie i powodujące restrykcyjną interpretację tego przepisu, to należy przy tym zauważyć, że pozostawiono przestrzeń na skonkretyzowanie tego przez praktykę prawniczą. Poza tym zarówno otwarty katalog uprawnień zawartych w art. 41 *Karty,* jak i ogólna definicja wymieniona w ust. 1 tego przepisu pozwalają na dość swobodną wykładnię niż ta, którą prezentu-

---

[27] Por. A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law...*, s. 25 – 29; Przepis art. 41 *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej* brzmi następująco: „1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii; 2. Prawo to obejmuje: a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację; b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; c) obowiązek administracji uzasadnienia swoich decyzji; 3. Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji; 4. Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku".

[28] *Traktat o Unii Europejskiej* (dalej: TUE) z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz. Urz. UE C Nr 191, s. 1 ze zm.).

[29] Por. Preambuła Wyjaśnień (Dz. Urz. UE z 2007 r., C Nr 303, s. 17); B. Banaszak, *Zalety i wady Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Przegląd Sejmowy (2008), nr 2 (85), s. 17. Jednocześnie należy podkreślić, iż rozwiązania polegające na formalnie niewiążącego prawnie aktu, który powinien zawierać wiążące wytyczne dotyczące wykładni *Karty,* zostało ocenione surowo w polskiej doktrynie jako „wprowadzające bałagan merytoryczny".

je dotychczasowe orzecznictwo sądowe[30]. Najważniejszą kwestią wynikającą z Wyjaśnień do *Karty* jest to, że zawierają one informację, iż w interpretacji pojęcia „prawo do dobrej administracji" można i nawet należy odwoływać się do wcześniejszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak również do przepisów traktatowych. Poza tym Wyjaśnienia odwołują się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości określającego dobrą administrację jako „podstawową zasadę prawa"[31].

5. Artykuł 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej a inne przepisy

Przepis art. 41 *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej* noszący podtytuł „Prawo do dobrej administracji" został umieszczony w Tytule V tego dokumentu zatytułowanym „Prawa obywatelskie". Dla interpretacji art. 41 *Karty* istotne znaczenie posiadają trzy powiązane z nim przepisy, czyli art. 42 zawierający przepisy o dostępie do dokumentów, art. 43 o Rzeczniku Praw Obywatelskich Unii Europejskiej oraz art. 44 o petycjach do Parlamentu Europejskiego. Przepisy te przedstawiają zbiór instrumentów, jakimi dysponuje obywatel Unii Europejskiej, aby mógł kontrolować zarówno działania administracji unijnej, jak i innych instytucji, w sytuacji, gdy działają one jako prawodawca lub współprawodawca. Zatem można powiedzieć, że art. 42 i art. 43 *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej,* w którym ten pierwszy dotyczy prawa dostępu do dokumentów, a drugi określający funkcje Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej, tworzą grupę norm prawnych związanych z ochroną obywateli unijnych wobec europejskiej administracji, czyli administracji scentralizowanej, złożonej z instytucji, organów oraz jednostek unijnych, a tym samym administracji krajowych, w sytuacji, gdy wykonują prawo unijne[32]. Poza tym istotne znaczenie dla interpretacji art. 41 *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej* posiadają przepisy art.

---

[30] Por. K. D. Classen, *Gute Verwaltung...,* s. 429 – 430; A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law...*, s. 29 – 35.

[31] Por. Wyrok ETS z dnia 31 marca 1992 r. C – 255/99 P, *Jean – Louis Burban p. Parlamentowi Europejskiemu* (Zb. Orz. 1002, s. I – 2253; Postanowienie Sądu Pierwszej Instancji (dalej: SPI) z dnia 12 grudnia 1997 r. T – 167/94, *Detlef Nölle p. Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich* (Zb. Orz. 1997, s. II – 2379; Wyrok SPI z dnia 9 lipca 1999 r. T – 231/97, *New Europe Consulting i Michael P. Braun p. Komisji Wspólnot Europejskich* (Zb. Orz. 1999, s. II – 2403).

[32] Por. D. Simon, *Komentarz do art. II – 101 Konstytucji dla Europy*, [w:] L. Burgorgue – Larsen, A. Levade, F. Picod (red.), Traite etablisant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article. Partie II la Charte des droits fondamentaux de l'Union, Bruxelles 2005, s. 527; A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law...*, s. 26 – 31.

8 dotyczącego ochrony danych osobowych oraz art. 47 związanego z prawem do sprawiedliwego procesu[33].

Rozważania nad przepisem art. 41 *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej* doprowadzają do wniosku, że obowiązek zawarty w art. 41 ust. 2 lit. c zgadza się z treścią przepisów art. 296 i 298 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.* Z kolei art. 41 ust. 3 *Karty* dotyczy odpowiedzialności odszkodowawczej Unii Europejskiej i jest analogiczny do art. 340 *Traktatu,* natomiast art. 41 ust. 4 *Karty* odpowiada prawu zagwarantowanemu na mocy przepisów art. 20 ust. 2 lit. d i art. 25 *Traktatu* do komunikowania się w językach urzędowych Unii Europejskiej. Z analizy dotyczącej zakresu obowiązywania przepisu art. 41 *Karty* wynika, że jest on szerszy niż przepis art. 25 *Traktatu,* ponieważ nie ogranicza się tylko do instytucji unijnych[34]. Wobec tego w stosowaniu art. 41 *Karty* należy wziąć pod uwagę także art. 16 *Traktatu,* czyli dawny art. 286 *Traktatu Wspólnot Europejskich*[35] określający, podobnie jak art. 8 *Karty,* zasadę ochrony danych osobowych. Ponadto urzędnicy unijni w każdym postępowaniu administracyjnym są związani przestrzeganiem art. 339 *Traktatu,* a więc dawnym art. 287 *Traktatu Wspólnot Europejskich*, który zobowiązuje ich do przestrzegania tajemnicy zawodowej po ustaniu ich zatrudnienia w unijnym organie, instytucji oraz jednostce organizacyjnej[36].

Przestrzeganie prawa do dobrej administracji obejmuje wszystkie instytucje oraz organy unijne, zatem pod tym terminem można je umieścić. I taki jest zakres podmiotowy wszystkich ustępów art. 41 *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej,* pomimo tego iż nie wszystkie elementy składające się na ,,administra-

---

[33] S. Magiera, *Komentarz do art. 41 Karty...,* s. 432.

[34] Por. Wyrok SPI z dnia 12 lipca 2001 r., T- 120/99, *Christina Kik p. Urzędowi Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego (znaki towarowe i wzory) (OHIM*), (Zb. Orz. 2001, s. II – 2235); Wyrok ETS z dnia 9 września 2003 r., C – 361 /01 P, *Christina Kik p. Urzędowi Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego* (*znaki towarowe i wzory) (OHIM*), (Zb. Orz. 2003, s. I – 8283).

[35] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* (dalej: TWE), (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/30).

[36] Por. A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law...,* s. 31 – 37; Zasadne wydaje się wyjaśnienie, że na administrację, której działania dotyczy art. 41 *Karty,* w ujęciu funkcjonalnym składają się organy administracji Unii Europejskiej *sensu stricto,* czyli organy, instytucje oraz po przeredagowaniu treści *Karty* podczas prac nad *Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy* również jednostki organizacyjne UE, które bezpośrednio wdrażają przepisy prawa unijnego, czyli tzw. europejska administracja bezpośrednia scentralizowana oraz organy krajowe, wykonujące przepisy prawa unijnego, a więc europejska administracja pośrednia zdecentralizowana. Centralnym organem wykonawczym Unii Europejskiej jest Komisja Europejska, która może wydawać decyzje indywidualne kierowane do przedsiębiorstw, m. in. w dziedzinie prawa konkurencji, wspólnej polityki handlowej oraz wspólnej polityki transportowej. Z kolei posługiwanie się przez Unię Europejską organami krajowymi poszczególnych państw członkowskich wynika z braku unijnego aparatu administracyjnego w tych państwach oraz z braku możliwości stosowania środków władczych, jak również wynika z założenia, iż państwa członkowskie są w stanie lepiej wdrażać prawo unijne niż aparat Unii Europejskiej.

cję" są wymieniane w poszczególnych ustępach tego przepisu. Ponadto istnieje możliwość odwoływania się do prawa do dobrej administracji wobec innych podmiotów Unii Europejskiej. Wobec tego powstaje pytanie, czy pojęcie instytucji obejmuje sądy Unii Europejskiej, a mianowicie, czy prawo do dobrej administracji w działaniu sądów może być powoływane na podstawie art. 41 *Karty*? Wydaje się to niemożliwe, ponieważ istnienie w *Karcie* przepisu art. 47, który traktuje się jako *lex specialis* wobec jej art. 4, doprowadza do tego, iż gwarancje z art. 41 zawarte są wobec działania sądów w innym miejscu tego dokumentu. Jednakże pomimo tego można znaleźć argumenty przeciw takiej interpretacji. Jeżeli jakieś prawo zawarte w *Karcie* ma mieć ograniczone zastosowanie wobec instytucji sądowych Unii Europejskiej, to jest w *Karcie* przewidziane, czego przykładem są np. przepisy art. 42 lub 43. Poza tym w orzecznictwie została uznana możliwość powoływania się na „dobrą administrację" w działaniu sądów jako wartość odmienną od „sprawiedliwego procesu" i wobec tej ostatniej autonomiczną[37].

Istotną kwestią jest to, iż zgodnie z art. 51 *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej* wszystkie przepisy tego dokumentu muszą być przestrzegane przez państwa członkowskie w przypadku, jeśli wykonują one prawo unijne[38]. Jednakże art. 41 *Karty,* wyliczając instytucje, organy oraz jednostki organizacyjne Unii Europejskiej, nie wspomina o administracji krajowej, która wykonuje prawo unijne, z uwagi na to, iż nie jest ona wyraźnie w tym przepisie wskazana, chociaż w art. 43 *Karty* ma to miejsce. Z tego względu art. 41 *Karty* wiąże wprost tylko instytucje i organy unijne, zaś nie organy krajowe[39]. Taki zakres podmiotów zobowiązanych wynika z prac Konwentu opracowującego *Kartę,* a dotyczących przepisu art. 51 tak, że art. 41 stanowi *lex specialis* do przepisu art. 51 *Karty.* W związku z tym, pomimo tego

[37] A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law…*, s. 16 – 24.

[38] Por. A. Gołębiowska, *Local government in the Constitution...*, s. 23; A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law...*, s. 34 – 39; Warto zaznaczyć, że przepis art. 51 ust. 1 zd. 1 *Karty* reguluje podmiotowy i przedmiotowy zakres jej zastosowania, ust 1. zd. 2 obowiązek Unii Europejskiej i państw członkowskich poszanowania praw, przestrzegania zasad i popierania ich stosowania oraz ust. 2 zasadę poszanowania kompetencji Unii Europejskiej. Wynika z tego, iż zakres podmiotowy zastosowania *Karty* został wskazany dość wąsko, ponieważ obejmuje tylko podmioty zobowiązane, a więc adresatów *Karty*, natomiast nie określa podmiotów uprawnionych. Z przepisu art. 51 *Karty* wynika, że adresatem nie jest Unia jako osoba prawna, tylko jej instytucje, organy i jednostki organizacyjne, podczas gdy postanowienia *Karty* mają zastosowanie do państw członkowskich jako takich, nie zaś do organów, instytucji oraz jednostek organizacyjnych państwa członkowskiego. Zatem podstawowym celem art. 51 *Karty* jest oddzielenie kompetencji państw członkowskich i Unii Europejskiej w zakresie ochrony praw podstawowych i prawne związanie Unii i państw członkowskich postanowieniami *Karty*, jednakże z zastrzeżeniem, że o ile zakres związania Unii Europejskiej jest szeroki, wówczas związanie państw członkowskich tymi postanowieniami jest zdecydowanie węższe.

[39] Por. M. Ruffert, *Das Recht…*, s. 288 – 289; A. Gołębiowska, *Refleksje nad konstytucyjną zasadą dobra…*, s. 196 – 199.

administracja krajowa, wykonując prawo unijne, powinna odwoływać się do orzecznictwa sądów unijnych formułującego zasadę dobrej administracji, biorąc pod uwagę zasadę lojalności zawartą w art. 4 ust. 3 *Traktatu o Unii Europejskiej*, ale nie jest bezpośrednio związana z art. 41 *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*[40].

Warto jeszcze raz zaznaczyć, iż w pracach nad przepisem art. 41 *Karty* nie była brana pod uwagę *Europejska Konwencja Praw Człowieka* z racji tego, iż art. 41 dotyczy postępowań administracyjnych, a nie sądowych, co przecież nie wyklucza skorzystania z wykładni *Europejskiej Konwencji* dla interpretacji tego przepisu, chociażby z uwagi na funkcjonalne związki pomiędzy postępowaniem administracyjnym i sądowym[41]. Ciekawą kwestię przedstawia doktryna brytyjska, według której sformułowanie art. 6 *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* zawiera gwarancje zawarte w przepisie art. 41 *Karty*, co należy uznać za rozwiązania analogiczne do tych przedstawionych w art. 6 *Europejskiej Konwencji*[42]. Wobec tego ze względu na zbieżność niektórych założeń stanowisko takie jest zasadne, ponieważ ułatwia interpretację przepisu art. 41 *Karty*. Ponadto jest uzasadnione założeniem, że przepisy *Karty* powinny być zgodne z *Europejską Konwencją*. Wynika z tego, że można korzystać z przepisów *Europejskiej Konwencji* w wykładni art. 41 *Karty*, ale w sposób pomocniczy, chociażby z racji odmiennego charakteru postępowania (administracyjny, a nie sądowy) regulowanego przez przepis art. 41 *Karty,* co dopuszczalne jest przez sądy unijne ewentualnej interpretacji tego przepisu, niż wynikałoby to z dorobku orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego art. 6 *Europejskiej Konwencji.*

Przy wykładni art. 41 *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej* należy uwzględnić nie tylko przepisy prawne zawarte w *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka,* ale też przepisy innych aktów prawa międzynarodowego o charakterze *soft law*. Z tego względu należy wymienić następujące dokumenty: *Po-*

---

[40] Por. A. Gołębiowska, *Local government in the Constitution...,* s. 34 – 36; A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law...,* s. 34 – 37; Prawo do dobrej administracji w myśl przepisu art. 41 ust. 1 *Karty* oznacza prawo do bezstronnego, równego i starannego traktowania przez instytucje, organy i jednostki unijne. Niewątpliwie stanowi to opis powiedzmy idealnego postępowania administracyjnego, chociaż charakterystyka ta jest znana również z opisu prawidłowego postępowania sądowego zapisanego w art. 6 *EKPCz.* Bezstronność dotyczy stosunków organu rozstrzygającego ze stronami postępowania. Oznacza brak jakichkolwiek uprzedzeń lub niechęci wobec stron postępowania. Chodzi o to, aby nie kierować się emocjami, uprzedzeniami czy też działać pod wpływem presji opinii publicznej albo mediów. Zatem działanie organu w sposób bezstronny oznacza działanie wolne od wszelkich nacisków, bez stronniczości i działania we własnym interesie.

[41] Por. K. D. Classen, *Gute Verwaltung...,* s. 198; A. Gołębiowska, *Local government in the Constitution...*, s. 29 – 33.

[42] K. D. Classen, *Gute Verwaltung...*, s. 199.

wszechną Deklarację Praw Człowieka[43], *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych*[44], *Rezolucję* (77) 31 Rady Europy[45] *o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi* oraz zasady określone na łamach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *European Principles for Public Administration*)[46]. Szczególną uwagę zwraca *Rezolucja* (77) 31 Rady Europy z 1977 r. *o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi*. W dokumencie tym wskazano zasady ochrony osób fizycznych i prawnych w postępowaniu administracyjnym odnośnie do każdego środka o charakterze indywidualnym. Wymieniono w nim pięć podstawowych uprawnień obywatelskich, które muszą być przestrzegane w każdym postępowaniu administracyjnym. Chodzi o następujące przepisy załącznika do *Rezolucji*: art. 1, prawo do bycia wysłuchanym; art. 2, prawo do informacji; art. 3, prawo do korzystania z pomocy prawnej i pełnomocnika; art. 4, wymóg uzasadnienia aktów administracyjnych; art. 5, wskazanie przysługujących środków odwoławczych[47].

6. Prawo do dobrej administracji w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji

Przepis art. 41 *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej* został uzupełniony w *Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji* (EKDA), który został przyjęty rezolucją Parlamentu Europejskiego z dnia 6 września 2001 r. Kodeks ten odnosi pojęcie „dobrej administracji" do dobrej procedury, natomiast prawo do dobrej administracji jest w jego świetle prawem procesowym.

W *Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji* sformułowane zostały następujące zasady: praworządności, niedyskryminacji, współmierności, zakazu nadużywania uprawnień, bezstronności i niezależności, obiektywności, zgodnego z prawem oczekiwania, konsekwentnego działania i doradztwa, uczciwości, uwzględniania słusznego interesu jednostki, uprzejmości, odpowiadania na

---

[43] *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka* przyjęta w dniu 10 grudnia 1948 r. rezolucją 217 A (III) przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych.

[44] *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych* (dalej: MPPOiP) z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167).

[45] *Rezolucja* (77) 31 Rady Europy z dnia 28 września 1977 r. o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi.

[46] Zasady zostały określone w 1999 r. na łamach OECD.

[47] Por. T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 82 – 84; J. Borkowski, *Standardy współczesnej regulacji prawa procesowego administracyjnego i granice jej autonomii*,[w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, System Prawa Administracyjnego, t. 9, Prawo procesowe administracyjne, Warszawa 2010, s. 36 – 39; K. D. Classen, *Gute Verwaltung...,* s. 425 – 431.

pisma w języku obywatela, potwierdzania odbioru pism, przekazania sprawy organowi właściwemu, wysłuchania jednostki przed podjęciem rozstrzygnięcia, terminowości, pouczenia o możliwości odwołania, doręczenia rozstrzygnięcia, ochrony danych, uzasadnienia decyzji, udzielenia informacji, prowadzenia rejestrów poczty oraz składania skarg do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Prawo do dobrej administracji jest zaliczane do podstawowych praw obywatela, w związku z tym zapewnienie odpowiednich warunków jego realizacji jest celem demokratycznego państwa prawnego. Prawo administracyjne obejmuje wiele ustaw i rozporządzeń, których przepisy odnoszą się praktycznie do wszystkich sfer życia obywatela oraz działalności państwa. Ponadto prawo administracyjne – inaczej niż prawo karne czy też cywilne – nie ma swojej części ogólnej, określającej zasady jego stosowania i ułatwiającej jednolite jego rozumienie[48]. Z uwagi na to z punktu widzenia dobrej administracji koniecznością staje się unormowanie podstawowych, istotnych dla funkcjonowania administracji publicznej kwestii, które w prawie administracyjnym nie zostały w ogóle uregulowane albo uregulowano je fragmentarycznie, a czasami w sposób rozbieżny, chociaż są poważne argumenty przemawiające za ujednoliceniem tej regulacji[49].

7. Zakończenie

Ocenę art. 41 *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej* należy rozpocząć od momentu wejścia w życie *Traktatu z Lizbony*, gdzie ,,prawo do dobrej administracji" zaczęło stanowić zalążek unijnego prawa konstytucyjnego regulującego działania europejskiej administracji. Wobec tego wprowadzenie do *Karty* przepisu art. 41 przyczyniło się do umożliwienia rozważań, i to po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej, na temat kodyfikacji zasad unijnego postępowania administracyjnego i to bez konieczności prowadzenia dyskusji nad kwestiami kompetencji i zasad prawa. Zatem dodanie art. 41 do katalogu praw podstawowych Unii Europejskiej przyczyniło się do tego, że Unia uzyskała kompetencje do bardziej szczegółowego uregulowania tego zagadnienia. I chociaż można znaleźć krytyczne zdania na ten temat, to nie ulega wątpliwości, że art. 41 *Karty* daje daleko posuniętą ochronę jednostce, upodabniając procedurę administracyjną

[48] J. Kochanowski, *O dobrą administrację*, [w:] Prawo do dobrej administracji, Warszawa 2008, Zeszyt 60, s. 11.

[49] Tamże.

do procesu sądowego, w którym jednostce przysługują daleko idące gwarancje procesowe[50]. Podobne opinie wygłaszają niektórzy autorzy, bowiem uważają, że dochodzi do „przeregulowania banalnych stosunków międzyludzkich" (niem. *Verrechtlichung von banalen Lebenssachverhalten*), które wcześniej podlegały niezapisanemu konsensusowi[51].

Zasadne zatem wydaje się podkreślenie, że art. 41 *Karty* jest przepisem pozwalającym na czynne domaganie się dopełniania przez administrację europejską standardów starannego działania wobec jednostki. Wobec tego wprowadzenie takiego katalogu uprawnień przysługujących jednostce w relacjach z administracją unijną, w sytuacji braku regulacji europejskiej procedury administracyjnej, stanowi niewątpliwie rozwiązanie korzystne dla jednostki[52]. Aby określić kryteria dobrej, efektywnej i skutecznej administracji, trzeba najpierw ustalić, kim jest człowiek wobec administracji publicznej. Dobra administracja to służba publiczna, dostrzegająca człowieka oraz chroniąca jego godność, wolność oraz służąca ochronie jego niezbywalnych praw gwarantowanych *Konstytucją RP* oraz prawem międzynarodowym. Poza tym jest to również, albo nawet przede wszystkim, administracja bliska obywatelowi, tworzona dla i z myślą o obywatelach.

Bibliografia

Akty prawne:

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

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C Nr 83, s. 326).

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167).

Preambuła Wyjaśnień (Dz. Urz. UE z 2007 r. C Nr 303, s. 17).

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r. przyjęta rezolucją 217 A (III) przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych.

Rezolucja (77) 31 Rady Europy z dnia 28 września 1977 r. o ochronie jednostki przed aktami administracyjnymi.

Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz. Urz. UE C Nr 191, s. 1 ze zm.).

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/30).

[50] K. Kańska, *Prawo do dobrej...,* s. 149.

[51] Por. K. D. Classen, *Gute Verwaltung...,* s. 448 – 449; A. Gołębiowska, *Europeanization of administrative law...* , s. 34 – 39.

[52] J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych),* Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002.

Literatura:

Banaszak B., *Zalety i wady Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Przegląd Sejmowy (2008), nr 2 (85), s. 17.

Borkowski J., *Standardy współczesnej regulacji prawa procesowego administracyjnego i granice jej autonomii*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, System Prawa Administracyjnego, t. 9, Prawo procesowe administracyjne, Warszawa 2010, s. 36 – 39.

Classen K. D., *Gute Verwaltung im Recht der Europäischen Union. Eine Unterschung zu Herkunft, Entstehung und Bedeutung des Art. 41 Abs. 1 und 2 der Europäischen Grundrechtscharta,* Berlin 2008, s. 357.

Gołębiowska A., *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego w okresie drugiej Rzeczypospolitej,* Cogitatus (2009), nr 7, s. 59 – 61.

Gołębiowska A., *Decentralizacja administracji publicznej na przykładzie samorządu gminnego. Zarys problematyki*, Opere et Studio pro Oeconomia (2009), nr 6, s. 63 – 74.

Gołębiowska A., *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne, (red.) A. Gołębiowska, Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 22 – 43.

Gołębiowska A., *Geneza i formy współdziałania podmiotów samorządowych z podmiotami wyznaniowymi*, [w:] Współpraca organizacji pozarządowych z samorządem terytorialnym, Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 27 – 41.

Gołębiowska A., *Geneza oraz konstytucyjno-prawne aspekty samorządu powiatowego i jego koncepcje prawno-organizacyjne*, [w:] Rzeczpospolita w koncepcjach transformacji ustrojowej 1989 r., Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 59 – 81.

Gołębiowska A., *Local government in the Constitution of the Republic of Poland of 1997,* [w:] Ius Novum 2 (2015), s. 25 – 44.

Gołębiowska A., *Refleksje nad konstytucyjną zasadą dobra wspólnego w kontekście myślenia religijnego i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] Świat i Słowo nr 1 (24) 2015, s. 189 – 200.

Gołębiowska A., *Europeanization of administrative law and public adminstration in Poland,* [w:] Problemy i uwarunkowania samorządności terytorialnej, (red). I. Kłóska, Bielsko-Biała 2015, s. 11 – 39.

Jackiewicz A., *Prawo do dobrej administracji w świetle Karty Praw Podstawowych*, PiP (2002), nr 7, s. 73.

Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka,* Toruń 1996, s. 82 – 84.

Kasiński M., *Rozważania o dobrej administracji*, artykuł dostępny na stronie http://www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2007/2007_01_kasinski_353_358.pdf, skorzystano dnia 18.03.2014.

Kamiński I. C., *Karta Praw Podstawowych jako połączenie praw i zasad – strukturalna wada czy szansa?*, [w:] A. Wróbel (red.), Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym, Warszawa 2009, s. 37.

Kańska K., *Towards Administrative Human Right in the EU. The Impact of Charter of Fundamental Rights,* European Law Journal (2004), nr 10 (3), s. 313.

Kawka I, *Zasada dobrej administracji w prawie wspólnotowym*, [w:] C. Mik (red.), Zasady ogólne prawa wspólnotowego, Toruń 2007, s. 190.

Kochanowski J., *O dobrą administrację*, [w:] Prawo do dobrej administracji, Warszawa 2008, Zeszyt 60.
Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2010, s. 58 – 59.
Magiera S., *Komentarz do art. 41 KPP*, [w:] J. Meyer, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Baden-Baden 2006, s. 433.
Pierścienia A., *Efektywność rozwiązań organizacyjnych w instytucjach publicznych*, artykuł dostępny na stronie www.ur.edu.pl/file/5693/26.pdf.
Pszczółkowski T., *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław 1978.
Simon D., *Komentarz do art. II – 101 Konstytucji dla Europy*, [w:] L. Burgorgue – Larsen, A. Levade, F. Picod (red.), Traite etablisant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article. Partie II la Charte des droits fondamentaux de l'Union, Bruxelles 2005, s. 527.
Świątkiewicz J., *Europejski Kodeks Dobrej Administracji (tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*), Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002.
Ruffert M., *Das Recht auf eine gute Verwaltung: Ein Grundrecht im Zentrum des verwaltungsbezogenen Europäischen Verfassungsrechts*, [w:] H. Bauer, C. Calliess (red.), Verfassungsprinzipien in Europe. Constitutional Principles in Europe. Principes Constitutionnales en Europe, Ateny – Berlin – Bruksela 2008, s. 277 – 278.
Tridimas T., *The genral principles of EU Law*, Oxford 2006, s. 410.
Urbaniak B., *Dlaczego powinniśmy doskonalić jakość działania urzędów jednostek samorządu terytorialnego*, artykuł dostępny na stronie https://www.google.pl/#q=urbaniak+bogus%C5%82awa+jako%C5%9B%C4%87+

Wyroki:

Postanowienie Sądu Pierwszej Instancji z dnia 12 grudnia 1997 r. T – 167/94, Detlef Nölle p. Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich (Zb. Orz. 1997, s. II – 2379.
Wyrok ETS z dnia 10 czerwca 1965 r., 56/64, Etablissements Consten SARL p. Komisji EWG (Zb. Orz. 1966, s. 382).
Wyrok ETS z dnia 4 lipca 1963 r., 32/62, Marice Alvin p. Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (zb. Orz. 1963 r., s. 49).
Wyrok ETS z dnia 31 marca 1992 r., C-255/90 P. Jean – Louis Barban p. Parlamentowi Europejskiemu (Zb. Orz. 1991, s. I – 2253).
Wyrok ETS z dnia 9 września 2003 r., C. 361/01 P, Christina Kik p. Urzędowi Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego (znaki towarowe i wzory) (OHIM), (Zb. Orz. 2003, s. I- 8283).
Wyrok SPI z dnia 6 lipca 2000 r., T-139/99, Alsace International Sernice (AICS) p. Parlamentowi Europejskiemu (Zb. Orz. 2000 r., s. II-2849).
Wyrok SPI z dnia 9 lipca 1999 r. T – 231/97, New Europe Consulting i Michael P. Braun p. Komisji Wspólnot Europejskich (Zb. Orz. 1999, s. II – 2403).
Wyrok SPI z dnia 12 lipca 2001 r., T – 120/99, Christina Kik p. Urzędowi Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego (znaki towarowe i wzory) (OHIM), (Zb. Orz. 2001, s. II – 2235).

Streszczenie

Efektywność funkcjonowania administracji publicznej jest niezwykle istotnym zagadnieniem w dzisiejszych czasach. Obywatele oczekują, że administracja jest dla nich, a nie odwrotnie. Przepisy prawa powinny przede wszystkim mieć na celu dobro obywatela. Administracja publiczna powinna działać szybko, efektywnie i skutecznie. Artykuł ma na celu przedstawienie zagadnień związanych z powyższym problemem.

Słowa kluczowe: efektywność, skuteczność, sprawność, administracja publiczna.

Summary

The right to good administration as a fundamental right of constitutional rank

The effectiveness of the functioning of the civil service is an unusually significant occurrence nowadays. Citizens and expect so that administration is for them rather than inversely. Provisions of the law above all should be aimed at a good of the citizen. To be aimed at fast action, effective and efficiency. The article is aimed at presenting the regulations associated with the above issue.

Key words: effectiveness, efficiency, performance, public administration.

Prof. nadzw. dr hab. Anna Gołębiowska
Dr Piotr Benedykt Zientarski

Rozdział II.
Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych przez Naczelny Sąd Administracyjny

1. Wprowadzenie

Problematyka zagadnień procesowych[1] obejmujących kwestie rozstrzygania sporów kompetencyjnych przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wiąże się z koniecznością spojrzenia na obowiązujący porządek prawny nie tylko z punktu widzenia samej regulacji. Niezbędne jest bowiem dostrzeżenie szerszego kontekstu prawnego, w którym brane są pod uwagę orzeczenia wydawane przez Naczelny Sąd Administracyjny[2].

2. Kognicja sądów administracyjnych

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) rozstrzyga spory o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego[3] oraz samorządowymi kolegiami

---

Dr Piotr Benedykt Zientarski – przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP.

[1] A. Gołębiowska, *Zagadnienia procesowe w orzecznictwie NSA*, Prawo Europejskie w praktyce, Wydawnictwo Naukowe nr 02 (80), luty 2011, s. 26 – 30.

[2] A. Gołębiowska, *Wypowiedzi orzecznicze NSA – część 1,* Prawo Europejskie w praktyce, Wydawnictwo Naukowe nr 03 (81), marzec 2011, s. 10 – 24.

[3] A. Gołębiowska, *Geneza oraz konstytucyjno-prawne aspekty samorządu terytorialnego i jego koncepcje prawno-organizacyjne*, [w:] Rzeczpospolita w koncepcjach transformacji ustrojowej z 1989 r., (red.) A. Gołębiowska, Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 59 – 80.

odwoławczymi. Rozstrzyga również spory kompetencyjne między organami tych jednostek a organami administracji rządowej[4]. Przepisu art. 3 § 2 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*[5] wskazuje na to, iż kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg[6]. Zatem zasadne wydaje się zwrócenie uwagi na wyrok NSA

[4] Por. K. Celińska-Grzegorczyk, R. Hauser, W. Ławczyn, A. Skoczylas, *Postępowanie administracyjne, sądowoadministracyjne i egzekucyjne,* Warszawa 2009, s. 143; Autorzy opracowania podkreślają, iż spory kompetencyjne oraz spory o właściwość mogą występować w praktyce jako spory negatywne lub pozytywne. Spory kompetencyjne negatywne występują wówczas, gdy żaden z organów nie uważa się za właściwy do rozstrzygnięcia sprawy i wówczas nie dochodzi do wydania decyzji w konkretnej sprawie administracyjnej. Z kolei spory kompetencyjne pozytywne mają miejsce wtedy, gdy kilka organów administracyjnych chce podjąć i podejmuje działania zmierzające do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. W związku z tym konieczne jest utworzenie odrębnego katalogu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu powstałego w postępowaniu administracyjnym oraz katalogu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporów dotyczących spraw podejmowania aktów i czynności, na co wskazuje art. 3 § 2 pkt. 4 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*; A. Skoczylas, *Podmioty legitymowane do złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość w rozumieniu art. 4 p. p. s. a.,* Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 2 (2007), s. 9 – 19.

[5] Por. A. Gołębiowska, *Orzecznictwo NSA – wyroki i środki odwoławcze*, Prawo Europejskie w praktyce, Wydawnictwo Naukowe nr 04 (82), kwiecień 2011, s. 32 – 36; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.). Warto zaznaczyć, że podmioty legitymowane do zainicjowania sporu powstałego w postępowaniu administracyjnym zostały przez ustawodawcę enumerycznie określone w przepisie art. 22 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1964 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.); Należy dodać, iż z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu mogą wystąpić: 1) strona postępowania, w którym doszło do powstania sporu; 2) organa jednostki samorządu terytorialnego lub inny organ administracji publicznej (pozostającej w sporze); 3) minister właściwy do spraw administracji publicznej; 4) Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny; 5) Rzecznik Praw Obywatelskich.

[6] Por. A. Skoczylas, *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość przez NSA,* Warszawa 2008, s. 172; R. Hauser, *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych,* [w:] Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie, Łódź 2004, s. 130; Można zatem powiedzieć, iż sprawa, w której powstał spór o właściwość lub spór kompetencyjny rozstrzygany przez NSA, musi należeć do spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, a także podlegać załatwieniu na drodze aktu administracyjnego, np. decyzji czy postanowienia lub w innej prawnej formie działania podlegającej kontroli sądu administracyjnego, np. aktu lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt. 4 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi;* Należy jednakże podkreślić, że chodzi tutaj o rozstrzyganie przez sądy administracyjne w sprawach skarg na: 1) decyzje administracyjne; 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, od którego można złożyć zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty; 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, od którego można złożyć zażalenie; 4) inne niż określone w punkcie 1 – 3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa; 5) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach; 6) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; 7) akty nadzoru nad działalnością or-

z dnia 12 marca 2010 r.[7], w którym przedstawiono rozważania dotyczące tego, czy ogłoszenie przetargu lub udostępnienie procedury przetargowej to czynności w rozumieniu przepisu art. 3 § 2 pkt. 4 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.* Warto zauważyć, iż w uzasadnieniu wyroku podkreślono, iż czynność musi dotyczyć ,,uprawnienia lub obowiązków wynikających z przepisów prawa''. Z wyłonieniem danego podmiotu w drodze przetargu nie wiążą się żadne uprawnienia ani obowiązki wynikające z mocy przepisów prawa.

Problematyka związana z dopuszczalnością skargi na wynik kontroli dyrektora urzędu kontroli skarbowej w przedmiocie badania przestrzegania przez rezydentów i nierezydentów ograniczeń i obowiązków określonych w przepisach prawa dewizowego oraz warunków udzielonych zezwoleń dewizowych została przedstawiona w wyroku NSA z dnia 22 sierpnia 2010 r.[8]. Według NSA akt lub czynność podlegające kontroli sądu administracyjnego zgodnie z przepisem art. 3 § 2 pkt. 4 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* nie mogą mieć charakteru decyzji lub postanowienia wydanego w postępowaniu jurysdykcyjnym, egzekucyjnym lub zabezpieczającym. Jednakże muszą posiadać charakter publicznoprawny, aby mogły być skierowane do indywidualnego podmiotu[9].

Zasadne jest zwrócenie uwagi na wyrok NSA z dnia 29 maja 2011 r.[10], w którym podkreślono, że wystąpienie pokontrolne wojewódzkiego inspektora inspekcji handlowej nie nakłada na kontrolowanego bądź kontrolowanych żadnych obowiązków, które mogłyby zmienić jego sytuację prawną. Mogą natomiast formułować wnioski, które doprowadzą do wyeliminowania stwierdzonych uchybień. Zatem można powiedzieć, iż wystąpienia pokontrolne nie są skierowane na wywołanie konkretnych skutków prawnych wobec podmiotu. Wobec tego nadrzędny obowiązek udzielania odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne spoczywający na kontrolowanym lub jednostce nie mieści się w pojęciu obowiązków zgodnie z art. 3 § 2 pkt. 4 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Wynika to z tego, że nie występuje tu wymagany związek

---

ganów jednostek samorządu terytorialnego; 8) bezczynność organów administracji w przypadkach określonych w punkcie 1 – 5.

[7] Sygn. akt II GSK 410/10; Por. A. Gołębiowska, *Zagadnienia procesowe...,* s. 26 – 29.

[8] Sygn. akt II GSK 238/10; Por. A. Gołębiowska, *Wypowiedzi orzecznicze NSA...,* s. 22 – 24.

[9] W związku z tym nasuwa się wniosek, że uprawnienia lub obowiązki wynikające z przepisów prawa, a zwłaszcza ostatnia z wyżej wymienionych przesłanek, wskazują na to, konieczny jest ścisły związek pomiędzy przepisem prawa, który określa uprawnienie lub obowiązek a aktem lub czynnością, które dotyczą takiego uprawnienia lub obowiązku. Oznacza to, iż wynik kontroli może podlegać kognicji sądu administracyjnego, ale tylko wówczas, gdy z jego treści wynika nałożenie na stronę, której on dotyczy, określonych obowiązków; Por. A. Gołębiowska, *Zagadnienia procesowe...,* s. 26 – 28.

[10] Sygn. akt II GSK 29/11; Por. A. Gołębiowska, *Orzecznictwo NSA...,* s. 32 – 35.

z kwestionowanym aktem. Z kolei w wyroku NSA z dnia 11 października 2011 r.[11] uznano, że czynność prezesa Sądu Apelacyjnego dotycząca ustalenia listy kandydatów na aplikantów sądowych jest czynnością w myśl przepisu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.*

W wyroku NSA z dnia 13 marca 2012 r.[12] podkreślono, że pismo informujące, iż dany wniosek nie dotyczy informacji publicznych, nie podlega kontroli sądu administracyjnego. Oznacza to, że pismo to nie stanowi aktu bądź czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. W związku z tym, dokonując analizy wyroku NSA z dnia 14 lutego 2013 r.[13], można dojść do wniosku, że w kognicji sądu administracyjnego nie mieszczą się akty wydane przez organy prokuratury w postępowaniu karnym[14].

Z przedstawionych rozważań można wnioskować, iż rozstrzyganie przez sądy administracyjne sporów o właściwość, jak i sporów kompetencyjnych oparte jest na zasadzie skargowości, czyli na przepisie art. 15 § 2 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Wynika z tego, że wszczęcie takiego postępowania może nastąpić wyłącznie na wniosek uprawnionego podmiotu, a nie z urzędu. Jednakże przepisy procedury sądowoadministracyjnej nie są jedyną regulacją określającą podmioty uprawnione do zainicjowania sporu. W tym zakresie należy oprzeć się na odpowiednich przepisach prawnych zawartych zarówno w *Kodeksie postępowania administracyjnego*, jak i w *Ordynacji podatkowej.*

3. Wyłączenie sędziego

Z orzecznictwa NSA wynika, iż celem instytucji wyłączenia sędziego jest realizacja konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bez-

[11] Sygn. akt I OSK 1121/11; Por. A. Gołębiowska, *Zagadnienia procesowe...,* s. 27 – 29.

[12] Sygn. akt II OSK 145/12; Należy podkreślić, iż w analizowanej sprawie pismo informujące nie posiada cech indywidualnego rozstrzygnięcia w sprawie z zakresu administracji publicznej, kształtującego w sposób władczy sytuację prawną adresata w kwestii zarówno jego praw, jak i obowiązków. W związku z tym można powiedzieć, że jest to pismo informacyjne, którego treścią jest kwestia dokonania kwalifikacji danych informacji. Czynności te nie mają zatem charakteru prawnie wiążącego, natomiast organ nie wywiązuje się w tej sytuacji z obowiązku informacyjnego, ponieważ go nie posiada; Por. A. Gołębiowska, *Wypowiedzi orzecznicze NSA...,* s. 20 – 23.

[13] Sygn. akt. I OSK 95/013; Por. A. Gołębiowska, *Orzecznictwo NSA...,* s. 31 – 33.

[14] Z rozważań nad tą sprawą nasuwa się wniosek, tak więc można powiedzieć, że nie oznacza to, iż organy prokuratury nie są objęte ustawą *o dostępie do informacji publicznej.* Niemniej jednak, aby możliwa była właściwość sądu administracyjnego, to przedmiotem skargi powinien być nie wydany w ramach postępowania karnego akt, ale bezczynność prokuratury w kwestii udzielenia informacji publicznej; Por. A. Gołębiowska, *Zagadnienia procesowe...,* s. 27 – 29.

stronny sąd[15]. Warto podkreślić, iż bezstronność sądu[16] zawarta w art. 45 ust. 1 *Konstytucji RP* jest również elementem prawa do przeprowadzenia postępowania sądowego w myśl art. 6 *Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*[17] oraz art. 14 *Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych*[18]. Dlatego też w orzecznictwie NSA akcentuje się, że *ratio legis* przepisów o wyłączeniu sędziego sprowadza się „do eliminowania wszelkich przyczyn mogących skutkować w otoczeniu jakimikolwiek wątpliwościami co do bezstronności i obiektywizmu sędziego w rozpoznawaniu określonej sprawy"[19]. Rozważając problematykę związaną z wyłączeniem sędziego, należy zwrócić uwagę na przepis art. 18 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,* który podaje przypadki, kiedy sędzia jest wyłączony z mocy samej ustawy[20]. Według § 2 art. 18 okoliczności wyłączenia sędziego obowiązują także po ustaniu uzasadniającego je małżeństwa, przysposobienia, opieki lub kurateli. Zatem sędzia, który brał udział w wydaniu orzeczenia objętego skargą o wznowienie postępowania, nie może orzekać co do tej skargi. Poza tym niezależnie od przyczyn wymienionych w przepisie art. 18 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* sąd wyłącza sędziego na jego żądanie lub na wniosek

[15] Art. 45 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); Por. A. Gołębiowska, *Wypowiedzi orzecznicze NSA...,* s. 19 – 21.

[16] Por. Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2006 r. (sygn. akt II OSK 370/06) oraz wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r. (sygn. akt II OSK 392/08); Por. A. Gołębiowska, *Zagadnienia procesowe...,* s. 29 – 30.

[17] Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.; Por. A. Gołębiowska, *Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego w prawie międzynarodowym oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,* [w:] Paradygmaty badań nad bezpieczeństwem. Jednostki, grupy i społeczeństwa (red.), M. Kopczewski, A. Kurkiewicz, S. Mikołajczak, Poznań 2015, s. 667 – 681.

[18] Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167; Por. A. Gołębiowska, *Refleksje nad konstytucyjną zasadą dobra wspólnego w kontekście myślenia religijnego i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] Świat i Słowo 1 (24), Akademia Techniczno-Humanistyczna, Bielsko-Biała 2015, s. 189 – 200.

[19] Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lipca 2004 r. (sygn. akt SK 19/02, OTK-A , nr 7 (2007), poz. 67) i wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r. (sygn. akt II OSK 392/08); J. P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz,* Warszawa 2007, s. 77.

[20] Z analizowanego przepisu prawa wynika, że chodzi tutaj o sprawy, w których: 1) sędzia jest stroną lub pozostaje z jedną z nich w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy oddziałuje na jego prawa lub obowiązki; 2) sprawa dotyczy swojego małżonka, krewnych lub powinowatych w linii prostej, krewnych bocznych do czwartego stopnia i powinowatych bocznych do drugiego stopnia; 3) sędzia związany jest z osobami z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli; 4) sędzia był lub pozostaje pełnomocnikiem jednej ze stron; 5) sędzia świadczył usługi prawne na rzecz jednej ze stron lub jakiekolwiek inne usługi związane ze sprawą; 6) sędzia brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia, jak też w sprawach o ważność aktu prawnego z jego udziałem sporządzonego lub przez niego rozpoznanego oraz w sprawach, w których występował jako prokurator; 7) sędzia brał udział w rozstrzyganiu sprawy w organach administracji publicznej; Por. A. Gołębiowska, *Zagadnienia procesowe...,* s. 28 – 30.

strony, jeżeli istnieje okoliczność mogąca wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie[21].

Warto również zwrócić uwagę na wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2010 r.[22], w którym stwierdzono, że wykonywanie z tytułu sprawowania funkcji przewodniczącego wydziału sądu administracyjnego czynności przygotowawczych do przeprowadzenia postępowania mediacyjnego, o jakim mowa w art. 115 – 117 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, nie stanowi przesłanki do wyłączenia sędziego z mocy samej ustawy, określonej w przepisie art. 18 § 1 pkt 5 tej ustawy[23]. W wyroku NSA z dnia 6 września 2011 r.[24] podkreślono, iż udział w rozpoznaniu sprawy ze skargi na decyzję rektora dwóch sędziów, którzy są jednocześnie pracownikami naukowo-dydaktycznymi uczelni, której rektor wystąpił w tej sprawie, jako organ odwoławczy nie stanowi przyczyny wyłączenia sędziego z mocy ustawy wymienionej enumeratywnie w art. 18 § 1 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. W związku z tym NSA, rozpoznając sprawę ze skargi na decyzję rektora, złożoną przez dwóch sędziów pracujących w kierowanej przez niego uczelni, uznał, że sytuacja, w której sędziowie są organem odwoławczym, nie stanowi przyczyny wyłączenia ich z mocy ustawy wymienionej enumeratywnie w art. 18 § 1 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.* Niemniej jednak okoliczność ta może podlegać rozważeniu jako przyczyna wyłączenia sędziego w trybie i na zasadach, o których mowa w art. 19 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed*

---

[21] Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2008 r. (sygn. akt SK 6/07); Warto zaznaczyć, że regulujący tę kwestię art. 18 § 1 pkt 6 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* został uznany za niezgodny z art. 45 ust. 1 *Konstytucji RP* w zakresie, w jakim pomija, jako podstawę wyłączenia sędziego od udziału w orzekaniu w postępowaniu sądowym toczącym się po wznowieniu postępowania administracyjnego – jego wcześniejszy udział w orzekaniu w sprawie dotyczącej decyzji wydanej we wznawianym postępowaniu administracyjnym. Por. A. Gołębiowska, *Wypowiedzi orzecznicze NSA...,* s. 21 – 24.

[22] Sygn. akt II GKS 68/10; Por. A. Gołębiowska, *Orzecznictwo NSA...,* s. 31 – 34.

[23] Jednocześnie należy zaznaczyć, że chodzi tutaj o czynności, jakie podjął w sprawie sędzia, którego dotyczył zarzut, polegający na wydaniu zarządzenia o doręczeniu organowi odpisu wniosku o przeprowadzenie w sprawie postępowania mediacyjnego w celu ustosunkowania się do niego. Wyjaśniając tę kwestię, należy dodać, iż tego rodzaju czynności przewodniczącego wydziału nie są oczywiście uczestnictwem w przeprowadzeniu postępowania mediacyjnego. Wobec tego czynności te mieszczą się w granicach jego uprawnień i obowiązków realizowanych w celu zapewnienia sprawnego i szybkiego załatwienia sprawy; Por. A. Gołębiowska, *Koszty postępowania sądowego...,* s. 23 – 26.

[24] Sygn. akt I OSK 907/11; Zasadne wydaje się zastanowienie nad przedstawionym poglądem NSA, chociażby z tej racji, iż przepis zawarty w art. 18 § 1 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* jako wyjątek od zasady, że sędzia posiada zdolność do rozpoznawania sprawy należącej do właściwości sądu, w którym wykonuje on swoje obowiązki, nie może być interpretowany w sposób rozszerzający; Por. A. Gołębiowska, *Zagadnienia procesowe....,* s. 26 – 28.

sądami administracyjnymi[25]*,* jeżeli kwestia ta zostanie podniesiona we wniosku strony o wyłączenie sędziego.

Analiza przepisów prawnych dotyczących wyłączenia sędziego wskazuje, iż podstawowym celem przyjętych tu regulacji jest eliminacja wpływu, jaki może wywierać występowanie pewnej kategorii powiązań zarówno osobistych, ekonomicznych, jak i służbowych na orzekanie w postępowaniu sądowym[26]. W praktyce zaś strony postępowania podejmują próby wykorzystania instytucji wyłączenia sędziego w złej wierze, czego przykładem może być przewlekanie postępowania sądowego albo podważanie sprawnego funkcjonowania sądów[27].

4. Strony i uczestnicy postępowania

Zgodnie z przepisem art. 32 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* w sprawie sądowoadministracyjnej stronami są skarżący oraz organ, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi. Z kolei w myśl art. 33 § 1 tej ustawy osoba, która brała udział w postępowaniu administracyjnym, lecz wniosła skargę, jest uczestnikiem tego postępowania na prawach strony, jeżeli wynik postępowania sądowego dotyczy jej interesu prawnego. Poza tym udział w charakterze uczestnika w myśl § 2 tego przepisu może zgłosić również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeśli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego. Może tego dokonać również organizacja społeczna w sprawach innych osób, jeśli sprawa odnosi się do jej działalności statutowej.

W związku z tym należałoby przytoczyć kilka wypowiedzi orzeczniczych NSA w Warszawie odnoszących się do podmiotów postępowania sądowoadministracyjnego i uprawnień do wniesienia skargi. W wyroku z dnia 9 października

[25] We wskazanym przepisie ustawodawca zakreślił tzw. względne przesłanki wyłączenia sędziego, czego przykładem jest wyrok NSA z dnia 30 sierpnia 2007 r. (sygn. akt II OZ 696/07). W związku z powyższym niezależnie od wymienionych w art. 18 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* przyczyn sąd wyłącza sędziego na jego żądanie lub na wniosek strony, jeśli istnieje okoliczność mogąca wywołać uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności w danej sprawie. Wobec tego można powiedzieć, iż przyczyną wyłączenia sędziego na wniosek jest sama możliwość powstania wątpliwości co do bezstronności sędziego i to niezależnie od tego, czy powstała ona u podmiotów zgłaszających wniosek, czy też u innych osób występujących w postępowaniu sądowoadministracyjnym lub nieobjętych postępowaniem; Por. A. Gołębiowska, *Orzecznictwo NSA...,* s. 32 – 34.

[26] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2005 r. (sygn. akt SK 53/04, OTK-A nr 11 (2005), poz. 134); Por. A. Gołębiowska, *Refleksje nad konstytucyjną zasadą...,* s. 191 – 195.

[27] Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2006 r. (sygn. akt II OSK 370/06); Por. A. Gołębiowska, *Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego...,* s. 669 – 672.

2010 r.[28] NSA wyjaśnił, iż status uczestnika postępowania[29] może w określonych sytuacjach uzyskać nabywca spadku[30]. Kwestie tę należy uzasadnić tym, że skoro spadkobiercy przejęli prawa spadkodawcy, to w przypadku zbycia spadku prawa te na zasadzie sukcesji uniwersalnej przechodzą na nabywcę spadku. Z kolei w wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r.[31] NSA podkreślił, iż podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi na podstawie art. 50 § 1 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* jest ten, kto wykaże związek pomiędzy swoją sytuacją prawną a normą prawa materialnego, procesowego lub ustrojowego[32]. Przesłanka ta jest podstawą do zainicjowania czynności sądu administracyjnego w celu merytorycznego zbadania zaskarżonego wyroku. W wyroku NSA z dnia 10 maja

[28] Sygn. akt II FZ 357/10; Por. A. Gołębiowska, *Orzecznictwo NSA...*, s. 34 – 36.

[29] Chodzi o przepis art. 33 § 2 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi;* Por. A. Gołębiowska, *Zagadnienia procesowe...*, s. 28 – 30.

[30] Por. A. Gołębiowska, *Stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości*, Prawo Europejskie w praktyce, Wydawnictwo Naukowe nr 06 (84), czerwiec 2011, s. 29 – 30.

[31] Sygn. akt II OSK 2019/11; Por. A. Gołębiowska, *Wypowiedzi orzecznicze NSA...*, s. 20 – 23.

[32] Por. K. Celińska, R. Hauser, W. Ławczyn, A. Skoczylas, *Postępowanie administracyjne, sądowoadministracyjne…*, s. 147; Autorzy zaznaczają, że prawo wniesienia skargi do sądu przysługuje każdemu, kto ma w tym interes prawny, prokuratorowi, Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz organizacji społecznej w zakresie jej działalności statutowej, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeśli brała udział w postępowaniu administracyjnym, jak również podmiot, któremu ustawy przyznają to prawo. Zatem jeśli zadaniem prokuratury jest strzeżenie praworządności i czuwanie nad ściganiem przestępstw, to w zakresie podejmowanych działań, w tym także w postępowaniu przez sądami administracyjnymi, prokurator posiada obowiązek kierować się zasadą bezstronności i równego traktowania wszystkich obywateli. Wobec tego prokurator może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, jak również wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie i skargę o wznowienie postępowania, jeśli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności i praw człowieka i obywatela. W takiej sytuacji prokuratorowi przysługują prawa strony i może on zainicjować postępowanie sądowoadministracyjne, wnosząc skargę do sądu administracyjnego i brać udział w tym postępowaniu. Z analizowanego przepisu wynika również, że podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi jest organizacja społeczna w zakresie działalności statutowej w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeśli brała ona udział w postępowaniu administracyjnym. Niemniej jednak przedstawione uprawnienie procesowe przysługuje organizacji społecznej pod warunkiem, że jej inicjatywa jest uzasadniona celami statutowymi tej organizacji. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę, iż prawo udziału w postępowaniu w charakterze strony zapewnia art. 9 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.* Poza tym z art. 50 § 1 analizowanej ustawy wynika, że podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi jest m. in. organizacja społeczna w zakresie statutowej działalności, w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brała udział w postępowaniu administracyjnym. Zatem niedochowanie tego wymogu spowoduje odrzucenie skargi. Tak więc uprawnienia procesowe przysługują organizacji społecznej pod warunkiem, że jej inicjatywa jest uzasadniona celami statutowymi tej organizacji. W związku z tym, dokonując analizy zakresu statutowej działalności, o której wypowiada się art. 33 § 2 i art. 50 § 1 ustawy, to NSA będzie oceniał, czy sprawa dotyczy kierunków działalności tej organizacji zapisanych w statucie albo w innym akcie regulującym wewnętrzny ustrój tej organizacji; Por. A. Gołębiowska, *Orzecznictwo NSA...*, s. 33 – 35.

2012 r.[33] zaznaczono, iż przystąpienie osoby trzeciej do postępowania sądowego, wszczętego przez wojewodę w ramach przysługujących mu środków nadzoru, przysługuje tylko dlatego, że osoba ta uważa, iż zaskarżona przez wojewodę uchwała jest dla niej korzystna i z tego powodu ,,zwalcza" na tej drodze skargę, kwestionując kompetencje wojewody i zakres jego uprawnień nadzorczych[34], natomiast tryb korzystania z nich nie znajduje podstawy prawnej w przepisie art. 33 § 2 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*[35].

5. Pełnomocnictwo

Strony i ich organy lub przedstawiciele ustawowi mogą działać przed sądem osobiście lub przez pełnomocników[36]. Następstwem udzielenia pełnomocnictwa jest występowanie po stronie pełnomocnika uprawnienia do działania w imieniu i ze skutkiem dla mocodawcy. Wobec tego w myśl art. 37 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* pełnomocnik obowiązany jest przy pierwszej czynności procesowej dołączyć do akt sprawy pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzytelny odpis pełnomocnictwa[37]. Do zagadnienia dotyczącego prawidłowego umocowania pełnomocnika procesowego do reprezentowania strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym odniesiono się w kilku orzeczeniach NSA.

W wyroku z dnia 18 stycznia 2010 r.[38] wymieniono obowiązek pełnomocnika w kwestii dołączenia do akt sprawy dokumentu pełnomocnictwa przy pierwszej czynności procesowej w myśl art. 37 § 1 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed*

---

[33] Sygn. akt OSK 298/12; Por. A. Gołębiowska, *Wypowiedzi orzecznicze NSA...,* s. 21– 24.

[34] Por. A. Gołębiowska, *Rozstrzygnięcia nadzorcze i kontrolne wojewody oraz orzecznictwo sporów administracyjnych a stosowanie prawa przez jednostki samorządu terytorialnego* [w:] Instytucje kontroli i nadzoru w działaniach organów władzy publicznej w Polsce (red.) A. Gołębiowska, M. Woch, P. Zientarski, Warszawa 2016, s. 83 – 92.

[35] Por. A. Gołębiowska, *Koszty postępowania sądowego w orzecznictwie NSA*, Prawo Europejskie w praktyce, Wydawnictwo Naukowe nr 01 (79), styczeń 2011, s. 23 – 27; A. Skoczylas, M. Swora, *Organizacje społeczne (pozarządowe) w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym,* [w:] Administracja, Teoria, Dydaktyka, Praktyka nr 3 (2006), s. 13 – 36.

[36] Zgodnie z art. 36 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* pełnomocnictwo może być: 1) ogólne, a więc do prowadzenia spraw przed sądami administracyjnymi; 2) do prowadzenia poszczególnych spraw; 3) do niektórych czynności w postępowaniu; Por. A. Gołębiowska *Wypowiedzi orzecznicze NSA...,* s. 18 – 20

[37] Warto przypomnieć, iż adwokat, radca prawny, doradca podatkowy oraz rzecznik patentowy mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa, przy czym sąd może w razie wątpliwości zażądać urzędowego poświadczenia podpisu strony. Poza tym w toku sprawy pełnomocnictwo może być udzielone ustnie na posiedzeniu sądu przez oświadczenie złożone przez stronę i wciągnięte do protokołu; Por. A. Gołębiowska, *Zagadnienia procesowe...,* s. 27 – 29.

[38] Sygn. akt I FSK 801/10; Por. A. Gołębiowska, *Wypowiedzi orzecznicze NSA....,* s. 21 – 23.

sądami administracyjnymi. Poza tym wyjaśniono, iż fakt złożenia pełnomocnictwa upoważniającego do reprezentowania strony przed sądami administracyjnymi na etapie postępowania przed organami administracji publicznej (np. celnymi) nie zwalnia pełnomocnika z obowiązku dołączenia do akt sądowych oryginału takiego pełnomocnictwa lub jego uwierzytelnionego odpisu przy pierwszej czynności procesowej w postępowaniu przed sądem administracyjnym[39].

W wyroku z dnia 3 lipca 2012 r.[40] wskazano, że braki pełnomocnictwa zaocznego do skargi kasacyjnej w zakresie umocowania do sporządzenia tego środka zaskarżenia stanowi brak formalny pełnomocnictwa, a nie brak materialny skargi kasacyjnej. Ponadto zaznaczono, iż podlegają one uzupełnieniu w trybie i na zasadach wynikających z art. 49 § 1 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.* W dalszej części wyroku znalazło się stwierdzenie, że od sporządzenia skargi kasacyjnej należy odróżnić czynność polegającą na jej wniesieniu. Z tej przyczyny niezbędne jest, aby zakres pełnomocnictwa zaocznego do skargi kasacyjnej obejmował umocowanie do sporządzenia skargi kasacyjnej przez uprawnionego pełnomocnika stosownie do art. 175 § 1 i 3 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*[41]*.* Z kolei w wyroku

[39] Istotne znaczenie posiada wyjaśnienie, iż termin „akta sprawy" wymieniony w przepisie art. 37 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* oznacza akta sprawy sądowoadministracyjnej. Warto zaznaczyć, iż przepisy analizowanej ustawy regulują postępowanie sądowe właśnie w sprawach sądowoadministracyjnych, czyli zgodnie z art. 1 tej ustawy w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej oraz w innych sprawach, do których stosuje się przepisy ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* z mocy ustaw szczególnych; Por. A. Gołębiowska, *Koszty postępowania sądowego...,* s. 24 – 26.

[40] Sygn. akt II FZ 144/12; Por. A. Gołębiowska, *Orzecznictwo NSA...,* s. 34 – 35.

[41] W analizowanym wyroku NSA wyjaśnił również, iż okoliczność, w której pełnomocnictwo zostało udzielone z datą późniejszą niż dokonanie czynności mającej uprawniać jego treść, nie stanowi o braku pełnomocnictwa. Poza tym opatrzenie pełnomocnictwa zaocznego do skargi kasacyjnej datą późniejszą, niż dokonanie czynności, o której mowa w jego treści, nie stanowi o potwierdzeniu przez stronę postępowania czynności sądowej dokonanej w jej imieniu i na jej rzecz oraz nie oznacza podlegającego uzupełnieniu braku formalnego skargi kasacyjnej. Wobec tego opatrzenie pełnomocnictwa do sporządzenia skargi kasacyjnej datą późniejszą niż dokonanie czynności, o której mowa w jego treści, nie jest uchybieniem natury materialnej uzasadniającej jej odrzucenie; Por. Z. Kmieciak (red.), *Polskie sądownictwo administracyjne,* Warszawa 2006, s. 154; Jednocześnie należy zasygnalizować, że przy wnoszeniu skargi kasacyjnej przewidziane są ograniczenia formalnoprawne, które wynikają z przymusu adwokacko-radcowskiego. Z tego też względu stosownie do art. 175 § 1 i 3 analizowanej ustawy skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego, natomiast w sprawach obowiązków podatkowych – także przez rzecznika patentowego. Należy podkreślić, iż przymus adwokacki nie posiada zastosowania w przypadku, gdy skargę kasacyjną sporządza sędzia, prokurator, notariusz, radca Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa, profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych będący stroną, jej przedstawicielem lub pełnomocnikiem. W orzecznictwie zaznacza się, że skargę kasacyjną w imieniu organu administracji publicznej może sporządzić adwokat lub radca prawny bądź doradca podatkowy zajmujący stanowisko upoważniające go do działania jako organ. Dotyczy to również osoby będącej profesorem lub doktorem habilitowanym bądź sędzią lub

NSA z dnia 30 lipca 2013 r.[42] wskazano, że jednym z podstawowych uprawnień strony jest prawo do wypowiedzenia lub cofnięcia pełnomocnictwa. Poza tym zaakcentowano, iż uprawnienie to przysługuje stronie nie tylko w przypadku, kiedy sama wybiera profesjonalnego pełnomocnika, ale również wtedy, gdy ten pełnomocnik zostaje dla niej ustanowiony z urzędu.

6. Doręczenia

Instytucja doręczenia polega na zgodnym z przepisami prawa umożliwieniu określonej osobie zapoznania się z treścią przeznaczonej dla niej korespondencji. Istotne znaczenie posiada fakt, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym obowiązuje zasada oficjalności doręczeń, czyli dokonywania ich przez sąd z urzędu. Warto zauważyć, iż jedyny wyjątek od tej zasady wynika z przepisu art. 66 § 1 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,* zgodnie z którym w toku sprawy adwokaci i radcy prawni mogą doręczać sobie nawzajem pisma bezpośrednio za potwierdzeniem odbioru i z oznaczeniem daty. Z kolei do doręczania pism w postępowaniu sądowym przez pocztę stosuje się tryb doręczania pism sądowych w postępowaniu cywilnym.

NSA zwrócił uwagę na problematykę doręczenia pism procesowych w trybie zastępczym. Określono go w przepisie art. 73 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.* W wyroku z dnia 14 maja 2010 r.[43] zaznaczono, iż zarówno w świetle art. 7 *Konstytucji RP*, jak i art. 73 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* niedopuszczalne jest poprawianie czy też uzupełnianie zawiadomienia (zwrotnego potwierdzenia odbioru) *post factum*, to jest na wniosek sądu skierowanego do właściwej placówki pocztowej. Podkreślono także, iż zachowanie takie powoduje wysoki stopień prawdopodobieństwa nieodzwierciedlenia rzeczywistego stanu faktycznego. Poza tym NSA podkreślił, że jeśli przesyłka doręczana w tzw. trybie zastępczym nie została prawidłowo opisana przez pracownika urzędu pocztowego, to wówczas sąd powinien podjąć ponowną próbę doręczenia tego pisma.

---

prokuratorem w stanie spoczynku. Ponadto posiadanie uprawnień do wykonywania tych zawodów musi być udokumentowane wraz ze złożeniem skargi kasacyjnej lub przed upływem terminu do jego wniesienia (por. postanowienie NSA z dnia 8 września 2004 r. (sygn. akt FSK 371/04) albo wyrok NSA z dnia 31 maja 2005 r. (sygn. akt II GSK 57/05, ONSAiWSA nr 1 (2005), poz. 15); Por. A. Gołębiowska, *Orzecznictwo NSA...*, s. 33 – 35.

[42] Sygn. akt I FZ 238/13; Por. A. Gołębiowska, *Wypowiedzi orzecznicze NSA...*, s. 23 – 24.

[43] Sygn. akt I FSK 198/10 Por. A. Gołębiowska, *Zagadnienia procesowe...*, s. 28 – 30.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 27 września 2011 r.[44] NSA stwierdził brak winy strony w niedochowaniu terminu. Z tego też względu zajął się kwestią prawidłowości doręczania pism stronom postępowania. W tej dość interesującej sprawie stwierdzono, że korespondencję odebrał pracownik skarżącej spółki (sprzedawca), który przebywał w siedzibie tej spółki. W wyroku NSA podkreślił, że praktyka odbierania pism kierowanych do skarżącej spółki miała charakter stały i była aprobowana przez jej władze. Ponadto do rąk sprzedawców doręczano różne decyzje i pisma, co oznacza, że za każdym razem sprzedawcy kwitowali odbiór pism, posługując się pieczątką spółki.

Sprawą dość rzadko występującą w orzecznictwie NSA jest tematyka doręczeń zagranicznych. Do tej kwestii odniósł się NSA w wyroku z dnia 4 czerwca 2012 r.[45]. Zdaniem sądu w przypadku, gdy osoba zamieszkała lub mająca swoją siedzibę za granicą nie ma w Polsce prawidłowo ustanowionego pełnomocnika lub przedstawiciela ustawowego, przewodniczący wydziału, wzywając ją do uzupełnienia braków formalnych pisma procesowego, powinien wyznaczyć odpowiedni termin wykonania tego zarządzenia, w zależności od odległości miejsca jej zamieszkania od Polski, jeśli tylko w ten sposób może zostać zapewnione tej osobie konstytucyjne prawo do sądu[46].

7. Termin

W ramach postępowania sądowoadministracyjnego wyróżniamy terminy[47], które oblicza się według przepisów prawa cywilnego, czyli z uwzględnieniem

[44] Sygn. akt II GZ 163/11; W związku z tym w analizowanej sprawie należy wyjaśnić, że taka praktyka oraz brak sprzeciwu władz spółki stanowiły wystarczający przejaw woli upoważniania sprzedawców do odbioru pism. Z tego też względu zdaniem NSA nie należy przerzucać na doręczyciela obowiązku szczegółowego dociekania, czy adresat należycie zorganizował system odbierania przesyłek. Ponadto niezawodności obrotu prawnego sprzeciwiałoby się łatwe podważanie skuteczności doręczeń, dokonywanych w zgodzie z systemem odbioru przesyłek zorganizowanym przez samego adresata; Por. A. Gołębiowska, *Orzecznictwo NSA...,* s. 32 – 35.

[45] Sygn. akt II OZ 475/12; Por. A. Gołębiowska, *Wypowiedzi orzecznicze NSA...,* s. 19 – 21.

[46] Por. Według przepisu art. 45 ust. 1 *Konstytucji RP:* „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd"; A. Gołębiowska, *Refleksje nad konstytucyjną zasadą dobra wspólnego....,* s. 191 – 195.

[47] Warto wyjaśnić, iż są to terminy: 1) ustawowe, które przewidziane są w ustawie – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*; 2) sądowe, czyli wyznaczone przez sądy lub przez przewodniczącego; 3) instrukcyjne, czyli zapewniające sprawność działania organów sądowych, przy czym uchybienie terminu instrukcyjnego nie powoduje bezskuteczności czynności dokonanej przez sąd, jak również nie daje uprawnień procesowych stronom; Por. A. Gołębiowska, *Orzecznictwo NSA...,* s. 33 – 35.

przepisów art. 111 – 116 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*[48], z zastrzeżeniem przepisu art. 83 § 2 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.* Kilka orzeczeń NSA odnosiło się do przepisów regulujących problematykę związaną z terminami w postępowaniu sądowoadministracyjnym. W wyroku z dnia 19 listopada 2011 r.[49] NSA podzielił stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, bowiem podkreślił, że strona ponosi ryzyko ujemnych skutków niestarannego zachowania się pełnomocnika procesowego. Profesjonalny pełnomocnik ponosi odpowiedzialność za zaniedbania personelu administracyjnego kancelarii, którym posługuje się przy wykonywaniu swoich czynności. Wynika z tego, iż nie uwalniają one strony od winy w niezachowaniu terminu. Z kolei w wyroku z dnia 5 stycznia 2012 r.[50] NSA podkreślił, iż stwierdzenie przez sąd uchybienia co do czasu złożenia wniosku o przywrócenie terminu powinno być poprzedzone wszechstronnym wyjaśnieniem okoliczności faktycznych.

W sprawie z dnia 15 grudnia 2012 r.[51] NSA, oddalając zażalenie na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego o odmowie przywrócenia terminu do złożenia skargi, jednoznacznie stwierdził, że wnoszenie skargi za pośrednictwem organu, którego działanie lub bezczynność są przedmiotem skargi[52], oznacza, iż w sytuacji wniesienia skargi za pośrednictwem innego organu, niż wymieniony w tym przepisie, organ ten powinien przekazać ją właściwemu organowi administracji publicznej. Z kolei o zachowaniu ustawowego terminu decyduje data nadania skargi pod adresem właściwego organu administracji publicznej.

Rozważania dotyczące dopuszczalności wydania odrębnego postanowienia z uwzględnieniem przepisu art. 228 § 1 pkt. 2 *Ordynacji podatkowej*[53] oraz sytuacji, gdy strona wraz z wniesieniem odwołania złożyła wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, a organ w wydanym postanowieniu w przedmiocie tego wniosku przyjął, że nastąpiło uchybienie terminowi do wniesienia odwołania,

---

[48] Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.; Por. A. Gołębiowska, *Wypowiedzi orzecznicze NSA...,* s. 21 – 24.

[49] Sygn. akt II GZ 133/11; Por. A. Gołębiowska, *Zagadnienia procesowe...,* s. 27 – 29.

[50] Sygn. akt. II GZ 114/12; Niemniej jednak w analizowanej sprawie należy uwzględnić całokształt materiałów zgromadzonych w aktach sprawy, a w razie potrzeby należy przeprowadzić postępowanie uzupełniające. W tej sprawie NSA uchylił postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego o odmowie przywrócenia skarżącemu terminu do złożenia skargi i orzekł o przywróceniu terminu w sytuacji, gdy sąd pierwszej instancji w swoich ustaleniach pominął fakt, że przesyłkę adresowaną do skarżącego odebrał jego chory psychicznie brat, nie przekazał tej przesyłki skarżącemu; Por. A. Gołębiowska, *Koszty postępowania sądowego...,* s. 26 – 27.

[51] Sygn. akt II GZ 147/12; Por. A. Gołębiowska, *Wypowiedzi orzecznicze NSA...,* s. 19 – 22.

[52] W tym przypadku zastosowanie posiada art. 54 § 1 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi;* Por. A. Gołębiowska, *Orzecznictwo NSA...,* s. 32 – 33.

[53] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa* (tekst. jedn. Dz. U. z 2007 r., Nr 190, poz. 1360); Por. A. Gołębiowska, *Koszty postępowania sądowego...,* s. 25 – 27.

badał NSA w sprawie z dnia 29 marca 2013 r.[54]. NSA uznał, że organ nie mógł wydać postanowienia na podstawie powołanego przepisu, bowiem ma on zastosowanie również wówczas, gdy strona nie składa wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, a organ administracyjny w trakcie badania odwołania stwierdził, że wniesione ono zostało z uchybieniem terminu przewidzianego dla tej czynności.

Należy podkreślić, iż analiza postanowień wydanych przez NSA w Warszawie wskazuje na pewne trudności w stosowaniu przez wojewódzkie sądy administracyjne art. 87 § 4 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*. Przykładem może być wyrok z dnia 24 kwietnia 2013 r.[55], w którym NSA zaznaczył, że niedopełnienie przez strony przy składaniu wniosku o przywrócenie terminu czynności, której terminowi uchybiono[56], nie stanowi przesłanki uzasadniającej jego odmowę. Z uwagi na to NSA, dostrzegając braki wniosku w tym zakresie, jednoznacznie stwierdził, iż powinno się wezwać stronę do ich uzupełniania w trybie art. 49 § 1 i 2 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*.

8. Podsumowanie

Z rozważań nad zagadnieniami procesowymi zawartymi w orzeczeniach NSA wynika, iż katalog spraw należących do właściwości NSA znacznie się poszerzył w wyniku nowelizacji przepisów kodeksowych. Wobec tego do NSA może być zaskarżona każda decyzja, jak również postanowienia organu administracji publicznej. Chodzi m. in. o odmowę dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu czy też terminu do wniesienia odwołania. Można zatem powiedzieć, iż zakres spraw przekazywanych ustawowo sądowi administracyjnemu jest

[54] Sygn. akt I GSK 1221/13. Jednocześnie należy zaznaczyć, że NSA wyjaśnił, iż organ powinien zbadać odwołanie wnoszone przez stronę pod kątem jego dopuszczalności i terminowego wniesienia oraz spełnienia warunków określonych przepisem art. 222 ustawy – *Ordynacja podatkowa.* Poza tym NSA podkreślił, że w razie stwierdzenia uchybienia terminowi do wniesienia odwołania organ powinien wydać postanowienie, o którym mowa w art. 228 § 1 pkt. 2 ustawy – *Ordynacja podatkowa.* W dalszej kolejności NSA wskazał, że w razie złożenia przez stronę wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania organ powinien rozpoznać ten wniosek według przepisów art. 162 i 163 § 2 wspomnianej ustawy. Wobec tego w sytuacji, gdy strona wraz z wniesieniem odwołania składa wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania, a organ celny w wydanym postanowieniu w przedmiocie tego wniosku przyjmuje, że nastąpiło uchybienie terminowi do wniesienia odwołania, wyłączona zostaje możliwość wydania odrębnego postanowienia na podstawie art. 228 § 1 pkt. 2 ustawy – *Ordynacja podatkowa,* stwierdzającego to uchybienie; Por. A. Gołębiowska, *Zagadnienia procesowe...,* s. 27 – 30.

[55] Sygn. akt II FZ 15/13; Por. A. Gołębiowska, *Wypowiedzi orzecznicze NSA...,* s. 21 – 24.

[56] Art. 87 pkt. 4 ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi;* Por. A. Gołębiowska, *Orzecznictwo NSA...,* s. 34 – 46.

szeroki i wyraźnie oddaje tendencje prawodawcy do poszerzania dostępności do sądu w sprawach sporów z organami administracji publicznej. Ponadto należy dodać, iż sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności organów administracji publicznej, która jest równoznaczna z kontrolą wykonywania administracji publicznej. Kontrola ta powinna być sprawowana zgodnie z przepisami prawa.

Bibliografia

Literatura:

Celińska-Grzegorczyk K., Hauser R., Ławczyn W., Skoczylas A., *Postępowanie administracyjne, sądowoadministracyjne i egzekucyjne*, Warszawa 2009.

Gołębiowska A., *Koszty postępowania sądowego w orzecznictwie NSA,* Prawo Europejskie w praktyce, Wydawnictwo Naukowe nr 01 (79), styczeń 2011, s. 23 – 27.

Gołębiowska A., *Zagadnienia procesowe w orzecznictwie NSA*, Prawo Europejskie w praktyce, Wydawnictwo Naukowe nr 02 (80), luty 2011, s. 26 – 30.

Gołębiowska A., *Wypowiedzi orzecznicze NSA – część 1*, Prawo Europejskie w praktyce, Wydawnictwo Naukowe nr 03 (81), marzec 2011, s. 20 – 24.

Gołębiowska A., *Orzecznictwo NSA – wyroki i środki odwoławcze*, Prawo Europejskie w praktyce, Wydawnictwo Naukowe nr 04 (82), kwiecień 2011, s. 32 – 36.

Gołębiowska A., *Stwierdzenie zasiedzenia nieruchomości*, Prawo Europejskie w praktyce, Wydawnictwo Naukowe nr 07/08 (85/86), lipiec 2011, s. 65 – 70.

Gołębiowska A., *Geneza oraz konstytucyjno-prawne aspekty samorządu terytorialnego i jego koncepcje prawno-organizacyjne*, [w:] Rzeczpospolita w koncepcjach transformacji ustrojowej z 1989 r., (red.) A. Gołębiowska, Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 59 – 80.

Gołębiowska A., *Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego w prawie międzynarodowym oraz w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Paradygmaty badań nad bezpieczeństwem. Jednostki, grupy i społeczeństwa (red.) M. Kopczewski, A. Kurkiewicz, S. Mikołajczak, Poznań 2015, s. 667 – 681.

Gołębiowska A., *Refleksje nad konstytucyjną zasadą dobra wspólnego w kontekście myślenia religijnego i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] Świat i Słowo 1 (24), Akademia Techniczno-Humanistyczna, Bielsko-Biała 2015, s. 189 – 200.

Gołębiowska, *Rozstrzygnięcia nadzorcze i kontrolne wojewody oraz orzecznictwo sporów administracyjnych a stosowanie prawa przez jednostki samorządu terytorialnego* [w:] Instytucje kontroli i nadzoru w działaniach organów władzy publicznej w Polsce (red.) A. Gołębiowska, M. Woch, P. Zientarski, Warszawa 2016, s. 83-92.

Hauser A., *Rozstrzyganie sporów kompetencyjnych*, [w:] Procedura administracyjna wobec wyzwań współczesności. Profesorowi zwyczajnemu dr. hab. Januszowi Borkowskiemu przyjaciele i uczniowie, Łódź 2004, s. 130 – 146.

Kmieciak Z., (red.) *Polskie sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2006.

Skoczylas A., *Podmioty legitymowane do złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego lub sporu o właściwość w rozumieniu art. 4 p. p. s. a.*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego nr 2 (2007), s. 9 – 19.

Skoczylas A., *Rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych i o właściwość przez NSA*, Warszawa 2009.
Skoczylas A., Swora M., *Organizacje społeczne (pozarządowe) w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, [w:] Administracja, Teoria, Dydaktyka, Praktyka nr 3 (2006), s. 13 – 36.
Tarno J. P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, Warszawa 2007.

Akty prawne:

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.).
Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 176).
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).
Ustawa z dnia 14 czerwca 1964 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.).
Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2007 r., Nr 190, poz. 1360).

Streszczenie

Zagadnienia procesowe dotyczące rozstrzygania sporów kompetencyjnych przez Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie dotyczą instytucji kognicji sądów administracyjnych, instytucji wyłączenia sędziego, stron i uczestników postępowania, instytucji pełnomocnictwa, doręczeń oraz terminu. Do Naczelnego Sądu Administracyjnego może być zaskarżona każda decyzja oraz postanowienie organów administracji publicznej. Wobec tego zakres spraw przekazywanych sądowi administracyjnemu jest dość obszerny. Tym samym istnieje możliwość dostępności do sądu administracyjnego w sprawach sporów z organami administracji publicznej.

Słowa kluczowe: postępowanie sądowoadministracyjne, sąd, orzecznictwo, wyrok.

Summary

Settlement of conflicts of competence by the Supreme Administrative Court

Process issues concerning the settlement of conflicts of jurisdiction by the Supreme Administrative Court in Warsaw involving institutions jurisdiction of administrative courts, institutions disqualification of a judge, the parties and

participants in proceedings, the institution of attorney, delivery and timing. The Supreme Administrative Court may be appealed decision and any decision of public administration bodies. Thus, the scope of cases submitted to administrative courts is quite extensive. Thus, there s a possibility of access to court in disputes with the public administration.

Key words: proceedings of administrative courts, courts, jurisdiction, judgment.

Dr n. pr. Marek Woch

Rozdział III.
Finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce

1. Praprzyczyna budowy tzw. systemu ochrony zdrowia po 1989 r. na podstawie nieustającego zwiększania nakładów finansowych

Praktycznie od przemian ustrojowych w Polsce zapoczątkowanych formalnie w 1989 r. kwestie reformownia służby zdrowia oscylujące wokół tematyki finansowania świadczeń zdrowotnych były wiodącymi, a mniej zagadnienia organizacyjne czy zarządcze na poziomie organów władzy publicznej i instytucji, jak również samych podmiotów leczniczych[1].

Dr n. pr. Marek Woch – Stowarzyszenie Centrum Społecznej Demokracji.

[1] Ponadto należy wskazać, że występują dylematy terminologiczne dotyczące pojęć związanych ze zdrowiem i chorobą w kontekście systemowych rozwiązań dotyczących zapewnienia opieki zdrowotnej. Funkcjonują w użyciu terminy ustawowe, doktrynalne czy obiegowe: „ochrona zdrowia", „zdrowie publiczne", „służba zdrowia", „świadczenia zdrowotne", „opieka zdrowotna", czy w ostatnich latach terminy związane z gospodarką rynkową: „świadczeniodawca", „świadczeniobiorca", zamiast lekarza i pacjenta. Kategoria prawna obejmująca świadczenia udzielane przez różne podmioty zarówno publiczne, jak niepubliczne, a także inne dziedziny życia człowieka regulujące zagadnienia związane z medycyną powinna się odnosić do pojęcia „system ochrony zdrowia". Określenie tego pojęcia w ten sposób mieściłoby w sobie funkcję nadrzędną, jednocześnie szerszą wobec „systemu opieki zdrowotnej". Dnia 26 lipca 2016 r. podczas konferencji prasowej z premier Beatą Szydło minister zdrowia Konstanty Radziwiłł przedstawił założenia reformy „systemu opieki zdrowotnej" i nakreślił perspektywę czasową ich wdrożenia. Od tego czasu zaczęto używać terminu Narodowa Służba Zdrowia. Dokument opublikowany przez Ministerstwo Zdrowia został zatytuowa-

Oczywiście mam świadomość, że już po obradach podzespołu Okrągłego Stołu[2] do spraw zdrowia, na czele którego ze strony opozycyjno-solidarnościowej przewodniczącą była Z. Kuratowska, a po stronie koalicyjno-rządowej Andrzej Wojtczak, a które odbyły się w dniach 18 i 28 lutego 1989 r., 8, 11 i 14 marca 1989 r., powstał dokument strony solidarnościowo-opozycyjnej określający pakiet 14 decyzji pilotujących reformę służby zdrowia.

W dokumencie tym postulowano m.in. o:

1. Zniesienie zasady akceptacji i rekomendacji politycznej w służbie zdrowia do dnia 31 marca 1989 r.; miała to być decyzja polityczna, która nie wymagała żadnych nakładów finansowych ani żadnej zmiany obowiązującego prawa;
2. Ścisłe ustalenie form własności istniejących placówek służby zdrowia do dnia wejścia w życie ustawy o mieniu komunalnym;

---

ny z kolei Narodowa Służba Zdrowia „Strategia zmian w systemie ochrony zdrowia w Polsce"; Por. A. Antonovsky, *Rozwikłanie tajemnicy zdrowia. Jak radzić sobie ze stresem i nie zachorować*, tłum. H. Grzegołowska-Klarkowska, Warszawa 2005, s. 21 i n.; M. Dercz, H. Izdebski, *Organizacja ochrony zdrowia w Rzeczypospolitej Polskiej w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, Warszawa-Poznań 2001, s. 9 i n.; C. Włodarczyk, S. Poździoch, *Systemy zdrowotne. Zarys problematyki*, Kraków 2001, s. 13 i n., gdzie wskazano, iż „w analizach dotyczących zdrowia używanie pojęcia „system zdrowotny" (system ochrony zdrowia, system opieki zdrowotnej i podobne) ma utrwaloną tradycję, jest wręcz jednym z najczęściej stosowanych terminów"; M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Zakamycze 2004, s. 9, gdzie Autor podkreśla znaczenie wypracowywania pojęć prawnych, które pozwalają na uporządkowywanie stanów faktycznych; Por. M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 14. Autor podkreśla, że „adekwatność nadanego i odebranego komunikatu zależy od tego, czy uczestnicy procesu komunikacyjnego posiadają te same kompetencje językowe, przejawiające się w dysponowaniu tym samym językiem (jego siatką terminologiczną i pojęciową, a zatem i regułami rozumienia)".

[2] W zespole uczestniczyli: Z. Kuratowska, Z. Chłap, M. Chmiel, M. Edelman, A. Grajcarek, A. Grzymisławska, W. Sidorowicz, J. Staręga-Piasek, A. Szczeklik, który z powodu nieobecności w kraju nie uczestniczył w 1. posiedzeniu, J. Umiastowski, E. Wnuk-Lipiński, E. Wolak, a jako eksperci: W. Majewska i Z. Woźniak. Był to skład zespołu od strony solidarnościowo-opozycyjnej. Natomiast od strony partyjno-rządowej uczestniczyli: A. Wojtczak, J. Indulski, M. Latalski, J. Żochowski; doktorzy administratorzy: M. Cybulko, R. Czarnecki, J. Opolski, J. Waleczek. Udział również wzięli przedstawiciele OPZZ pod przewodnictwem M. Guglasa; Szerzej. zob. „Zeszyty niezależnej myśli lekarskiej", 1989, nr 19, s. 3 i n., także S. Grzonkowski, W. Szkiela (red.), Łączy nas Solidarność – Kronika „Solidarności" służby zdrowia 1980–2005, Warszawa 2006, s. 301 i n., w której odnotowano, iż Alina Pienkowska – przewodnicząca Krajowej Komisji Koordynacyjnej Pracowników Służby Zdrowia NSZZ „Solidarność", osoba o największym autorytecie i doświadczeniu politycznym, nie wzięła udziału w pracach Okrągłego Stołu, uzasadniając to brakiem reprezentatywności po stronie solidarnościowej w negocjacjach w sprawie ochrony zdrowia. „Utożsamiałam się z ideą okrągłego stołu. Ale skład delegacji do spraw służby zdrowia był ustalany przez kolegów z Warszawy. I nie było tam osób, które się najbardziej narażały w stanie wojennym. Z tego względu nie chciałam uczestniczyć w tych rozmowach. Uważałam, że byłabym nie w porządku wobec ludzi, którzy przez cały stan pracowali na rzecz zmian". Również Elżbieta Stefanowicz – liderka „Solidarności" służby zdrowia w Regionie Śląsko-Dąbrowskim – z tego samego powodu zdystansowała się wobec obrad Okrągłego Stołu.

3. Odblokowanie od dnia 1 maja 1989 r. możliwości tworzenia samorządów pracowniczych w placówkach służby zdrowia na zasadach sformułowanych w ustawie o samorządzie z 1981 r.;
4. Stworzenie prawnych możliwości organizowania izb lekarskich do dnia 30 kwietnia 1989 r.;
5. Przygotowanie przejściowego (do czasu pełnego wprowadzenia reformy) układu zbiorowego płac w służbie zdrowia do 30 kwietnia 1989 r.;
6. Stworzenie gwarancji prawnych dla równouprawnienia wszystkich sektorów: państwowego, komunalnego, spółdzielczego, prywatnego oraz fundacji w służbie zdrowia do dnia wejścia w życie ustawy o mieniu komunalnym;
7. Stworzenie od dnia 1 maja 1989 r., na okres nie krótszy niż 4 lata, preferencji kredytowych i ulg podatkowych dla przedsiębiorstw produkujących na potrzeby ochrony zdrowia;
8. Zwolnienie od opłat celnych, jeżeli takie jeszcze istnieją, importu sprzętu wyposażenia medycznego, leków oraz środków higienicznych dla wszystkich form własności oraz zdecentralizowanie i uproszczenie procedury importowej do 30 kwietnia 1989 r.;
9. Uruchomienie od dnia 30 kwietnia interwencyjnego importu środków jednorazowego użytku, a w tym zwłaszcza igieł i strzykawek oraz zestawu podstawowych leków i podstawowych środków higienicznych, do pełnego stanu zaspokojenia potrzeb;
10. Stworzenie prawnych możliwości do społecznej kontroli więziennej służby zdrowia przez „Patronat", z dniem utworzenia tej organizacji, oraz kontroli merytorycznej, sprawowanej przez Izbę Lekarską, z dniem powstania izb lekarskich;
11. Utworzenie stałej komisji porozumiewawczej do spraw reformy służby zdrowia, w skład której wchodziliby przedstawiciele resortu zdrowia, NSZZ „Solidarność", OPZZ i izby lekarskie, po zakończeniu obrad Okrągłego Stołu;
12. Stworzenie dla zainteresowanych stron do dnia 30 września 1989 r. prawnych gwarancji możliwości kontroli i procesów wdrażania całościowej reformy systemu ochrony zdrowia w Polsce;
13. Powołanie zespołu do spraw reformy pomocy społecznej, w skład którego weszliby przedstawiciele resortu zdrowia, NSZZ „Solidarność", OPZZ, Polskiego Towarzystwa Pracowników Socjalnych oraz eksperci, do dnia 31 marca 1989 r.;
14. Wprowadzenie ustawy o pomocy społecznej do dnia 31 marca 1989 r. do rozważenia przez komisje sejmowe[3].

[3] „Zeszyty niezależnej myśli lekarskiej", 1989, nr 20, s. 72–73; Szerzej: M. Woch, *Instytucje kształtujące system opieki zdrowotnej w Polsce (Analiza prawno-porównawcza lat 1918–2004)*, Warszawa 2012, s. 81 i n.

Jednak chodzi o punkt wyjściowy myślenia do pojmowania rzeczywistości nas otaczającej. Przyjęto na bazie doświadczeń własnych lub naukowych, że pomoc chorym powinno się definiować poprzez finansowanie. A w zasadzie poprzez ciągły jego wzrost. Wynikało to oczywiście z powszechnego przekonania o niedofinansowaniu służby zdrowia funkcjonującej przed 1989 r., jak również doszedł element polityczny, że to, co robiła ówczesna władza, nie może być przecież rozwiązaniem właściwym w żadnym wymiarze funkcjonowania służby zdrowia[4].

Teza o zwiększaniu finansowania, nawet gdyby przyjąć, że słuszna, to pomijała jeden istotny szczegół, że wraz ze wzrostem finansowania na tzw. system ochrony zdrowia zwiększa się jednocześnie zapotrzebowanie na dostęp do leczenia, i jest ono ilościowo w większych proporcjach niż zwiększanie finansowania.

Dlatego też okazało się, że wzrost nakładów finansowych na ochronę zdrowia nie skraca kolejek do lekarzy[5]. Paweł Białynicki-Birula twierdzi, że rola ochrony zdrowia nie może być sprowadzona wyłącznie do świadczenia pojedynczych usług zdrowotnych[6] oraz że wzrost wydatków na ochronę zdrowia w okresie ostatniego półwiecza był znaczący. Podaje również, że domaganie się zwiększa-

---

[4] Por. Z. Teter, M. Woch, *Sprawozdanie z ogólnopolskiej konferencji naukowej. PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ W SŁUŻBIE ZDROWIA „Podmioty niepubliczne w publicznej służbie zdrowia", Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ul. Wiejska 4/6/8, Warszawa 12 maja 2016 r.*, [w:] Sprawozdanie z ogólnopolskiej konferencji naukowej. PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ W SŁUŻBIE ZDROWIA „Podmioty niepubliczne w publicznej służbie zdrowia", A. Gołębiowska, M. Woch (red.), Warszawa 2016, s. 5–10.

[5] Stanisława Golinowska – kierownik Zakładu Polityki Społecznej Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, który to Instytut badawczy jest nadzorowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Podkreśliła, że opieranie się na samych danych statystycznych może być złudne. Za przykład podała przeciętne dochody w Polsce w ostatnich dekadach, które rosły. Jednocześnie zadała pytanie, ale czy nie pogorszył się jednocześnie dostęp do opieki zdrowotnej? Por. Ł. Guza, *Biedak biedakowi nierówny*, „Dziennik Gazeta Prawna", 23–25 stycznia 2015, nr 15, s. A6-A7; E. Buczak-Stec, E. Mąka, R. Halik, *Wydatki na ochronę zdrowia oraz infrastruktura systemu ochrony zdrowia w Polsce,* [w:] Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania, B. Wojtyniak, P. Goryński, B. Moskalewicz (red.), Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego-Państwowy Zakład Higieny, Warszawa 2012, s. 305, gdzie podano, że „ogólnoświatowe trendy wskazują, iż wydatki na zdrowie w państwach uprzemysłowionych, w tym w Polsce, charakteryzują się znacznym wzrostem. Ponadto w przeciągu ostatnich dekad można zaobserwować ogólną poprawę stanu zdrowia populacji. Analizy jednak nie dają jednoznacznej odpowiedzi na temat dokładnego związku przyczynowo- skutkowego pomiędzy wydatkami na zdrowie a stanem zdrowia populacji. Problem ten jest złożony, gdyż zdrowie populacji zależy od wielu jakościowych i ilościowych czynników".

[6] Por. J. Miziołek, *Pozorne zmiany w zdrowiu*, „Wprost", nr 31, 1–7 sierpnia 2016, s. 26, gdzie Autorka wskazuje, że „szpitale będą miały nowy sposób finansowania. Częściowo otrzymają ryczałt na leczenie pacjentów w określonych warunkach, zamiast dotychczasowego finansowania pojedynczych hospitalizacji i procedur".

nia wydatków jest uzasadnione ze względu na wzrost kosztów świadczenia pomocy medycznej i lekarstw, ale nie ma to przełożenia na dostępność do leczenia[7].

Dnia 10 grudnia 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli ogłosiła, że Narodowy Fundusz Zdrowia nie doprowadził do poprawy dostępności świadczeń zdrowotnych. W wielu poradniach i oddziałach średni czas oczekiwania pacjenta na świadczenie wydłużył się. Poprawę dostępności świadczeń utrudniało nierównomierne rozmieszczenie szpitali, przychodni i sprzętu, problemy z szacowaniem ceny świadczeń oraz pozyskaniem wykwalifikowanych kadr medycznych. Stwierdzono ponadto, że realizację zadań Funduszu w 2013 r. utrudniały uwarunkowania systemowe, wynikające z niezrealizowania założeń reformy ochrony zdrowia. Istotą tych zmian miało być m.in. wykorzystanie elementów rynkowych w celu poprawy efektywności funkcjonowania systemu[8].

Ze sprawozdania Rzecznika Praw Pacjenta dotyczącego przestrzegania praw pacjenta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w 2015 r.[9] wynika, że „zabezpieczenie Pacjentów w świadczenia zdrowotne odpowiedniej jakości jest wynikiem złożonego procesu, na który wpływ ma wiele czynników, w tym finansowe, społeczne, organizacyjne. Poprawa stopnia właściwej realizacji prawa do świadczeń zdrowotnych uzależniona jest więc od działań wielu podmiotów, w tym organów administracji publicznej i środowisk zawodów medycznych".

Ponadto wskazano na niewystarczającą liczbę lekarzy specjalistów w następujących specjalnościach lekarskich: pediatria, chirurgia ogólna, chirurgia dziecięca, diabetologia, genetyka kliniczna, medycyna rodzinna, kardiologia dziecięca, nefrologia dziecięca, alergologia oraz geriatria[10]. Z danych uzyskanych przez Rzecznika wynika[11], że również, że w Polsce jest zbyt mała liczba pielęgniarek i położnych. Wskaźnik zatrudnionych pielęgniarek na tysiąc mieszkańców w bezpośredniej opiece nad pacjentem dla naszego kraju w roku 2013 wyniósł 5,4. Wśród 16 wybranych krajów wskaźnik ten sytuuje Polskę na ostatnim miejscu i wskazuje na ograniczony w znacznym stopniu dostęp do świadczeń pielęgniar-

---

[7] Por. P. Białynicki-Birula, *Wpływ zdrowia na kształtowanie się społecznego dobrobytu*, „Biuletyn Ekonomiczny e-GAP", nr 3 (2007), s. 1–7. Autor twierdzi, że brak jest jednoznacznie zdefiniowanych przyczyn domagania się ciągłego zwiększania środków finansowych na ochronę zdrowia, a podawane nie mogą być w pełni zadowalające.

[8] Por. Najwyższa Izba Kontroli, *Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w ramach planu finansowego na 2013 rok*, Nr ewid. 165/2014/P/14/060/KZD, Warszawa 28.10.2014.

[9] Obowiązek przedstawienia sprawozdania wynika z art. 58 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. *o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta* (Dz. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 417 z późn. zm.), dalej: sprawozdanie z 2015 r.

[10] Sprawozdanie z 2015 r., s. 24.

[11] Dane pochodzą z Raportu Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych „Zabezpieczenie społeczeństwa polskiego w świadczenia pielęgniarek i położnych" wydanego przez Naczelną Izbę Pielęgniarek i Położnych w maju 2015 r.

skich[12]. Rzecznik wskazuje również na występujące ograniczenia w dostępie do świadczeń opieki zdrowotnej w ramach podstawowej opieki zdrowotnej dla pacjentów z nadwagą i otyłością. Jak również na niedofinansowanie świadczeń zdrowotnych z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień oraz niedostateczny poziom finansowania opieki zdrowotnej[13].

Ponadto w raporcie Najwyższej Izby Kontroli z 2015 r. wskazano, że ,,podstawowa opieka zdrowotna, powszechnie uznawana za ważny szczebel ochrony zdrowia, w ponad połowie skontrolowanych podmiotów nie spełniała właściwie swojej roli w zakresie profilaktyki, zwłaszcza w odniesieniu do chorób cywilizacyjnych. W ocenie NIK zaniechanie przez lekarzy POZ wykonywania i dokumentowania badań lekarskich w celu wczesnego rozpoznania chorób cywilizacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem schorzeń układu krążenia oraz chorób nowotworowych, to przejaw braku realizacji świadczeń na rzecz zachowania zdrowia, zapobiegania chorobom i ich wczesnego wykrywania. Takie postępowanie było niezgodne z obowiązującymi przepisami"[14].

Niestety po 27 latach postawiona wówczas teza okazała się nie do końca celna. W mojeje ocenie finansowanie powinno być tylko narzędziem całego spójnego

---

[12] Sprawozdanie z 2015 r., s. 27, gdzie wskazano, że w Szwajcarii przedmiotowy wskaźnik wynosi 16, w Danii 15,4, Norwegii 14,4, a w Niemczech 11,3.

[13] Sprawozdanie z 2015 r., s. 30.

[14] Por. Także: *Informacja o wynikach kontroli, Funkcjonowanie podstawowej i ambulatoryjnej opieki specjalistycznej finansowanej ze środków publicznych*, KZD-4101-008/2014, Warszawa, 27.10.2015, s. 6; Należy zauważyć, że w dokumencie opublikowanym przez Ministerstwo Zdrowia po posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 26 lipca 2016 r., w czasie której minister zdrowia Konstanty Radziwiłł przedstawił *Informację o stanie zaawansowania prac nad pakietem regulacji dotyczących reformy służby zdrowia wraz z harmonogramem ich realizacji*, wskazano również, że ,,swojej roli w koordynowaniu opieki nie wypełnia także podstawowa opieka zdrowotna (POZ). Np. lekarz POZ często nie otrzymuje informacji na temat leczenia pacjentów z jego aktywnej listy w innych miejscach systemu, przez co nie może koordynować niezbędnej opieki nad nim. Brak tych informacji negatywnie wpływa na proces leczenia pacjenta, który jest pozostawiony sam sobie i któremu odpowiedniej ścieżki nie wskazuje profesjonalista medyczny". Zapowiedziano, że będzie wdrażany Priorytet IV pt. Nowa Podstawowa Opieka Zdrowotna, którego głównym elementem ma być projektowanie zmian w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej oraz utworzenie zespołu POZ złożonego z lekarza, pielęgniarki, pielęgniarki szkolnej i położnej. W skład tego zespołu będzie mógł wejść także dietetyk jako wsparcie dla jednego z nowych zadań POZ, jakim będzie profilaktyka zdrowotna. Sam zespół POZ ma pracować, opierając się na zasadzie niezależności zawodowej swoich członków, ze wskazaniem podziału środków na ich działanie i wynagrodzenie. Jeden podmiot będzie miał jedną listę pacjentów dla wszystkich członków zespołu POZ. Zespół POZ będzie miał za zadanie także współpracować z innymi podmiotami i instytucjami zaangażowanymi w opiekę nad pacjentem i profilaktykę zdrowia, w tym z dyrektorami i nauczycielami szkół czy przedszkoli, a także innymi osobami zaangażowanymi w proces leczenia i profilaktyki, np. udzielającymi pomocy w Ambulatoryjnej Opiece Stacjonarnej lub szpitalu.

procesu zarządczo-organizacyjnego w tzw. systemie ochrony zdrowia państwa, a nie jego wyznacznikiem do dalszej kreacji ewentualnie projektowanych zmian.

W 2016 r. organy władzy różnych szczebli są właśnie na takim etapie pojmowania rzeczywistości dotyczącej leczenia chorych, że z jednej strony mają świadomość, iż zwiększanie finansowania może i by pozwoliło doprowadzić do równego traktowania obywateli w dostępie do korzystania z lecznia, ale gdyby było wiadomo, na jakie cele precyzyjnie są przeznaczane pieniądze. Jednak takiej wiedzy empirycznej do końca nie ma. Jest bardziej intuicyjna i płynąca z praktycznych doświadczeń osób, które funkcjonują w tzw. systemie ochrony zdrowia.

Z drugiej jednak strony zdano sobie również sprawę, że samo zwiększanie finansowania bez wcześniejszego kompetencyjnego uregulowania poszczególnych organów władzy publicznej i instytucji w zakresie odpowiedzialności za ochronę zdrowia nie da wymiernych efektów.

Dlatego ustawą z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy *o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw*[15], która weszła w życie z dniem 15 lipca 2016 r., wskazano wprost zakres odpowiedzialności za ochronę zdrowia przez organy jednostek samorządu terytorialnego[16]. Chociaż w mojej ocenie uregulowania dotyczące zakresu odpowiedzialności poszczególych organów władzy publicznej są aktualne już od dawna w wielu aktach normatywnych[17], w tym w *Konstytucji RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r.[18].

---

[15] Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. *o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. z 2016 r. poz. 960, dalej: ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r.).

[16] Szerzej: M. Konarski, M. Woch, *Ewolucja prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2014, passim; Marcin Konarski, Marek Woch, *Ewolucja prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Marek Woch, Warszawa 2014, ss. 251 (recenzja), Agnieszka Bień-Kacała, [w:] PRZEGLĄD PRAWA KONSTYTUCYJNEGO Dwumiesięcznik 2016 nr 1 (29) s. 189; Tomasz Dąbrowski, *Recenzja książki Marcina Konarskiego, Marka Wocha, Ewolucja prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2014, ss. 251, [w:] Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Seria: Administracja i Zarządzanie nr 107-2015, s. 233.

[17] Zagadnienie będące przedmiotem niniejszego artykułu poruszyłem w czasie konferencji: „25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – jednostka i społeczeństwo – teraźniejszość i perspektywy". Wyższa Szkoła Biznesu National-Louis University w Nowym Sączu (19–20 czerwca 2015); Por. M. Woch, *Podstawowa opieka zdrowotna jako filar funkcjonowania organów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] „Studia prawnicze i administracyjne", nr 13 (3) rok 2015, Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie, s. 101–115; M. Woch, *Zapewnienie przez władze publiczne w Polsce równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych*, [w:] Finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej, J. Kostrubiec T. Sroka, M. Dziubińska, P. Szczęśniak, A. Janus (red.), Lublin 2014, s. 29 i n.

[18] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej: *Konstytucja RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r.).

2. Prawo czy obowiązek finansowania świadczeń opieki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce?

Zanim przejdę do ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r., należy zwrócić uwagę, że do końca 1998 r. tzw. system opieki zdrowotnej charakteryzował się finansowaniem ze środków budżetu państwa, z decydującą rolą administracji publicznej szczebla centralnego i wojewódzkiego w organizacji ochrony zdrowia, z przewagą finansowania bazy lecznictwa nad finansowaniem świadczeń[19]. Podjęte rozwiązania do stworzenia regulowanego rynku świadczeń w publicznym systemie opieki zdrowotnej w latach 1991–1998 bazowały na wprowadzeniu kontraktowania świadczeń zdrowotnych, przekształceniu jednostek budżetowych w samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, powstaniu niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej, prywatyzacji aptek i hurtowni leków, przejęciu części zadań ochrony zdrowia przez samorządy lokalne, wprowadzeniu instytucji lekarza rodzinnego jako podmiotu działającego na zasadach samodzielności gospodarczej na podstawie kontraktu z publicznym płatnikiem, rachunku kosztów w publicznych zakładach opieki zdrowotnej, jak również wprowadzeniu rejestru usług medycznych – instrumentu wspomagającego monitorowanie wykonania kontraktów i ich rozliczaniu[20].

Pomimo licznych prób cząstkowego modyfikowania i usprawniania systemu nie zdołano wyeliminować negatywnych zjawisk, do których można zaliczyć: upolitycznienie opieki zdrowotnej w zakresie finansowania i zarządzania, niski poziom finansowania systemu publicznej opieki zdrowotnej, realny spadek dochodów pracowników sektora publicznego, w tym opieki zdrowotnej (sfera budżetowa), powodujący silne niezadowolenie tej grupy zawodowej, ograniczenie dostępności do świadczeń. Przyczyniały się do tego również wzrost znaczenia szarej strefy, wywołując uzasadnione niezadowolenie pacjentów, częste przypadki nieracjonalnego wydatkowania środków publicznych (np. zakupy zbędnego sprzętu i aparatury medycznej). Brak efektywnej polityki przestrzennego rozmieszczenia bazy lecznictwa – wieloletnie, kosztowne inwestycje bez dostatecznego uzasadnienia na jednych terenach przy równoczesnym upośledzeniu pod

[19] Szerzej zob. M. Woch, *Instytucje kształtujące system…*, s. 53 i n., gdzie przedstawiłem wybrane rozwiązania organizacyjne i akty prawa w okresie tworzenia społecznej służby zdrowia w latach 1944–1989; J. Indulski, B. Kleczkowski, J. Leowski, *Organizacja ochrony zdrowia, Warszawa 1972*, s. 136 i n.

[20] M. Woch, *Rola administracji publicznej w procesie tworzenia powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego*, [w:] Ramy prawne funkcjonowania administracji publicznej w Polsce, R. Grzeszczak, M.R. Tużnik, M. Woch (red.), Warszawa 2015, s. 57–81.

tym względem innych czy wreszcie ukierunkowanie bazy leczniczej głównie na opiekę stacjonarną. W tej sytuacji odbiór społeczny publicznej służby zdrowia musiał być oceniany źle, a konieczność jej szybkiej naprawy była uznawana za sprawę pierwszoplanową[21].

Wyżej wymienione negatywne zjawiska doprowadziły do pojawienia się dwóch koncepcji dotyczących organizacji służby zdrowia. Jednak należy dodać, iż nad projektami zmian funkcjonującego systemu ochrony zdrowia prace rozpoczęły się już w sejmowej Komisji Zdrowia Sejmu pierwszej kadencji (1991–1993), a także w środowisku „Solidarności"[22] oraz w rządzie Hanny Suchockiej (1992–1993) przygotowane zostały podstawowe założenia systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Prace nad ustawą były kontynuowane również poza parlamentem, następnie w Komisji Nadzwyczajnej Sejmu drugiej kadencji[23].

Pierwsza koncepcja zakładała zwiększenie roli samorządów terytorialnych w zarządzaniu i finansowaniu opieki zdrowotnej. Prace zmierzające do wprowadzenia tej koncepcji w życie były prowadzone w ramach tzw. pilotażu. Obejmował on samorządy ówczesnych miast wojewódzkich z wyjątkiem Warszawy. Uczestnikom pilotażu wojewodowie przekazali, na podstawie umów, większość publicznych zakładów opieki zdrowotnej działających na danym terenie. Samorządy zaczęły finansować ochronę zdrowia, uzyskując na ten cel środki z budżetu państwa rozdzielane na podstawie formuły. Środki te były wydatkowane zarówno na nowe inwestycje, jak i poprawę funkcjonowania istniejących publicznych zakładów. Prowadzono też prace nad nowymi narzędziami zarządzania, takimi jak umowy o świadczenia zdrowotne, w celu poprawy funkcjonowania ochrony zdrowia.

Druga natomiast zakładała wprowadzenie systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego[24]. Pomimo dokonania wyboru tej koncepcji nie było jedności wśród decydentów co do przedstawienia jednego projektu usta-

---

[21] I. Buśk, *Organizacja systemu ochrony w Polsce*, http://docs9.chomikuj.pl/357579780,0,1,Organizacja-systemu-ochrony-w-Polsce.docx, dostęp: 15.07.2016.

[22] M. Meller, *Pani Teresa od Premiera*, „Polityka" nr 14 (2292) z dnia 2001-04-07, s. 24–26. Gdy Alina Pienkowska, działaczka „Solidarności", została w 1991 r. wybrana do Senatu i nie chcąc łączyć stanowisk zrezygnowała z przewodniczenia ogólnokrajowemu sekretariatowi służby ochrony zdrowia „S", na jej miejsce wybrano Teresę Kamińską. Obie panie, T. Kamińska w sekretariacie, A. Pienkowska w Senacie, opracowywały wówczas założenia ustawy o ubezpieczeniach zdrowotnych, wstęp do reformy służby zdrowia.

[23] *Sprawozdanie Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzenia Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego po rocznym okresie obowiązywania ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym*, Warszawa 2000.

[24] M. Żemojda, A. Płatkowska-Kułaj, M. Kowalski, *Ustawa o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia*, Warszawa 2003, s. 10.

wy, i tak w lipcu 1995 r. do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wpłynęły dwa projekty ustaw o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym: przedłożony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej[25], przygotowywany przez Społeczną Komisję Zdrowia przy Krajowej Komisji Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego ,,Solidarność", oraz projekt rządowy, opracowany w ówczesnym Ministerstwie Zdrowia i Opieki Społecznej[26]. Przedłożono również rządowy projekt ustawy o świadczeniach zdrowotnych gwarantowanych przez państwo ze środków publicznych[27]. Projekty ustaw stały się podstawą do prac sejmowej Komisji Nadzwyczajnej powołanej przez Sejm w dniu 30 listopada 1995 r.[28], do rozpatrzenia projektów ustaw o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz projektu ustawy o świadczeniach zdrowotnych gwarantowanych przez państwo ze środków publicznych. Komisja wypracowała podstawy do uchwalenia przez Sejm w dniu 6 lutego 1997 r. ustawy *o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym*, która miała wejść w życie z dniem 1 stycznia 1999 r.[29].

Natomiast w ustawie z dnia 10 czerwca 2016 r. wskazano, że w ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. *o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*[30] po przepisie art. 9 dodaje się art. 9a i art. 9b w brzmieniu: ,,Art. 9a. W celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie ochrony zdrowia jednostka samorządu terytorialnego, uwzględniając w szczególności regionalną mapę potrzeb zdrowotnych, priorytety dla regionalnej polityki zdrowotnej oraz stan dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej na obszarze województwa, może finansować dla mieszkańców tej wspólnoty świadczenia gwarantowane. Art. 9b. 1. Świadczenia gwarantowane, o których mowa w art. 9a, są finansowane na podstawie umowy zawartej pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a świadczeniodawcą wyłonionym w drodze konkursu ofert".

---

[25] Projekt ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 1192).

[26] Rządowy projekt ustawy *o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym* (druk nr 1167).

[27] Rządowy projektu ustawy *o świadczeniach zdrowotnych gwarantowanych przez państwo ze środków publicznych* (druk nr 1168).

[28] Poselski projekt uchwały w sprawie powołania Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz projektu ustawy o świadczeniach zdrowotnych gwarantowanych przez państwo ze środków publicznych (druk nr 1384 z dnia 1995-11-28), wynik głosowania: 377 za.

[29] Szczegółowy opis zawarłem, [w:] M. Woch, *Rola administracji publicznej w procesie tworzenia powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego…* , s. 57–81.

[30] Przepis art. 21 (Dz. U. z 2015 r. poz. 581 z późn. zm.). Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. poz. 1240, 1269, 1365, 1569, 1692, 1735, 1830, 1844, 1893, 1916, 1991 i 1994 oraz z 2016 r. poz. 65 i 652, dalej: u.o.ś.z.

Takie uregulowanie doprowadziło do tego, że „emocje sięgają zenitu, bo na to – jak wszyscy wiemy – potrzeba pieniędzy, a samorządy nie mają, a od rządu nie dostaną" – wskazuje Marta Gadomska[31].

W zasadzie jeszcze przed wejściem ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. wskazywano na niekonstytucyjność polegającą na możliwości wystąpienia nierówności w dostępie do świadczeń opieki zdrowotnej, które mogą się pojawić, gdyż poszczególne jednostki samorządu terytorialnego nie posiadają wystarczających środków finansowych i nie będą mogły „wykupić" tzw. dodatkowych świadczeń dla swoich miszkańców.

Podkreślano, że „wprowadzono też możliwość finansowania świadczeń opieki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego. Będą mogły nie tylko, jak dotychczas, realizować programy profilaktyczne, lecz także np. opłacać operacje zaćmy dla mieszkańców, by skrócić kolejki do świadczenia, albo dopłacić szpitalowi przyjmującemu pacjentów po wyczerpaniu limitu z umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia"[32].

Posiłkowano się przy argumentacji przepisem art. 68 ust. 2 *Konstytucji RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r., który stanowi, że „Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa" oraz przepisem art. 167 ust. 1 i 2 *Konstytucji RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r., które stanowią, że „jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa".

Do przepisu art. 68 ust. 2 *Konstytucji RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r. odniósł się również Konwent Mrszałków Województw RP w stanowisku z dnia 3 sierpnia 2016 r., twierdząc, że „przerzucenie na jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialności finansowej zarówno za wyniki finansowe podmiotów leczniczych, jak i za zapewnienie odpowiedniego poziomu świadczeń zdrowotnych w razie niewystarczających środków przeznaczonych na ten cel przez NFZ powoduje rozmydlenie odpowiedzialności względem pacjentów za należytą jakość i dostępność usług"[33].

---

[31] M. Gadomska, *Terapia dla szpitali*, „Tygodnik Gazeta Prawna", Piątek– Niedziela 22–24 lipca 2016 NR 28(33)/ DGP 141, s. C1.

[32] A. Kurowska, P. Sikora, T. Żółcik, *Samorządy nie oddadzą szpitali prywaciarzom. I wspomogą NFZ*, „Tygodnik Gazeta Prawna", Piątek– Niedziela 22–24 lipca 2016, nr 28(33)/ DGP 141, s. C14.

[33] STANOWISKO NR 8 KONWENTU MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP z dnia 3 sierpnia 2016 roku w sprawie zmian w systemie ochrony zdrowia. Stanowisko przygotowane przez województwo zachodniopomorskie, ponieważ to w Szczecinie w dniach 1–3 sierpnia 2016 r. odbył się Konwent

Odnosząc się z kolei do podnoszonego argumentu, że samorządom nie zostały zagwarantowane środki na realizację finansowania świadczeń zdrowotnych, co wynikać ma z przepisu art. 167 ust. 1 i 2 *Konstytucji RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r., to Trybunał Konstytucyjny już wielokrotnie się na ten temat wypowiadał. Przykładowo w wyroku z dnia 16 marca 1999 r.[34] orzekł, że w okresie przed wejściem w życie *Konstytucji RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r. Trybunał wyprowadzał zasadę samodzielności finansowej gminy z przepisu art. 73 *Małej Konstytucji*, który stanowił, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne tych jednostek, subwencje i dotacje oraz że źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zadań publicznych są gwarantowane ustawowo[35].

Po wejściu w życie *Konstytucji RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r. Trybunał podtrzymał dotychczasową wykładnię zasady samodzielności gminy oraz rozróżnienie regulacji na takie, które naruszają jej istotę, oraz na takie, które stanowią jedynie jej modyfikację, dopuszczalną na gruncie norm i zasad konstytucyjnych[36]. Zdaniem Trybunału przepis art. 167 ust. 1 *Konstytucji RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r. nie różni się co do istoty od art. 73 *Małej Konstytucji* z 1992 r. W obu unormowaniach ustawodawcy chodziło o zaakcentowanie gwarancyjnej funkcji dochodów dla realizacji zadań własnych gmin. Treścią art. 167 ust. 1 jest więc, z jednej strony, nakaz zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego „odpowiedniego" udziału w dochodach publicznych, tak by możliwa była realizacja ich zadań, a z drugiej strony, zakaz dokonywania takich modyfikacji tych dochodów, które „odpowiednio" ten udział by przekreślały.

Ponadto „Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że samodzielności gminy, w tym jej gospodarki finansowej, nie można rozumieć w ten sposób, że oznacza ona

---

Marszałków. Ponadto przyjęto: STANOWISKO NR 12 KONWENTU MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP z dnia 3 sierpnia 2016 roku w sprawie trudnej sytuacji w psychiatrii; STANOWISKO NR 10 KONWENTU MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP z dnia 3 sierpnia 2016 roku w sprawie sytuacji finansowej pracowników ochrony zdrowia, w tym pielęgniarek i położnych; STANOWISKO NR 11 KONWENTU MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP z dnia 3 sierpnia 2016 roku w sprawie zwiększenia nakładów na świadczenia opieki zdrowotnej finansowane ze środków publicznych, realizowane przez podmioty lecznicze; STANOWISKO NR 9 KONWENTU MARSZAŁKÓW WOJEWÓDZTW RP z dnia 3 sierpnia 2016 roku w sprawie konieczności podjęcia pilnych działań w zakresie stworzenia systemowych rozwiązań, które pozwolą na zatrzymanie kadry medycznej i realizowanie przez nią świadczeń na rzecz pacjentów oraz podmiotów leczniczych na terenie Polski.

[34] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 1999 r. (sygn. akt K. 35/98).

[35] Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r. Nr 84 poz. 426 z późn. zm.).

[36] Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 1997 r. (sygn. akt K. 13/97); wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 1998 r. (sygn. akt K. 12/98).

zakaz wszelkiej ingerencji w gospodarkę finansową gminy także ze strony ustawodawcy. Uwaga ta odnosi się zarówno do jej tzw. władztwa dochodowego, jak też władztwa wydatkowego realizowanego w ramach gospodarki budżetowej na podstawie ustaw, w celu wykonywania funkcji publicznych"[37]. W innym orzeczeniu Trybunał wskazał także, że „ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym"[38].

Należy również zwrócić uwagę, że podczas zajmowania stanowisk z obszaru tzw. systemu ochrony zdrowia nieczęsto zauważa się przepis art. 69 *Konstytucji RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r., który stanowi, że „Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej". W mojej ocenie jest to skutek m.in. rozdzielenia na poziomie organów władzy w 1999 r. opieki społecznej od zdrowia, czyli likwidacji Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej (funkcjonowało w latach 1960–1999) i utworzenia Ministerstwa Zdrowia i Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej[39]. Proszę również zauważyć jednoczesną zmianę słowa „opieki" na „polityki". Wydawałoby się, że nie ma to znaczenia, jednak w mojej ocenie ma, i to zasadnicze. Chodzi nie tylko o rozdzielenie kompetencji dwóch organów, które w zasadniczych kwestiach organizacyjnych się przenikają. Istotny jest poziom pozainstytucjonalny pojmowania zdrowia i choroby, gdzie nieskoordynowanie opieki społecznej i zdrowotnej nie tylko powoduje wzrost kosztów przy braku precyzyjnych mierników jakościowych, lecz również przyjęcia przez chorych lub potencjalnych pacjentów, że taki związek przyczynowo-skutkowy nie występuje.

3. Czy faktycznie do czasu wejścia w życie ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. jednostki samorządu terytorialnego nie posiadały obowiązku wykonywania zadań własnych w zakresie ochrony zdrowia?

Otóż należy zauważyć, że argument o niekonstytucyjności przyjętych rozwiązań o fakultatywnym finansowaniu świadczeń zdrowotnych wywodzony z przepisu art. 68 ust. 2 *Konstytucji RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r. za podstawę ma przesłankę dotyczącą zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze świadomym bądź nie pomijaniem części tego przepisu

[37] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 1998 r. (sygn. akt K. 22/98).
[38] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego dnia 3 listopada 1998 r. (sygn. akt K. 12/98).
[39] Obecnie: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

wskazującego na tego, kto ma to czynić. Mianowicie mają to czynić „władze publiczne", i teraz pojawia się pytanie, czy jednostki samorządu terytorialnego nie są „władzami publicznymi"?[40].

Kontynując wywód w tym zakresie, należy zauważyć, że ustawodawca rolę organów jednostek samorządu terytorialnego w polskim systemie ochrony zdrowia określił generalnie i abstrakcyjnie w ustawie *o samorządzie terytorialnym* z 1990 r., gdzie wskazano w przepisie art. 7 ust. 1 pkt 5, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy[41]. W szczególności zadania własne gminy obejmują sprawy związane także z ochroną zdrowia[42]. Podobne rozwiązanie zastosowano w ustawie *o samorządzie powiatowym,* gdzie w przepisie art. 4 ust. 1 pkt 2, który stanowi, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie promocji i ochrony zdrowia[43] oraz w ustawie *o samorządzie województwa,* gdzie w przepisie art. 14 ust. 1 pkt 2 wskazano, że samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie promocji i ochrony zdrowia[44].

---

[40] Por. K. Kowalska, P. Wojtasik, *Ulga pójdzie na „Zdrowie"*, „Rzeczpospolita" nr 182, 5 sierpnia 2016 r., s. 6, gdzie wskazano, że „Samorządowcy nie wycofują się z planu zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego nowelizacji ustawy o działalności leczniczej. Zgodnie z nią samorządy mogą kupować świadczenia zdrowotne dla swoich mieszkańców, jeśli podległemu im szpitalowi skończy się kontrakt z NFZ. Uważają, że przepis jest niekonstytucyjny, bo narzuca podwójne płacenie za opiekę zdrowotną – ze składki zdrowotnej i z części podatku dochodowego, która przeznaczana jest na samorządy".

[41] Z pisma z dnia 4 stycznia 2010 r. Izby Skarbowej w Warszawie (IPPP1/443-1019/09-2/MP) wynika, że gmina jest również organem władzy publicznej. Jeżeli tak szeroko ujmiemy ten termin, to należy określić katalog działań na rzecz mieszkańców w kwestii ochrony zdrowia na danym terenie.

[42] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie terytorialnym* (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.); Por. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.).

[43] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.).

[44] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1392 z późn. zm.). Historycznie należy wskazać, że w już uchylonej ustawie z dnia 6 lutego 1997 r. *o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym* (Dz. U. z 1997 r. Nr 28, poz. 153), w rozdziale 5 zatytułowanym „Organizacja udzielania świadczeń z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego", wskazano, że „Wojewoda, po zasięgnięciu opinii samorządów zawodów medycznych i organów samorządów szczebla powiatowego, w porozumieniu z kasami chorych działającymi na obszarze województwa, jest zobowiązany do opracowania i aktualizacji planu minimalnego zabezpieczenia ambulatoryjnej opieki zdrowotnej"; Zob. także E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009, s. 527, gdzie wskazano, że „Obowiązująca norma wyznaczająca konkretnemu podmiotowi zadanie publiczne nie tworzy jeszcze prawnej podstawy umożliwiającej temu podmiotowi podjęcie działań do realizacji zadania. Sformułowaniu normy ustawowej wyrażającej zadanie musi towarzyszyć sformułowanie odrębnej ustawowej normy kompetencyjnej przyznającej podmiotowi prawne upoważnienie do wykonywania oznaczonego zadania".

W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. przesłanym do marszałka Sejmu p. Marka Kuchcińskiego w dniu 3 czerwca 2016 r.[45] wskazano, że wprowadza się możliwość finansowania świadczeń opieki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego.

Ponadto wskazano, że jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać podległym podmiotom dotacje na ściśle określony cel, w tym inwestycje w nieruchomości, zakupy aparatury medycznej, kształcenie kadry medycznej oraz prowadzenie programów profilaktycznych. Odniesiono się także do przywołanych powyżej obowiązujących przepisów tzw. ustaw samorządowych, które w ocenie projektodawców, czyli Ministerstwa Zdrowia, nie dopuszczają możliwości finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych przez podmioty lecznicze, dla których są one podmiotami tworzącymi, albo które znajdują są na terenie tych jednostek samorządu terytorialnego.

Jednak jest to teza sprzeczna m.in. z informacją prasową wskazującą, że samorząd przeznaczył 100 tys. zł na rehabilitację. W ramach pierwszych sześciu godzin będą realizowane zabiegi finansowane ze środków NFZ, a pozostałe godziny funkcjonowania Niepublicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej „Brusmed" w Czersku będą opłacane z funduszu gminy[46].

Z kolei innym przykładem jest miasto Łaziska Górne, w którym powstaje ośrodek zdrowia. Aleksander Wyra, burmistrz, twierdzi, że miasto chce być 100-procentowym dysponentem tego obiektu. Z planów wynika, że w sumie z nowoczesnego centrum zdrowia skorzysta około 22 tys. osób. Przychodnia ma mieć podpisany kontrakt z Narodowym Funduszem Zdrowia. Otwarcie na początku 2017 roku[47].

Na podobne rozwiązanie zdecydowała się gmina Zębowice, która zbudowała ośrodek zdrowia. Jak twierdzi wójt Waldemar Czaja, lekarze będą od nas dzierżawić gabinety[48].

Natomiast w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. przywołano także ustawy o *samorządzie gminnym*; *samorządzie powiatowym*; *samorządzie województwa*, z których ma wynikać zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w ramach zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, ale

---

[45] Na podstawie art. 118 ust. l *Konstytucji RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r. Prezes Rady Ministrów RM-1 0-56-16.

[46] Por. A. Klaman, *Gmina dokłada, bo NFZ daje za mało*, „Gazeta Pomorska", 22.04.2015, nr 93, s. 12.

[47] K. Trzosek, *Łaziska Górne budują ośrodek zdrowia na miarę XXI wieku*, „Dziennik Zachodni", 24 stycznia 2016 r.

[48] M. Dragon, *Gmina Zębowice zbudowała ośrodek zdrowia*, http://www.nto.pl/wiadomosci/olesno/art/4612523,gmina-zebowice-zbudowala-osrodek-zdrowia,id,t.html, dostęp: 25.07.2016.

przepisy te nie wskazują szczegółowo, w jaki sposób powyższe zadania mają być wykonywane. Tym samym wskazano, że nie mogą stanowić samoistnej podstawy prawnej dla działań w ochronie zdrowia.

Dlatego też w ówczesnym okresie jeszcze w projekcie ustawy określono wyraźnie podstawę prawną dla tych działań i przewidziano przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego kompetencji do finansowania świadczeń gwarantowanych dla członków swojej wspólnoty samorządowej.

Ponadto podjęto próbę zapobieżenia podwójnego finansowania tych samych świadczeń gwarantowanych zarówno przez Narodowy Fundusz Zdrowia, jak i jednostkę samorządu terytorialnego. Nałożono obowiązek informowania przez podmiot wykonujący działalność leczniczą będący jednocześnie świadczeniodawcą, który zawarł umowę o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia, o zawarciu takiej umowy z jednostką samorządu terytorialnego oraz obowiązek przekazywania kopii dokumentacji rozliczeniowej prowadzonej z tą jednostką. Należy wskazać, iż ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. nie nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku finansowania świadczeń gwarantowanych dla członków swojej wspólnoty, lecz jedynie przyznaje im taką możliwość.

W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. wskazano również, że nie naruszono obowiązków władz publicznych wynikających z art. 68 ust. 2 *Konstytucji RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r., ponieważ warunki i zakres udzielania świadczeń określa u.o.ś.z., w której przewidziano równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, w szczególności w ramach środków finansowych będących w dyspozycji Narodowego Funduszu Zdrowia, które są rozdysponowywane w ramach umów ze świadczeniodawcami. Aby nie naruszać zasad tego dostępu[49], w ustawie założono możliwość sfinansowania świadczeń gwarantowanych przez jednostki samorządu terytorialnego ponad kwotę zobowiązania Narodowego Funduszu Zdrowia wobec danego świadczeniodawcy.

Przywołane stanowisko dotyczące braku możliwości finansowania świadczeń zdrowotnych przez jednostki samorządu terytorialnego zawarte w uzasadnieniu jest zbieżne z poglądem Macieja Dercza, który twierdzi, że ,,zadania własne gminy w zakresie ochrony zdrowia, nie wskazane jako obowiązkowe w konkretnym przepisie ustawy prawa materialnego, mają charakter fakultatywny"[50]. Autor podobne stanowisko zajął odnośnie do zadań związanych z ochroną zdrowia w powiecie, jak i samorządzie wojewódzkim. M. Dercz uważa, że ,,jest to jedynie

[49] W tym wynikających z przepisów o listach oczekujących na udzielanie świadczeń.

[50] M. Dercz, *Samorząd terytorialny w systemie ochrony zdrowia*, Warszawa 2005, s. 83.

ogólne wskazanie, z którego nie sposób wywieść obowiązku realizacji konkretnych zadań"[51]. Swoje stanowisko uzasadnia tym, że ustawy szczególne mogą nałożyć obowiązki lub uprawnienia[52].

Podobnie Adam Karczmarek, ekspert ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych, który twierdzi, że „zastrzeżenia budzić może wprowadzenie możliwości finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego świadczeń opieki zdrowotnej (świadczeń gwarantowanych). W ten sposób projekt przewiduje rozszerzenie katalogu zadań JST o nową pozycję o charakterze fakultatywnym (na marginesie wskazać należy, że projektowana zmiana powinna znaleźć swoje odzwierciedlenie w aktach określających ustrój poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego), nie gwarantując środków finansowych na jej realizację"[53].

Należy jednak zauważyć, że takie obowiązki zostały nałożone między innymi w u.ś.o.z., gdzie w rozdziale 2 pt. „Zadania władz publicznych" wskazano, że zadania władz publicznych w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej obejmują w szczególności:

1) tworzenie warunków funkcjonowania systemu ochrony zdrowia;
2) analizę i ocenę potrzeb zdrowotnych oraz czynników powodujących ich zmiany;
3) promocję zdrowia i profilaktykę, mające na celu tworzenie warunków sprzyjających zdrowiu;

---

[51] Tamże, s. 84.

[52] Tamże, s. 84–85; Podobnie: P. Kieszkowska-Knapik, N. Łojko, M. Kulesza, *Opinia prawna odnośnie do możliwości pobierania przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej opłat za udzielenie świadczenia zdrowotnego*, Warszawa, 19 marca 2010 r., s. 11, gdzie wskazano, iż „fakt, że p.zozy mają w sobie element »publiczny«, a jego organami założycielskimi są m.in. samorządy (np. powiaty) niczego nie zmienia w zakresie ich odpowiedzialności za zapewnienie zabezpieczenia dostępu do świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych. Ani p.zozy, ani ich organy założycielskie nie są systemowo współodpowiedzialne za finansowanie świadczeń zdrowotnych ze środków publicznych". Jednak polemicznie należy wskazać, że Eugeniusz Ochendowski twierdzi, że ustalenie tego, co jest sprawą publiczną, nie jest łatwe. „Pomocne do tego jest orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i glosy do orzeczeń tego sądu. Do spraw publicznych należy stanowienie aktów prawa miejscowego, wybór i odwoływanie organów gminy oraz inne sprawy rozstrzygane w sposób władczy, w tym zwłaszcza w drodze decyzji administracyjnych"; Por. Tenże, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, wyd. VIII, Toruń 2009, s. 340; Zob. także, E. Bojanowski, *O zadaniach jednostek samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Wybrane problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej po reformie, E. Bojanowski (red.), „Gdańskie Studia Prawnicze", t. VIII, Gdańsk 2002, s. 31 i n., gdzie wskazano, że „zarówno w literaturze, jak i w ustawodawstwie brak jest precyzyjnej definicji zadań publicznych". Autor przyjmuje, że zadania publiczne to zadania służące „publiczności", a więc ogółowi, i jako takie są przeciwieństwem interesu indywidualnego (osobistego czy prywatnego).

[53] A. Karczmarek, *Opinia prawna dotycząca rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 562), Sejm RP, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa, dnia 8 czerwca 2016 r., s. 8.

4) finansowanie w trybie i na zasadach określonych ustawą świadczeń opieki zdrowotnej.

Wyodrębniono również zadania dla poszczególnych organów jednostek samorządu terytorialnego. Do zadań własnych gminy w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej należy w szczególności:

1) opracowywanie i realizacja oraz ocena efektów programów polityki zdrowotnej wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców gminy;
2) przekazywanie powiatowi informacji o realizowanych programach polityki zdrowotnej;
3) inicjowanie i udział w wytyczaniu kierunków przedsięwzięć lokalnych zmierzających do zaznajamiania mieszkańców z czynnikami szkodliwymi dla zdrowia oraz ich skutkami;
4) podejmowanie innych działań wynikających z rozeznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców gminy.

Ponadto do zadań zleconych gminy należy wydawanie decyzji w sprawach świadczeniobiorców innych niż ubezpieczeni spełniających kryterium dochodowe.

Do zadań własnych w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej realizowanych przez powiat należy w szczególności:

1) opracowywanie i realizacja oraz ocena efektów programów polityki zdrowotnej wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców powiatu – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami;
2) przekazywanie marszałkowi województwa informacji o realizowanych na terenie powiatu programach polityki zdrowotnej;
3) inicjowanie, wspomaganie i monitorowanie działań lokalnej wspólnoty samorządowej w zakresie promocji zdrowia i edukacji zdrowotnej prowadzonych na terenie powiatu;
4) pobudzanie działań na rzecz indywidualnej i zbiorowej odpowiedzialności za zdrowie i na rzecz ochrony zdrowia;
5) podejmowanie innych działań wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych.

Do zadań własnych w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej realizowanych przez samorząd województwa należy w szczególności:

1) opracowywanie i realizacja oraz ocena efektów programów polityki zdrowotnej wynikających z rozeznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców województwa – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami i powiatami;

2) przekazywanie wojewodzie informacji o realizowanych na terenie województwa programach polityki zdrowotnej;
3) opracowywanie i wdrażanie programów innych niż określone w pkt 1 służących realizacji zadań w zakresie ochrony zdrowia;
4) inspirowanie i promowanie rozwiązań w zakresie wzrostu efektywności, w tym restrukturyzacji w ochronie zdrowia;
5) podejmowanie innych działań wynikających z rozeznanych potrzeb zdrowotnych mieszkańców województwa[54].

Ponadto Jan Nosko wskazuje, że gminy i powiaty funkcjonują na szczeblu środowiska społecznego, w którym rozstrzyga się kulturowe i społeczne nastawienie jednostek i grup do roli w oddziaływaniu na zdrowie czynników chemicznych, fizycznych, biologicznych i innych. Autor twierdzi, że spośród 41 aktów prawnych dotyczących ochrony środowiska w 21 ustawach jednoznacznie sformułowano związek środowiska ze zdrowiem, a także zadania władz lokalnych w prozdrowotnym oddziaływaniu na czynniki biologiczne, chemiczne i fizyczne oraz potrzebę partycypacji społeczności lokalnej w tej dziedzinie, a także wskazują na rolę i zadania administracji samorządowej w zakresie kontroli i monitoringu środowiska[55].

Potwierdzeniem stanowiska J. Nosko niech będzie przepis art. 170 *Konstytucji RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r., który stanowi, że „członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa". Oczywiście odwoływanie władz w drodze referendum w Polsce – można stwierdzić – przyjęło się powszechnie, ale zorganizowanie referendum w celu zobowiązania organów jednostek samorządu terytorialnego do zapewnienia sprawnego funkcjonowania tzw. systemu ochrony zdrowia raczej nie, ponieważ zostało przyjęte, że to tzw. władze centralne ponoszą odpowiedzialność za ochronę zdrowia, w tym za finansowanie leczenia.

---

[54] Należy zauważyć, że w ustawie z dnia 6 listopada 2008 r. *o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta* (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 159) w przepisie art. 2 określono, że „przestrzeganie praw pacjenta określonych w ustawie jest obowiązkiem organów władzy publicznej właściwych w zakresie ochrony zdrowia, Narodowego Funduszu Zdrowia, podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych, osób wykonujących zawód medyczny oraz innych osób uczestniczących w udzielaniu świadczeń zdrowotnych".

[55] J. Nosko, *Rola samorządu terytorialnego, gminnego i powiatowego w kształtowaniu warunków środowiska naturalnego sprzyjającego zdrowiu w świetle ustawodawstwa RP*, „Medycyna Pracy" 2010;61(4), s. 431–448.

Kolejnym przykładem wskazującym, że tak nie jest na gruncie uregulowań prawnych, niech będzie ustawa z dnia 11 września 2015 r. *o zdrowiu publicznym*[56], w której wskazano, że ustawa określa zadania z zakresu zdrowia publicznego, podmioty uczestniczące w realizacji tych zadań oraz zasady finansowania zadań z zakresu zdrowia publicznego. Natomiast zadania z zakresu zdrowia publicznego obejmują:

1) monitorowanie i ocenę stanu zdrowia społeczeństwa, zagrożeń zdrowia oraz jakości życia związanej ze zdrowiem społeczeństwa;
2) edukację zdrowotną dostosowaną do potrzeb różnych grup społeczeństwa, w szczególności dzieci, młodzieży i osób starszych;
3) promocję zdrowia;
4) profilaktykę chorób;
5) działania w celu rozpoznawania, eliminowania lub ograniczania zagrożeń i szkód dla zdrowia fizycznego i psychicznego w środowisku zamieszkania, nauki, pracy i rekreacji;
6) analizę adekwatności i efektywności udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej w odniesieniu do rozpoznanych potrzeb zdrowotnych społeczeństwa;
7) inicjowanie i prowadzenie badań naukowych oraz współpracy międzynarodowej w zakresie zdrowia publicznego;
8) rozwój kadr uczestniczących w realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego;
9) ograniczanie nierówności w zdrowiu wynikających z uwarunkowań społeczno-ekonomicznych;
10) działania w obszarze aktywności fizycznej.

Ponadto wskazano, że zadania z zakresu zdrowia publicznego realizują, współdziałając ze sobą, organy administracji rządowej, zgodnie z kompetencjami określonymi w ustawie z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*[57], państwowe jednostki organizacyjne, w tym agencje wykonawcze, a także jednostki samorządu terytorialnego, realizujące zadania własne polegające na promocji lub ochronie zdrowia[58].

Ponadto organy władzy publicznej oraz państwowe jednostki organizacyjne są obowiązane do współpracy i udzielania pomocy ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, w tym do bezpłatnego udostępniania mu informacji, dokumentów i danych, którymi dysponują, niezbędnych do realizacji jego zadań, w terminie określonym przez ministra właściwego do spraw zdrowia. Dane są udostępniane

[56] Ustawa z dnia 11 września 2015 r. *o zdrowiu publicznym* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1916), dalej: ustawa o zdrowiu publicznym.

[57] Dz. U. z 2015 r. poz. 812, 1255 i 1269.

[58] Przepis art. 1,2,3 ustawy *o zdrowiu publicznym*.

w postaci zbiorów danych jednostkowych uniemożliwiających identyfikację osób, których dotyczą[59]. W ustawie o zdrowiu publicznym określono również sposób i tryb otrzymywania dofinansowania programów zdrowotnych i programów polityki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego, w ramach realizacji zadań własnych[60].

Jest jeszcze kwestia tworzenia i prowadzenia podmiotów leczniczych w formie:

1) spółki kapitałowej;
2) jednostki budżetowej[61] przez jednostki samorządu terytorialnego, które mogą również nałożyć na podmiot leczniczy będący:
   a) spółką kapitałową, w której jedynym albo większościowym udziałowcem, albo akcjonariuszem jest ta jednostka,
   b) samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej lub samorządową jednostką budżetową, dla których ta jednostka jest podmiotem tworzącym – obowiązek wykonania określonego zadania[62].

4. Podsumowanie

W mojej ocenie Ministerstwo Zdrowia w filozofii konstruowania przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. za podstawę ma tylko kwestie równego dostępu do świadczeń, natomiast nie wskazuje precyzyjnie na powód, dlaczego jeszcze przed zmianą przepisów jednostki samorządu terytorialnego powinny finansować świadczenia opieki zdrowotnej np. poprzez uchwały organów stanowiących w ramach już istniejących przepisów.

Otóż przyjęto rozumienie przepisu art. 68 ust. 2 *Konstytucji RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r. w wybiórczy sposób, jak to już wcześniej podnosiłem, a mianowicie wywodzono, że władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Natomiast warunki i zakres udzielania świadczeń ma określić ustawa, a tą właśnie ustawą jest obecnie obowiązująca u.o.ś.z., która oczywiście reguluje zagadnienia finansowania ze środków publicznych dostępu świadczeń opieki zdrowotnej przez władze publiczne, ale nie reguluje tylko w wąskim zakresie, jak powszechnie przyjęto, tylko finansowania przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

---

[59] Przepis art. 5 ust. 2 ustawy *o zdrowiu publicznym*.

[60] Zmiany dokonano w u.o.ś.z. po art. 48b dodaje się art. 48c i art. 48d.

[61] Przepis art. 6 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2011 r. Nr 112, poz. 654 z późn. zm.), dalej: ustawa o działalności.

[62] Przepis art. 38 ustawy o działalności.

Przyjęcie za przepisem art. 68 *Konstytucji RP* z dnia 2 kwietnia 1997 r., że dotyczyć to może tylko tej jednej ustawy, jest bardzo zawężoną tezą, ponieważ jak wykazano w niniejszym tekście, zagadnienia ochrony zdrowia są regulowane przez kilkadziesiąt różnych aktów normatywnych, z których wywodzone są prawa i obowiązki nie tylko obywateli, ale przede wszystkim określone są zadania poszczególnych organów władzy publicznej. Licząc z rozporządzeniami, to są setki poszczególnych aktów prawnych. Natomiast finansowanie świadczeń zdrowotnych określone w u.o.ś.z. jest wtórnym elementem, a nie pierwotnym inicjującym ich wykonywanie, tak jak przyjęto w ustawie z dnia 10 czerwca 2016 r.

Przyjęcie powyższego stanowiska uzasadnia również wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którym wskazano, że „nie rozwiązuje problemu samo ogólne określenie zadań organów administracji rządowej oraz konkretnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego, odnoszące się do ochrony zdrowia w ogóle, a zawarte w ustawach ustrojowych dotyczących poszczególnych ich kategorii, ponieważ nie rozstrzyga o tym, które ze szczegółowych kompetencji w tym zakresie przypisane zostały konkretnym jednostkom samorządu terytorialnego bądź organom administracji rządowej. O tym przesądzają dopiero szczegółowe regulacje ustawowe wiążące się z konkretnymi aspektami ochrony zdrowia”[63].

Orzeczenie Trybunału dotyczyło stanu faktycznego przekazania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej do dnia 31 grudnia 1998 r. jednostkom samorządu terytorialnego. Ponieważ w większości jednostki lecznicze były zadłużone, to niektóre samorządy stwierdziły, że powinny na podstawie przepisu art. 167 *Konstytucji* z dnia 2 kwietnia 1997 r. otrzymać środki na pokrycie zadłużenia.

Jednak Trybunał nie przyjął takiej argumentacji, ponieważ zauważył, że „nie można uznać za uprawnione twierdzenia, że zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej do 31 grudnia 1998 r. oznaczało niemożność przekazania tychże zakładów jednostkom samorządu terytorialnego. Zarówno bowiem jednostki samorządu terytorialnego, jak i organy administracji rządowej są istotnym elementem porządku ustrojowego państwa, których zadania i kompetencje służyć mają ważnemu interesowi publicznemu. To, czy kompetencje organów (jednostek samorządu terytorialnego) tworzących samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej powierzone będą jednym, czy też drugim, mieści się w granicach uprawnień prawotwórczych ustawodawcy. Problem dotyczy bowiem samego przekazania kompetencji konkretnym organom związanym z wypełnianiem uprawnień i obowiązków organu tworzącego, bez względu na

[63] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2000 r. (sygn. akt K. 20/99), dalej: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2000 r.

kondycję finansową samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej. Sama kondycja finansowa tychże zakładów jest przede wszystkim problemem samodzielnych – także w sferze stosunków majątkowych – podmiotów prawa, wyposażonych w osobowość prawną"[64].

Trybunał odniósł się także do przepisu art. 167 *Konstytucji* z dnia 2 kwietnia 1997 r., twierdząc, że w przypadku przekazania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej jednostkom samorządu terytorialnego nie można uznać, że nie został zapewniony udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań.

Uargumentował to tym, że jednocześnie z przekazaniem samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, nawet zadłużonych, nie można nie brać pod uwagę okoliczności, że tworzone samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej otrzymały, niejednokrotnie dużej wartości, majątek w postaci zarówno ruchomości, jak i nieruchomości[65].

Oczywiście nie można uznać za porównywalne przekazanie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w 1998 r. do obecnych uregulowań z 2016 r. odnoszących się do uregulowania kwestii finansowania w jakimś wymiarze świadczeń zdrowotnych. Jednak należy uznać, że zaczyna być dostrzeżona wadliwość pewnego schematu dotychczasowego sposobu pojmowania tzw. systemu ochrony zdrowia, czyli że za zdrowie odpowiada tylko jeden organ władzy publicznej – Ministerstwo Zdrowia.

Próba określenia precyzyjnego spojrzenia na prawa i obowiązki poszczególnych organów władzy publicznej różnych szczebli wydaje się właściwym kierunkiem, jednak niepełnym. Niepełnym, ponieważ w państwie funkcjonują również podmioty niepubliczne, które realizują zadania z zakresu władzy publicznej odpowiedzialnej za ochronę zdrowia ludzi[66], a których rola nie jest jednoznacznie dookreślona w funkcjonowaniu tzw. systemu ochrony zdrowia.

[64] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2000 r. Obecna ustawa z dnia z dnia 10 czerwca 2016 r. przenosi odpowiedzialność na samorządy.

[65] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2000 r.

[66] Por. A. Gołębiowska, M. Woch (red.), *Sprawozdanie z ogólnopolskiej konferencji naukowej. PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ W SŁUŻBIE ZDROWIA „Podmioty niepubliczne w publicznej służbie zdrowia"*, Warszawa 2016, passim.

Bibliografia

Literatura:

Antonovsky A., *Rozwikłanie tajemnicy zdrowia. Jak radzić sobie ze stresem i nie zachorować,* (tłum.) H. Grzegołowska-Klarkowska, Warszawa 2005.

Białynicki-Birula P., *Wpływ zdrowia na kształtowanie się społecznego dobrobytu,* „Biuletyn Ekonomiczny e-GAP", nr 3 (2007).

Bojanowski E., Żukowski K., (red.), *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć,* Warszawa 2009.

Bojanowski *E., O zadaniach jednostek samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej,* [w:] Wybrane problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej po reformie, E. Bojanowski (red.), „Gdańskie Studia Prawnicze", t. VIII, Gdańsk 2002.

Buczak-Stec E., Mąka E., Halik R., *Wydatki na ochronę zdrowia oraz infrastruktura systemu ochrony zdrowia w Polsce*, [w:] Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania, B. Wojtyniak, P. Goryński, B. Moskalewicz (red.), Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego-Państwowy Zakład Higieny, Warszawa 2012.

Dercz M., *Samorząd terytorialny w systemie ochrony zdrowia*, Warszawa 2005.

Dercz M., Izdebski H., *Organizacja ochrony zdrowia w Rzeczypospolitej Polskiej w świetle obowiązującego ustawodawstwa*, Warszawa–Poznań 2001.

Grzonkowski S., Szkiela W., (red.), *Łączy nas Solidarność – Kronika „Solidarności" służby zdrowia 1980–2005*, Warszawa 2006.

Guza Ł., *Biedak biedakowi nierówny,* „Dziennik Gazeta Prawna", 23–25 stycznia 2015, nr 15.

Indulski J., Kleczkowski B., Leowski J., *Organizacja ochrony zdrowia*, Warszawa 1972.

Karczmarek A., *Opinia prawna dotycząca rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 562)*, Sejm RP, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa, dnia 8 czerwca 2016 r.

Klaman A., *Gmina dokłada, bo NFZ daje za mało,* „Gazeta Pomorska", 22.04.2015, nr 93.

Konarski M., Woch M., *Ewolucja prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w Polsce,* Warszawa 2014.

Kowalska K., Wojtasik P., *Ulga pójdzie na „Zdrowie",* „Rzeczpospolita" nr 182, 5 sierpnia 2016 r.

Kurowska A., Sikora P., Żółcik T., *Samorządy nie oddadzą szpitali prywaciarzom. I wspomogą NFZ,* „Tygodnik Gazeta Prawna", Piątek–Niedziela 22–24 lipca 2016 nr 28 (33)/ DGP 141.

Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Zakamycze 2004.

Miziołek J., *Pozorne zmiany w zdrowiu*, „Wprost", nr 31, 1–7 sierpnia 2016.

Nosko J., *Rola samorządu terytorialnego, gminnego i powiatowego w kształtowaniu warunków środowiska naturalnego sprzyjającego zdrowiu w świetle ustawodawstwa RP,* „Medycyna Pracy" 2010, 61 (4).

Teter Z., Woch M., *Sprawozdanie z ogólnopolskiej konferencji naukowej. PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ W SŁUŻBIE ZDROWIA „Podmioty niepubliczne w publicznej służbie zdrowia",* Sejm Rzeczypospolitej Polskiej ul. Wiejska 4/6/8, Warszawa 12 maja 2016 r. [w:] Sprawozdanie z ogólnopolskiej konferencji naukowej. PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ W SŁUŻBIE ZDROWIA „Podmioty niepubliczne w publicznej służbie zdrowia", A. Gołębiowska, M. Woch (red.), Warszawa 2016.

Trzosek K., *Łaziska Górne budują ośrodek zdrowia na miarę XXI wieku*, „Dziennik Zachodni" 24 stycznia 2016 r.
Woch M., *Rola administracji publicznej w procesie tworzenia powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego*, [w:] Ramy prawne funkcjonowania administracji publicznej w Polsce, R. Grzeszczak, M.R. Tużnik, M. Woch (red.), Warszawa 2015.
Woch M., *Podstawowa opieka zdrowotna jako filar funkcjonowania organów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] „Studia prawnicze i administracyjne", nr 13 (3) rok 2015, Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie.
Woch M., *Zapewnienie przez władze publiczne w Polsce równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych,* [w:] Finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej, J. Kostrubiec T. Sroka, M. Dziubińska, P. Szczęśniak, A. Janus (red.), Lublin 2014.
Woch M., *Instytucje kształtujące system opieki zdrowotnej w Polsce (Analiza prawno-porównawcza lat 1918–2004)*, Warszawa 2012.
Włodarczyk C., Poździoch S., *Systemy zdrowotne. Zarys problematyki*, Kraków 2001.
Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002.
Żemojda M., Płatkowska-Kułaj A., Kowalski M., *Ustawa o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia,* Warszawa 2003.

Streszczenie

Analiza roli jednostek samorządu terytorialnego w polskim systemie ochrony zdrowia jest pilnym zadaniem do wykonania z naukowego punktu widzenia. Samorządy odgrywają kluczową rolę w systemie ochrony zdrowia, a skuteczność ochrony i promocji zdrowia wpływa bezpośrednio na funkcjonowanie tych organów, a nie tylko od działań płatnika szczebla administracji rządowej.

Słowa kluczowe: pacjent, państwo opiekuńcze, system ochrony zdrowia.

Summary

The role of the local government bodies in the Polish health care system should be urgently analyzed from a scientific point of view. They play a central role in the health care system as the effectiveness of protection and promotion of health depends directly on the functioning of these bodies and not only on the actions of the payer of the government authorities level.

Key words: the patient, the welfare state, health care system.

Dr inż. Maciej Możejewski

Rozdział IV.
Efektywność samorządu terytorialnego na przykładzie usługi dostępu do informacji publicznej

1. Wprowadzenie

Jednym z podstawowych praw człowieka jest dostęp do informacji. Jest to tak zwane prawo negatywne, służące zabezpieczeniu jednostki przed ingerencją ze strony państwa. W Polsce prawo do informacji zostało zagwarantowane ustawą zasadniczą oraz ustawami wypełniającymi zapisy jej 54 i 61 artykułu.

Art. 61 mówi, że obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Oznacza to, że zapisy *Konstytucji* odnoszą się do organów i osób pełniących funkcje publiczne – bez względu na to, czy będzie to przedstawiciel lub organy realizujące zadania władzy rządowej, czy administracji samorządu.

Ponieważ artykuł ten dokonuje ujęcia aspektów pomiaru efektywności funkcjonowania samorządu terytorialnego, dlatego w poniższej treści będzie się

Dr inż. Maciej Możejewski – Instytut Otwartego Społeczeństwa.

odnosić właśnie do specyfiki tego obszaru administracji. Ale zanim to nastąpi, należy wyróżnić cechy, które będą ten obszar charakteryzować.

Pojęcie *samorządu* wywodzi się z niem. *Selbstverwaltung* i oznacza samodzielny zarząd, samorząd, lokalną administrację publiczną niesprawowaną przez państwo. Głównym atrybutem samorządu jest wykonywanie przez osoby lub wspólnoty, a także zrzeszenia różnego rodzaju zadań z domeny administracji publicznej, których skutki realizacji tych zadań dotyczą właśnie ich wykonawców.

Samorządem będzie też realizowanie zadań publicznych przez związki posiadające osobowość prawną i tworzące swego rodzaju wspólnoty działające niezależnie od państwa. Przy czym kryterium samorządności będzie tu stanowić zarządzanie, realizowanie zadań w różnych obszarach, lecz odrębnie od struktury państwa. Rozpatrując aspekty samorządu, można wyróżnić dwa główne rodzaje:

1) funkcjonalny,
2) terytorialny.

Samorząd funkcjonalny dotyczy wspólnoty osób, która wynika z więzi pracy, wykonywanego zawodu lub realizowania innej formy aktywności. Natomiast samorząd terytorialny określa wspólnotę osób, której głównym wspólnym kryterium jest zamieszkiwanie danego terytorium. Jest on ,,obligatoryjnym związkiem mieszkańców pewnego obszaru, wspólnie rozwiązującym swoje sprawy publiczne, a zarazem zdecentralizowaną administracją publiczną wykonywaną przez niezawisłe organy działające na podstawie odpowiednich ustaw"[1].

Według J. Panejki samorząd to oparta na przepisach ustawy zdecentralizowana administracja państwowa, wykonywana przez lokalne organy, które nie podlegają hierarchicznie innym organom i działają samodzielnie w granicach ustaw i ogólnego porządku prawnego[2].

Z kolei wizja samorządu jako społeczności lokalnej o demokratycznej organizacji wewnętrznej, która została przez ustawę wyodrębniona strukturalnie i podmiotowo w celu zdecentralizowanego wykonywania zasadniczej części lokalnych zadań z zakresu administracji publicznej, z prawem do korzystania z prawnych form charakterystycznych dla administra-

[1] A. Harańczyk, *Samorząd terytorialny, organizacja i gospodarka*, Kraków 2010, s. 19.

[2] Por. K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2005, s. 22 – 24; A. Gołębiowska, *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne, (red.) A. Gołębiowska, Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 15 – 33.

cji publicznej to obraz samorządu rysowany przez W. Kisiela[3]. Natomiast M. Pietrewicz charakteryzuje samorząd jako wyodrębniony od państwa podmiot prawa, który przybiera postać wyodrębnionego związku publicznoprawnego i jest formą organizacji społeczeństwa[4]. B. Dolnicki traktuje samorząd terytorialny jako podmiot o charakterze korporacyjnym, posiadającym osobowość prawną o charakterze publicznym i prywatnym, który wypełnia – poprzez wyłonione w drodze wyborów organy – zadania administracji publicznej na zasadach określonych prawnie, niezależnie i podlegające przy tym nadzorowi państwa[5]. Co ważne, struktura organów samorządowych stanowi zdecentralizowaną część władzy publicznej z własnymi wybieralnymi organami uchwałodawczymi i wykonawczymi[6]. Te organy są niezależne, realizują zadania na rzecz społeczności, działają samodzielnie i wchodząc przy tym w skład administracji publicznej w zakresie wyznaczonym prawem, podlegają tylko nadzorowi i określonej kontroli[7]. Jednak jak zauważa M. Karpiuk, samorząd terytorialny jako zbiorowość nie może być postrzegany jednowymiarowo. To oznacza, że istotę samorządu determinuje nie tylko wyposażenie go przez państwo w określone prerogatywy, ale również, a może przede wszystkim, decydującą rolę odgrywa jego pozycja w świadomości społecznej oraz miejsce w strukturze państwa[8].

Różnorodność definicji można usystematyzować poprzez wyznaczenie wspólnych atrybutów, tak jak to zaproponowała T. Rabska. Twierdzi ona, że samorząd to wyodrębniona grupa społeczna, która:

- została określona przez państwo i której członkostwo powstaje z mocy prawa;
- powołana do wykonywania w samodzielny sposób zadań administracji państwowej, w granicach określonych przez prawo i w formach właściwych dla administracji państwowej;
- posiadająca własną organizację, ustaloną w przepisach prawnych, o charakterze przedstawicielskim, pozostająca pod kontrolą tej grupy społecznej, która ją wybrała;

---

[3] L. Jędrzejewski, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce – wybrane zagadnienia*, Branta 2007, s. 11 – 14.

[4] M. Pietrewicz, *Finanse samorządu terytorialnego*, [w:] Finanse, praca zbiorowa (red.) J. Ostaszewskiego, Warszawa 2005, s. 157.

[5] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Prawo samorządu...,* s. 24.

[6] M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007, s. 14.

[7] M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe*, Warszawa 2007 s.12 –13.

[8] M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo – prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008, s. 18.

- zbudowana w sposób zdecentralizowany, pozostająca jedynie pod nadzorem organów państwa;
- stanowi organ samorządu niebędący organem administracji państwowej, wchodząca w skład aparatu administracji jako całości[9].

Definicja samorządu terytorialnego została również ujęta w *Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego*[10,11] i jest uznana za akt powszechnie obowiązujący. Określa ona samorząd jako „prawo i rzeczywistą zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych".

Do polskiego porządku prawnego pojęcie samorządu wprowadzone zostało aktem najwyższej rangi. Stwierdza on, że „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez *Konstytucję* lub ustawy dla organów innych władz publicznych". Co jest istotne dla przebiegu dalszej treści, jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie, co będzie często powiązane z wykonywanymi przez nie zadaniami, za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych.

W Polsce obowiązuje trójszczeblowa struktura samorządu terytorialnego[12]:

- samorząd gminny[13];
- samorząd powiatowy[14];
- samorząd województwa[15].

Struktura geograficzna samorządu gminnego jest rozdrobniona i składa się obecnie[16] z 2478 gmin, w tym wiejskich (1559), miejsko-wiejskich (616) i miejskich (303).

---

[9] T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] System prawa administracyjnego, Ossolineum, t. 1, s. 332.

[10] Por. *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607).

[11] Zwanej też *Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, lecz nie jest to nazwa obwiązująca; Por. Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz. U. 2006, Nr 154, poz. 1107).

[12] Od 27 maja 1990 do 31 grudnia 1998 r. samorząd terytorialny istniał tylko na szczeblu gminy. Samorząd terytorialny istniał także w II RP i w okresie Polski Ludowej do 1950; Por. A. Gołębiowska, *Geneza oraz konstytucyjno-prawne aspekty samorządu powiatowego i jego koncepcje prawno-organizacyjne*, [w:] Rzeczpospolita w koncepcjach transformacji ustrojowej 1989 r. (red.) A. Gołębiowska, Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 59 – 81.

[13] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2016 r. poz. 446).

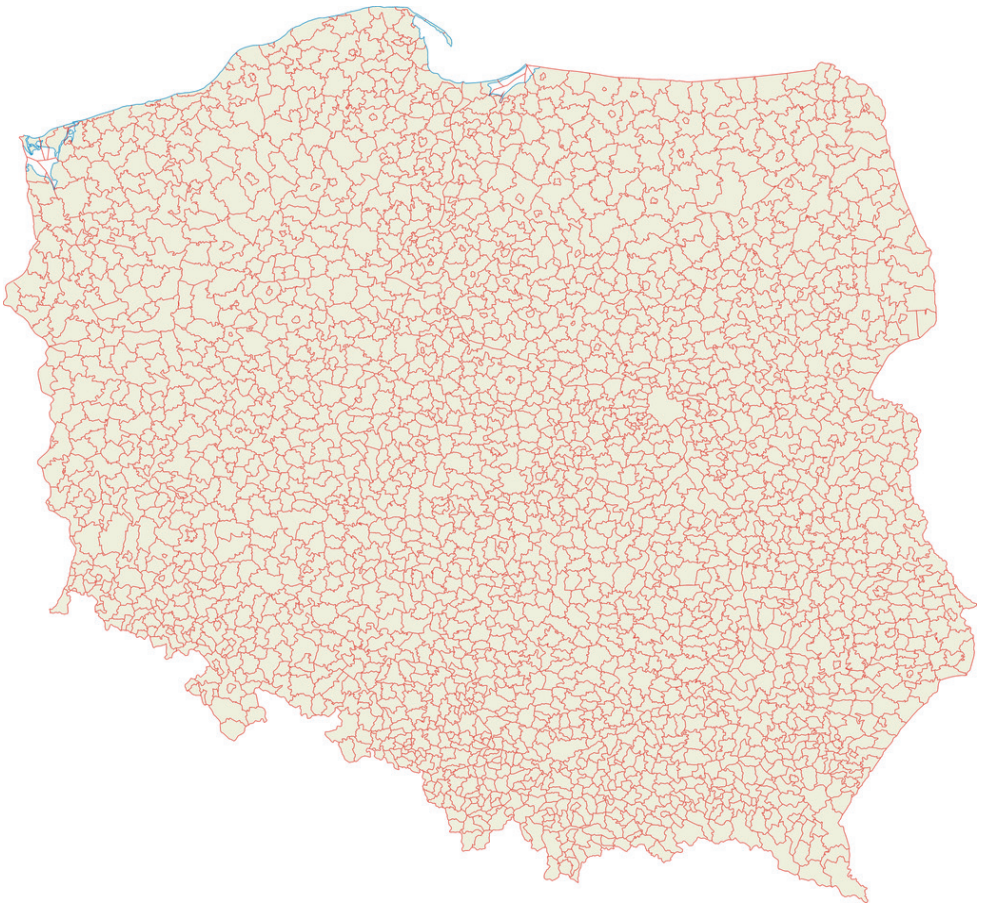
[14] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2016 r. poz. 814).

[15] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2016 r. poz. 486).

[16] Stan na 1 stycznia 2016 roku, Źródło: Baza JST Ministerstwa Cyfryzacji http://administracja.mac.gov.pl/adm/baza-jst [Dostęp: 1.06.2016].

W Polsce funkcjonuje też 314 powiatów oraz 66 miast na prawach powiatu, czyli ogółem 380 powiatów.

Trzeci, najwyższy poziom samorządu, to samorząd wojewódzki z 16 jednostkami terytorialnymi.



Rysunek 1. Jednostki samorządu terytorialnego gminnego w Polsce[17]

[17] Źródło: Aotearora, http://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=1641707 [Dostęp: 1.06.2016].

Rysunek 2. Powiaty w Polsce[18]

[18] Źródło: Aotearoa, https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=1641702 [Dostęp: 1.06.2016].

Rysunek 3. Województwa w Polsce[19]

Jak wynika z powyższych definicji, istotą samorządu terytorialnego jest realizowanie zadań na rzecz wspólnoty lokalnej, które są zadaniami administracji publicznej. Zadania te realizowane są głównie z wpływów z podatków lub ogólniej – środków publicznych. To oznacza, że im mniej wydajne są procesy jednostki samorządu terytorialnego, tym więcej środków jest potrzebnych na realizację porównywalnych zadań. W dobie internetowej rewolucji jakość i efektywność to kluczowe pojęcia przewagi konkurencyjnej w realizacji procesów, niezależnie czy wykonywane są one przez samorząd, czy przez biznes. Tylko że ten biznes, który jest niewydajny i niedostosowany, teoretycznie sam się unicestwia i albo zostaje przejęty, albo upada. W przypadku jednostek administracji publicznej

[19] Źródło: praca zbiorowa, http://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=1641431 [Dostęp: 1.06.2016].

podobna reguła nie działa, chyba że występuje w skali, której podatnicy nie są już w stanie unieść.

W zestawieniu z rozproszonymi jednostkami samorządu terytorialnego, przedstawionymi na powyższych mapach (Rysunek 1–3) oraz zadaniami – w gruncie rzeczy bardzo podobnymi – realizowanymi przez samorządy, pojawia się pytanie o procesy realizujące te zadania oraz o rolę standaryzacji tych procesów.

Funkcjonowanie samorządu oparte jest na informacji, która stanowi tkankę administrowania i zarządzania w jednostkach. W szczególności będzie to informacja publiczna, która jest generowana w czasie procesów realizujących zadania publiczne lub finansowane ze środków publicznych. Ujmując ten obszar informacji szerzej, samorząd generuje informację publiczną[20] i informację sektora publicznego.

W Europie termin *informacja publiczna* formował się w odmienny sposób, w zależności od regionu geograficznego. Informacja publiczna w Unii Europejskiej ma swoje źródła w lokalnych tradycjach i warunkach funkcjonowania życia społeczno-polityczno-ekonomicznego regionów. Systemy prawne poszczególnych państw są obciążone lokalnymi uwarunkowaniami, które istotnie rzutują na stosowanie prawa do informacji publicznej, a przez to na formę i jakość samej informacji publicznej.

Generalizując, można założyć (z wyjątkiem Francji), że *informacja publiczna* co do zasady to każda informacja o sprawach publicznych. Informacja publiczna zwana jest też szerzej jako informacja sektora publicznego – ISP – lub z angielskiego PSI – *public sector information*. Informacje publiczne są domyślnie jawne. Istnieje szereg wyjątków w różnych systemach prawnych, lecz zawarte w nich wyjątki nie przesłaniają głównego nurtu jawności.

Informacja publiczna może dotyczyć różnych sfer życia samorządu. Oznacza to, że prócz oczywistych informacji klasyfikowanych intuicyjnie jako informacje publiczne[21] może obejmować informacje lub dane związane np. z czasem przejazdów autobusów miejskich czy harmonogramem zbiórki selektywnej odpadów, a także dokumenty takie jak umowy czy faktury.

Gdy informacje te są wykorzystywane w celach, do jakich zostały pozyskane (do realizacji zadań publicznych), to stanowią one po prostu informacje publiczne. Kontynuując przykład – dane dotyczące rozkładu jazdy autobusów będą służyły realizacji zadania transportu zbiorowego w gminie, a faktury do poświadczania transakcji czy rozliczenia inwestycji publicznej. Przy czym nie muszą być one

[20] M. Możejewski, *Realizacja strategii informacyjnej gminy poprzez społecznościowe interfejsy Biuletynu Informacji Publicznej*, *Strategie rozwoju podmiotów gospodarczych w aktualnych uwarunkowaniach*, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego 2011.

[21] Np. wyniki wyborów, treść ustaw.

dostępne publicznie, aby stanowiły informację publiczną. A jest to częsty błąd, który opisuje badanie *Prawo do informacji publicznej w świadomości mieszkańców Szczecina* z 2014 roku[22]. Oznacza to, że upublicznienie informacji nie przesądza tego, czy informacja jest informacją publiczną, choć oczywiście upubliczniona staje się dostępna dla każdego.

Udostępnianie informacji publicznej następuje w drodze ogłaszania tych informacji, a także umieszczania dokumentów urzędowych w Biuletynie Informacji Publicznej[23,24]. Podmioty do tego zobowiązane prowadzą odrębne Biuletyny Informacji Publicznej i zamieszczają w nich informacje publiczne według katalogu definiowanego przez ustawę. Informacja publiczna, która nie jest upubliczniona, może być udostępniona na wniosek.

2. Prawo do informacji publicznej w Polsce[25]

Prawo do informacji zostało po raz pierwszy zdefiniowane w polskim systemie prawnym w 1997 roku i to w akcie najwyższej rangi[26]. Rozdział drugi *Konstytucji Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela* w sekcji *Wolności i prawa polityczne* poprzez artykuł 61 definiuje je jako prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje także dokumenty oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

Wykorzystywanie przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej informacji publicznej lub każdej jej części, będącej w posiadaniu podmiotów zobowiązanych, niezależnie od sposobu jej

---

[22] W którym znaczna liczba badanych publiczną dostępność informacji utożsamiała jako czynnik sprawczy, dzięki któremu informacja staje się informacją publiczną.

[23] Por. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej.

[24] „Strona podmiotowa BIP nie może zawierać reklam." – § 11 ust. 2. Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej.

[25] M. Możejewski, *Methods of obtaining the public information in Polish public institutions*, Studia informatica nr 32, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2014.

[26] T.j. *Konstytucji RP* z dnia 2 kwietnia 1997 roku.

utrwalenia w celach komercyjnych lub niekomercyjnych, innych niż jej pierwotny publiczny cel wykorzystywania, dla którego informacja została wytworzona, zwane jest *ponownym wykorzystywaniem informacji sektora publicznego* – REPSI[27]. Ponowne wykorzystanie informacji ma ukryty potencjał[28], który przynosi szereg wymiernych korzyści społecznych i gospodarczych[29]. Przykładem źródła informacji publicznej do ponownego użycia będzie sprawozdanie finansowe[30]. Jednak jest to nowy obszar działania samorządu i ogólnie administracji, o którym świadomość jest dopiero kształtowana[31].

Informacja publiczna to każda informacja o sprawach publicznych. Podlega ona udostępnieniu na warunkach określonych przez prawo dostępu do informacji

---

[27] Z ang. *re-use of public sector information*.

[28] Por. OECD, Open Govenrment Data Reviews, Unlocking the Potential of Government Data – Assessment and proposals for action, OCED, 2015.

[29] „Czynnikiem podstawowym, a zarazem warunkiem rozwoju cywilizacyjnego jest swoboda pozyskiwania, gromadzenia i rozpowszechniania informacji. Mimo że zakres tej swobody z biegiem czasu ulega nieustannym zmianom. Globalizacja, rozwój techniczny i gospodarczy determinują odejście od klasycznego pojmowania zasobów: materiałów i surowców oraz czynników produkcji. Na plan pierwszy wyłania się informacja, która stanowi dziś towar jak każdy inny. Umiejętne wykorzystanie informacji może stanowić nie tylko o zdobyciu przewagi nad innymi jednostkami, ale również przesądzić o samym istnieniu jednostki we współczesnym świecie. Informacja jest uznawana więc za innowacyjną walutę i tkankę unijnej gospodarki opartej na wiedzy. Informacja ta w przeważającej części generowana jest przez sferę publiczną, a przyczynia się do tworzenia nowych produktów opartych na analizie i wizualizacji danych pochodzących z różnych obszarów tematycznych. Powszechność Internetu zmienia sposoby wykorzystania danych sektora publicznego zarówno przez osoby indywidualne, jak i firmy. Cyfrowe treści dostępne na jedno kliknięcie to nowe możliwości opracowywania usług i produktów. Od 2000 roku przeprowadzono szereg analiz, których celem było zmierzenie różnych aspektów związanych z ponownym wykorzystaniem informacji sektora publicznego. Wśród mierzonych zjawisk zachodzących wokół PSI bardzo istotnymi były aspekty ekonomiczny i społeczny. Aspekty ekonomiczne obejmujące obszar ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego określane są poprzez różne parametry. Poprzez tzw. wartość ekonomiczną, ekonomiczny potencjał ponownego wykorzystania PSI, stopień ponownego wykorzystania danych meteorologicznych i geograficznych REPSI oraz sektor informacji prawnej PSI. Ze wszystkich jednoznacznie wynika, że informacje sektora publicznego posiadają wielki ekonomiczny potencjał, a całkowite bezpośrednie zyski ekonomiczne z efektywnego wykorzystania informacji z tego sektora mogą być szacowane na poziomie EU na 40 miliardów euro rocznie. Gdy zsumować bezpośrednie i pośrednie korzyści, kwota ta rośnie do 140 miliardów euro rocznie". Zob. *Model pomiaru jakości informacji publicznej na potrzeby ponownego użycia,* Praca doktorska, M. Możejewski, Szczecin 2015.

[30] J. Dębski, M. Możejewski, *Sprawozdanie finansowe jako źródło informacji publicznej do ponownego użycia,* Studia informatica nr 35, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2013.

[31] Por. *Ustawa o re-use – ogromny potencjał dla gospodarki, który... nikogo nie interesuje*; Źródło: Money.pl, http://www.Money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/ustawa-o-re-use---ogromny-potencjal-dla,118,0,1704310.html [Dostęp: 20.06.2016],

publicznej formułowane przez zapisy ustawy *o dostępie do informacji publicznej*[32]. Prawo to zawiera pięć najważniejszych zasad związanych z udostępnianiem informacji publicznej[33].

Pierwsza zasada określa, że prawo dostępu do informacji publicznej przysługuje każdemu. Druga zasada mówi, że od osoby wykonującej to prawo nie można żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego. Oznacza to wprost, że wnioskujący nie musi podawać powodu, dla którego ubiega się o uzyskanie informacji publicznej. Materią trzeciej zasady jest uprawnienie do możliwości uzyskania informacji publicznej prostej. W przypadku informacji przetworzonej prawo to również obowiązuje, ale w zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Czwarta zasada określa, że dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny, a piąta rozszerza prawo do informacji o wgląd do dokumentów urzędowych.

3. Informacja i prawo do informacji publicznej w Szwecji

Królestwo Szwecji jest państwem, które wiedzie prym na świecie pod względem wolności informacji. Prawo umożliwiające mieszkańcom wgląd do dokumentów urzędowych i informacji administracji sięga 1766 roku[34]. Prawo wolnego dostępu do informacji publicznej jest elementem szwedzkiej konstytucji, tworzonej przez cztery ustawy. Konstytucyjne pryncypia wolności dostępu do informacji zostały wzmocnione i rozszerzone ustawą o *Wolności Prasy*[35] z 1949 roku. Ustawa ta wraz z the *Act of Succession*[36], *the Fundamental Law on Freedom of Expression*[37], *the Instrument of Government*[38] tworzą cztery fundamenty systemu prawnego[39] Szwecji.

Wolność do wnioskowania i otrzymywania informacji oraz zapoznawania się z wypowiedziami innych to prerogatywy szwedzkiego prawa do informacji publicznej. Każdy mieszkaniec ma zagwarantowane poniższe prawa i wolności w relacjach z instytucjami publicznymi. Ustawa z 1949 roku miała być gwarancją wolności wypowiedzi i była wielokrotnie nowelizowana. Dziś stanowi ona kom-

[32] Źródło: Ustawa *o dostępie do informacji publicznej* z dnia 6 września 2001 r. (Dz. U. 2001.112.1198) Źródło: http://nbip.pl/prawo [Dostęp: 20.06.2015].

[33] Por. M. Zaremba, *Prawo dostępu do informacji publicznej – zagadnienia praktyczne*, Difin 2009, s. 6.

[34] Z wyjątkiem lat 1772–1774 i 1792–1810.

[35] W języku szwedzkim *Tryckfrihetsförordningen*, ustawa z 1949 roku.

[36] W języku szwedzkim *Successionsordningen*, ustawa z 1810 roku.

[37] W języku szwedzkim *Yttrandefrihetsgrundlagen*, ustawa z 1991 roku.

[38] W języku szwedzkim *Regeringsformen*, ustawa z 1974 roku.

[39] W języku szwedzkim *Grundlagar*.

plementarne uzupełnienie *Secrecy Act* z 1980[40], które razem stanowią specjalne prawo definiujące wyjątki w wolnym dostępie do informacji. W łącznym ujęciu ustawy te definiują trzy podstawowe zasady:

- prawo mieszkańców do ujawnienia oficjalnych informacji;
- materiał, który uznany został, w interesie publicznym, za tajny, powinien być zwolniony z ujawniania;
- istnieją narzędzia do zaskarżania odmowy organów do przekazania informacji.

Choć sama ustawa literalnie nadaje uprawnienie tylko obywatelom szwedzkim, to rozdział 14 w artykule piątym definiuje prawo, zgodnie z którym osoby niebędące obywatelami Szwecji powinny być równe wobec prawa z obywatelami szwedzkimi. W rezultacie tych zapisów prawo do informacji i dostępu do dokumentów urzędowych jest przynależne każdemu. Nie ma też podstaw do identyfikacji osoby wnioskującej o informację, dopóki informacje te nie są zaklasyfikowane jako podlegające the *Secrecy Act*[41]. I to jest bardzo istotne ze względu na dalszą treść niniejszej publikacji.

Prawo do informacji podlega wyjątkom ograniczającym dostęp do informacji. Należą do nich informacje dotyczące:

- bezpieczeństwa państwa oraz jego relacji z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi;
- centralnych fiskalnych, monetarnych lub walutowych polityk państwa;
- inspekcji, kontroli oraz innej aktywności nadzorczej władzy publicznej;
- mające na celu zabezpieczenie lub dochodzenia w przestępstwach;
- ochrony interesu ekonomicznego instytucji publicznych;
- ochronie osobistej lub spraw ekonomicznych podmiotów prywatnych;
- ochrony zwierząt i roślin.

Mimo że za powyższymi ograniczeniami ukryte są obszerne pola tematyczne, ustawa nakazuje, aby wszelkie wykluczenia były określane jednoznacznie i precyzyjnie w przewidzianych do tego instrumentach prawnych[42].

Zasady dostępu do oficjalnych dokumentów zdefiniowane są w artykule dwunastym rozdziału drugiego ustawy *o Wolności Prasy*. Mówią one, że każdy oficjalny dokument, który podlega udostępnieniu, powinien być udostępniony na wniosek niezwłocznie lub tak szybko jak to możliwe, w miejscu, w którym jest przecho-

[40] Zob. Ustawa o numerze SFS (Swedish Code of Statutes) 1980:100.

[41] Zob. The Right of Access to Official Documents in Sweden, Ministerstwa Sprawiedliwości Królestwa Szwecji, http://www.government.se/how-sweden-is-governed/the-principle-of-public-access-to-official-documents [Dostęp: 20.06.2016].

[42] Określa to rozdział drugi w artykule drugim ustawa *The Freedom of the Press Act* z 1949.

wywany, bez opłat[43], jakiejkolwiek osobie, która sobie tego zażyczy. Dokument powinien być udostępniony w formie, która może być odczytana, odsłuchana lub inaczej zrozumiana. Jeśli część dokumentu została zaklasyfikowana jako wyłączona z udostępnienia, należy dokument ten udostępnić w formie transkryptu niezawierającego informacji wyłączonej.

Jednak niezależnie od kraju czy też samorządu informacja publiczna posiada pewne cechy, które determinują jej przydatność do użycia. Procedura udostepnienia informacji o rozkładzie jazdy nie może być dłuższa niż aktualność samego rozkładu jazdy. Jeśli będzie inaczej, wówczas informacja do ponownego wykorzystania będzie bezwartościowa. Jest to szczególnie istotne ze względu np. na remonty, które wpływają na częste zmiany tras przejazdów autobusów. Rzutuje to na rozkład jazdy, wymuszając jego aktualizacje. Jaki więc powinien być okres, w którym informacja publiczna powinna być udostępniona do ponownego wykorzystania w takim przypadku? Oczywiście powinno się to odbywać jak najkrócej. Najlepiej niezwłocznie. Jak pokazuje obrazowy przykład polskiego przedsiębiorcy, który przygotował niezależną aplikację, oprócz kwestii technicznych pod uwagę należy brać również kwestie biznesowe oraz inne[44]. Bo co ma zrobić przedsiębiorca, gdy publiczna firma komunikacyjna nie chce udostępniać informacji do ponownego wykorzystania, stosując uciążliwy, a powodujący nieaktualność informacji, proces udostępnienia? To tylko jedno z wielu pytań o kontekst i pomiar jakości informacji publicznej do ponownego wykorzystania (*re-use*).

Analizując przykłady, nasuwa się wniosek, że optymalny czas udostępnienia informacji publicznej do ponownego wykorzystania, zależnie od przypadku, może być różny, jednak jest istotnie determinowany przez sam proces realizacji wniosku. Bezsporny jest również fakt, że co do zasady, czas potrzebny na realizację procesu udostępniania informacji sam w sobie nie kreuje wartości dodanej dla wartości i jakości udostępnianej informacji. Dlatego większość zaleceń, które przyjęły postać aktów prawnych[45], przewiduje udostępnianie informacji publicznej do ponownego wykorzystania w sposób jak najszybszy – bezwnioskowy i maszynowy – oparty na systemach teleinformatycznych, pomijając każdorazowe decyzje urzędników. Ale nie tylko czas, jaki jest potrzebny na udostepnienie

[43] Kiedy dokument podlegający udostępnieniu nie przekracza dziewięciu stron, władze nie powinny pobierać opłat za kopiowanie; Na podstawie: The Right of Access to Official Documents in Sweden, Ministerstwo Sprawiedliwości Królestwa Szwecji 1996.

[44] Por. konsultacje społeczne założeń do projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (tzw. re-use) prowadzonych przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji; Źródło: https://mac.gov.pl/konsultacje/zalozenia-do-projektu-ustawy-o-re-use [Dostęp 10.04.2015],

[45] Mowa tu o dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniającej dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego (tzw. dyrektywa *re-use*).

informacji publicznej, ma wpływ na jej jakość[46]. Jest wiele cech samej informacji, które to determinują.

Aby *Informacja publiczna do ponownego* wykorzystania (*REPSI)* mogła być skutecznie analizowana, powinna spełniać określone uniwersalne oraz określone z punktu widzenia celu przetwarzania cechy. Jest to kluczowe dla określenia, czy dana informacja niesie ze sobą wartość. Również kryterium wartości w tym przypadku nie jest stałe, chociaż oczywiście powinno najpierw być określone. Dlatego konieczne jest stosowanie metody pomiaru jakości informacji publicznej, aby określać jej przydatność do dalszego wykorzystania. Dedykowanym narzędziem do pomiaru jakości informacji publicznej na potrzeby ponownego wykorzystania jest model ODQM[47]. Umożliwia on pomiar jakości informacji w pięcioklasowej skali, analogicznie jak model 5 Star Data[48]. Tyle że ODQM realizuje ocenę, wykorzystując dodatkowo osiągnięcia infologicznej teorii informacji[49] oraz metody kwalitologiczne[50]. To sprawia, że ocena jest bardziej kompleksowa. Model ODQM operuje na 5 klasach jakości oraz atrybutach informacji takich jak: aktualność, użyteczność, terminowość, identyfikowalność/wiarygodność, zgodność, wygoda, interaktywność, bezpieczeństwo, utrzymywalność, szybkość udostępnienia, dając w rezultacie syntetyczną ocenę, która umożliwia identyfikację czynników obniżających jakość w zbiorowej ocenie. Co ważne, ODQM nie tylko ocenia pojedynczą informację, ale umożliwia pomiar jakości całego zbioru danych, ułatwiając tym samym porównanie jakości informacji dziedzinowej generowanej przez różna źródła (np. różne samorządy). Istotne jest to, że pomiar może odbywać się automatycznie, bezinwestycyjnie, jako zewnętrzna usługa internetowa.

W powyższym kontekście dostęp do informacji publicznej realizowany przez samorząd należy ujmować jako usługę, której efektywność jest istotna z punktu widzenia obciążenia procesowego samorządu, ale też efektywności jego działania. Efektywność wprost rozumiana jest jako ,,osiągnięcie danego efektu przy wykorzystaniu jak najmniejszej ilości dostępnych zasobów lub też osiągnięcie najlepszego rezultatu przy wykorzystaniu określonej ilości zasobów"[51]. Efektywność ekonomiczna w tym podejściu przejawia się w ,,osiąganiu określonego celu przy

[46] Por. R. Y. Wang, D. M. Strong, *Beyond accuracy: What data quality means to data consumers*, Journal on Management of Information Systems, Spring 1996.

[47] Z ang. *Open Data Quality* Model, pol. model pomiaru jakości informacji sektora publicznego.

[48] Por. Definicja otwartości danych wg. modelu Bernersa – Lee. Zob. http://5stardata.info [Dostęp: 2016.06.10].

[49] B. Langefors, *Essays of Infology – Summing up and Planning for the Future*. Lund Studentlitteratur 1995.

[50] R. Kolman, *Różne odmiany jakości*, Agencja Wydawnicza Placet 2014.

[51] J. Black: *Słownik ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

wykorzystaniu do tego w sposób najbardziej skuteczny i najmniej marnotrawny posiadanych zasobów"[52].

Teoria organizacji w naukach o zarządzaniu identyfikuje trzy podejścia do efektywności[53]: celowościowe[54], systemowe[55] i wielokryterialne[56]. Najbardziej odpowiednie wydaje się być ujęcie efektywności samorządu w sposób dualny. Z jednej strony oparte na podejściu celowościowym, z drugiej, wielokryterialnym, gdyż samorząd terytorialny realizuje na rozpatrywanym poziomie tożsame usługi administracji publicznej. W rzeczywistości będą one zróżnicowane efektywnością, czyli w uogólnieniu jakością, która jeśli zostanie zmierzona, będzie stanowić wskaźnik łączący efektywność i wartość usługi, różnicujący poziom zaspokojenia potrzeb członków społeczności.

W przykładzie realizacji wniosku o informację publiczną, czyli usługi samorządu, która jest tożsama terytorialnie – w jednej gminie wniosek może być realizowany od ręki, w innej wymagać może maksymalnego dopuszczonego prawem czasu oczekiwania. Nawet jeśli odpowiedź będzie tej samej jakości (o pomiarze jakości za chwilę), to rezultat oczekiwania spowoduje, że wartość takiej usługi dla odbiorcy będzie różna. Jeśli do tego uwzględnić wskaźnik, który pozwoli określić jakość samej udzielonej odpowiedzi, chociażby w wybranych dających się kontrolować aspektach, to w rezultacie takie usługi będzie można porównywać, wprowadzając między samorządami element rywalizacji, czyli element konkurencji, który napędza rozwój świata gospodarczego.

4. Studium przypadku

W celu zobrazowania różnic w realizacji tożsamej usługi dostępu do informacji publicznej przeprowadzono analizę przypadku, w której zwrócono się z wnioskiem o udzielenie informacji publicznej do odpowiadających sobie samorządów

[52] M. Szudy. *Efektywność ekonomiczna w ujęciu dynamicznym a sprawność systemu gospodarczego*, „Studia Ekonomiczne" 176, s. 22 – 29, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2013.

[53] J. Pawłowski: *Metodyka oceny efektywności finansowej przedsięwzięć gospodarczych*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.

[54] W którym ocena efektywności dotyczy przede wszystkim stopnia realizacji założonego celu, a dopiero w następnej kolejności poziomu wykorzystania dostępnych zasobów.

[55] Według którego efektywność to umiejętność pokonywania przez organizację braku pewności płynącej z otoczenia oraz kształtowania przez nią otoczenia w kierunku dogodnym dla niej samej.

[56] W którym idea efektywności opiera się na osiąganiu przez organizację wyznaczonych celów, spełnianiu określonych warunków i utrzymywaniu nałożonych na nią standardów.

w dwóch krajach[57]. Następnie poddano analizie uzyskane odpowiedzi, sklasyfikowano je odpowiednimi wskaźnikami w celu pomiaru efektywności i jakości udzielonej odpowiedzi w aspektach, które podlegały ocenie.

Do przeprowadzenia badania wybrano dwa samorządy polskie i dwa szwedzkie. Wnioski zostały skierowane do stolic: Warszawy i Sztokholmu, a także do Gminy Miasto Szczecin oraz Gminy (komuny) Sztokholm. Podania o udzielenie informacji publicznej zostały przesłane elektronicznie, poprzez pocztę e-mail. Charakterystykę wybranych do badania jednostek samorządu terytorialnego przedstawia poniższa tabela (Tabela 1).

Tabela 1. Charakterystyka wybranych jednostek samorządu terytorialnego;

Miasto	**Szczecin**	**Malmö**	**Warszawa**	**Sztokholm**
Państwo	Polska	Szwecja	Polska	Szwecja
Stolica	Nie	Nie	Tak	Tak
Region	Województwo zachodniopomorskie	Skania	Województwo mazowieckie	Sztokholm
Prawa miejskie	1243 rok	1353 rok	1323 rok	1252 rok
Powierzchnia	300 km²	76 km²	517 km²	188 km²
Liczba ludności	0,41 mln	0,28 mln	1,74 mln	0,91 mln
Gęstość zaludnienia	1 352 os./km²	3 651 os./km²	3 372 os./km²	4 600 os./km²
Metro w 2015	brak	brak	2 linie	7 linii
Wydatki miasta w 2015	1,87 mld PLN (bez powiatu)	20,09 mld SEK 9,40 mld PLN	15 mld PLN	40,12 mld SEK 18,78 mld PLN
Dochód (Deficyt) 2015	(0,14 mld PLN) (bez powiatu)	0,56 mld SEK 0,26 mld PLN	(1,2 mld PLN)	0,01 mld SEK 0,05 mld PLN

Źródło: opracowanie własne

5. Przedmiot wniosku o informację publiczną

Pytanie zawarte we wniosku o informację publiczną dotyczyło liczby posiadanych samochodów służbowych będących w dyspozycji gminy.

Co ważne, interpretacja pytania w celu przygotowania odpowiedzi odbywa się bez znajomości kontekstu i tła ze strony wnioskodawcy. Dodatkowo podmiot udzielający odpowiedzi nie ma podstaw do zadania pytań uzupełniających, z których mógłby wychwycić kontekst i właściwy cel pytania. Po udzielonych odpowiedziach można zauważyć, że nawet pytanie, które, jak mogłoby się wy-

[57] Kwerendę przeprowadzono w III i IV kwartale 2014 roku.

dawać, dotyczy prostych kwestii, może być interpretowane różnie. Pytania do polskich miast przesłano w języku polskim. Do podmiotów szwedzkich pytania formułowano po angielsku.

– Miasto Szczecin

Czas odpowiedzi: 8 dni (odpowiedź w 6. dniu roboczym).
Jakość ODQM: ★ (osiągnięto klasę pierwszą w kolorze zielonym; z pięciu klas).
Jakość informacji: odpowiedzi udzielono w formie adekwatnej do wniosku. Zawarte w odpowiedzi informacje przesłano w formie załącznika pdf, z którego nie można było kopiować i przetwarzać informacji (wykonywać obliczenia). Odpowiedź w formie skanu pisma w formacie pdf.
Zakres udzielonej odpowiedzi:
Udzielono odpowiedzi, że Gmina Miasto Szczecin posiada jedno auto, natomiast pozostałe pojazdy pozostają w dyspozycji jednostek podległych, które to ewentualnie należy pytać o liczbę tych pojazdów.

– Miasto Malmö

Czas odpowiedzi: **12 minut**[58] (odpowiedź w 1. dniu roboczym).
Jakość ODQM: ★★ (osiągnięto klasę pierwszą w kolorze zielonym, drugą w kolorze niebieskim; z pięciu klas).
Jakość informacji: odpowiedzi udzielono w formie adekwatnej do wniosku. Zawarte w odpowiedzi informacje można było kopiować i przetwarzać (wykonywać obliczenia).
Zakres udzielonej odpowiedzi:
W udzielonej odpowiedzi zawarto łączną liczbę pojazdów (1266) oraz wyszczególnienie rodzajów wraz z liczbą: przeciwpożarowy (44), autobus (43), kosiarka (22), ładowarki (4), lekkie szafy do samochodów ciężarowych (1), lekka ciężarówka (85), lekkie nadwozie (212), minibus (77), motorower (6), napędzany silnikiem (42), pasażerski (507), przyczepa (122), zamiatarka (3), ciągnik (51), ciężarówka (14), ciężarowy inny (31), inny sprzęt (2).

– Miasto Warszawa

Czas odpowiedzi: 14 dni (odpowiedź w 10. dniu roboczym).
Jakość ODQM: ★ (osiągnięto klasę pierwszą w kolorze zielonym; z pięciu klas).
Jakość informacji: odpowiedzi nie udzielono w formie adekwatnej do wniosku. Zawarte w odpowiedzi informacje były przekazane w formie uniemożliwiającej proste kopiowanie i przetwarzanie (wykonywanie obliczeń). Odpowiedź w formie skanu dwudziestu pism w formacie pdf.
Zakres udzielonej odpowiedzi:

[58] Dodatkowo korespondencja w tym czasie zawiera komunikację między dwoma działami przygotowującymi odpowiedź.

Odpowiedź miała postać 20 stron pism, które sporządzane były przez dyrektorów, kierowników, a nawet burmistrzów gmin. Pisma zawierały informacje na temat posiadanych pojazdów służbowych.

– Miasto Sztokholm

Czas odpowiedzi: 4 dni (odpowiedź w 2. dniu roboczym).
Jakość ODQM: ★★ (osiągnięto klasę pierwszą w kolorze zielonym, drugą w kolorze niebieskim; z pięciu klas).
Jakość informacji: odpowiedzi udzielono w formie adekwatnej do wniosku. Zawarte w odpowiedzi informacje można było kopiować i przetwarzać (wykonywać obliczenia).
Zakres udzielonej odpowiedzi:
W udzielonej odpowiedzi zawarto łączną liczbę pojazdów (800). Nie wyszczególniano rodzajów pojazdów.

Tabela 2. Zestawienie atrybutów odpowiedzi udzielonych przez samorządy;

Miasto	Szczecin	Malmö	Warszawa	Sztokholm
Czas odpowiedzi[59]	8 (6)	12 minut	14 (10)	4 (2)
Jakość ODQM	0,68-0-0-0-0	0,68-1-0-0-0	0,68-0-0-0-0	0,68-1-0-0-0
	★★★★★	★★★★★	★★★★★	★★★★★
ODQM bez wartości zerowych	★	★★	★	★★

Źródło: opracowanie własne

Zestawienie atrybutów odpowiedzi uzyskanych ze wszystkich samorządów analizowanych w ramach studium przypadku zawiera Tabela 2.

Główne wnioski płynące ze zrealizowanej kwerendy formułowane są następująco:

1. Efektywność i jakość informacji będącej tkanką procesów administracji wpływa na poziom usług świadczonych przez samorząd, a szerzej – administrację publiczną.
2. Efektywność realizacji procesu udzielania informacji publicznej jest wyższa w badanych samorządach szwedzkich, przy czym różnica jest diametralna.
3. Czas realizacji wniosku o informację publiczną nie stanowi wartości dodanej dla wartości i jakości udzielanej informacji, więc powinien być minimalizowany.

[59] Liczby przedstawiają dni, w nawiasie odpowiedzi udzielone w liczbie dni roboczych.

4. Świadomość formy udzielania informacji publicznej w formatach umożliwiających dalszą jej obróbkę jest wyższa w badanych samorządach szwedzkich.
5. O zakresie udzielonej odpowiedzi decyduje precyzja formułowanego pytania.

W celu kontrolowania i podnoszenia efektywności procesów realizowanych przez samorząd (lub ogólniej administrację) konieczne jest stosowanie narzędzi umożliwiających badanie oraz podnoszenie efektywności i jakości usług, stąd płynące wnioski *de lege ferenda*:

- Ustawa *o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. 2001, Nr 112, poz. 1198).

Podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2. ustawy, prowadzą rejestr wniosków o informację publiczną, zawierający minimum następujące informacje:

1) unikalny identyfikator wniosku;
2) datę wpływu wniosku;
3) datę zakończenia obsługi wniosku;
4) imię i nazwisko lub nazwa podmiotu wnioskodawcy (jeśli dotyczy);
5) przedmiot wniosku;
6) jednostkę organizacyjną obsługującą wniosek;
7) informacje o:
   a) zakwalifikowaniu wnioskowanej informacji jako informacji przetworzonej;
   b) przedłużeniu terminu realizacji wniosku;
   c) opłaty naliczone za nośniki informacji publicznej;
   d) braku technicznych możliwości udostępniania informacji w formie wskazanej we wniosku.
8) sposób obsługi wniosku:
   a) informacja o udostępnieniu;
   b) decyzja o odmowie udostępnienia;
   c) decyzja o umorzeniu postępowania;
   d) informacja, że przedmiot wniosku;
      - jest dostępny na stronie Biuletynu Informacji Publicznej;
      - nie jest w posiadaniu w podmiotu;
      - nie stanowi informacji publicznej;
      - inne
9) informacja o odwołaniu od wniosku;
10) informacja o postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Rejestr aktualizowany jest niezwłocznie i zamieszczany nie rzadziej niż raz do roku w Biuletynie Informacji Publicznej.

- Ustawa o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego (Dz. U. 2016, poz. 352).

Podmioty, które udostępniają informację sektora publicznego w sposób umożliwiający odczyt maszynowy, kontrolują jakość udostępnianej informacji za pomocą zunifikowanego modelu ODQM.

Bibliografia

Literatura:

Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W., *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce,* Wydawnictwo Naukowe PWN S.A., Warszawa 2005.

Black J., *Słownik ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN S.A., Warszawa 2008.

Dębski J., Możejewski M., Wojciechowska M., *Prawo do informacji publicznej w świadomości mieszkańców Szczecina,* Instytut Otwartego Społeczeństwa Fundacji Bezpieczne Wakacje, Szczecin 2014.

Dębski J., Możejewski M., *Sprawozdanie finansowe jako źródło informacji publicznej do ponownego użycia,* Studia informatica nr 35, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2013.

Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1993.

M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, Wydawnictwo Naukowe PWN S.A., *Finanse samorządowe*, Warszawa 2007.

Główny Urząd Statystyczny, *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2015 r.,* GUS 2015.

Gołębiowska A., *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.,* [w:] Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne, (red.) A. Gołębiowska, Powszechne Wydawnictwo Prawnicze 2015, s. 15 – 33.

Gołębiowska A., *Geneza oraz konstytucyjno-prawne aspekty samorządu powiatowego i jego koncepcje prawno-organizacyjne*, [w:] Rzeczpospolita w koncepcjach transformacji ustrojowej 1989 r., (red.) A. Gołębiowska, Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 59 – 81.

Harańczyk A., *Samorząd terytorialny, organizacja i gospodarka*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2010.

Jędrzejewski L., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce – wybrane zagadnienia,* Branta 2007.

Karpiuk M., *Samorząd terytorialny a państwo – prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, KUL, Lublin 2008.

Kolman R., *Różne odmiany jakości*, Agencja Wydawnicza Placet 2014.

Kosek-Wojnar M., Slurówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN S.A., Warszawa 2007.

Langefors B., *Essays of Infology – Summing up and Planning for the Future*. Lund Studentlitteratur 1995.

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Konsultacje społeczne: założenia do projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (tzw. re-use) Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Źródło: https://mac.gov.pl/konsultacje/zalozenia-do-projektu-ustawy-o-re-use [Dostęp 10.04.2015].

Ministerstwo Sprawiedliwości Królestwa Szwecji, Przewodnik Prawo dostępu do oficjalnych dokumentów w Szwecji, (The Right of Access to Official Documents in Sweden), Źródło: http://www.government.se/how-sweden-is-governed/the-principle-of-public-access-to-official-documents [Dostęp: 20.06.2016].

Money.pl, *Ustawa o re-use – ogromny potencjał dla gospodarki, który... nikogo nie interesuje*, Źródło: http://www.Money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/ustawa-o-re-use---ogromny-potencjal-dla,118,0,1704310.html [Dostęp: 20.06.2016].

Możejewski M., *Methods of obtaining the public information in Polish public institutions – Studia informatica nr 32*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 2014.

Możejewski M., *Realizacja strategii informacyjnej gminy poprzez społecznościowe interfejsy Biuletynu Informacji Publicznej, Strategie rozwoju podmiotów gospodarczych w aktualnych uwarunkowaniach*, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego 2011.

OECD, Open Govenrment Data Reviews, Unlocking the Potential of Government Data – Assessment and proposals for action, OCED, 2015.

Pawłowski J., *Metodyka oceny efektywności finansowej przedsięwzięć gospodarczych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.

Pietrewicz M., *Finanse samorządu terytorialnego*, [w:] Finanse, (praca zbiorowa pod red.) J. Ostaszewskiego, Warszawa 2005.

Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji,* [w:] System prawa administracyjnego, Tom 1, Zakład Narodowy im. Ossolińskich 1977.

Stefanowicz B., *Infologiczna analiza jakości informacji,* Systemy informatyczne, 1987.

Stefanowicz B., *Informacja, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie*, Warszawa 2004.

Sundgren B., Enterprise Architectures and Information Systems – Especially where Information Management is the Business, Paper presented at the EA conference in Härnösand, Sweden 2012-05-14.

Szudy M. *Efektywność ekonomiczna w ujęciu dynamicznym a sprawność systemu gospodarczego*, Studia Ekonomiczne, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 2013.

Wang R.Y., Strong D. M., Beyond accuracy: What data quality means to data consumers, Journal on Management of Information Systems, Spring 1996.

Akty prawne:

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniającej dyrektywę 2003/98/WE w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.

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

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz. Urz. UE z 2007 r., C Nr 303, s. 1).

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

Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych o sprostowaniu błędu z dnia 22 sierpnia 2006 r. (Dz. U. 2006, Nr 154 poz. 1107).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji sprawie Biuletynu Informacji Publicznej z dnia 17 maja 2002 r. w (Dz. U. 2002.67.619).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji sprawie Biuletynu Informacji Publicznej z dnia 18-01-2007 (Dz. U. 2007.10.68).

Ustawa o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. (Dz. U. 2001.112.1198).

Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r.(Dz. U. z 2016 r. poz. 446).

Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 814).

Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 486).

Streszczenie

W artykule przedstawiono charakterystykę pojęcia samorządu terytorialnego w kontekście konieczności podnoszenia efektywności realizowanych przezeń zadań. Przedstawiono rolę samorządu, podstawy prawne jego funkcjonowania oraz kryteria efektywności w świetle kryterium komplementarnego: jakości – tkanki, na podstawie której funkcjonuje samorząd – informacji. Na podstawie tak zbudowanego obrazu przeprowadzono analizę studium przypadku, w ramach którego skierowano do samorządów polskich i szwedzkich wnioski o udzielenie informacji publicznej. Po udzieleniu informacji przez samorządy odpowiedzi zostały scharakteryzowane pod względem treści i formy. Jakość udzielonych informacji została oceniona za pomocą modelu ODQM. Na podstawie przytoczonych faktów zostały zaproponowane wnioski *de lege ferenda* konieczne do poprawy jakości i efektywności realizacji zadań publicznych.

Słowa kluczowe: informacja publiczna, informacja sektora publicznego, REPSI, *re-use*, efektywność administracji, jakość informacji.

Summary

Access to public sector information as an example of the local self-government effectiveness

This article presents the characteristics of the local self-government concept in the context of the necessity to increase the effectiveness of executed tasks. The role of self-government, its legal framework and effectiveness criteria were presented in the light of the complementary criterion: quality – tissue, based on which the self-government operates – of information. Based on such image, case study analysis was conducted, and within its framework Polish and Swedish self-

governments were asked to share the public information. When the information was provided by the self-governments, the responses were characterised regarding their content and form. The quality of provided information was evaluated with the use of the ODQM model. Based on the reported facts, some de lege ferenda conclusions, necessary for the quality and effectiveness improvement regarding the execution of public tasks, were suggested.

Keywords: public information, public sector information, REPSI, re-use, efficiency of public services, quality of information.

Dr Krzysztof Gawkowski

Rozdział V.
Zarządzanie inteligentnymi miastami

1. Wprowadzenie

Koncepcja budowy miasta przyszłości, towarzyszyła każdej znanej cywilizacji od zarania dziejów. Mieszkańcy starożytnej Pasargady, Babilonu czy Jerozolimy w taki sam sposób myśleli i mówili o wyzwaniach jak dziś społeczności Nowego Jorku, Londynu czy Tokio. Różnica, która ich dzieli, dotyczyła jedynie dostępnych technologii i wielkości zamieszkującej je populacji. Wszystkie znane raporty wskazują, że ludzie coraz częściej przenoszą się do miast, a za 10–15 lat ponad 75% ludności świata stanowić będą mieszkańcy aglomeracji. Dane te są znaczące, bo sięgając do historii, to w X wieku miasta zamieszkiwało niespełna 1% populacji, a w XIX w. niecałe 2,5%. Dopiero przełom XX/XXI wieku przyniósł przełom i wartości te zbliżyły się do 50%, podkreślając ich wciąż rosnącą tendencję.[1]

Antropologia miasta w kontekście populacyjno-technologicznym byłaby jednak zafałszowaniem przestrzeni rozwojowej lokalnej społeczności i dlatego, rozpoczynając debatę o nowoczesnych metropoliach, uwagę skierować trzeba również na czynniki gospodarcze, społeczne, kulturowe czy polityczne. Miasta były, są i będą przestrzenią, gdzie komunikacja społeczna rodzi się na każdym rogu, a tożsamość obywatelska zależy od wzajemnych relacji, zdarzeń i procesów. Tak jak lokalna społeczność ma zagwarantowane prawa do dobrej admi-

Dr Krzysztof Gawkowski – Katedra Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Uczelnia Techniczno-Handlowa w Warszawie.

[1] World Urbanization Prospects, *the 2011 Revision*, United Nations Departaments of Economic and Social Affairs, http://esa.in.org/unup

nistracji[2], tak prawem nabytym jest też zamieszkiwanie w dobrze zarządzanym mieście. W zurbanizowanym świecie, wciąż nowych sojuszy, często o charakterze ponadnarodowym, to właśnie miasta są miejscem, gdzie globalizacyjne i modernizacyjne procesy odbijają się największym skutkiem, zarówno w pozytywnym, jak i negatywnym aspekcie.

Wielkie miasta stanowią żywe ośrodki rozwoju cywilizacyjnego, gdzie dostęp do nauki, kultury sportu czy nowoczesnych technologii jest na porządku dziennym. Liczba spektakularnych przedsięwzięć i wydarzeń wciąż rośnie, ale istnieje także coraz większa potrzeba zasypywania pogłębiających się nierówności społecznych[3]. Różnice dochodowe i prekaryzacja zatrudnienia widoczne są gołym okiem i dlatego tak duże znaczenie ma rola komunikacji, informatyzacji i nauki. Śmiało można postawić tezę, że dzisiejsze miasta są złożonymi strukturami podobnymi do organicznej formy życia.

Rozwój procesów komunikacyjnych spowodował również, że ośrodki miejskie coraz częściej wychodzą poza terytorialne ramy swojej działalności i wpływów. Zawiązują pomiędzy sobą sojusze, tworzą partnerstwa i budują aglomeracje. Zachęcają do lokalnego patriotyzmu, nie boją się prezentować odrębności kulturowej i budują społeczne więzi współpracy. Benjamin R. Barber w książce, pt. ,,Gdyby burmistrzowie rządzili światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta'' stawia nawet tezę, że miasta stają się równorzędnymi partnerami dla państw narodowych[4]. Metropolie i duże miasta są lokomotywami rozwoju. Są obszarami olbrzymiej aktywności produkcyjnej i miejscem podejmowania nowych wyzwań technologicznych. Dojrzewają w nich pomysły, których absorpcja dotyczy później całych społeczeństw zarówno o charakterze regionalnym, jak i globalnym. W końcu to miasta i ich mieszkańcy są najczęściej filarami spokoju, ale zdarza się, że i kondensatorami rewolucji.

2. Miejska rewolucja technologiczna

Miasto dla większości zamieszkującej społeczności jest jak drugi, trochę większy dom. Tam robimy zakupy, pracujemy, mierzymy się z troskami i pomnażamy nasze dobra. Odpoczywamy, relaksujemy się i bawimy. Oczywiście często z nie-

[2] A. Gołębiowska, *Geneza oraz konstytucyjno-prawne aspekty samorządu powiatowego i jego koncepcje prawno-organizacyjne,* [w:] Rzeczpospolita w koncepcjach transformacji ustrojowej 1989 r., (red.) A. Gołębiowska, Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 63 – 69.

[3] R.Giffinger, G. Haindlmaier, H. Kramar, *The role of rankings in growing city competition, Urban Research & Practice*, Volume 3, Issue 3, 2010.

[4] B. R. Barber, *Gdyby burmistrzowie rządzili światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie, Muza SA, Warszawa 2014.

go wyjeżdżamy, ale prawie zawsze wracamy. Dzisiejsze miasta i żyjący w nich ludzie zazwyczaj pamiętają także czas sprzed epoki Internetu i pomimo że nowe technologie otaczają nas praktycznie z każdej strony, życie bez nich wydaje się jednak możliwe.

Czy tak rzeczywiście jest? Rozwój sieci teleinformatycznej oraz dostęp do telefonii komórkowej spowodował, że zachodzące zmiany w miastach, ale i w nas samych przekształciły się w stały element życia. Zachodzące procesy tak głęboko zakorzeniły się w codzienności, że zwykły brak sygnalizacji świetlnej przez kilka godzin mógłby sparaliżować życie setek tysięcy osób, a gospodarkę doprowadzić do wielomilionowych strat.

Jednym z podstawowych elementów powodujących, że nie wyobrażamy sobie powrotu do życia miejskiego chociażby z końca XX wieku, są techniki informacyjne i komunikacyjne, w skrócie nazywane ICT (ang. *Information nad Communication Technologies*)[5]. Wpływ, jaki wywarły one na rozwój i zarządzanie miasta, widoczny jest praktycznie w każdej gałęzi życia. Rozpoczynając od transportu i inżynieria lądowej, poprzez świat finansów, planowanie, gospodarkę przestrzenną, administrację, budownictwo, utylizację śmieci i uzdatnianie wody, aż po edukację, kulturę czy sport. Lista ta zapewne jest o wiele dłuższa, ale już tych kilka branż wskazuje, jak daleko świat inteligentnych systemów komputerowych zawładnął naszym życiem.

- Techniki ICT i ich uniwersalny charakter mają zastosowanie niemal w każdej dziedzinie gospodarki, jednocześnie w zdecydowanym stopniu wpływają na organizację życia społecznego6. Pogłębiająca się symbioza człowieka z techniką już nikogo nie dziwi, a wręcz jest oczekiwana. Do słownika wchodzą nowe kategorie nazewnictwa, takie jak chociażby ,,Internet rzeczy''7, którego sens sprowadza się do możliwości komunikacji pomiędzy człowiekiem a przedmiotem. Socjologiczne badanie zachowań pojedynczych jednostek bądź grup społecznych przechodzi do przeszłości, bo wyzwaniem jest dziś pomiar interakcji na poziomie człowiek – maszyna, a wręcz czasem maszyna – maszyna. Funkcjonalność nowych technologii weszła do społecznego krwiobiegu i właśnie w takim kontekście trzeba opisywać funkcjonowanie współczesnego miasta.

[5] T. Nam, T. A. Pardo, *Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people and institution*, Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times, AMC, New York 2011, s. 282–291.

[6] S. Dirks, M. Keeling, J. Dencik, *How Smart is your city? Helping cities measure progres*, IBM Global Business Services Government Executive Report, IBM Institute for Business Value, IBM Corporation, 2009.

[7] A. Vidwans, *Smart City* – Technology Solutions Examples.

3. Inteligentne miasto

Zarządzanie miastami nie sprowadza się jednak tylko do sygnalizacji świetlnej, dostępu do Internetu czy monitoringu wizyjnego. Nowoczesne systemy wspomagające zarządzanie mają integrować prace na rzecz rozwoju infrastruktury przy pełnym wsparciu i zaangażowaniu tkanki społeczności miejskiej. Współpraca służb miejskich, szpitali, szkół, biznesu czy organizacji pozarządowych wraz z administracją i jednoczesnym wpływem na budowę dróg, parków nowych jednostek edukacyjnych, kulturalnych i sportowych, dają poczucie wspólnoty i tylko wtedy są efektywne, jeśli mają końcowe przełożenie na rzeczywistość. Tylko taka organizacja życia może dać pozytywny impuls rozwojowy i obopólne korzyści mieszkańcom oraz infrastrukturze miejskiej, a miasto pozwoli nazywać „inteligentnym"[8].

Terminologia inteligentnych miast, pomimo szybkiego rozwoju nowoczesnych technologii, wciąż nie jest do końca sprecyzowana. Pojawia się wiele terminów, które swoim sensem oddawać mają zarządzanie lokalną społecznością poprzez użytkowanie nowych technik komunikacji. Żadna z nich nie ma jednak charakteru obligatoryjnego, a cybermiasto, *Smart City*, czy w końcu rzeczone inteligentne miasto są sobie bardzo bliskie. Sama terminologia nie powinna mylić się z utopią miasta przyszłości, gdzie możliwe jest życie bez potrzeby wychodzenia z domu. Nowoczesne inteligentne miasto to metoda organizacji życia społeczeństwa. Wykorzystuje ona innowacyjne technologie oraz techniki dla wzmocnienia sieci wzajemnych powiązań komunikacyjnych i współdziałających ludzi, różnych zasobów, struktur oraz usług. To w końcu otwarta społeczność sieciowa, gdzie mieszkańcy są aktywnymi użytkownikami wspomnianych zasobów i usług, ale również poprzez swoje działania i zaangażowaną energię tworzą wspólną miejską kreację inteligentnego miasta.

Koncepcja inteligentnych miast nierozerwalnie związana jest z przemianami powodowanymi przez nowe techniki komunikacyjne i informacyjne. Dzięki sieci internetowej interaktywna komunikacja stała się nowym paradygmatem organizacji społeczeństwa. To sieć i nowe rozwiązania technologiczne umożliwiają produkcję i świadczenie usług w sposób znacząco zindywidualizowany. Można zaryzykować nawet tezę, że obecny etap rozwoju cywilizacyjnego dogonił przyszłość, do niedawna opisywaną w futurystycznych powieściach. Najlepszym przykładem są wciąż rozrastające się sieci cyberkomunikacji, które sprawiają,

[8] L. Drel, 25 Technologies Every *Smart City* Should Have, Mashable, October 26, 2012 http://mashable.com/2012/12/26/urban-tech-wish-list, skorzystano dnia 26.11.2015.

że rośnie liczba kontaktów międzyludzkich i tym samym powiększają się aktywa społecznego kapitału.

Od dłuższego czasu wśród specjalistów trwa ożywiona dyskusja na temat wpływu Internetu, robotyki i prac nad sztuczną inteligencją na życie człowieka. Bez wątpienia rozkwit wspomnianych branż daje silne impulsy rozwojowe, ale powoduje także, że codzienne życie niemal każdego człowieka jest nieustannie monitorowane. Systemy gromadzenia danych sięgają już zetabajtów i ekspansja ta wciąż się poszerza. Analiza zebranych informacji daje oczywiście duże możliwości rozwojowe, chociażby dla tkanki miejskiej, ale mało kto zastanawia się nad konsekwencjami nielegalnego wykorzystania zgromadzonych danych.

W ramach inteligentnych systemów miejskich monitoruje się parametry różnych zjawisk zachodzących w przestrzeni całych metropolii. Mierzy się między innymi poziom natężenia ruchu, zanieczyszczenia powierza, wykorzystania wody, zużywanej energii, a nawet natężenia światła na parkingach. Równocześnie kamery i drony monitorują ulice, a nadajniki mobilne i systemy GPS zapisują miejsce położenia ludzi i rzeczy. Ta niewidzialna powłoka komunikacyjna z założenia ma nam oczywiście upraszczać życie, jednak przy braku odpowiedniego zarządzania może okazać się bardzo niebezpieczna.

4. Postępująca standaryzacja

Postępujące unowocześnianie życia powoduje, że niezwykle ważnym elementem rozwoju inteligentnych miast jest proces standaryzacji i normalizacji. W wyniku prac takich organizacji jak ISO[9] czy BSI Group[10] w ostatnich latach powstało kilka dokumentów wprowadzających ład i przejrzystość do programów *Smart Cities*:

1. ISO 3712011 – Zrównoważony rozwój społeczności – Wskaźniki dla usług miejskich i jakości życia. Norma ustanawia klasyfikacje i metodologie dotyczącą sterowania i mierzenia efektów usług miejskich oraz jakości życia. Celem jej jest pomoc miastom w ocenie i pomiarze postępu.

[9] ISO (ang. *International Organization for Standardization*) – międzynarodowa organizacja pozarządowa opracowująca normy i przeprowadzająca audyty.

[10] BSI (ang. *British Standards Instytution*) – globalna korporacja, której głównym przedmiotem działalności jest tworzenie standardów i świadczenie usług w tym zakresie.

[11] Ang. *Sustainable development of communities – Indicators for city services and quality of life.*

2. ISO 3710112 – Zrównoważony rozwój w gminach – System zarządzania – Ogólne zasady i wymagania. Norma prezentuje system zarządzania wspierający zrównoważony rozwój oraz umiejętność szybkiego przystosowania się do zmieniających się warunków.
3. ISO/TR 37150:201413 – Raport Techniczny przedstawia przegląd istniejących działań uznanych za istotne w kontekście sformułowania odpowiednich wskaźników oceny sprawności różnych nowoczesnych infrastruktur komunalnych takich jak dostawy energii, wody, transportu, odpadów i innych. Dokument wytycza również kierunki dalszych prac normalizacyjnych w tym obszarze.
4. BSI PAS 18014 – Słownik podstawowych pojęć, którego zadaniem jest wspomaganie komunikacji i rozróżniania podstawowych wskaźników inteligentnych miast. Zestawienie ujednolica język stosowany przez projektantów, producentów i użytkowników systemu.
5. BSI PAS 18115 – Opracowanie ma być mapą drogową dla władz miast w przygotowaniu strategii dochodzenia do zarządzania w rozumieniu *Smart*.
6. BSI PAS 18216 – Zbiór wspólnych klasyfikacji i zależności pomiędzy zbiorami danych, które zadaniem jest doprowadzenie do zdolności jednoczesnego przetwarzania danych pochodzących z różnych źródeł.
7. PD 810017 – Zestawienie wskazówek i mierników, mających zadanie skutecznego przekazywania rządzącym wiedzy i konkretnych wartości wynikających z realizacji idei *Smart City*.
8. PD 810118 – Przewodnik dotyczący roli procesu planowania i rozwoju. Zestawienie wskazówek dla władz lokalnych, dotyczące zachęcania do tworzenia rozwiązań służących rozwojowi idei *Smart City*.

Pomimo prób normalizacyjnych zakłada się, że w każdej jednostce samorządu terytorialnego stosuje się rożne stopnie standaryzacji danych, gromadzonych w ramach idei inteligentnego miasta. Preferowane jest jednak stosowanie takich klauzul i konceptów, które z konieczności stanowiły będą wspólnotę wartości. Na potrzeby *Smart City Concept Model* (SCCM)[19] wyróżniono cztery kluczowe

[12] Ang. *Sustainable development of communities – Management systems – General principles and requirements.*

[13] Ang. *Review of existing activities rele- vant to metrics.*

[14] Ang. *Smart cities – Vocabulary.*

[15] Ang. *Smart City framework – Guide.*

[16] Ang. *Smart city concept model – Guide.*

[17] Ang. *Smart City overview*.

[18] Ang. *Smart Cities Planning Guidelines*.

[19] PAS 182:2014, *Smart city* concept model – Guide to establishing a model for data interoperability, https://shop.bsigroup.com/upload/Smart_cities/BSI-PAS-182-executive-summary-UK-EN.pdf, skorzystano dnia 11.06.2016

podejścia do jednolitego opisywania danych. W ramach mierników ustalono tożsame kwestie: operacyjne, krytyczne, analityczne i strategiczne.

5. Model *Smart City*

Wśród charakterystyk operacyjnych najważniejszym elementem jest zapewnienie takiego opisu obiektów, społeczności i organizacji, które spowoduje ich lepsze wykorzystanie w procesach zarządzania miastem. Monitorowanie wartości krytycznych ma na celu zbieranie informacji w czasie rzeczywistym z różnych sektorów i z udziałem wielu podmiotów, celem szybkiej koordynacji ich działań i zmniejszeniem czasu reakcji. Działania analityczne mają za zadanie wykrycie i odpowiednie zarządzanie zachodzącymi korelacjami pomiędzy różnymi uczestnikami i sferami życia lokalnej społeczności. Nadrzędne w stosunku do pozostałych trzech mierników jest podejście strategiczne. Weryfikuje ono skutki i zyski wszystkich pozostałych działań operacyjnych oraz decyduje o potrzebach współdzielenia zebranych danych pomiędzy inne grupy sektorowe.

Realizacja i ocena wdrożenia koncepcji inteligentnego miasta może podlegać właściwej ocenie jedynie wtedy, jeśli mamy do czynienia z porównywalnymi konkretnymi danymi[20]. Zadaniem wprowadzanych praw i norm jest zatem zastąpienie istniejących rozproszonych dokumentów, zbiorem przejrzystych i akceptowanych przez wszystkie strony odpowiednich modeli danych. Tylko wtedy idea *Smart City* może zostać właściwie wdrożona i być rzeczywistą szansą dla rozwoju wszystkich grup społecznych. Progresywny pomiar zmian w strukturze miejskiego ekosystemu ma przyczynić się do poprawy jakości życia i realizacji zasady zrównoważonego rozwoju.

W raporcie *Smart Cities Ranking of European Medium – Sized Cities*[21] opis inteligentnego miasta zawiera się w sześciu obszarach, które charakteryzują najważniejsze funkcjonalności indywidualnego i organizacyjnego życia lokalnej społeczności. Od stopnia realizacji opisanych czynników zależy ogólna ocena miasta jako inteligentnego i wykorzystującego nowoczesne technologie do swojego rozwoju[22].

---

[20] E. Cosgrave, L. Doody, N. Walt, *Delivering the Smart City, Governing Cities in the Digital Age, Arup*, London 2014.

[21] Smart cities – Ranking of European medium-sized cities, http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf, skorzystano dnia 11.06.2016

[22] M. Maruszkiewicz, *W stronę społeczeństwa sieciowego i inteligentnych miast. Propozycja programu I'Miasto*, „Przegląd Telekomunikacyjny", nr 8–9, 2013, s. 609–613.

1. Smart Economy, czyli konkurencyjna i nowoczesna gospodarka. Obszar ten w dużym stopniu generuje owoce zrównoważonego rozwoju, między innymi dzięki tworzeniu nowych miejsc pracy, wspieraniu małej i średniej przedsiębiorczości czy rozwijaniu i wspieraniu innowacyjności. Dużą uwagę zwraca się na współpracę z różnymi podmiotami, w szczególności z partnerami miejskimi w kraju i za granicą. Znaczenie ma również zdolność do transformacji i umiejętność dostrzegania nowych trendów, dostosowując je oczywiście do swojego działania. Elastyczność w definiowaniu celów oraz nastawienie na ich permanentną realizację idzie w parze z troską o budowę pozytywnego wizerunku i eksportowych marek towarowych.
2. Smart People, czyli kapitał ludzki i społeczny. Często traktowany jako podstawowy warunek funkcjonowania inteligentnego miasta, opiera się na wysokim poziomie kwalifikacji i zdolności do ich ciągłego podnoszenia. Tworzą go kolejne pokolenia mieszkańców ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju pozbawionego ksenofobii i nastawionego na różnorodność i pluralizm. Stopniem wpływającym na innowacyjność jest także elastyczność i kreatywność jako czynnik wspierający dążenia do aktywnego uczestnictwa z zachodzących przemianach.
3. Smart Environment, czyli środowisko i zasoby naturalne. Czyste powietrze to dziś o wiele cenniejszy zasób niż górujące nad miastami kominy fabryczne. Siłą napędową dla wielu miast są właśnie atrakcyjne i sprzyjające inwestorom warunki naturalne. Zrównoważona gospodarka zasobami naturalnymi i konsekwentna polityka ochrony środowiska oraz przetwarzania odpadów w zdecydowaniu stopniu pomaga niż przeszkadza szybkiemu rozwojowi.
4. Smart Mobility, czyli mobilność i transport. Serce lokalnej społeczności bije tam, gdzie komunikacja przenika się z oczekiwaniem każdego mieszkańca. Właśnie ten wymiar dotyczy, z jednej strony, dostępności do niezawodnego i bezpiecznego systemu transportowego, a z drugiej, dostępności do lokalnych urzędów, usług i zasobów miejskich. To również spełnianie oczekiwań społecznych w zakresie cyberkomunikacji i harmonii życia w przestrzeni internetowej.
5. Smart Governance, czyli zarządzanie. Budowa każdej nowoczesnej strategii miejskiej powinna rozpoczynać się od jak największego uspołecznienia podejmowanych rozwiązań. Tylko wtedy udział mieszkańców, producentów i dostawców w tworzeniu wspólnoty ma sens, a sprawy z zakresu funkcjonowania miasta mają rzeczywisty obraz. Normą jest także przejrzystość procesów zarządczych i szeroki wachlarz usług sektora publicznego oraz prywatnego.

6. Smart Living, czyli jakość życia. Zapewnianie mieszkańcom dobrobytu jest tak wieloaspektowe, że miasta nie mogą skupiać się jedynie na wąskich aspektach życia. Bezpieczeństwo socjalne, zdrowotne czy finansowe są w równym stopniu ważne jak atrakcyjność turystyczna, dobry poziom oświaty, dostępność wydarzeń kulturalnych i sportowych. Ta wielonurtowość służyć ma kształtowaniu spójności społecznej i budowaniu poczucia identyfikacji z miastem

Techniki komunikacyjne i informacyjne wykorzystywane w tworzeniu inteligentnych miast cały czas się rozwijają, a prace nad nowymi programami, klauzulami czy projektami prowadzone są obecnie na wszystkich kontynentach. Skuteczne zarządzanie nowoczesną technologią, rozwijającą się w tak wielu miejscach, możliwe jest tylko wtedy, gdy podstawowym warunkiem wszystkich elementów systemu będzie pełna kompatybilność. Zdolność współdziałania musi być wielowymiarowa i dlatego tak wielką uwagę przykłada się do wymiany danych. Wszystkie zmiany muszą być również czytelne zarówno dla operatorów, jak i użytkowników systemu.

Łatwa i szybka integracja programowa, możliwość adaptowania nowych rozwiązań, nielimitowane zwiększanie użytkowników, powszechny dostęp, energooszczędność, niezawodność czy szansa na użytkowanie z dowolnego miejsca, to tylko niektóre elementy składowe dla stworzenia możliwości zarządzania i realizowania koncepcji *Smart City.* Podstawowym elementem, bez którego nie byłoby możliwości wdrożenia całego systemu inteligentnego miasta, jest sieć. Oczekuje się od niej dużej przepustowości i bez względu na to, czy korzystamy z sieci światłowodowej, czy częstotliwości radiowej, cel jest ten sam – przesłanie jak największej liczby bitów w ciągu sekundy.

Szybka i dostępna sieć to nie jedyny warunek udanego projektu posiadającego walory Smart. Drugą bardzo ważną sprawą jest neutralność sieci, czyli zachowanie standardów, gdzie każdy użytkownik Internetu ma do niego dostęp na równych zasadach. Innymi słowy, dostawcy usług nie mogą sprzedawać szybkiego dostępu do Internetu kosztem innych, których dostęp będzie spowolniony. Podobnie władze nie mogą nakładać na dostęp do sieci żadnych ograniczeń lub wskazywać preferencyjnych grup użytkowników.

Zarządzanie inteligentnym miastem w dużej mierze jest możliwe również dzięki nowemu modelowi korzystania z baz, narzędzi i aplikacji. Technika ta, popularnie nazywana „przetwarzaniem w chmurze" (ang. *cloud computing*), opiera się na zasadzie, gdzie zamiast olbrzymich jednostek obliczeniowych i konieczności zakupu odpowiedniego oprogramowania możemy całe środowisko zbieranych danych przenieść do wyspecjalizowanego dostawcy. Porównując ten proces do znanych i adekwatnych modeli, najlepszym wskazaniem będzie

zużywanie elektryczności czy wody. Wymienione media znajdują się u dostawcy, a użytkownicy korzystają z nich w takim stopniu, w jakim potrzebują, zapalając światło w łazience i odkręcając np. kran podczas kąpieli. Dostawca w każdym przypadku dba o sprawność infrastruktury, bezpieczeństwo i dostępność, a klient płaci tylko za rzeczywiste użytkowanie.

6. Inteligentne miasto w liczbach

Nowy model organizacji i zarządzania w inteligentnym mieści w dużym stopniu opiera się na takich aplikacjach i technikach, które mają ułatwiać życie zarówno indywidualnym jednostkom, jak i całej społeczności. Opracowywanie i wdrażanie innowacyjnych usług pozwala wskazać katalog tych programów, które tworzą miejski ekosystem o charakterze Smart[23]:

- dostęp do szerokopasmowego Internetu w takich miejscach publicznych jak szkoły, ośrodki zdrowia, stacje kolejowe i przystanki autobusowe, metro, lotnisko, itd.;
- możliwość realizacji mobilnych płatności w takich miejscach jak autobusy, koleje, sklepy, muzea czy urzędy;
- monitoring miejski;
- ekrany informacyjne (komunikacja, transport, sport, kultura, turystyka, itd.);
- aplikacje kierowania i przekierowania ruchu np. w przypadku szczytu komunikacyjnego;
- zautomatyzowany system lamp ulicznych dostosowujący się do natężenia światła naturalnego;
- interaktywne zarządzanie dostępem do miejsc parkingowych;
- ścieżki rowerowe i wypożyczalnie rowerów objęte programami elektronicznego zarządzania;
- systemy zarządzania energią i korzystanie z energii odnawialnej;
- inteligentne budynki mieszkalne i biurowe;
- wspomaganie gospodarki informacjami o rozwoju miasta;
- elektroniczne systemu recyklingu śmieci;
- zarządzanie dostawami wody i jej oczyszczanie;
- możliwości ładowania samochodów elektrycznych;
- aplikacje pozwalające na swobodne włączanie się i wypowiadanie mieszkańców w sprawach dla nich istotnych;

[23] M. Krukowska, *Miasta, które myślą*, Forbes Life, 2015, http://life.forbes.pl/najbardziej-inteligentne-miasta-top-10,artykuly,171971,1,1.html#, skorzystano dnia 11.06.2016

- elektroniczna konsultacja projektów o kluczowym charterze społecznym;
- wykorzystanie serwisów społecznościowych do planowania rozwoju;
- pełna dostępność e-usług w administracji;
- systemy informacji elektronicznej w taksówkach;
- aplikacja zarządzania kryzysowego i powiadamiania o zagrożeniach;
- publikacja informacji o zbieranych danych i ich wykorzystywaniu;

Zaprezentowany katalog ma oczywiście charakter niepełny, a obraz otaczającej nas rzeczywistość ewoluował będzie tak dlatego, jak starczy wyobraźni projektantom systemów i aplikacji. Niezmiennie jednak prace nad wdrażaniem koncepcji inteligentnego miasta trwają na całym świecie. Od Barcelony po Moskwę, od Helsinek po Ankarę, od Nowego Jorku po Tokio i od Buenos Aires po Sydney. Podobnie jest w Polsce, gdzie w europejskim rankingu miast o średniej wielkości[24] można znaleźć między innymi Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Łódź, Lublin, Poznań, Szczecin czy Wrocław.

7. Przyszłość uczących się miast i społeczności

Najlepszym przykładem przekształceń społeczno-technologicznych jest kolumbijskie miasto Medellin. Pod koniec 2012 r. zostało uznane w konkursie „Wall Street Journal" i banku Citi za najbardziej innowacyjne miasto świata[25], a jeszcze na początku lat 90. XX w. metropolia straszyła statystykami blisko 20 zabójstw dziennie. Pomimo że miasto było w olbrzymim stopniu zaludnione i pojawiały się różne obywatelskie inicjatywy, niemalże w każdej dzielnicy było tak niebezpieczne, że nie istniało pojęcie przestrzeni publicznej. Proces przemian w Medellin rozpoczął się od tego, że władze dostrzegły potrzebę inwestowania w tereny zamieszkałe przez najuboższych.

Slumsy połączono z resztą miasta za pomocą innowacyjnych rozwiązań komunikacyjnych, a w całym mieście został zmodernizowany transport publiczny. Dodatkowo zainwestowano w biblioteki, szkoły, centra kultury, infrastrukturę sportową, autobusy, ścieżki rowerowe i nowe parki. Inwestycje udały się i opłaciły, bo były konsultowane ze społecznością lokalną, a nie narzucone odgórnie. Wspominana wcześniej tkanka miejska odżyła, bo jedni chcieli słuchać, a inni nie bali się mówić. W rezultacie po dekadzie przemian Medellin zmieniło się nie do poznania. Zmalała przestępczość i wielokrotnie zmniejszyła się liczba zabójstw,

[24] European *Smart City* Model, http://smart-cities.eu, skorzystano dnia 17.06.2016

[25] City of the Year, Wall Street Journal, http://online.wsj.com/ad/cityoftheyear, skorzystano dnia 17.06.2016

do metropolii ściągają wciąż nowi inwestorzy, a gospodarka kwitnie. Nieustannie powiększa się liczba zadowolonych z życia mieszańców i miasto coraz częściej nazywane jest Doliną Krzemową Ameryki Południowej.

Przyszłość nowoczesnych miast nie zawsze musi iść w parze z sukcesem. Ważny aspekt mądrego budowania inteligentnej przestrzeni ujawnia raport Human Smart Cities Cookbook. Dokument podsumowuje wyniki europejskiego projektu Peripheria[26], który angażuje miasta z wielu krajów Unii Europejskiej do poszukiwań rozwiązań smart służących zaspokajaniu potrzeb swoich obywateli. Autorzy raportu słusznie zwracają uwagę na błąd planistów przygotowujących strategie inteligentnego miasta, którzy koncentrują się na technologii i twardej infrastrukturze, a zapominają o potencjale mieszkańców.

Problem jest poważny, bo niezrozumienie rządzących i mieszkańców już na wstępie prowadzić może do upadku projektu. Istota miejskiej inteligencji polega na wykorzystaniu doświadczenia i wiedzy mieszkańców, którzy wdrażają potrzebne rozwiązania w sposób efektywniejszy, niż robi to lokalna administracja. Współpraca taka przynosi obopólne korzyści i pozwala uniknąć kosztownych inwestycji infrastrukturalnych, w zamian zastępując je kapitałem społecznym. Dla przykładu takich praktyk wzajemnego zrozumienia i współpracy warto wspomnieć brazylijskie miasto Kurytybę, której władze w innowacyjny sposób rozwiązały sposób zbiórki śmieci w dzielnicach biedy. Zamiast wysyłać samochody do zbiórki śmieci, zaproponowano mieszkańcom, aby sami gromadzili nieczystości w workach i przynosili je do punktów odbioru. W zamian dostawali żywność i możliwość darmowego poruszania się komunikacją publiczną. Problem, który gasił potencjał rozwojowy miasta przez dekady, został rozwiązany w kilka tygodni.

8. Podsumowanie

Od wielu lat dla szybko rozwijających się miast granice administracyjne są bytem jedynie umownym i często blokują ich rozwój. Budowa miast przyszłości możliwa jest dopiero wtedy, gdy połączymy długofalowe działania i energię obywateli. Największą szanse rozwoju mają te ośrodki miejskiej, które znajdą skuteczne sposoby na przyciągnie inwestorów i zarazem nowych mieszkańców. Strategia rozwoju każdej metropolii ma szanse na powodzenie, jeśli władze

[26] J. Marsh, *The Human Smart Cities Cookbook* https://4thenollsummerschool.files.wordpress.com/2013/08/jm_human_smart_cities_cookbook.pdf, skorzystano dnia 17.06.2016

wspólnie z mieszkańcami rozumieją, jaki jest jej cel i sens. Tylko wytworzenie wzajemnie wspierającego się prospołecznego systemu daje gwarancje, że inteligentne miasto stanie się miastem realnym.

Zarządzanie inteligentnym miastem i realizacja idei *Smart City* możliwa jest, jeśli opracowany zostanie spójny system gromadzenia oraz przetwarzania danych. Udostępnianie informacji pochodzących z wielu rejestrów, baz czy mierników musi być realizowane w czasie rzeczywistym, a komunikacja odbywać się on-line. Nawet najbardziej zaawansowane systemy sprowadzone do roli liczydła będą tylko zabawkami, a nie funkcjonalnościami pozwalającymi wpływać na życie milionów ludzi.

Szukając odpowiedzi na pytanie o przyszłość inteligentnych miast i zarazem naszą – ludzką, bez wątpienia jesteśmy jednak świadkami dziejowej zmiany funkcjonowania lokalnej społeczności. Metropolie do dziś usiane wielkimi fabrykami stają się coraz bardziej elektronicznymi miernikami życia. Rzeczywistość materialna przenika się komunikacją w sieci, a pojęcie cyberprzestrzeni nie ogranicza się do koncepcji przyszłości, lecz jest teraźniejszością.

Bibliografia

Literatura:

Bednarczyk M., *Organizacje publiczne. Zarządzanie konkurencyjnością*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.

Boni M., (red.), *Państwo 2.0 nowy start dla e-administracji.* Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012.

Caragliu A., Del Bo C., Nijkamp P., *Smart cities in Europe*, Series Research Memoranda 0048, VU University Amsterdam, Amsterdam 2009.

Castels M., *Wiek informacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.

Ching T.Y., Ferreira J., *Smart Cities: Concepts, Perceptions and Lessons for Planners*, [w:] Planning Support Systems and Smart Cities, Springer, 2015.

Cosgrave E., Doody L., Walt N., Delivering the *Smart City*, Governing Cities in the Digital Age, Arup, 2014.

Dirks S., Keeling M., Dencik J., *How Smart is your city? Helping cities measure progres,* IBM Global Business Services Government Executive Report, IBM Institute for Business Value, IBM Corporation, 2009.

Drel L., *25 Technologies Every Smart City Should Have,* Mashable, October 26, 2012 http://mashable.com/2012/12/26/urban-tech-wish-list

Ericsson, Networked Society City Index 201, 3http://www.ericsson.com/res/docs/2013/ns-city-index-report-2013.pdf.

Falk T., *Smart cities market: $20 billion by 2020*. Smart Planet, February 5, 2013.

Frąckiewicz-Wronka A., (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki,* Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2009.

Giffinger R., Haindlmaier G., Kramar H., *The role of rankings in growing city competition,* Urban Research & Practice, Volume 3, Issue 3, 2010.
Gołębiowska A., *Geneza oraz konstytucyjno-prawne aspekty samorządu powiatowego i jego koncepcje prawno-organizacyjne*, [w:] Rzeczpospolita w koncepcjach transformacji ustrojowej 1989 r., (red.) A. Gołębiowska, Powszechne Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 2015, s. 63 – 69.
Gotlib D., Olszewski R., (red.) *Smart City – Informacja przestrzenna w zarządzaniu inteligentnym miastem*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
Grochowski M., Fuhrmann M. Zegar T., *Rewitalizacja w Warszawie jako instrument zarządzania rozwojem miasta i regionu,* MAZOWSZE Studia Regionalen 5/2010, Samorząd, 2010, s. 183 – 200.
Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
Kardaś A., *Idea Smart City w rozwoju regionalnym, monografia wpływu wybranych metod zarządzania na rozwój regionalny*, 2015.
Krukowska M., *Miasta, które myślą,* Forbes Life, 2015.
Landry Ch., *Kreatywne miasto*, Warszawa 2013.
Leszczyński M., *Bezpieczeństwo społeczne Polaków wobec wyzwań XXI wieku. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2011.
Markowski T., Marszał T., *Metropolie. Obszary metropolitarne. Metropolizacja. Problemy i pojęcie podstawowe*, PAN KPZK, Warszawa 2006.
Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa 1999.
Maruszkiewicz M., *W stronę społeczeństwa sieciowego i inteligentnych miast. Propozycja programu I'Miasto*, Przegląd Telekomunikacyjny, nr 8–9, 2013, s. 609–613.
Mierzejewska L., *„Smart growth" jako model rozwoju miasta*, [w:] Współczesne kierunki i wymiary procesów urbanizacji, (red.) Słodczyk J. i Śmigielska M., Uniwersytet Opolski, Opole 2008.
Nam T., Pardo T. A., *Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people and institution, Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times*, AMC, New York 2011, s. 282-291.
Nawratek K., *Dziury w całym. Wstęp do miejskiej rewolucji*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, 2012.
Nowakowska A., *Regionalny wymiar procesów innowacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011.
Pałkiewicz J., *Dżungla miasta. Klucz do bezpieczeństwa*, Zysk i S-ka, Warszawa 2013.
Papińska-Kacperek J., *Usługi cyfrowe. Perspektywy wdrożenia i akceptacji cyfrowych usług administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
Sikora-Fernandez D., *Koncepcja smart-city w założeniach polityki rozwoju miasta – polska perspektywa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
Sosinsky B., *Sieci komputerowe.* Bibila. Helion, 2011.
Szymańska D., *Urbanizacja na świecie,* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
Vidwans A., *Smart City – Technology Solutions Examples* http://www.slideshare.net./amol.vidwans/examples-of-technology-enabled-bussiness-solutions-for-a-smart-city-13123144

Węcławowicz-Bilska E., *Miasto przyszłości – tendencje, koncepcje, realizacje*, czasopismo techniczne „Architektura", zeszyt 1, rok 109, 1-A/2/2012, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, 2012, s. 323-342.
Żurek K., *Wciąż wiemy za mało*, [w:] Przyszłość miast, miasta przyszłości. Strategie i wyzwania. Innowacje społeczne i technologiczne, Raport THINKTANK, 2013.

Akty prawne:

European Commission, Directorate General for Regional Policy, Cities of tomorrow, Chalanges, visions, ways forward, European Union, Bruksela 2011.
Raport MAiC, Polska 2030, Trzecia fala nowoczesności, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012.
Raport – Bezpieczeństwo Miast 2.0, Instytut Bezpieczeństwa Inteligentnych Miast, 2016.
Norma PAS180 (2014), BSI Group.
Norma PAS181 (2014), BSI Group.
Norma PAS182 (2014), BSI Group.
Norma PD8101 (2014), BSI Group.
Standard ISO37120 (2014), ISO.
Strategia Sprawne Państwo 2020, https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2011/12/SSP-20-12-2012.pdf
World Urbanization Prospects, the 2011 Revision, united Nations Departaments of Economic and Social Affairs, http://esa.in.org/unup

Streszczenie

Rozbudowa lokalnej społeczności opartej na nowoczesnych technologiach stała się w dzisiejszych czasach zbiorowym oczekiwaniem, bez której ludzie nie wyobrażają sobie już życia. Zarządzanie miastami za pomocą technik informacyjnych i komunikacyjnych ma tę symbiozę człowieka i maszyny tylko pogłębić. Inteligentne miasta będą miejscem tworzenia się szeroko rozumianego kapitału społecznego, budowania zbiorowych i indywidualnych tożsamości, obszarem gospodarczej aktywności oraz ośrodkiem podejmowania wszelkich innowacyjnych działań.

Słowa kluczowe: zarządzanie, efektywność, sprawność, inteligentne miasto, lokalna społeczność.

Summary

Smart cities management

Development of local societies based on new technologies is more than required now. It is so obvious and common that people can't imagine future life

without it. Managing cities with modern communication tools will only strengthen this symbiosis. Intelligent cities will be places of creating social capital, building both common and individual identities, area of economic activity and centers of shaping and implementing all the innovatory initiatives.

Key words: management, effectiveness, performance, *smart city*, local societies.

Dr Katarzyna Górniak

Rozdział VI.
Samorząd lokalny wobec polityki społecznej – o niektórych uwarunkowaniach

1. Polityka społeczna i samorząd lokalny

Niniejszy artykuł chciałabym zacząć od przedstawienia kwestii dość oczywistych dotyczących polityki społecznej, ale ich wypowiedzenie jest ważne, żebym mogła dojść do interesującego mnie problemu. Polityka społeczna należy obecnie do jednej z najważniejszych dziedzin aktywności państwa, obejmującym swym zakresem bardzo wiele dziedzin społecznej aktywności i działalności. Jednak od początku powstania, czyli XIX wieku, jej znaczenie, funkcja i rola zmieniły się i można nawet stwierdzić, że diametralnie. Tak jak zmieniły się konteksty i okoliczności – polityczne, gospodarcze, społeczne, które wyznaczają jej ramy. Polityka społeczna stanowi zatem odpowiedź na zachodzące wokół procesy i pojawiające się mechanizmy społeczne. To one zatem wyznaczają i określają kierunki jej rozwoju i możliwych praktyk.

Od paru lat coraz wyraźniej pod znakiem zapytania stoi koncepcja (doktryna) tak państwa, jak i polityki społecznej, która rozwijała się dość ewolucyjnie, czyli *welfare state* (państwa opiekuńczego). Jej sens i możliwości są szeroko dyskutowane, a zakres podlega dość znaczącej redefinicji i rekonstrukcji[1]. Zmiany te antycypował bardzo trafnie Niklas Luhmann, publikując w 1981 „Teorię polityczną państwa bezpieczeństwa socjalnego", gdzie w jedynym z pierwszych zdań

Dr Katarzyna Górniak – Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Politechnika Warszawska.

[1] Chociaż pierwsze oznaki demontażu *welfare state* to koniec lat 70.

twierdzi, że „klasyczne pojęcie państwa opiekuńczego ulega dziś swego rodzaju samolikwidacji" (1994: 19) i wywołuje konieczność opracowania nowego modelu polityki społecznej. Czy taki model został opracowany, to kwestia dyskusyjna, choć oczywiście pojawiają się pomysły, które mają ambicje zastąpić klasyczne *welfare state*[2], na pewno jednak i to pozostaje poza wszelką dyskusją, nie ma powrotu do tradycyjnych założeń. A wynika to właśnie z występowania nowych procesów i kontekstów.

Współczesną politykę społeczną kształtuje parę dość istotnych zjawisk, które od parudziesięciu lat przybierają na sile i stanowią nowe wyzwania, wymuszając podejmowanie nowych aktywności. Do najbardziej znaczących należą zmiany na rynku pracy i kwestia zatrudnienia, które prowadzą do pojawiania się nowego rodzaju bezrobocia i tym samym nowych grup bezrobotnych, ale też pracujących biednych (*working poor*), czy grupy określanej mianem prekariatu. Przeobrażania zachodzące na rynku pracy są dość mocno związane z procesami demograficznymi, czyli procesem starzenia się społeczeństwa oraz bardzo niską dzietnością, a te z kolei prowadzą do powstania zupełnie nowej struktury społecznej i zmian w obrębie możliwych funkcji rodziny. Powoduje to, że dotychczasowe rozwiązania w zakresie polityki społecznej tracą zasadność, są nieadekwatne. Do tych dwóch dochodzą problemy z utrzymywaniem systemów zabezpieczenia społecznego, które nie wytrzymują zewnętrznego ciśnienia i przestają pełnić swoją rolę. Na te procesy nakładają się jeszcze rosnące społeczne oczekiwania co do zakresu polityki społecznej. Czyli presja społeczna, że miałaby ona nie tylko utrzymywać swój dotychczasowy szeroki i kompleksowy zakres, ale więcej, rozbudowywać go i być bardziej wrażliwa na wzrastające potrzeby społeczne. Tego typu postawom sprzyjają powtarzające się od wielu lat kryzysy gospodarcze (ekonomiczne) pogłębiające poczucie zagrożenia, niepewności i uświadamiające istnienie nieprzewidzianych ryzyk. Obywatele oczekują zatem, że to państwo weźmie odpowiedzialność za bezpieczeństwo socjalne, ponieważ w sytuacji wielu, i to bardzo odmiennych, ryzyk ich indywidualne starania i podejmowane działania stają się nieadekwatne, niewystarczające. W takim ujęciu polityka społeczna powinna aktywnie kształtować warunki życia społecznego, wpływać na procesy społeczne, likwidować bariery, a to oznacza brać pełną odpowiedzialność za dobrobyt i bezpieczeństwo wszystkich jednostek.

Dla wspomnianego Luhmanna te bardzo skrótowo wymienione procesy (zresztą lista jest ich znacznie szersza) i wynikający z nich wręcz przymus redefinicji *welfare state* nie są niczym zaskakującym, a wynikają z logiki systemowej; pęknięcia

[2] Np. aktywna polityka społeczna, por. prace Marka Rymszy (2013) czy Arkadiusza Karwackiego (2010).

w obrębie doktryny są zatem nieuniknione. Mechanizm ten jest konsekwencją, jak pisze Marek Rymsza, analizując przemiany państwa opiekuńczego, pewnego paradoksu polegającego na tym, że „kryzys i konieczność rekonstrukcji *welafre state* jest poniekąd dowodem jego sukcesu" (2013: 46) i nie powinny być odczytywane jako porażka czy efekt popełnianych błędów. Paradoks ten został szczegółowo opisany przez wspomnianego już Niklasa Luhmanna (1994), przedstawiciela teorii systemowej, zgodnie z którą wzrost kompleksowości i złożoności systemu powoduje, że niejako „zapychają się" możliwości podejmowania działań i musi on zredukować swoją złożoność. Im więcej działań, aktywności, operacji podejmuje system, tym więcej oczekiwań jest formułowanych w stosunku do państwa, tym większa jego odpowiedzialność, tym więcej sytuacji jest definiowanych jako problemowe i wymagające zajęcia się nimi. W konsekwencji sprawnie działający system prowadzi do własnego upadku i konieczności rewizji jego założeń.

Powyżej opisane procesy stanowią ramy funkcjonowania również polskiej polityki społecznej na każdym szczeblu, a to oznacza, że również polityki społecznej realizowanej na szczeblu lokalnym, o czym wielu ma tendencję do zapominania. Lokalna polityka społeczna nie może być analizowana w oderwaniu od szerszych uwarunkowań i redukowana wyłącznie do okoliczności doraźnych, „tu i teraz". Ważne jest zatem pytanie, czy lokalna polityka społeczna jest przygotowana na różnego rodzaju wyzwania, których skutki są widoczne w codziennym funkcjonowaniu mieszkańców i problemów, z którymi muszą się zmagać, czy jest im zatem w stanie sprostać. Pytanie, które stawiam, dotyczy zatem kształtu lokalnej polityki społecznej i roli, jaką miałaby pełnić. Współcześnie stoi ona przed dylematem i wyborem pomiędzy dwiema rolami czy modelami: aktywnym i pasywnym. Aktywnym, który rozumiem jako tworzenie, kształtowanie i określanie polityki społecznej na szczeblu lokalnym, wyznaczanie kierunków rozwoju, dynamiczne i sprawne poszukiwanie nowych rozwiązań. Aktywny oznacza zatem wychodzenie poza obligatoryjne zadania i rozszerzanie ich zakresu – definiowanie sytuacji problemowych (diagnoza) i podejmowanie szerokiej refleksji, wyznaczanie celów, powiększanie zakresu praktyk. Lokalna polityka społeczna działająca w ten sposób chce wziąć odpowiedzialność za rozwój społeczny i czujnie reaguje na pojawiające się sytuacje zapalne. Natomiast w pasywnym modelu lokalna polityka społeczna nie wychodzi poza przypisany jej prawem zakres celów i działań. Realizuje zatem program minimum, wykonując zadania określone przez szczebel centralny, co prowadzi do tego, że staje się organem wykonawczym polityki na tymże szczeblu. Ogranicza się do bardzo wąskiego ujęcia – nie kształtuje, nie definiuje, nie określa, ale przede wszystkim koncentruje się na odtwarzaniu i przeprowadzaniu tych działań, które są konieczne. W związku z tym należy zadać pytanie o to, który z tych modeli jest

obecnie w Polsce dominujący, w którym kierunku zmierzają lokalne samorządy. Moja odpowiedź nie jest niestety optymistyczna i nie jestem w niej osamotniona. Z prowadzonych obserwacji czy różnych badań własnych, jak również wyników badań i analiz innych badaczy (por. Błędowski, Kubicki 2014, Hausner i in. 2014. Racław 2011, Theiss 2012, Warzywoda-Kruszyńska 2001) wynika, i to chyba dość jednoznacznie, że lokalnej polityce społecznej bliżej jest do modelu pasywnego, czyli ograniczającego i redukującego zakres jej aktywności, chociaż oczekiwania społeczne są odwrotne. Jednakże, jak konstatuje Jerzy Krzyszkowski, „faktycznie od ćwierćwiecza mamy bardziej do czynienia z administrowaniem polityką społeczną, tj. z bieżącą realizacją koniecznych zadań własnych w tym obszarze niż z kreowaniem lokalnej czy regionalnej, w przypadku samorządu wojewódzkiego, polityki społecznej" (2014: 70).

Logicznym następstwem jest zadanie sobie pytania, dlaczego tak się dzieje i co warunkuje to wycofywanie się lokalnych samorządów z roli aktywnego, odpowiedzialnego i refleksyjnego kreatora lokalnej polityki społecznej. Tym samym chciałabym wskazać kilka uwarunkowań i kontekstów, według mnie najistotniejszych i najmocniej wpływających na kształt lokalnych polityk społecznych. Wychodzą one poza narzucającą się i prostą odpowiedź związaną ze stanem finansów publicznych i możliwościami finansowymi samorządów (chroniczne niedoinwestowanie, szczególnie dotkliwe przy wzrastających obciążeniach i narzucaniu nań coraz to nowych obowiązków i zadań[3]) i mają głębszy charakter, a mianowicie społeczno-instytucjonalny[4]. Zanim jednak przejdę do ich zdefiniowania i omówienia, chciałabym pokazać kontekst prawno-administracyjny lokalnej polityki społecznej, ponieważ wynika z niego jasno, że lokalna polityka społeczna ma otwartą furtkę do kreowania własnej polityki społecznej i tylko od lokalnych decyzji zależy, czy z niej skorzysta.

[3] Najbardziej aktualny przykład to wdrażanie programu „Rodzina 500 plus". Samorządy od początku sygnalizowały, że otrzymywane na wypłaty dotacje nie pokrywają realnego zapotrzebowania, nie mówiąc już o kosztach obsługi wypłat. Wojewodowie często błędnie szacowali i wyliczali liczbę rodzin i dzieci uprawnionych do pobierania zasiłku, a na tej podstawie obliczane są dotacje dla miasta, np. wojewoda mazowiecki dla Warszawy naliczył dotacje dla prawie 80 tys. dzieci, a w lipcu samorząd warszawski wypłacał już zasiłki 105 tys. dzieciom (a 18 tys. wniosków czeka na rozpatrzenie).

[4] W żaden sposób nie chciałabym lekceważyć uwarunkowań finansowych w rozwoju lokalnej polityki społecznej, jakkolwiek są one jednak ważne, co pokazują analizy ekonomiczne, np. Benedykta Opałki, który zajmując się problematyką samodzielności finansowej samorządów, konkluduje, że „system finansowania zadań samorządu terytorialnego z zakresu pomocy społecznej oparty jest nadal w znacznym zakresie na źródłach dochodów przekazywanych z budżetu państwa w formie subwencji i dotacji celowych" (2014: 43), co powoduje, że jest niestabilny i wątły, nieodporny na kryzysy ekonomiczne, nawet jeśli uzupełniony jest dochodami własnymi JST . To jednak uwarunkowania finansowe mają dla mnie charakter wtórnych.

2. Lokalna polityka społeczna – kontekst prawno-administracyjny

Analizując założenia tkwiące u podstaw różnorodnych reforma – począwszy od transformacji ustrojowej w 1989, poprzez reformę administracyjną funkcjonującą od 1999, wejście Polski do UE, a skończywszy na ostatnich zmianach, widać że samorządy lokalne mają ogromne znaczenie w zarządzaniu sprawami publicznymi, w tym związanymi z polityką społeczną. Przenosi się na nie liczne zadania i obowiązki i czyni kluczowym aktorem organizującym działania na rzecz rozwoju społecznego i zapewnienia wysokiej jakości życia, dobrobytu. Wprawdzie to państwo określa i wyznacza ramy krajowej polityki społecznej, jednak na barkach samorządów, a przede wszystkim samorządu na poziomie gminy, leży odpowiedzialność za jej skuteczną i efektywną realizację. To przekonanie znajduje swój wyraz w *Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego*, jak i *Konstytucji RP* z 1997, czyli najbardziej podstawowych dokumentach prawnych. A opiera się na dwóch głównych przesłankach, czyli konstytucyjnej zasadzie pomocniczości i zasadzie decentralizacji zadań publicznych, uprawnień i odpowiedzialności za to, jak funkcjonuje rzeczywistość społeczna.

Zasada pomocniczości (subsydiarności) wywodząca się z katolickiej nauki społecznej mówi o sposobie organizacji państwa, a w związku z tym o tym, kto i dlaczego powinien zajmować się sprawami publicznymi. A zatem jej korzenie tkwią w dość lapidarnym twierdzeniu pojawiającym się bardzo często przy okazji jej przywoływania: „tyle państwa, ile to konieczne i tyle społeczeństwa, ile jest możliwe". Zgodnie z przesłaniem pomocniczości i opartymi na niej aktami prawnymi to właśnie lokalne wspólnoty ponoszą odpowiedzialność za dobrobyt i poziom życia swoich członków. Są w tym zakresie autonomiczne i mają całkiem dużą swobodę działania. Zasada pomocniczości zakłada, że to wspólnoty lokalne (samorząd) mają największą wiedzę o lokalnych problemach, potrafią je odpowiednio, to jest trafnie i adekwatnie do istniejących warunków, definiować i diagnozować, a w konsekwencji tworzyć właściwe i przemyślane rozwiązania, zgodne z realnymi, a nie abstrakcyjnymi i statystycznymi potrzebami, a także określać zakres najbardziej skutecznych instrumentów ich rozwiązywania. Skutecznych, bo wynikających właśnie z lokalnych uwarunkowań i możliwości dostosowanych do nich. Mają zatem możliwości indywidualizowania oferowanego wsparcia i wychodzenia poza dany odgórnie katalog. To także wspólnoty są odpowiedzialne za organizowanie się wokół problemów i mobilizację społeczną.

Nie można jednak równocześnie pominąć faktu, że lokalna polityka społeczna nie działa w próżni i jest elementem, tak jak zresztą sam samorząd lokalny, szerszego systemu. I poprzez realizację tak obligatoryjnych zadań własnych, jak i zleconych związana jest z polityką centralną, jej wymaganiami i założeniami.

Według Ewy Kuleszy (2013: 11) traci w ten sposób swoją niezależność i nie może w pełni korzystać z przysługującej jej autonomii. Możliwości działania samorządu będą wynikać z zapisów zawartych w odpowiednich ustawach i tym samym „osłabienie niezależności samorządu terytorialnego wynika zatem – z jednej strony – z możliwości narzucania zadań do wykonania przez samorząd przez ustawodawcę, co oznacza ustawowe kształtowanie zakresu samodzielności samorządu przez możliwość nałożenia na samorząd określonych obowiązków lub ich ograniczanie, z drugiej strony – w drodze ograniczania, np. samodzielności finansowej samorządu" (Kulesza 2013: 11). Chciałabym jednak podkreślić, że Kulesza pisze o pewnych potencjalnych procesach i scenariusz, według którego samorządy tracą autonomię i są wyraźnie czy znacząco ograniczone w kreowaniu polityki społecznej, mają mocno związane ręce w tym zakresie, ma szanse powodzenia przy radykalnej zmianie prawodawstwa, a mianowicie zakwestionowaniu procesu decentralizacji, czyli drugiej przesłanki.

Zasada decentralizacji swój wyraz znajduje tak w ustawach odnoszących się do administracji samorządowej, tj. Ustawie o z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie terytorialnym* (od grudnia 1998 nazwa brzmi: o samorządzie gminnym), Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*, jak i w ustawach dotyczących bezpośrednio spraw społecznych, np. Ustawie z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*. Jednak przede wszystkim w *Konstytucji RP* z 1997. Zgodnie z jej założeniami samorządy terytorialne samodzielnie odpowiadają za prowadzoną na swoim terenie realizację zadań własnych, samodzielnie podejmują decyzję, wyznaczają kierunki rozwoju i określają strategie działań, czyli procesu wdrażania. Decentralizacja może być zatem postrzegana jako rezultat dążeń emancypacyjnych samorządowości lokalnej i czyniący z samorządów aktywne podmioty zarządzania sprawami publicznymi z szerokimi kompetencjami i możliwościami ich realizacji[5].

Nie należy jednak zapominać, że zarówno zasada pomocniczości, jak i zasada decentralizacji, które zostały przeze mnie powyżej przywołane, mają charakter ideologiczny i aksjologiczny. Stanowią określone założenie, są przesłanką, natomiast ważne jest to, na jakim poziomie są realizowane i wdrażane, jakie miejsce zajmują w świadomości społecznej, jak przekładają się na praktykę. Pytania te, choć bardzo istotne, nie stanowią jednak przedmiotu mojego wywodu i odpowiedź na nie przekracza jego objętość[6]. Owe dwie zasady przytoczyłam, ponie-

[5] Według Stanisławy Golinowskiej reforma administracyjna z 1999 była przede wszystkim reformą polityki społecznej, ponieważ to właśnie „główny zakres spraw socjalnych został przesunięty na niższe szczeble samorządu terytorialnego" (2009: 3).

[6] Zainteresowanego czytelnika odsyłam do prac Stanisławy Golinowskiej, Józefiny Hrynkiewicz, Marka Rymszy, Tomasza Kaźmierczaka, Ryszarda Szarfenberga czy innych polityków społecznych.

waż właśnie w warstwie aksjologicznej wyznaczają bardzo szerokie ramy dla lokalnej polityki społecznej, która jednak swoje powinności redukuje i ogranicza, czyli nie wykorzystuje danych szans. Powodów owego redukcjonizmu jest zapewne wiele, chciałabym jednak wskazać siedem, które według mnie są kluczowe.

3. Wybrane konteksty i uwarunkowania

Najszerszym wymiarem jest stosunek tak do samej polityki społecznej, jak i spraw, którymi się zajmuje w pierwszej kolejności, szczególnie dotyczy to problematyki wykluczenia społecznego, marginalizacji i ubóstwa. Postawy te charakteryzują się przede wszystkim lekceważeniem i spychaniem polityki społecznej do sfery nieważności. Polityka społeczna jest istotna dla tych, którzy się nią zajmują, natomiast dla decydentów politycznych tak na szczeblu centralnym, jak i lokalnym stanowi mało istotną kwestię w hierarchii spraw do załatwienia i rozwiązania, tych, którymi należy się zająć. Zjawisko to już w 1996 opisała Wielisława Warzywoda-Kruszyńska, analizując miejsce, jakie zajmuje ubóstwo w podejmowanych działaniach publicznych. Tytuł jej artykułu „Bieda – temat wyparty z dyskursu politycznego" (1996) pozostaje do dziś aktualny i w żaden sposób nie stracił na trafności. Do zagadnienia pozycji wykluczenia społecznego, biedy i działań skierowanych na jej rozwiązanie Warzywoda-Kruszyńska wracała wielokrotnie (np. 2001, 2009) i jej konkluzje były zawsze takie same. Polityka społeczna wraz z przedmiotem swoich zainteresowań nie jest atrakcyjnym tematem dla polityków i jak pisze Marta Danecka, „tak naprawdę problemy społeczne, w tym bieda i bezrobocie, nie mają większego znaczenia w kręgach elity władzy i nie istnieje prawdziwa debata na temat ich rozwiązywania" (2007: 149). Jednak ma to dalekosiężne konsekwencje, ponieważ brak debaty powoduje brak wiedzy i brak świadomości, zrozumienia dla tego, czym jest polityka społeczna i czym się powinna zajmować.

Również ostatnie badania Elżbiety Tarkowskiej (2013) bardzo wyraźnie pokazały, że problematyka wykluczenia należy do przemilczanych, a jeśli pojawia się w publicznych rozważaniach, to jest albo marginalizowana, banalizowana lub ignorowana, albo zaprzecza się jej ważności, albo postrzegana jest dość jednostronnie jako zagrożenie, którego należy się natychmiast pozbyć, wyeliminować (uruchomiany zostaje zatem mechanizm wywoływania paniki moralnej). Ten ostatni sposób ujmowania ubóstwa prowadzi do stygmatyzacji osób doświadczających problemów społecznych i odmowy prawomocności ich oczekiwań. Pojawia się też bardzo silny dyskurs indywidualizacji, czyli przerzucania odpowiedzialności za własne powodzenie na jednostkę. Problemy społeczne stają

się zatem nie kwestią błędów systemowych i niesprawności państwa, którym należy przeciwdziałać i w związku z tym podejmować szerokie czy kompleksowe interwencje, ale jednostkowych decyzji i starań, na które i tak nie działają wpływy zewnętrzne.

Takie podejście i obrazowanie wykluczenia społecznego i ubóstwa oraz tych, którzy go doświadczają, sprawia, że istnienie polityki społecznej traci rację bytu, ponieważ nie ma się kim zajmować lub ci, którymi powinna się zajmować, nie zasługują na jej zainteresowanie. Daje też asumpt na szczeblu lokalnym do jej deprecjonowania i pomijania. Lokalne władze nie znajdują zatem powodów, żeby wychodzić w swoich działaniach poza przypisany im zakres obowiązków. Politykę społeczną traktują często jako zło konieczne[7].

Niechęć samorządów lokalnych do wejścia w rolę aktywnego aktora w zakresie polityki społecznej wynika też z faktu, że jej działania są traktowane jako koszt, który przynosi wątpliwy efekt, a nie jako inwestycja w rozwój, która się zwróci i której efekty w krótkim czasie będą widoczne i namacalne. Takie podejście wynika w dużej mierze z braku wiedzy, operowania potocznymi kategoriami w refleksji nad zakresem i przedmiotem polityki społecznej, ale też bardzo niskiej świadomości co do przebiegu i dynamiki różnych procesów społecznych, nie tylko tych mieszczących się w obszarze polityki społecznej. Lokalni włodarze, upatrując w polityce społecznej kosztów, a często kosztów zbędnych i niezasadnych, wykazują się bardzo wąskim spojrzeniem na rozwój swoich społeczności. Rozpatrują go przede wszystkim w kontekście rozbudowy infrastruktury lokalnej, widocznej i rozpoznawalnej, a nie podnoszenia jakości życia czy wyrównywania szans. Negując znaczenie polityki społecznej, lokalne władze występują też przeciwko innowacjom społecznym czy socjalnym, ponieważ widzą w nich właśnie przede wszystkim konieczność ponoszenia nakładów finansowych, bez gwarancji osiągnięcia sukcesu. Podejście to widać wyraźnie nawet przy wdrażaniu projektów finansowanych z funduszy unijnych, gdzie gmina albo nie ponosi żadnych kosztów, albo są one niewielkie. (Dudkiewicz i Górniak 2013).

Podchodzenie do działań z zakresu polityki społecznej jako kosztu i koncentrowanie się w procesie zarządzania społecznością na rozbudowie widocznej i trwałej infrastruktury wynikać może z jeszcze jednej przesłanki. Mianowicie w założeniach infrastruktura lokalna skierowana jest do wszystkich mieszkańców, zaspokaja zatem potrzeby ogólne i mniej lub bardziej podstawowe, ma charakter uniwersalny i powszechny. Zaś aktywność z zakresu polityki spo-

[7] W wielu badaniach odnoszących się do pracowników pomocy społecznej pojawia się wątek ich osamotnienia i braku zrozumienia dla ich specyfiki i działań wśród przedstawicieli władz lokalnych, (np. Racław 2011, Dudkiewicz i Górniak 2013).

łecznej, szczególnie pomocy społecznej, skierowana jest do określonych grup społecznych, które po pierwsze, są postrzegane i definiowane jako takie, które same ponoszą odpowiedzialność za doświadczane problemy, a po drugie, nie zawsze chcą z oferowanych dóbr korzystać w sposób zgodny ze społecznymi oczekiwaniami. Władze lokalne nie chcą zatem, w swoim przekonaniu, narażać wydatków publicznych na niepewne i problematyczne działania, ale też samych siebie na krytykę i brak poparcia społecznego, ale przede wszystkim politycznego, będą tym samym unikać jak ognia jakichkolwiek działań rozbudowujących lokalną politykę społeczną.

W konsekwencji ograniczają aktywność w zakresie lokalnych polityk społecznych do koniecznego minimum, czyli realizacji zadań obowiązkowych i działań doraźnych, interwencji podejmowanych w sytuacjach kryzysowych (klęski żywiołowe, pożary, katastrofy). Skutkuje to jednak licznymi zaniechaniami, których efekty są dla władz lokalnych zawsze zaskakujące, np. władze lokalne, budując mieszkania socjalne, a rezygnując z finansowania pracy socjalnej (środowiskowej) z ich lokatorami, zawsze wyrażają tak zaskoczenie, jak i oburzenie, że mieszkańcy tych lokali wcale nie zmienili swojego statusu społecznego, że samo oferowanie mieszkania nie zmieniało ich podejścia i realizowanego stylu życia[8]. Owa rezygnacja z tworzenia polityki społecznej i jej dynamicznego kształtowania skutkuje jednak nie redukcją kosztów, ale ich wzrostem, tj. pojawieniem się tzw. kosztów zaniechania, czyli konieczności likwidowania negatywnych następstw i rezultatów zaniechanych działań.

Rozważanie polityki społecznej w kategoriach kosztów prowadzi do wyłonienia się kolejnego uwarunkowania, które wpływa rzeczywistość lokalną, czyli dewastującego wpływu koncepcji *new public management* (nowego zarządzania publicznego). Koncepcja NPM pojawiła się i następnie upowszechniła się w działaniach administracji publicznej, w tym oczywiście samorządowej, jako efekt poszukiwań sprawniejszego, ale przede wszystkim efektywniejszego zarządzania środkami publicznymi, nowego sposobu organizacji tak państwa, jak i jej poszczególnych działów, w tym polityki społecznej . Doprowadzić też miała do sprawniejszego funkcjonowania samych podmiotów administracji, czyli instytucji publicznych. Jej celem było jednak przede wszystkim doprowadzenie do zwiększenia racjonalizacji wydatków i większego ich dyscyplinowania, szczególnie w sytuacji kurczących się zasobów, ograniczonych środków finansowych. Błędowski i Kubicki zauważają, że ekonomizacja procesu podejmowania decyzji

[8] Zazwyczaj sytuacje takie opisywane są w prasie lokalnej, jednak do szerszej opinii publicznej przedarł się przykład Nowej Soli i burmistrza Wadima Tyszkiewicza, który nagłośnił właśnie dewastacje wybudowanych lokali socjalnych.

w sferze polityki społecznej wynikała z krzyżowania się dwóch tendencji, z jednej strony, z kryzysu finansów publicznych, a z drugiej, z rosnącej skali potrzeb społecznych (2014: 34). NPM miała zatem w swych założeniach zwiększyć wydajność czy produktywność państwa i jego instytucji.

NPM polegała na przynajmniej częściowym przeniesieniu zasad i standardów działania ze sfery podmiotów komercyjnych do zarządzania publicznego, na wprowadzeniu myślenia biznesowego opartego na jasno określonych celach, efektach i kategoriach finansowych. W Polsce, w odróżnieniu od innych krajów, jak zauważa Ryszard Szarfenberg, nurt ten nie spotkał się ze szczególnymi zastrzeżeniami i jest przyjmowany raczej bezkrytycznie, co wynikało z głównej mierze również z tego, że dość długo utrzymywały się efekty upaństwowienia gospodarki (2013: 8). Nie wyłoniły się zatem na gruncie polskiej administracji żadne alternatywy, a w każdym razie rozwiązania czy projekty, które były przedstawiane jako alternatywy.

Wpływ NPM na funkcjonowanie lokalnej polityki społecznej jest niezaprzeczalny i koncepcja ta dość mocno zmieniła kryteria jej kształtowania. Przesunięto zatem punkt ciężkości w postrzeganiu i ocenie działań z zakresu polityki społecznej ze skuteczności na efektywność. Efektywność stała się kryterium dominującym. Doprowadziło to, z jednej strony, do eliminowania działań innowacyjnych, wprowadzania nowych metod pracy w pomocy społecznej, szybkiego reagowania na nowe problemy i zjawiska itp. – w takich przypadkach trudno jest dobrze oszacować efektywność, ale jest też ona bardzo chybotliwa, więc na wszelki wypadek samorządy wycofywały się z rozszerzania zakresu polityki społecznej i opierały ja na tradycyjnych, sprawdzonych działaniach. A z drugiej, do zjawiska, które można określić dyktatem ceny. Narzędzia i usługi z zakresu polityki społecznej, socjalnej zaczęły być postrzegane jak każdy inny towar, którego najważniejszym elementem stała się wartość finansowa, cena. Na drugi plan zepchnięto zatem skuteczność, rozumianą w kategoriach merytorycznych jako zdolność do wywoływania pozytywnych efektów, rozwiązywania problemów, zmian społecznych. Dyktat ceny widać szczególnie w usługach opiekuńczych, gdzie samorządy zlecają realizację takowych firmom czy podmiotom komercyjnym, nie analizując jakości ich potencjału pracowniczego, doświadczenia, kompetencji, a właśnie koncentrują się na cenie. W konsekwencji usługi te świadczone są na bardzo niskim poziomie, a ich skuteczność jest wątpliwa.

Ekonomizacja usług polityki społecznej doprowadziła też do koncentrowania się przede wszystkim na policzalnych, statystycznych wskaźnikach, które można by było wykazać, zestawić. Ważniejsze okazały się zatem pytania, np. w odniesieniu do problemu bezdomności – ile obiadów wydano

osobom bezdomnym, ile miejsc jest w schroniskach niż pytanie o to, ile osób wyszło z bezdomności, odzyskało samodzielność. NPM spowodowało wobec tego uruchomienie myślenia w kategoriach zero-jedynkowych. Negatywne konsekwencje i nikłą skuteczność w przypadku priorytetowego traktowania sfery organizacyjno-instytucjonalnej i marginalizowania sfery aksjologiczno-teologicznej bardzo dobrze pokazała analiza Izabeli Rybki w odniesieniu do funkcjonowania Programów Aktywności Lokalnej (Rybka: 2014). Autorka pokazała, że pęknięcie pomiędzy tymi dwiema sferami prowadzi do niepowodzeń programów socjalnych, w tym przypadku związanych z aktywizacją społeczności lokalnej

Wprowadzenie NPM, jakkolwiek byłoby zasadne, ma dość negatywne konsekwencje w odniesieniu do lokalnej polityki społecznej. Nie dodało jej skrzydeł, wręcz odwrotnie – ograniczyło jej działania. Wystąpił tu dość klasyczny efekt odwrócenia (*effets pervers*) widoczny wcale nierzadko we wprowadzaniu zmian społecznych (Boudon 2008), czyli wystąpiły zjawiska, które nie tylko nie były nieprzewidziane, ale w dłuższej perspektywie niweczą założenia i cele zmiany; doprowadzają do pojawienia się negatywnych mechanizmów czy procesów, które wymagają interwencji.

Prymat idei związanych z NPM związany jest też z deficytem mechanizmów uspołeczniania podejmowania decyzji publicznych. Nie jest możliwe jednoznaczne określenie, czy upowszechnienie się NPM wywołało deficyt uspołeczniania, bo wydaje mi się, że przyczyny są znacznie głębsze i nie występuje w tym przypadku prosta zależność. Jednak trudno jest zaprzeczyć, że brak uspołecznienia, unikanie i ograniczanie procesów partycypacyjnych jest w polskiej rzeczywistości społecznej zjawiskiem raczej dominującym i stanowi bardzo ważny kontekst dla lokalnej polityki społecznej, tak jej tworzenia, jak i realizacji. Chyba wszystkie badania i diagnozy społeczne pokazują[9] wyraźnie, że idea najpierw demokracji deliberatywnej, potem *governance* rozumianego jako zarządzanie sprawami publicznymi poprzez ustalanie, negocjowanie pomiędzy różnymi podmiotami i aktorami, a obecnie partycypacji publicznej czy dialogu obywatelskiego nie mają łatwej drogi i nie przebiją się do świadomości, szczególnie władz i polityków, a w tym można odnieść wrażenie, że przede wszystkim władz na poziomie samorządowym. A jeśli chodzi o obszar polityk,

[9] Np. liczne badania przeprowadzane w ramach projektu „Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych", projekt realizowany na podstawie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki Priorytet V Dobre rządzenie, Działanie 5.3 Wsparcie na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej czy projektu „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej" (projekt systemowy PO KL działanie 1.18).

to ów deficyt jest zauważalny zwłaszcza w obszarze polityki społecznej[10]. Idee te czy koncepcje nie są traktowane jako pomocne i usprawniające czy podnoszące jakość decyzji publicznych – są one wtedy zgodne z realnymi potrzebami mieszkańców, następuje uwzględnienie różnorodnych potrzeb i interesów, zwiększa się poziom społecznej satysfakcji i zadowolenia, a w konsekwencji unika się konfliktów wewnątrz wspólnoty (bowiem interesy wszystkich zostały uwzględnione), zwiększa poziomi integracji i społecznego zaufania. Nie dostrzega się ich korzyści, a uwypukla słabości.

Władze lokalne, unikając uspołecznienia kwestii mieszczących się w obrębie lokalnej polityki społecznej, spychają ją i decyzje, które są z nią związane, wyłącznie do działania profesjonalnych instytucji i podmiotów. Doprowadzają wobec tego do zabrania głosu mieszkańcom wspólnoty, ale przede wszystkim tym, którzy bezpośrednio korzystają z pomocy społecznej i są zainteresowani jej tworzeniem i realizacją. W ten sposób same stawiają się w pozycji hegemona decydującego o kształcie i zakresie oferowanego wsparcia. Nie mają zatem powodu, żeby to wsparcie rozszerzać, różnicować czy indywidualizować, zawężają jego zakres.

Równocześnie, poprzez brak uznania dla mechanizmu uspołeczniania i niewdrażania go w obręb decyzji odnoszących się do polityki społecznej i tworzonych polityk publicznych, lokalni decydenci wywołują przekonanie, że polityka społeczna nie jest wspólną sprawą, a należy do obszaru niejako wyłączonego. Prowadzi to przede wszystkim do stygmatyzowania tych, którzy są beneficjentami lokalnej polityki społecznej (głównie klientów pomocy społecznej), a jej samej do postrzegania jako sfery działań służących gorszej, niechciane części społeczeństwa. Poza tym, jak zauważa Jerzy Krzyszkowski, brak uspołecznienia decyzji w polityce społecznej „grozi trwałym podziałem, polaryzacją społeczności lokalnych, będącą źródłem dalszych problemów" (2014: 94).

Niechęć do uspołeczniania zagadnień i decyzji dotyczących polityki społecznej dotyczy również dość słabej współpracy z organizacjami pozarządowymi, które zgodnie z Ustawą *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* są najważniejszym partnerem samorządu w rozwiązywaniu problemów występujących na jego terenie. Ustawa niejako wręcz nakazuje samorządom współpracę z organizacjami pozarządowymi (obowiązek uchwalania rocznych programów współpracy) i określa bardzo szeroko ramy tejże, wskazując na finansowe i pozafinansowe formy. Do pierwszej grupy zaliczałoby się zatem zlecanie czy powierzanie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych, do drugiej informowanie,

[10] Co widoczne jest w analizach konsultacji społecznych. Jeśli przyjrzymy się, co jest ich przedmiotem, jakie tematy, to łatwo można zauważyć, że władze lokalne nie poddają pod konsultacje kwestii czy rozwiązań z zakresu polityki społecznej, ale koncentrują się na dość bezpiecznych problemach, jak zagospodarowanie parku, budowa ścieżki rowerowej itp.

konsultowanie, powoływanie wspólnych zespołów o charakterze doradczym, zawieranie umów na wykonanie inicjatywy lokalnej czy umów partnerskich.

Rola czy funkcje, jakie pełnią organizacje pozarządowe, w tym w społeczności lokalnej, są bardzo szerokie i raczej trudne do przecenienia – reprezentują interesy i potrzeby określonych grup, sygnalizują występowanie problemów społecznych, świadczą pomoc bezpośrednią i oferują wsparcie (często mające charakter alternatywny do wsparcia instytucji publicznych), integrują społeczności lokalne, podejmują się działań w tych zakresach, gdzie zainteresowanie służb publicznych jest niewielkie, są źródłem nowych pomysłów i rozwiązań, inicjują zmiany społeczne. Dziwi wobec tego, dlaczego samorządy nie traktują współpracy z organizacjami pozarządowymi poważnie, jako przyczyniającej się do lepszego rozwiązywania problemów społecznych będących w polu oddziaływania polityki społecznej.

Powszechnie uważa się, że słabością lokalnych polityk, w tym też społecznej, jest właśnie brak realnego i pełnego partnerstwa w zakresie planowania i realizacji zadań publicznych[11]. Widoczne jest to przede wszystkim w bagatelizowaniu i marginalizowaniu współpracy pozafinansowej, a tym samym lekceważeniu organizacji pozarządowych i niepostrzeganiu ich jako merytorycznie przygotowanego i kompetentnego partnera w tworzeniu lokalnej polityki społecznej. Brak współpracy na tym poziomie sprzyja zawężaniu przez administrację samorządową kształtu polityki społecznej i skali jej oddziaływania. W zamian współpraca jest redukowana do zlecania organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych, ale też z pewnym zastrzeżeniem. Mianowicie zlecanie następuje przy częściowym finansowaniu, jednak samorząd oczekuje zazwyczaj całościowej realizacji zadania. Jest to szczególnie dotkliwe w sytuacji, gdy samorządy oddają organizacjom pozarządowym najtrudniejsze zadania, z którymi same sobie nie radzą, np. dotyczące problemu bezdomności. Marek Rymsza zjawisko zlecania/powierzania całości zadania przy częściowym finansowaniu ze strony samorządu określił mianem „odwróconej pomocniczości", z której korzysta tylko samorząd, oszczędzając własne środki (efekt NPM) i zachowując kontrolę nad realizacją zadania, natomiast na organizację spada odpowiedzialność za realizację efektów (Rymsza, Hryniewicka, Derwich 2004). W konsekwencji mamy do czynienia z pomocniczością państwu zamiast z pomocniczością państwa, a organizacje pozarządowe nie są postrzegane jako poważny i realny partner w tworzeniu

[11] Por. wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnienie standardów współpracy" (projekt systemowy POKL, Działanie 5.4, poddziałanie 54.1), jak również publikacje Marka Rymszy, Magdaleny Dudkiewicz czy Grzegorza Makowskiego, a także artykuły w numerze specjalnym kwartalnika „Trzeci Sektor" 2011/2012.

i realizacji polityki społecznej. Jednak w kontekście jakości realizacji zadań i usług z zakresu pomocy społecznej konsekwencje są jednoznaczne: skuteczność nie będzie szczególnie wysoka.

Tak jak współpraca samorządu lokalnego i organizacji pozarządowych jest kulawa i niedomaga, tak też z innymi partnerami nie układa się najlepiej i mam tu na myśli przede wszystkim instytucje publiczne znajdujące się bądź na tym samym szczeblu, czyli gminne lub na innych szczeblach samorządu, np. powiatowym. Logika działania na rzecz rozwiązywania problemów społecznych podpowiadałaby nawiązywanie i utrzymywanie współpracy pomiędzy instytucjami, które mają zbieżne cele i działają w danym obszarze. Praktyka pokazuje jednak inny kierunek tych procesów. Zamiast współpracy częstsze jest zamykanie się instytucji publicznych w obrębie swoich zadań i obowiązków. Niekiedy zamiast partnerstwa mamy do czynienia wręcz z rywalizacją mającą charakter bądź polityczny (gdy instytucje podporządkowane są odrębnym i niezależnym od siebie władzom, np. te znajdujące się na szczeblu gminnym i powiatowym), bądź kompetencyjny (gdy instytucje zajmują tym samym klientem i niejako walczą o niego, np. ośrodki pomocy społecznej i urzędy pracy bardzo często zajmują się tymi samymi osobami i starają się je pozyskać do swoich programów i projektów).

Działania różnych instytucji działających w ramach bardzo szeroko rozumianej polityki społecznej nie są ze sobą w żaden sposób skoordynowane, tak pionowo, jak i poziomo. Nie tworzą one systemu opartego na współzależnościach i silnej, realnej współpracy. Ich kompetencje są rozczłonkowane i nie znajdują one merytorycznych uzasadnień dla nawiązywania kontaktów i partnerstwa (Owen i in 2015: 23, Krzyszkowski 2014: 70), poza tym istniejące prawodawstwo też nie sprzyja i nie zachęca do podejmowania tego typu kroków. Można zatem obserwować w Polsce typowy model „silosowy", gdzie dominuje myślenie resortowe[12] lub pionowe („szczeblowe"), co przekłada się tak na jakość czy poziom rozwiązywanych problemów, jak i kształt lokalnej polityki społecznej, która w ten sposób ulega ograniczeniu i koncentruje się przede wszystkim na procedurach i realizacji zadań ustawowych.

Na koniec chciałabym wspomnieć o jeszcze jednym kontekście warunkującym kształt lokalnej polityki społecznej, wracając niejako do pierwszego kontekstu, który mówił m.in. o dość niskim ulokowaniu ważności polityki społecznej i niepostrzeganiu jej jako ważnej i istotnej w hierarchii polityk publicznych. Mianowicie, władze publiczne przede wszystkim koncentrują się na polityce rynku

[12] Między innymi ten wniosek wypływa z badań dotyczących ubóstwa i sytemu szkolnego. Badania przeprowadzone pod kierownictwem Elżbiety Tarkowskiej pokazały, że problem ubóstwa jest traktowany jako „gorący kartofel", który jest przerzucany pomiędzy różne instytucje, które zamiast współpracować ze sobą wypychają tę kwestię (Tarkowska, Górniak, Kalbarczyk: 2007).

pracy i przypisuje się jej dominującą rolę w całokształcie polityki społecznej. Nie jest to jednak podejście czy model typowo polski, ponieważ hegemoniczna i uprzywilejowana pozycja spraw związanych z zatrudnieniem jest typowa dla polityki UE i jej poszczególnych krajów, co znajduje swój wyraz w jej dokumentach, przede wszystkim Strategii Lizbońskiej i obecnie Strategii Europa 2020, choć w przypadku tej ostatniej jednym z ostatnich celów jest też ograniczanie wykluczenia społecznego. Powoduje to, że działania społeczne mają charakter służebny wobec rynku pracy, tzn. mają doprowadzać do aktywizacji zawodowej. Powoduje to pomijanie całego szeregu problemów i aspektów oraz związanych z nimi działań, którymi powinna się zajmować polityka społeczna na szczeblu lokalnym. Samorządy nie znajdują zatem uzasadnienia (polityką rynku pracy zajmują się przede wszystkim powiaty), jak i motywacji do pełnego, kompleksowego i zróżnicowanego tworzenia lokalnej polityki społecznej.

4. Podsumowanie

Powyżej przedstawiłam najbardziej znaczące uwarunkowania i konteksty wpływające na dość wyraźną tendencję, którą można zauważyć wśród lokalnych samorządów w obszarze polityki społecznej. Stając przed wyborem – poszerzania zakresu jej celów, działań czy narzędzi a zawężania – zazwyczaj skłaniają się ku tej drugiej opcji. Przyjmują zatem rolę raczej biernego wykonawcy zadań publicznych niż aktywnego kreatora, zainteresowanego przede wszystkim skutecznością i widzącego korzyści w rozwijaniu polityki społecznej. Takie podejście skutkuje dość poważanymi konsekwencjami. Z jednej strony jest to bagatelizowanie i redukowanie zadań czy niższa jakość świadczonych usług, ale z drugiej mamy do czynienia ze znacznie poważniejszym rezultatem, ponieważ bardzo trudno odwracalnym. W dłuższej perspektywie czasu następuje bowiem zakwestionowaniem dość kluczowej wartości, jaką jest solidarność społeczna, która stanowi budulec sprawnie funkcjonujących wspólnot lokalnych. Ich włodarze, wybierając model ograniczania polityki społecznej, wykazują raczej małą dbałość o wspólnotę i jej wszystkich członków. Zamiast tworzyć inkluzywne społeczności, jak postuluje Jerzy Krzyszkowski (2014), budują społeczności oparte na systemie wykluczeń, podziałów i polaryzacji, bez równości, bowiem interesy tych, którzy są najbardziej zainteresowani polityką społeczną, są spychane na margines.

Bibliografia

Literatura:

Błędowski P., Kubicki P., 2014. *Lokalna polityka społeczna wobec nowych wyzwań od integracji do aktywizacji,* „Polityka Społeczna", numer tematyczny 3.

Boudon R., 2008. *Efekt odwrócenia*, Oficyna Naukowa, Warszawa.

Danecka M., 2007. *O biedzie i bezrobociu,* [w:] M. Jarosz, Transformacja. Elity. Społeczeństwo, ISP PAN, Warszawa.

Golinowska S., 2009. *Wokół podstawowych wartości i zadań społecznych samorządu terytorialnego. Niezakończona debata*, „Polityka Społeczna", nr 11– 12.

Górniak K., Dudkiewicz M., 2013. *Sukces w średnim mieście*, [w:] M. Dudkiewicz, Oblicza zmiany lokalnej. Studia przypadków, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Hausner J. i in., 2014. *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce. Tom III,* Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.

Karwacki A., 2010. *Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce aktywizacji*, Wydawnictwo UAM, Toruń.

Kołaczkowski B., Ratajczak M., 2013. *Pomoc społeczna – wybrane instytucje pomocy rodzinie i dziecku,* Volters Kluwer, Warszawa.

Krzyszkowski J., 2014. *Inkluzywne wspólnoty, czyli o roli polityki społecznej w samorządzie,* Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa.

Kulesza E., 2013. *Lokalna polityka społeczna*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa.

Luhmann N., 1994. *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, PWN, Warszawa.

Muszalski W., 2010. *Prawo socjalne*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa.

Opałka B., 2014, *Finansowanie zadań pomocy społecznej w świetle sytuacji budżetowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Polityka Społeczna", numer tematyczny 3.

Owen D i in., 2015. *Integracja społeczna w Polsce*, World Bank, raport niepublikowany.

Podgórniak-Krzykacz A., 2015. *Polityka społeczna – kontekst administracyjny. Wyzwania i działania,* [w:] J. Przywojska, Samorządowa polityka społeczna. Wyzwania i działania, Wydawnictwo UŁ, Łódź.

Racław M., (red.), 2011. *Publiczna troska, prywatna opieka. Społeczności lokalne wobec osób starszych,* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Racław M., 2011. *Ludzie instytucji i ludzie w instytucjach. Pracownicy socjalni o swojej pracy,* [w:] M. Dudkiewicz, Pracownicy socjalni: między instytucją pomocy społecznej a środowiskiem lokalnym, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Rybka I., 2014. *Rozwój solidarności społecznej czy dyktat wskaźnika produkt?,* [w:] K. Wódz, K. Piątek, Od welfare state do welfare society?, Wydawnictwo Naukowe UAM, Toruń.

Rymsza M., 2013. *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?,* Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.

Rymsza M., Hryniewicka A., Derwich P., 2004. *Jak wprowadzić w życie zasadę pomocniczości państwa: doświadczenia lat dziewięćdziesiątych*, [w:] M. Rymsza (red.), Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Szarfenberg R., 2013. *Miejsce polityki społecznej w polityce publicznej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa.
Szmagalski J., 2012. *Perspektywy pracy socjalnej*. Czy pora zacząć się bać?, „Problemy polityki społecznej", nr 19.
Tarkowska E., 2013. *Biedni o politykach*, [w:] J Grotowska-Leder, E. Rokicka, Nowy ład. Dynamika struktur społecznych we współczesnych społeczeństwach, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
Tarkowska E., 2013. [w:] E. Tarkowska, *Dyskursy ubóstwa i wykluczenia społecznego,* Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
Tarkowska E., Kalbarczyk A., Górniak K., 2007. *System edukacji wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego,* [w:] E. Tarkowska (red.), Ubóstwo i wykluczenie społeczne młodzieży, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
Theiss M., 2012. *Trafna polityka lokalna? Przykład polityki społecznej wobec ludzi starych*, „Problemy Polityki Społecznej", nr 18.
Warzywoda-Kruszyńska W., (red.), 2001. *Lokalne strategie przeciwdziałania biedzie i bezrobociu*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
Warzywoda-Kruszyńska W., 1996. *Wstęp. Bieda – temat wyparty z dyskursu publicznego*, [w:] W. Warzywoda-Kruszyńska, J. Grotowska-Leder, Wielkomiejska bieda w okresie transformacji, Instytut Socjologii Uł, Łódź.
Warzywoda-Kruszyńska W., 2009. *Bieda w Polsce przed wstąpieniem i po wstąpieniu do Unii Europejskiej,* [w:] E. Illasiewicz-Skotnicka (red.), 5 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej w perspektywie społecznej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa.
Warzywoda-Kruszyńska W., Grotowska-Leder J., 2001. *Lokalne elity polityczne wobec problemów bezrobocia*, [w:] W. Warzywoda-Kruszyńska (red.), Lokalne strategie przeciwdziałania biedzie i bezrobociu, Wydawnictwo UŁ, Łódź.

Streszczenie

Polityka społeczna, której głównym celem jest kształtowanie ogólnych warunków życia i zapewnienie możliwości realizacji różnorodnych potrzeb, przechodzi obecnie liczne przeobrażenia i staje przed nowymi wyzwaniami. Polski system polityki społecznej przypisuje w jej realizacji ogromną rolę samorządom lokalnym (poziom gminy), co oznacza, że wspominane wyzwania będą również istotnie wpływać na kształtowanie się polityki społecznej na poziomie lokalnym. Samorządy stają zatem przed koniecznością redefinicji kryteriów tworzenia polityki społecznej i wyborem swojej roli w tym zakresie. Muszą odpowiedzieć na pytanie, czy chcą aktywnie tworzyć i kształtować lokalną politykę społeczną, powiększać zakres wsparcia, wprowadzać alternatywne rozwiązania i innowacje, czy ograniczyć się do wykonywania zadań wskazanych przez państwo. Dostępne badania i analizy pokazują, że samorządy skłaniają się raczej ku tej drugiej opcji, czyli koncentrują się głównie na administrowaniu polityką społeczną, a nie jej

tworzeniu. W przedstawionym artykule analizie poddano różnorodne konteksty, które warunkują ten wybór.

Słowa kluczowe: polityka społeczna, lokalna polityka społeczna, pomoc społeczna, samorząd, gmina.

Dr Marek Jakubiak

Rozdział VII.
Efektywność zarządzania na przykładzie gminy – studium przypadku

1. Wprowadzenie

Efektywność zarządzania jest formą oceny rezultatów działań podjętych w celu uzyskania wymiernych efektów, z uwzględnieniem poniesionych nakładów. Na gruncie administracyjnym poziom efektywności jest na ogół zależny od obszaru, na którym przedsięwzięcia są podejmowane. Często bowiem można spotkać pogląd, że im większa jest jednostka terytorialna, tym większy jest również zakres możliwości realizacji poszczególnych zadań.

Zamiarem autora jest przedstawienie gminy Osieck jako przykładu potwierdzającego tezę odmienną, tj. że poziom potencjału rozwojowego i inwestycyjnego nie jest zależny od powierzchni całkowitej administrowanego terytorium, lecz od stopnia umiejętności menedżerskich i decyzyjno-organizacyjnych jego władz.

Celem publikacji jest syntetyczne ujęcie osiągnięć Rady Gminy Osieck w przeprowadzaniu różnorodnych inicjatyw, które wywarły istotny wpływ na kompleksowe przemiany infrastrukturalne, organizacyjne i ekonomiczno-społeczne na przełomie XX i XXI wieku, poprzedzone zarysem dziejów Osiecka i okolic, historycznie sięgających początków średniowiecza.

Rozdział składa się z trzech części. W pierwszej zostały ujęte dane faktograficzne związane z pierwszymi udokumentowanymi informacjami o osadnictwie na terenie dzisiejszej gminy oraz kolejno informacje dotyczące jej rozwoju od

Dr Marek Jakubiak – Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Politechnika Warszawska.

statusu parafii, poprzez starostwo, a na gminie (do roku 1870 miejskiej) kończąc. Przybliżone zostały postacie kolejnych właścicieli Osiecka – książąt mazowieckich, następnie Bielińskich, Potockich czy też księcia Józefa Poniatowskiego. Druga część niniejszego rozdziału zawiera omówienie najważniejszych inicjatyw podejmowanych współcześnie przez Radę Gminy Osieck, ze szczególnym podkreśleniem ich złożoności problemowej oraz zakres współpracy gminy z Unią Europejską. Część trzecia natomiast stanowi formę bilansu efektywności zarządzania w gminie Osieck z uwzględnieniem odniesionych korzyści, jak również zagrożeń, które dla gminy mogłyby okazać się w przyszłości problematyczne.

2. Osieck – historia gminy

Pierwsze udokumentowane wzmianki dotyczące założenia i funkcjonowania społeczności lokalnej na terytorium dzisiejszej gminy Osieck pochodzą z okresu między VII a XII wiekiem n.e. To właśnie w epoce średniowiecza rozpoczął się intensywny rozwój osadnictwa na południowo-wschodnim krańcu Kotliny Warszawskiej, nieopodal dwóch najstarszych miast na Mazowszu – Czerska i Liwa, co w rezultacie doprowadziło do powstania grodu obronnego, a w XII w. kasztelanii. Impulsem do dynamicznego napływu ludności na tym obszarze było nadanie osadzie w XIII w. praw miejskich na mocy dokumentu lokacyjnego. Tak znaczący wzrost roli administracyjnej Osiecka w regionie garwolińskim nie byłby możliwy, gdyby nie działalność książąt mazowieckich. Jako właściciele całego Mazowsza już od 1207 r. starali się wykorzystywać potencjał ekonomiczny Osiecka i okolic, podnosząc poziom rolnictwa, hodowli, rybołówstwa, drwalstwa i innych dziedzin gospodarki. Efektem wysiłków podjętych przez Konrada I, Ziemowita oraz Konrada II było doprowadzenie do sytuacji, w której Osieck stał się zapleczem towarowym dla Czerska. Należy również zauważyć, że walory naturalne Osiecka były często wykorzystywane przez książąt mazowieckich do celów rekreacyjno-dyplomatycznych. Niejednokrotnie przyjeżdżali oni na polowania wraz z zaproszanymi przez nich gośćmi wysokiej rangi[1].

Dobra koniunktura gospodarcza Osiecka utrzymywała się na wysokim poziomie aż do połowy siedemnastego wieku, mimo nieustannych zmian w zakresie przynależności administracyjnej tych okolic. Niewątpliwie czynnikiem wpływającym na tak długi okres stabilnej sytuacji ekonomicznej była decyzja księcia mazowieckiego Janusza I o przeniesieniu w 1406 r. głównego ośrodka administracyjnego Mazowsza z Czerska (gdzie został wybudowany istniejący do

[1] B. Strzeżysz, *Dzieje Osiecka*, Osieck 2014, s. 13–21.

tej pory zamek książąt mazowieckich) do Warszawy. Dzięki tej zmianie Osieck mógł za pośrednictwem nowej stolicy Mazowsza nawiązać kontakty handlowe z miastami w innych regionach Polski[2]. Sto dwadzieścia lat później właściwy poziom relacji popyt–podaż w osieckiej ekonomii będzie utrzymywany dzięki inkorporacji Mazowsza do Korony i przejęcia miasta wraz z Liwem, Garwolinem i Latowiczem na własność księżnej Anny Mazowieckiej. Od tego momentu rozpoczął się stopniowy, ale systematyczny wzrost znaczenia administracyjnego Osiecka i okolic.

W 1545 r. Osieck zyskał status starostwa, którego nie straci aż do 1807 r. Poszczególne ziemie starostwa osieckiego zostały na mocy przywilejów królewskich oddane w posiadanie dożywotnim posesorom z prawem do przekazywania ich własności w spadku. W efekcie właściwego zarządzania w obrębie Osiecka i podlegających temu starostwu 17 wsi i 2 folwarków rozpoczął się wzrost liczby gospodarstw różnego typu[3], których wielkość utrzymywała się na poziomie zilustrowanym w tabeli 1.

Tabela 1. Gospodarstwa na obszarze starostwa osieckiego – ich rodzaje i wielkość w latach 1564–1569

Kmiece	**Wójtowskie i plebańskie**	**Role zagrodnicze i karczemne**	**Uwagi**
11–20 włók	1–3,5 włóki	33 włóki	Po 1565 r. stopniowe zwiększenie wielkości gospodarstw kmiecych do 40 włók

Opracowanie własne na podstawie: J. Leskiewiczowa, *Dobra osieckie w okresie gospodarki folwarczno-pańszczyźnianej XVI – XIX w.* Warszawa 1957, s. 8

Korzystna sytuacja ekonomiczna starostwa osieckiego utrzymywała się do końca pierwszej połowy siedemnastego wieku. Jedną z głównych przyczyn jej załamania był najazd Szwedów na Polskę w 1655 r., który spowodował ogromne spustoszenie w całym kraju. W jego konsekwencji miasto utraciło w wyniku pożaru większość budowli publicznych (ratusz, kościół, dwór książęcy), a także młyny stanowiące ważne ogniwo dla gospodarki Osiecka i ulokowanych wokół niego 22 wsi[4].

[2] Tamże, s. 21.

[3] J. Leskiewiczowa, *Dobra osieckie w okresie gospodarki folwarczno-pańszczyźnianej XVI – XIX w.* Warszawa 1957, s 12.

[4] Cz. Mętrak, *O dawnym Osiecku i jego starostwie,* Siedlce 1983, s. 45.

Odbudowa starostwa po potopie szwedzkim nastąpiła w XVIII w. po przejęciu jego obszaru przez rodzinę Bielińskich. Ich zarządzanie tym obszarem było bardzo efektywne – nastąpił m.in. wzrost wysokości plonów zbóż oraz hodowli[5], a następnie od XIX wieku, gdy dobra osieckie stały się na mocy dekretu Fryderyka Augusta własnością Józefa Poniatowskiego, który otrzymał je jako nagrodę cesarza pruskiego za efektywne działania wojenne księcia[6]. W kilka lat po jego śmierci w 1818 r. Osieck przejęli Potoccy – jego pierwszą właścicielką z tego rodu była Aleksandra z Lubomirskich Potocka. Warto nadmienić, że odtąd aż do 1867 r. miasto wraz z przylegającymi do niego wsiami i folwarkami było pod zarządem Administracji Generalnej Dóbr i Interesów Aleksandry z Lubomirskich Potockiej[7]. Nie była to jednak ostatnia zmiana administracyjna dotyczącą Osiecka i okolic. W 1867 r. dobra te przeszły na własność Branickich, którzy w trzy lata później doprowadzili do zmiany statusu Osiecka ze starostwa na gminę.

3. Gmina Osieck jako kreator rozwoju inicjatyw administracyjnych i ekonomiczno-społecznych

Rozwój administracyjny i ekonomiczno-społeczny gminy Osieck miał różny przebieg w różnych okresach polskiej państwowości po odzyskaniu niepodległości w roku 1918. Najbardziej odczuwalny stał się jednak dopiero w III Rzeczypospolitej, gdy zmiany ustrojowe i polityczne, jakie nastąpiły w kraju, pozwoliły władzom lokalnym prowadzić działalność samorządową szczebla gminnego, opierając się na nowych i w pełni demokratycznych zasadach, wzbogaconych następnie o aspekt współpracy z Unią Europejską. Realizacja tego rodzaju zadań była możliwa dzięki wejściu w życie ustawy z 8 marca 1990[8] r. *o samorządzie gminnym* oraz *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 1997 r.[9] Z obydwu aktów prawnych wynikało, że samorząd stanowi główną formę organizacji społeczeństwa na szczeblu lokalnym, realizując zadania na rzecz zaspokojenia szeroko rozumianych potrzeb mieszkańców. Warto dodać, że funkcjonowanie samorządu według nowych zasad stworzyło podwaliny pod działalność społeczeństwa lokalnego,

[5] WAP Kielce, Archiwum Ordynacji Myszkowskiej nr XXIII/66, k. 28–31, *Rachunki generalne dóbr otwockich dziedzicznych.*

[6] AGAD, Rada Stanu Księstwa Warszawskiego nr 34 k. 771–773. *Wypis z protokołu Sekretariatu Stanu z dnia 12 grudnia 1811 r.*

[7] Archiwum Jakuba Potockiego, *Akta dziedzictwa Dóbr Osieckich. Ugoda między Aleksandrą Potocką a Teresą z Poniatowskich Tyszkiewiczowi*; Zob. także J. Leskiewiczowa.

[8] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95).

[9] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).

świadomego swych celów[10] oraz barier ekonomicznych, które poprzez efektywne zarządzanie należało jak najszybciej pokonać. Charakteryzowana w niniejszej publikacji gmina Osieck jest reprezentatywnym przykładem właściwego wykorzystania potencjału ludzkiego oraz odpowiedniego ukierunkowania polityki społeczno-ekonomicznej Rady Gminy, w celu spełnienia zadań określonych w aktach prawnych i oczekiwanych przez lokalną społeczność.

3. 1. Specyfika obszaru gminy

Obszar gminy Osieck posiada niejednolitą strukturę. W jego skład wchodzą zarówno tereny leśne, wodne czy bagienne, jak i grunty rolne oraz powierzchnie zurbanizowane. Z przeprowadzonych pomiarów geodezyjnych wynika, że całościowa powierzchnia gminy wynosi obecnie 68 km^2[11] Szczegółowy układ zagospodarowania przestrzennego gminy i wchodzących w jej skład 16 miejscowości oraz 13 sołectw we wsiach: Augustówka, Grabianka, Czarnowiec, Górki, Rudnik, Pogorzel, Nowe Kościeliska, Osieck, Stare Kościeliska, Lipiny, Natolin, Wójtowizna, Sobienki znajduje się w tabeli 2.

Tabela 2. Zagospodarowanie przestrzenne gminy Osieck, stan na lata 2004–2015

Powierzchnia całkowita	6798 ha	100%
W tym:		
Grunty rolne	3893 ha	57,2%
Lasy i grunty leśne	2546 ha	37,4%
Powierzchnie wód i nieużytki	65 ha	1%
Tereny zabudowane i zurbanizowane	261 ha	3,8%
Użytki ekologiczne	39 ha	0,6 %

Opracowanie własne na podstawie: Plan Rozwoju Lokalnego dla Gminy Osieck 2008–2015, s. 17

Powyższy ewidencyjny podział powierzchni gminy Osieck okazał się niezwykle pomocny dla jej władz przy wytyczaniu strategii rozwojowej całego obszaru i skoncentrowaniu się na tworzeniu warunków do coraz efektywniejszego

[10] M. Klimek, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego w Polsce,* [w:] Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy, (praca zbiorowa pod. red.) M. Klimka, J. Czerwa, B. Więckiewicza, Lublin 2013, s. 12.

[11] *Statystyczne Vademecum Samorządowca. Gmina wiejska Osieck*, Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa 2015 [on-line, www. warszawa.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_mazowieckie, stan na dzień 23.07.2016]

wykorzystania naturalnych walorów Osiecka i okolic, m.in. poprzez promocję turystyki i rozbudowę infrastruktury z nią związanej.

3. 2. Plany strategiczne rozwoju gminy Osieck i ich realizacja

Decyzje dotyczące przemian wprowadzanych na terenie charakteryzowanej gminy są podejmowane przez składającą się z 15 radnych Radę Gminy z wójtem na czele. Realizując swoje ustawowe kompetencje w 2004 r., władze zdecydowały pogrupować poszczególne zadania do wykonania i opracować na ich podstawie ściśle sprecyzowane plany strategiczne obejmujące nie tylko wytyczone cele operacyjne, lecz także sposoby ich finansowania. Do najważniejszych dokumentów tego rodzaju należą m.in.: Strategia Rozwoju Lokalnego Gminy Osieck (na lata 2008–2015, 2015–2023), Plan Odnowy Miejscowości Osieck, Plan Gospodarki Odpadami oraz Program Ochrony Środowiska dla Gminy Osieck.

Strategia Rozwoju Lokalnego na lata 2015–2023 przyjęta na mocy uchwały Rady Gminy z dn. 10 września 2015 r.[12] zawiera szereg propozycji, które powinny zostać zrealizowane w przeciągu niecałej dekady. W dużej mierze odnoszą się one do kwestii związanych z podniesieniem walorów turystycznych gminy Osieck, np. poprzez rozbudowę bazy sportowo-rekreacyjnej, poprawę stanu pomników i miejsc zabytkowych oraz ważnych pod względem kulturowym. Jest to niezbędne w kontekście wzmocnienia wciąż niezadowalającego poziomu promocji gminy Osieck na zewnątrz. Ponadto w Strategii brane pod uwagę są także zagadnienia dotyczące rozbudowy sieci: kanalizacyjnej, gazowej, wodociągowej, jak również wybudowania nowych połączeń komunikacyjnych, m.in. z Warszawą, czy remontu dróg gminnych. W kontekście rozwoju lokalnego nie pominięto także troski o ciągłość aktywizacji gospodarczej mieszkańców oraz walki z wykluczeniem społecznym i przeciwdziałanie pogłębianiu się tego procesu na terenie gminy[13].

Bardzo istotny dla oceny efektywności zarządzania w gminie Osieck jest Plan Odnowy Miejscowości, przyjęty w roku 2009. Jednym z jego zasadniczych założeń było pobudzenie aktywności społeczności lokalnej na płaszczyźnie pełniejszego wykorzystywania potencjału ludzkiego, posiadanych zasobów oraz ustalenia kolejności podejmowanych inicjatyw w układzie hierarchicznym. Wykonywane przedsięwzięcia były klasyfikowane według ściśle określonych kryteriów o charakterze ogólnym, szczegółowym i finansowym. W każdym z kryteriów zawarto

[12] Strategia Rozwoju Lokalnego dla Gminy Osieck na lata 2015 – 2023 (Uchwała nr VII/52/15 z dnia 10 września 2015 r. w sprawie przyjęcia strategii rozwoju lokalnego Gminy Osieck na lata 2015–2023).

[13] Strategia Rozwoju Lokalnego dla Gminy Osieck na lata 2015–2023, s. 77.

precyzyjne wytyczne określające cele realizacji konkretnego zadania, korzyści ekonomiczne lub społeczne wynikające z przeprowadzenia danej inwestycji, sposobu przeprowadzania działań oraz określenia, czy muszą być one być podejmowane w powiązaniu z innymi przedsięwzięciami, czy oddzielnie. Każdorazowo analizowano również kwestię nakładów finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem źródeł ich pozyskania.

Zgodnie z uchwałą Rady Gminy[14] z 24 czerwca 2008 r., która zapoczątkowała wdrażanie wytycznych programu na terenie Osiecka i okolic, radykalnej przemianie miały ulec takie sfery codziennego życia mieszkańców jak: ogólne podniesienie standardu życia i pracy, rozwijanie tożsamości społeczności wiejskiej z zachowaniem dziedzictwa kulturowego, zwiększanie atrakcyjności inwestycyjnej. Stało się to możliwe dzięki wytypowaniu przez Radę Gminy projektów ukierunkowanych na kształtowanie przestrzeni publicznej, remonty, budowy lub modernizację obiektów służących rozwijaniu umiejętności sportowych i społeczno-kulturalnych[15]. W rezultacie zastosowania scharakteryzowanej powyżej metodologii Rada Gminy ustaliła hierarchię podejmowanych przedsięwzięć skoncentrowaną wokół kwestii przemian w infrastrukturze technicznej, usługach publicznych oraz kształtowaniu społeczeństwa informacyjnego. W zakresie poprawy standardu życia mieszkańców gminy w Osiecku zapoczątkowano rozbudowę sieci kanalizacyjnej oraz budowę oczyszczalni ścieków. Za istotne dla technicznego poziomu gminy uznano także wyposażenie w sieć podstawowej infrastruktury technicznej osiedla Nowe Miasto oraz terenów tzw. Osieckiej Strefy Przemysłowej. Poruszając problematykę udoskonalenia infrastrukturalnego gminy, nie sposób nie zwrócić uwagi na inicjatywę poprawy jakości usług w dziedzinie komunikacji publicznej oraz renowacji rynku jako centrum służącego integracji lokalnej społeczności.

Bardzo ważnym przedsięwzięciem łączącym zarówno zamiar poprawy infrastruktury technicznej, jak i intensyfikację procesu rozwoju społeczeństwa informacyjnego była rozbudowa sieci e-usług[16].

Poza wykorzystaniem współczesnych technologii, kluczowe dla poprawy warunków codziennego życia mieszkańców gminy Osieck okazały się także inicjatywy dotyczące sprawniejszego funkcjonowania ośrodków służby zdrowia oraz zwiększenie oferty dotyczącej możliwości spędzania wolnego czasu przez społeczność lokalną. W tym celu decyzją Rady Gminy w osieckiej szkole wprowadzono pozalekcyjne zajęcia sportowe dla dzieci i młodzieży, a dodatkowo otwarto Klub Kultury,

[14] Uchwała Rady Gminy Osieck z dnia 24 czerwca 2008 r., nr XV/90/08.

[15] Plan Odnowy Miejscowości Osieck, (oprac.) J. Łączyńska, T. Szostak, S. Bąbik, T. Kuk, J. Wasążnik i in., Osieck 2009.

[16] Plan Odnowy Miejscowości...., s. 40.

w którym zorganizowano liczne spotkania umożliwiające zarówno młodszym, jak i dorosłym mieszkańcom gminy rozwijanie własnych pasji i zainteresowań. Wdrażanie części opisanych wcześniej przedsięwzięć ilustruje tabela 3.

Tabela 3. Przebieg realizacji wybranych zadań w ramach Planu Odnowy Miejscowości Osieck

Obiekt/Podmiot	Zadanie do realizacji	Zamierzony rezultat
Budynek OSP	Modernizacja budynku	Przysposobienie budynku na potrzeby spotkań lokalnej społeczności
Gminna Biblioteka Publiczna	Przygotowanie stałej lokalizacji dla Biblioteki z czytelnią i salą komputerową	Adaptacja niewykorzystanych pomieszczeń w budynku na potrzeby biblioteki Dostosowanie biblioteki do potrzeb organizacji szkoleń i prezentacji tematycznych
Przestrzeń handlowo-usługowa	Rozbudowa zaplecza usługowo- produkcyjnego i bazy noclegowej dla klientów	Zwiększenie liczby podmiotów gospodarczych Dokształcanie społeczeństwa celem podniesienia dochodu
Młodzież, dorośli	Podnoszenie poziomu wykształcenia Zwiększenie działalności w stowarzyszeniach i zrzeszeniach	Aktywizacja mieszkańców poprzez realizacje wspólnych działań dla dobra miasta
Ośrodek Zdrowia	Rozbudowa obiektu i dostosowanie budynku do nowych norm budowlanych i wymogów sanitarnych	Zwiększenie dostępności do lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej i specjalistów
Komunikacja lokalna i krajowa	Zwiększenie liczby połączeń autobusowych dostosowanych do potrzeb mieszkańców, nasilenie ruchu tranzytowego przez obszar gminy	Powołanie lokalnych firm przewozowych Modernizacja dróg lokalnych i wojewódzkich
Administracja	Internetyzacja społeczeństwa	Rozwój systemu e-usług

Opracowanie własne na podstawie: Plan Odnowy..., s . 27

Mając na uwadze utrzymywanie wysokiego poziomu efektywności zarządzania w Osiecku i okolicach, niezbędną kwestią do rozwiązania w procesie wdrażania zasad nowoczesnego i zrównoważonego rozwoju okazało się zagadnienie lokal-

nej gospodarki odpadami. Impulsem do wprowadzania innowacji w tym zakresie były także wymogi stawiane samorządom przez Unię Europejską, których pierwotnie gmina Osieck pod tym względem nie spełniała w stopniu dostatecznym.

Przeprowadzona na szczeblu gminnym dogłębna analiza stanu gospodarki odpadami stanowiła podstawę do wyszczególnienia przez Radę Gminy najpilniejszych zmian, których należało dokonać w trosce o ochronę środowiska, jak również zmniejszenie stopnia zanieczyszczenia obszaru gminy. Za najpoważniejszy mankament uznano brak jednolitego systemu segregacji odpadów obejmującego wszystkich mieszkańców z regionu. W tym kontekście zwrócono także uwagę na fakt nieprawidłowego składowania materiałów niebezpiecznych, polegającego na tym, że zamiast wyznaczenia osobnego punktu ich gromadzenia były one łączone ze zwykłymi odpadami komunalnymi.

Podejmując pracę nad poprawą istniejącego stanu gospodarki odpadami, władze lokalne wytyczyły do osiągnięcia cele o charakterze priorytetowym. Do najważniejszych zaliczono m.in.: zmniejszenie liczby składowanych odpadów wielkogabarytowych, budowlanych, ulegających biodegradacji oraz opakowaniowych, intensyfikację procesów przekształcania odpadów poprzez wdrożenie metod biologiczno-mechanicznych oraz termicznych (co pozwoliłoby uniknąć ich składowania) oraz rozwój zintegrowanych systemów gospodarki odpadami na terenach wiejskich i miejskich gminy. Za ważne uznano także zwiększenie świadomości ekologicznej mieszkańców poprzez organizację różnego typu spotkań poświęconych promowaniu właściwych zachowań i nawyków[17].

Rozwiązanie problemu pozbywania się odpadów stanowiło także ważny aspekt polityki ochrony środowiska dla administracji województwa mazowieckiego, na terenie którego leży gmina Osieck. W konsekwencji dialogu między samorządami gminnymi a zarządem województwa uzgodniono, że na terenie Mazowsza zostanie otwartych dziewięć regionalnych zakładów gospodarki odpadami. Celem ich funkcjonowania miało być przede wszystkim efektywniejsze wykorzystanie możliwości produkcyjnych, obniżenie jednostkowych kosztów eksploatacyjnych obiektów oraz zorganizowanie trwałych zintegrowanych podsystemów gospodarowania odpadami, które byłyby powiązane z urządzeniami służącymi ich odzyskowi lub unieszkodliwianiu.

Zorganizowanie tak funkcjonującego systemu na terenie gminy Osieck miało zapewnić wymierne korzyści m.in. w postaci kompleksowego wdrożenia wszystkich zasad i regulacji dotyczących kwestii ograniczania lub pozbywania się różnego typu nieczystości. Reprezentatywnym przykładem są w tym kontekście

[17] Plan Gospodarki Odpadami dla Gminy Osieck na lata 2004–2011 (oprac.) R. Bieleń, A. Hulboj, M. Połujan, Warszawa 2004, s. 19.

materiały opakowaniowe. Zgodnie z ustaleniami Rady Gminy od 2004 r. zaczęła obowiązywać zasada, z jednej strony, zapobiegania powstawaniu nadmiernych odpadów opakowaniowych na terenie gminy, z drugiej natomiast, ograniczenie ilości tych materiałów trafiających na składowisko. Znaczną uwagę zaczęto zwracać także na mechanizmy recyklingu, z uwzględnieniem ujęcia wtórnego odzysku surowców w różnorodnych wykonawczych aktach prawnych. Pozostałe aspekty dotyczące bezpieczeństwa ekologicznego rejonów objętych tą działalnością ujęto w ramach globalnego procesu zrównoważonego rozwoju[18]. Przykład stopnia efektywności podjętych prac został przedstawiony w tabeli 4.

Tabela 4. Przykładowa efektywność wprowadzania działań nad odzyskiem materiałów opakowaniowych

Rodzaj odpadów opakowaniowych	**Poziom odzysku w 2007 r. %**	**Poziom recyklingu w 2007 r. %**	**Szacunkowa masa odpadów [Mg][19]**	**Masa odpadów do poddania pod recykling [Mg]**
Opakowania z papieru i tektury	50	48	32,7	15,7
Opakowania ze szkła		40	38,0	15,2
Opakowana z tworzyw sztucznych		25	21,7	5,4
Opakowania z blachy stalowej		20	4,4	0,9
Opakowania z aluminium		40	2,2	0,9
Opakowania wielomateriałowe		25	7,2	1,8
SUMA			**106,2**	**39,9**

Opracowanie własne na podstawie: Plan Gospodarki Odpadami..., s. 28

Warto również zwrócić uwagę, że w gminie Osieck wysiłki na rzecz udoskonalenia systemu gospodarki odpadami przebiegały w sposób dwutorowy. Koncentrując się bowiem na kwestii pozostałości wielkogabarytowych i niebezpiecznych dla środowiska, które w większości są wytwarzane przez sektor gospodarczy i przemysłowy, nie zapomniano również o zmianie reguł „obchodzenia" się z odpadami przez mieszkańców gminy, wprowadzając obowiązek właściwego selekcjonowania śmieci. Należy także dodać, że na mocy ustaw

[18] Plan Gospodarki Odpadami..., s. 28.

[19] Mg- dla ilości odpadów oznacza megagram. 1 megagram = 1 tona(przyp. aut.).

z 13 września 1996 (ze zmianami w 2003 r.)[20] oraz z 20 czerwca 2001[21] właściciele tak przedsiębiorstw, jak i prywatnych nieruchomości mogli być poddani kontroli oraz ewentualnemu egzekwowaniu przez urząd gminy należności z tytułu niewywiązywania się z obowiązku ,,korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz udokumentowania ich posiadaniem umów i dowodów płacenia za rachunki"[22]. Zorganizowany w ten sposób nadzór administracyjny władz lokalnych nad stosowaniem się firm i osób fizycznych do umocowanych prawnie zasad gospodarki odpadami w gminie jest przykładem troski o wydajną i kompleksową dbałość o zmniejszenie zanieczyszczenia i degradacji środowiska, które wcześniej negatywnie wpływały na jakość życia i zdrowie mieszkańców.

3. 3. Współpraca gminy z UE w zakresie finansowania programów rozwojowych

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. zapoczątkowało szereg istotnych zmian w sposobie finansowania różnych inicjatyw podejmowanych na szczeblu administracji poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Główną innowacją było zmniejszenie znaczenia dotacji uzyskiwanych przez gminy, województwa czy powiaty bezpośrednio z budżetu państwa na rzecz funduszy europejskich, z których jednostki te po spełnieniu określonych wymogów mogły korzystać przy finansowaniu podejmowanych na swoim terenie działań rozwojowych.

Dokonując charakterystyki współpracy Rady Gminy Osieck z Unią Europejską w zakresie wykorzystywania unijnych środków finansowych, warto zwrócić uwagę, że przedsięwzięcia rozliczano w całości lub częściowo z Funduszu Spójności, Funduszy Strukturalnych (a zwłaszcza dwóch z nich, tj.: Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego), Zintegrowanych Programów Operacyjnych Rozwoju Regionalnego oraz Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO). Ze środków pochodzących z Funduszu Spójności w gminie Osieck, podobnie jak w innych polskich gminach, były realizowane za-

[20] Ustawa z dnia 20 czerwca 2001 r. *o odpadach* (Dz. U. z 20 czerwca 2001 r., poz. 628); art. 62.

[21] Ustawa z dnia 13. września 1996 r. *o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (*Dz. U. z dnia 20 listopada 1996 r., Nr 132, poz. 622– tekst znowelizowany w Dz. U. z dnia 23 stycznia 2003 r., Nr 7, poz. 78); art. 6 rozdz. 3.

[22] Dz. U. z dnia 23 stycznia 2003 r., Nr 7, poz. 78.

dania ukierunkowane na podniesienie kwalifikacji oraz aktywności gospodarczej mieszkańców, jak również na modernizację istniejących przedsiębiorstw poprzez wdrażanie do ich strategii ekonomicznej nowych technologii. Ze względu na obszary innowacyjności za najbardziej celowe na potrzeby gminy Osieck zostały przez władze lokalne uznane programy RPO, podzielone na wiejskie i miejskie, zakładające wspomaganie rozwoju infrastruktury regionalnej w zakresie ochrony zdrowia, energetyki, kanalizacji, gospodarki odpadami, oświaty, informatyzacji, transportu publicznego[23]. Niejednokrotnie fundusze na inwestycje w gminie były zdobywane z innych źródeł zagranicznych, np: z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

Współpraca gmin z Unią Europejską w dużej mierze polegała na łączeniu trzech elementów – krajowych źródeł finansowania inwestycji, funduszy europejskich oraz nakładów własnych gminy. W przypadku gminy Osieck krajowe źródła finansowania inwestycji pochodziły z funduszy celowych, ze szczególnym uwzględnieniem Narodowego i Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, środków własnych przedsiębiorstw i osób fizycznych.

Przystępując do oceny dynamiki przeprowadzenia danego przedsięwzięcia, Rada Gminy Osieck analizowała przede wszystkim możliwości jego sfinansowania z dostępnych środków. W ramach przyporządkowania poszczególnych inwestycji do konkretnych planów strategicznych rozwoju gminy każdemu zadaniu przypisano program realizacyjny, zawierający ogólne informacje o celu do osiągnięcia, ujęto wykaz prac prowadzących do sfinalizowania inicjatywy oraz podano wykaz funduszy, za pomocą których władze gminy Osieck rozliczą się z wykonania. W ten sposób opracowano metodę realizacji planów: Rozwoju Lokalnego Gminy Osieck, Odnowy Miejscowości Osieck oraz Planu Gospodarki Odpadami dla Gminy Osieck.

Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Osieck zakładał, że zakres ogólnego programu realizacyjnego obejmie m.in. kwestie dotyczące rozwoju infrastruktury technicznej i modernizacji dróg, rozwoju infrastruktury komunalnej, aktywizacji społecznej i rozwiązywania problemów społecznych oraz wsparcia rozwoju gospodarczego i promocji gminy na zewnątrz. Zgodnie z tym schematem do najważniejszych zadań do wykonania zaliczono kolejno inwestycje obejmujące remont, utwardzanie i modernizację dróg gminnych, utworzenie nowych

[23] J. Zawora, *Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej dla finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, Gospodarka Polski 1990–2013, Nadzieje i obawy o perspektywy zintegrowanego rozwoju, Zeszyt nr 37, Rzeszów 2014, s. 138.

połączeń komunikacyjnych z aglomeracją warszawską, wymianę źródeł ciepła w prywatnych mieszkaniach, budynkach komunalnych, socjalnych i użyteczności publicznej oraz rozbudowę sieci wodociągowej. Ponadto dostrzeżono konieczność budowy ośrodków rekreacyjnych, lepszego wyposażenia świetlic wiejskich oraz otwierania większej liczby miejsc przeznaczonych na animację kultury w społeczeństwie. Dążąc do rozwiązania głównych problemów dotyczących aktywizacji społecznej, uznano jako zadania do realizacji wdrażanie programów wspierających rozwój rodziny, kompleksowe przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób powyżej pięćdziesiątego roku życia, jak również bezrobotnych i niezaradnych życiowo oraz promowanie aktywizacji zawodowej mieszkańców gminy poprzez programy doszkalające. Propagowano także imprezy kulturalne związane z historią gminy, zamierzano rozbudować bazę hotelową oraz rozszerzać współpracę z ośrodkami naukowymi. W kontekście integracji i rozwoju społeczeństwa lokalnego bardzo istotną rolę odgrywały organizacje pozarządowe, dzięki działalności których władze gminne mogły orientować się co do potrzeb społecznych i wspomagać proces współtworzenia nowych inicjatyw na tym gruncie. Skuteczność współpracy z władzami samorządowymi opierała się na szerokim spektrum działalności organizacji pozarządowych, które nie miały jednakowej formy i struktury, funkcjonując na przykład jako kluby, stowarzyszenia, związki i fundacje o bardzo różnorodnym profilu. Pozwalało to na dokonanie dogłębnej analizy potrzeb kulturalnych mieszkańców gminy o różnym stopniu wykształcenia i poczucia przywiązania do tradycji lokalnej[24].

Pomimo zbieżności celów elementów Planu Rozwoju Lokalnego do sfinansowania poszczególnych inwestycji władze gminy nie zawsze korzystały jednocześnie ze wszystkich dostępnych środków. Przykładowo w zadaniach dotyczących modernizacji i rozbudowy infrastruktury technicznej wykorzystano finanse z większości z nich, tj. z Funduszu Spójności, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, z funduszy prywatnych przedsiębiorców oraz ze środków własnych. Dla odmiany przy realizacji programów związanych z przemianami społecznymi w gminie ograniczano się do wypłacenia należności wykonawcom z Funduszu Spójności oraz ze środków własnych[25].

Plan Odnowy Miejscowości Osieck zawierał cztery zadania do wykonania (tzw. projekty), cele realizacyjne wraz z szacunkowymi kosztami sfinalizowania poszczególnych inwestycji i przewidywaniami co do pochodzenia źródeł ich finansowania. Na podstawie decyzji Rady Gminy ustalono, że w pierwszej kolejności

[24] R. Kowalczyk, *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe XX lat doświadczeń III RP*, Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej....., s. 70-74.

[25] Plan Rozwoju Lokalnego dla Gminy Osieck.

programem odnowy Osiecka objęte zostaną: renowacja rynku głównego, która obejmowałaby również poprawę funkcjonalności i estetyki zagospodarowania centrum miejscowości gminnej i zwiększenie stopnia integracji mieszkańców, modernizacja miejscowych ulic i chodników (ul. Pilawska, ul. Kościuszki, ul. Lubelska, ul. Siedlecka). Dzięki temu nastąpiłoby podniesienie standardu codziennego życia ludności oraz wzmożenie atrakcyjności turystycznej, a także inwestycyjnej Osiecka. Bardzo istotnym czynnikiem byłby także rozwój e-usług, a wraz z nim przyspieszenie procesu przekształcania sposobu funkcjonowania społeczeństwa Osiecka w społeczeństwo informacyjne polegające m.in. na upowszechnieniu dostępu do usług administracji publicznej, możliwość podejmowania telepracy, a także e-learningu.

Wysokość poniesionych nakładów na opisane wcześniej cele była zróżnicowana i uzależniona od skali podjętych przedsięwzięć. Całkowity koszt renowacji rynku wyniósł ok. 1,5 mln PLN, wydatki na modernizację ulic i chodników oscylowały wokół kwoty 2,5 mln PLN, rozwój e-usług i budowy społeczeństwa informacyjnego na terenie Osiecka 600 tys. PLN, natomiast wymieniona wcześniej poprawa warunków zdrowotnych obejmująca rozbudowę ośrodka zdrowia też 2,5 mln PLN. Realizacja tych inicjatyw została pokryta z dochodów własnych gminy oraz funduszy Regionalnych Programów Operacyjnych dla Wsi i Miast (RPOW, RPOWM). Przy finansowaniu modernizacji infrastruktury urbanistycznej i technicznej miejscowości wykorzystano dodatkowo środki z Samorządowego Funduszu Wsparcia i Rozwoju Mazowsza.

Jak wcześniej opisano, główne założenia Planu Gospodarki Odpadami dla Gminy Osieck dotyczyły ograniczenia składowania odpadów wielkogabarytowych, zwiększenia stopnia wykorzystywania nowoczesnych technologii do procesów biodegradacji lub recyklingu porzucanych i często niebezpiecznych dla środowiska materiałów. Warto zwrócić uwagę, że ze względu na znaczne koszty wdrażania nowych inwestycji w tym zakresie Rady Gmin (w tym także Rada Osiecka) korzystały ze wsparcia samorządu na szczeblu powiatowym. Przeglądając planowane projekty innowacyjności w ramach gospodarki odpadami dla powiatu otwockiego (na terenie którego znajduje się gmina Osieck), nietrudno dostrzec ustalony w drodze wzajemnych porozumień sposób podziału kosztów między samorządy. W praktyce oznaczał on, że z budżetu powiatu otwockiego będą dodatkowo dofinansowywane strategiczne formy aktywności dla gospodarki odpadami, jak np. działania edukacyjno-informacyjne mające na celu podniesienie świadomości ekologicznej wśród obywateli, włączenie systemu aptek, szkół i punktów handlowo-usługowych do systemu zbiórki odpadów niebezpiecznych (zużyty sprzęt RTV, zużyte baterie, przeterminowane środki ochrony roślin itp.) oraz przeprowadzanie kontroli wydanych decyzji administracyjnych w zakresie

prowadzenia gospodarki odpadami. Pozostałe koszty związane z charakteryzowaną powyżej biodegradacją czy wdrażaniem zintegrowanego selektywnego systemu gospodarki odpadami miały być pokrywane z funduszy własnych gminy, środków prywatnych przedsiębiorców oraz funduszy pomocowych UE w zakresie ochrony środowiska[26].

Koszty wprowadzania selektywnego systemu gospodarki odpadami były na mocy odrębnego regulaminu[27] pokrywane również przez podmioty indywidualne – właścicieli nieruchomości. Na mocy zawartych w tym regulaminie przepisów zostali oni zobowiązani nie tylko do podpisania zlecenia z zakładem wykonującym na terenie gminy usługi w zakresie usuwania nieczystości, lecz także do utrzymywania należytej czystości w miejscach gromadzenia na swojej posesji odpadów komunalnych, rozumianej jako okresowe pokrywanie kosztów dezynfekcji pojemników w taki sposób, by nie doszło do skażenia okolicznych gruntów lub wód. Zgodnie z § 16 pkt. 2. tego regulaminu przeprowadzanie czyszczenia pojemników powinno się odbywać nie rzadziej niż dwa razy do roku.

Podobnie jak w przypadku większości spraw administracyjnych również realizacja gospodarki odpadami na terenie gminy Osieck w całości podlegała wójtowi gminy. W przypadku wykrycia jakichkolwiek nieprawidłowości należało je na bieżąco zgłaszać do Urzędu Gminy, natomiast sprawy sporne dotyczące kwestii odpadów podlegały rozstrzygnięciu na podstawie *Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia*[28].

4. Efektywność zarządzania w gminie Osieck

4. 1. Sukcesy

Poruszając problematykę osiągnięć władz gminy Osieck w aspekcie efektywnego zarządzania, należy podkreślić znaczenie, jakie dla realizacji tego celu miało nawiązanie współpracy z Unią Europejską i umiejętne wykorzystanie przez Radę Gminy szeregu wypływających z tego tytułu korzyści dla przemian infrastrukturalnych, organizacyjnych i społecznych. Regularne wspieranie środków własnych

[26] Plan gospodarki odpadami dla powiatu otwockiego 2004–2011 (red.) R. Bieleń, M. Połujan, Otwock 2004, s. 78.

[27] Regulamin utrzymania porządku i czystości na terenie gminy Osieck, Załącznik do Uchwały nr XI/87/16 Rady Gminy Osieck z dnia 29 lutego 2016 r., Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego, poz. 2891.

[28] Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – *Kodeks postępowania w sprawie o wykroczenia* (Dz. U. z 2013 r., poz. 395 z późn. zm.).

zasobami finansowymi pochodzącymi z funduszy unijnych umożliwiło wójtowi gminy oraz radnym przeprowadzenie dogłębnej analizy bieżących potrzeb inwestycyjnych i bytowych dla ludności lokalnej, a po wyciągnięciu wniosków przygotowanie wieloletnich planów rozwojowych całego obszaru. Nie bez znaczenia był również fakt, że pomimo znacznych wahań co do kwoty nakładów finansowych na realizację różnorodnych przedsięwzięć w gminie wiele z nich udało się ukończyć w zaplanowanym terminie. Wybrane przykłady ilustruje tabela 5.

Tabela 5. Udział wydatków inwestycyjnych w finansowaniu przedsięwzięć gminy Osieck

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Wydatki ogółem (PLN)	8107729	7608151	12583810	15436323	10976038	8541551	8352193	12579188
Wydatki inwestycyjne (PLN)	2423982	1063101	5625058	7802752	2336952	518271	197307	3955002
Procentowy udział wydatków inwestycyjnych	29,61%	13,97%	44,70%	50,55%	21,29%	6,07%	2,36%	31,76%

Opracowanie własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny w Warszawie, dane Urzędu Gminy Osieck

Dążąc do uzyskania jak największych osiągnięć w zakresie administrowania gminą, władze skoncentrowały swoje działania wokół tworzenia jak najlepszych i trwałych warunków do rozwoju życia gospodarczego i wzrostu przedsiębiorczości mieszkańców oraz na wykorzystaniu przyrodniczych walorów terytorium jako podstawy do rozwoju turystyki. W procesie realizacji ważnym czynnikiem okazało się większe otwarcie gminy Osieck na ekonomiczne i technologiczne wpływy najbliższej dużej aglomeracji – Warszawy. W tym aspekcie istotne było także rozpoczęcie prac nad zwiększeniem połączeń komunikacyjnych z innymi regionami oraz rozbudowa i modernizacja infrastruktury drogowej. Dodatkowo, chcąc zwiększyć poziom atrakcyjności inwestycyjnej gminy, władze przeprowadziły trwałą poprawę jakości świadczonych usług społecznych, zadbały o podniesienie poziomu infrastruktury technicznej (w tym poszerzenia skali wdrożenia e- usług) oraz wytyczyły nowe tereny pod przyszłe inwestycje budowlane. Podjęto również współpracę z instytucjami wspomagającymi Radę Gminy w prowadzeniu tak na gruncie lokalnym, jak i zewnętrznym akcji informacyjno-

-promocyjnych, służących przedstawieniu dotychczasowych efektów działań oraz szerokich perspektyw zmian na przyszłość (które zostały przewidziane do realizacji w planie na lata 2015–2023)[29].

Pozytywnym efektem prac prowadzonych na podstawie uchwał Rady Gminy było utrzymanie dobrego stanu zachowania dziedzictwa kulturowego i naturalnego. Dzięki objęciu permanentną opieką konserwatorską głównych zabytków gminy – drewnianej plebanii z 1897 r., kościoła parafialnego pod wezwaniem Św. Bartłomieja i Andrzeja zaprojektowanego w latach 1902 – 1908 przez Stefana Schillera czy kaplicy cmentarnej Św. Rocha z XVII w. (przebudowanej w XIX w.) – do dzisiejszego dnia zostały one zachowane w bardzo dobrym stanie i mogą stanowić dla turystów wizytówkę okolicy. Analogicznie sytuacja kształtowała się na gruncie ochrony środowiska. Władze lokalne, starając się utrzymać naturalne zróżnicowanie osieckiej flory i fauny, dokonały działań ukierunkowanych na szeroko zakrojoną rekultywację terenów przyrodniczych, w tym rezerwatów. Pod szczególną ochroną na terenie gminy Osieck znajdują się Mazowiecki Park Krajobrazowy, Nadwiślański Obszar Chronionego Krajobrazu, rezerwat torfowiskowy ,,Szerokie Bagno", bagno ,,Całowanie", Bagno Celestynowskie oraz Dolina Środkowej Wisły. Utrzymanie na tym obszarze ponad 500 rzadkich gatunków roślin, 50 gatunków ptaków wodnobłotnych, populacji łosia oraz wydm dwudziestometrowej wysokości jest finansowo dodatkowo wspierane z europejskiego programu Natura 2000. Należy zwrócić uwagę na fakt, że trwałość wpisu na liście obszarów objętych unijnym programem Natura 2000 zależy od przeprowadzanej co pewien czas oceny stanu danego terenu. Zaobserwowanie pogorszenia stanu ekologicznego promowanego przez UE obszaru może przynieść w konsekwencji zmianę statusu i wstrzymanie dotacji przeznaczanych na cel ochrony danego krajobrazu. Z tego względu należyte starania ochronne w zakresie właściwej polityki ekologicznej na wymienionych powyżej terenach są dla Rady Gminy Osieck jednymi z priorytetowych[30]. Podejmowane działania gminy przyniosły wymierne efekty w postaci wykupywania przez mieszkańców aglomeracji warszawskiej i okolic niewielkich parceli rolniczych w gminie z przeznaczeniem na budowlane działki rekreacyjne. Niejednokrotnie także przyjeżdżają do gminy Osieck osoby z innych regionów kraju, by skorzystać z potencjału łowieckiego tego rejonu.

Niewątpliwie sukcesem Rady Gminy było doprowadzenie do ograniczenia stopnia skażenia wód powierzchniowych oraz poprawy warunków sanitarnych mieszkańców dzięki ograniczeniu składowania odpadów toksycznych i niebezpiecznych.

[29] Plan Odnowy Miejscowości...., s. 41– 42.

[30] Strategia Rozwoju Lokalnego Gminy na lata 2015–2023, s. 18.

4. 2. Porażki

Pomimo znaczącej poprawy w poziomie efektywności zarządzania na terenie gminy Osieck należy stwierdzić, że wciąż istnieją obszary wymagające od władz lokalnych zdecydowanie większej uwagi. Jednym z nich jest niewątpliwie turystyka. Pomimo że właściwa ochrona i promocja walorów środowiska naturalnego gminy sprzyja jej rozwojowi, to do uzyskania jeszcze wyższego poziomu wciąż brakuje odpowiedniego oznakowania szlaków turystycznych i ważnych pod względem historycznym miejsc. Sporym problemem pozostaje wciąż zbyt mało rozbudowana infrastruktura gastronomiczno-hotelowa. Wyzwaniem dla Rady Gminy jest także coraz szybsze tempo urbanizacji terenów wiejskich, co stanowi ryzyko wzrostu poziomu bezrobocia – nie wszędzie bowiem przedsiębiorstwa i zakłady produkcyjne rozwijają się w sposób równomierny.

Niewystarczająco szeroki jest również zakres innowacji podejmowanych przez władze Osiecka w ramach upowszechniania tzw. alternatywnych źródeł pozyskiwania energii elektrycznej. Brak lokalnych bądź licencjonowanych projektów w tej dziedzinie nie pozwala na sprawne wdrożenie oszczędności zarówno w wymiarze przedsiębiorczości i przemysłu, jak i dla odbiorców indywidualnych.

Analizując niedociągnięcia w administrowaniu gminą, należy podkreślić brak równowagi pomiędzy nakładami na transport zewnętrzny a wewnętrzny. Jest to zauważalne zwłaszcza na przykładzie dróg – stan dróg zewnętrznych prowadzących do dużych aglomeracji miejskich jest zdecydowanie lepszy niż dróg wewnętrznych, na których modernizację w ostatnich latach regularnie brakuje nakładów finansowych. W konsekwencji nie inwestuje się także w systematyczny rozwój miejscowej bazy transportowej, co niejednokrotnie sprawia problemy okolicznej ludności[31].

4. 3. Zagrożenia

Jednym z głównych zagrożeń dla rozwoju gminy Osieck jest zmieniająca się gwałtownie struktura demograficzna ludności i wynikające z tego faktu konsekwencje. Przewiduje się, że pomimo wzrostu w latach 2002 – 2014 liczby mieszkańców w latach dwudziestych bieżącego wieku osób biernych zawodowo lub w wieku poprodukcyjnym będzie zdecydowanie więcej niż obecnie, natomiast przyrost naturalny zacznie się zmniejszać. W związku z tym wskaźnik demograficzny z punktu widzenia ogólnej prognozowanej liczby mieszkańców

[31] Strategia Rozwoju Lokalnego ..., s. 64.

gminy zacznie być dużym obciążeniem. Podstawą do wysnuwania niezbyt optymistycznych wniosków na przyszłość jest fakt znacznej atrakcyjności aglomeracji warszawskiej ze względu na lepsze perspektywy mieszkaniowe i zarobkowe, skłaniające wielu młodych z gminy do stałej migracji. Tym samym wzrośnie potrzeba zapewnienia opieki osobom starszym. Aglomeracja warszawska (nie licząc pozytywnych dla Osiecka aspektów jej bliskiego położenia) z dużym prawdopodobieństwem stanie się przyczyną, dla której lokalny rynek pracy w gminie Osieck może przechodzić etap kryzysu związanego z brakiem chętnych do zatrudnienia w miejscowych firmach i przedsiębiorstwach. W związku z rysującymi się potrzebami zapewnienia przez władze gminy lepszej opieki socjalnej poszczególnym grupom mieszkańców, jak również potencjalnemu nadmiarowi ofert pracy nie wyklucza się także wzrostu obciążeń fiskalnych.

Pogorszenie się sytuacji ekonomicznej gminy Osieck może również nastąpić w wyniku przerzucania przez administrację rządową coraz większej liczby zadań na władze lokalne. W konsekwencji doprowadzi to do wzrostu wydatków gminy na pokrycie kosztów obsługi realizacji zwiększonej ilości zadań zleconych i pogorszenia stanu jej budżetu.

Poważnym problemem dla gminy Osieck (jak i większości polskich jednostek samorządu terytorialnego tego typu) będzie kwestia spłaty zadłużenia wobec UE – gwałtowne podniesienie stawek WIBOR mogłoby w znacznym stopniu podnieść koszty obsługi długu, a tym samym osłabić efektywność inwestycyjną gminy.

Analizując różnorodne zagrożenia, z którymi mogą zetknąć się przyszłe władze gminy Osieck, należy także uwzględnić zmiany o charakterze ogólnokrajowym, których nie można obecnie przewidzieć. Najczęściej pod uwagę brana jest możliwość załamania koniunktury gospodarczej, co w rezultacie, doprowadzając np. do wzrostu poziomu inflacji, negatywnie wpłynęłoby na relacje popyt – podaż, a tym samym spowodowałoby niekorzystną dla wolnego rynku nadprodukcję.

5. Podsumowanie

Dokonana w niniejszej publikacji charakterystyka poszczególnych okresów istnienia Osiecka jako ściśle określonej jednostki administracyjnej jednoznacznie wskazuje, że obszar ten od czasów historycznych aż do współczesnych (nie licząc okresu przynależności pod administrację rosyjską) utrzymywał dość wysoki poziom ekonomiczny, a zarządzający nim, wpierw wywodzący się z arystokracji właściciele, a obecnie Rada Gminy, odpowiednio dbali o efektywność zarządzania.

Problemy, które mają obecnie do rozwiązania władze lokalne, wiążą się zarówno z szerokim spektrum zagadnień wewnętrznej polityki społecznej, związanych z zapewnieniem odpowiednich warunków życia mieszkańcom, jak również z podjętą na mocy Traktatu Lizbońskiego i szeregu innych ustaw współpracą z Unią Europejską. Niewątpliwie współdziałanie to przynosi wymierne korzyści w postaci funduszy, z których jednostki szczebla gminnego mogą korzystać do częściowego lub całkowitego pokrycia kosztów niektórych przedsięwzięć. Ich uzyskanie jest jednak uwarunkowane spełnianiem przez jednostki samorządu terytorialnego wymogów prowadzonej przez UE polityki regionalnej. Dostosowanie się do tych zasad jest dla władz gminy Osieck jednym z zadań priorytetowych.

Analiza efektywności zarządzania na terenie gminy Osieck pozwoliła wykazać znaczące sukcesy władz w dziedzinie gospodarki odpadami, podnoszenia poziomu infrastruktury technicznej i przemysłowej oraz wzrostu technologii informatycznych stosowanych w formie e-usług (administracja czy szkolenia e-learning) oraz w przemyśle. Pomimo tego wiele kwestii z sektora ekonomiczno-społecznego wymaga wciąż dopracowania i poprawy. Biorąc jednak pod uwagę szeroki zakres podjętych przez Radę Gminy Osieck inwestycji, istnieje szansa, że w niezbyt odległej perspektywie czasowej liczba problemów do rozwiązania ulegnie znaczącemu spadkowi.

Bibliografia

Akty prawne i dokumenty:

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

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990, Nr 16, poz. 95).

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach.
(Dz. U. z dnia 20 listopada 1996 r., Nr 132, poz. 622 – tekst znowelizowany w Dz. U. z dnia 23 stycznia 2003 r., Nr 7, poz. 78).

Ustawa z dnia 20 czerwca 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2001 r., poz. 628).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawie o wykroczenia (Dz. U. z 2013 r., poz. 395 z późn. zm.).

Uchwała Rady Gminy Osieck z dnia 24.czerwca 2008 r. nr XV/90/08.

Uchwała nr VII/52/15 z dnia 10 września 2015 r. w sprawie przyjęcia strategii rozwoju lokalnego Gminy Osieck na lata 2015–2023.

Regulamin utrzymania porządku i czystości na terenie gminy Osieck. Załącznik do Uchwały nr XI/87/16 Rady Gminy Osieck z dnia 29 lutego 2016 r., [w]: Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego poz. 2891.

Strategia Rozwoju Lokalnego dla Gminy Osieck na lata 2015–2023.

Plan Odnowy Miejscowości Osieck, (oprac.) J. Łączyńska, T. Szostak, S. Bąbik, T. Kuk, J. Wasążnik i in., Osieck 2009.

Plan Gospodarki Odpadami dla Gminy Osieck na lata 2004–2011, (oprac.) R. Bieleń, A. Hulboj, M. Połujan, Warszawa 2004.

Materiały archiwalne:

WAP Kielce, Archiwum Ordynacji Myszkowskiej nr XXIII/66, k. 28-31, Rachunki generalne dóbr otwockich dziedzicznych

AGAD, Rada Stanu Księstwa Warszawskiego nr 34 k. 771-773. Wypis z protokołu Sekretariatu Stanu z dnia 12 grudnia 1811 r.

Archiwum Jakuba Potockiego, Akta dziedzictwa Dóbr Osieckich. Ugoda między Aleksandrą Potocką a Teresą z Poniatowskich Tyszkiewiczową

Literatura:

Klimek M., Czerw J., Więckiewicz B., *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. Doświadczenia i perspektywy*, (praca zbiorowa), Lublin 2013.

Leskiewiczowa J., *Dobra osieckie w okresie gospodarki folwarczno-pańszczyźnianej XVI – XIX w.*, Wrocław 1957.

Mętrak Cz., *O dawnym Osiecku i jego starostwie*, Siedlce 1983.

Strzeżysz B., *Dzieje Osiecka*, Osieck 2014.

Zawora J., *Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej dla finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego, Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Gospodarka Polski 1990 2013. Nadzieje i obawy o perspektywy zintegrowanego rozwoju*, Zeszyt nr 37, Rzeszów 2014.

Źródła internetowe:

Statystyczne Vademecum Samorządowca. Gmina wiejska Osieck, Urząd Statystyczny w Warszawie, Warszawa 2015 [on-line, www. warszawa.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_mazowieckie, stan na dzień 23.07.2016]

Streszczenie

Niniejszy rozdział dotyczy oceny poziomu efektywności zarządzania na najniższym szczeblu samorządu terytorialnego w Polsce na przykładzie gminy Osieck. W tekście zostały zaprezentowane główne reformy, które zostały wprowadzone przez władze lokalne w celu zmiany jakości życia mieszkańców, wzrostu poziomu obsługi w administracji publicznej (np. przez wprowadzenie systemu e-usług czy e-learningu), modernizacji dróg, infrastruktury technicznej i renowacji lokalnych zabytków.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że władze Osiecka uczyniły wiele wysiłków ukierunkowanych na efektywną współpracę z Unią Europejską w aspekcie wykorzystania unijnych funduszy, a także we wprowadzaniu nowych metod zarządzania na gruncie życia publicznego. Większość z podjętych zadań została zakończona z sukcesem. Pomimo tego pewna ilość zagadnień czeka na efektywne działania. Na podstawie ostatnich osiągnięć Rady Gminy można założyć, że liczba problemów, które pozostają do rozwiązania, będzie szybko spadać, pod warunkiem stabilności gospodarczej regionu i unormowania problemów demograficznych.

Słowa kluczowe: rozwój lokalny, plan odnowy miejscowości, gospodarka odpadami, modernizacja infrastruktury technicznej, polityka społeczna.

Summary

This chapter concerns an assessment of the level of the managment efectivness for example of polish district Osieck. In this text the main reforms are presented which were taken by local government to change quality of life its citizens, increase step of administration service (for example introductioning e-service and e-learning system), modernization of roads, technical infrastracture and restoration of local statements.

The conclusion shows that Osieck's authorities made a lot of activities towards better cooperation with European Union in aspect of using of union founds to introduct a new methods of management on the ground of public life. Majority of them was ended with a success. Despite other part of them needs improvements still. On the grounds of the latest achievements of the District Rate its estimate that the number of problems which are staying to solve will slow down under condition of the region and standarize of demografic problems.

Key words: local development, plan of town restoration, waste economy, technical infrastructure, social policy.

Olga Kazalska

Rozdział VIII.
Rola postanowień sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego

1. Wprowadzenie

Niezależnie od wykonywania przez Trybunał Konstytucyjny swojego podstawowego zadania, którym jest hierarchiczna kontrola norm, wyposażono go w dodatkową kompetencję – sygnalizowania innym organom państwa o stwierdzonych, w toku swojej głównej działalności, problemach związanych z tworzeniem i wykonywaniem prawa[1]. Sygnalizacja pełni więc rolę hamulca ustrojowego, przyznając organowi władzy sądowniczej możliwość monitorowania działalności organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Prócz zobowiązania, w aktualnym stanie prawnym, do informowania Sejmu i Senatu o istotnych problemach wynikających ze swojej działalności i orzecznictwa (sygnalizacja w ujęciu szerokim, *sensu largo*) sąd konstytucyjny został zobli-

Olga Kazalska – Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Politechnika Warszawska.

[1] Stąd też możemy mówić o uprawnieniach, kompetencjach sygnalizacyjnych Trybunału, czy wręcz o przypisaniu mu przez ustawodawcę funkcji sygnalizacyjnej, będącej uzupełnieniem czy nawet rozszerzeniem jego zasadniczych uprawnień – rozumianej jako odrębna sfera aktywności, obszar działania sądu konstytucyjnego; tak m.in. w odniesieniu do ustawy z 1985 r.; Por. L. Garlicki, J. Trzciński, *Trybunał Konstytucyjny. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1996, s. 51, a następnie: Z. Czeszejko-Sochacki L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 roku*, Warszawa 1999, s. 53; P. Kuczma, *Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] Aktualne problemy reform konstytucyjnych, S. Bożyk (red. nauk.), Białystok 2013, s. 239.

gowany do sygnalizowania organom stanowiącym prawo o istnieniu uchybień i luk w systemie prawa (sygnalizacji w ujęciu wąskim, *sensu stricto*)[2].

Podstawę prawną sygnalizacji w ujęciu wąskim ujęto w art. 5 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym *Trybunał sygnalizuje Sejmowi i Senatowi oraz innym organom stanowiącym prawo istnienie uchybień i luk w prawie, których usunięcie jest niezbędne do zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*[3]. W przypadku dostrzeżenia takiej nieprawidłowości w toku hierarchicznej kontroli norm skład orzekający może wydać postanowienie sygnalizacyjne.

Obowiązkiem adresata postanowienia jest podjęcie jakiejkolwiek reakcji na sygnalizację[4]. W przypadku podjęcia świadomej decyzji o niepodejmowaniu działań legislacyjnych – co najmniej obowiązek jej uzasadnienia[5]. Usunięcie dostrzeżonych nieprawidłowości leży więc w gestii zaalarmowanych organów, a Trybunał nie ma żadnych instrumentów prawnych służących przymuszeniu ich do realizacji postanowienia.

Spośród wszystkich pięćdziesięciu jeden postanowień sygnalizacyjnych wydanych przez Trybunał Konstytucyjny w latach 1997–2015 pięć z nich dotyczy działania samorządu terytorialnego. Analiza roli uprawnienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego będzie oparta na omówieniu poszczególnych postanowień sygnalizacyjnych dotyczących samorządu oraz zbadaniu stanu ich realizacji przez uprawnione do tego organy.

2. Obowiązki gminy związane ze wskazaniem tymczasowego pomieszczenia

Pierwsze z nich, wydane w 2008 r., zwracało Sejmowi uwagę na potrzebę jasnego ukształtowania i dookreślenia obowiązku gminy dotyczącego wskaza-

[2] Przyjmując nomenklaturę za: P. Kuczma, *Konstytucjonalizacja…* , s. 237.

[3] Lecz do realizacji tej kompetencji TK był uprawniony od początku swojego istnienia – art. 5 ustawy z 1985 r. *o Trybunale Konstytucyjnym* nałożył na sąd konstytucyjny obowiązek przedstawiania Sejmowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i innym właściwym organom stanowiącym prawo uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Ustawa z 1997 r. zachowała istotę uprawnienia, zobowiązując TK w art. 4 ust. 2 do przedstawiania właściwym organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

[4] P. Sarnecki, *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Przegląd Sejmowy, 1998, nr 1, s. 12; Por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzciński, *Komentarz do ustawy…* , s. 56; Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa TK w 2008 roku, Warszawa 2009, Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa TK w 2009 roku, Warszawa 2010.

[5] Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa TK w 2011 roku, Warszawa 2012.

nia tymczasowego pomieszczenia osobie, wobec której orzeczono opróżnienie lokalu służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. W wyroku z dnia 4 grudnia 2007 r.[6] Trybunał uznał za zgodny z *Konstytucją* – jako jasny i możliwy do stosowania – przepis art. 1046 § 4 *Kodeksu postępowania cywilnego*[7], zawierający normę postępowania egzekucyjnego, skierowaną do komornika[8]. *W toku rozpoznawania sprawy Trybunał stwierdził jednak, że przywołany w tym przepisie obowiązek gminy wskazania tymczasowego pomieszczenia osobie, w stosunku do której orzeczono opróżnienie lokalu służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, bez orzeczenia o prawie dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, wymaga jasnego ukształtowania i dookreślenia w przepisach prawa materialnego, regulującego obowiązki gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej*[9].

Dlatego też w postanowieniu sygnalizacyjnym z 4 marca 2008 r.[10] Trybunał zwrócił Sejmowi uwagę na potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu jasnego określenia w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*[11] obowiązków gminy, związanych ze wskazaniem tymczasowego pomieszczenia, o którym mowa w art. 1046 § 4 k.p.c. Zdaniem Trybunału przepisy ustawy nie są *dostosowane do sytuacji, w której gminy mają „wskazywać" tymczasowe pomieszczenia*[12], nie określają zasad ustalania wysokości czynszu ani na jaki okres lokal powinien być udostępniany. Zachodzi potrzeba zabezpieczenia interesów właściciela, którego lokal, mimo prawomocnego orzeczenia sądu, może nie zostać opróżniony, a także zapewnienia ochrony członkom rodziny osoby, wobec której sąd orzekł nakaz opróżnienia lokalu, ze względu na znęcanie się nad rodziną[13].

Inicjatorem uchwalonej trzy lata później nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów, uwzględniającej w pełni tę sygnalizację, był Senat. Uchwałą z dnia 8 lipca 2010 r. podjął decyzję o wniesieniu do Sejmu projektu ustawy *o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* (druk sejmowy nr 3278). Do laski marszałkowskiej inicjatywa ustawodawcza wpłynęła dzień później, 9 lipca 2010 r., i zgodnie z uzasadnieniem

---

[6] Sygn. akt 26/05.

[7] Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn.zm.

[8] W wyroku z dnia 4 grudnia 2007 r. Trybunał stwierdził, że art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – *Kodeks postępowania cywilnego* (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) jest zgodny z art. 2 w związku z art. 7 i nie jest niezgodny z art. 167 ust. 1 i 4 *Konstytucji.*

[9] Postanowienie z dnia 4 marca 2008 r. (sygn. akt. S 2/08).

[10] Sygn. akt S 2/08.

[11] Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, z późn. zm.

[12] Postanowienie z dnia 4 marca 2008 r. (sygn. akt S 2/08).

[13] Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2008 r., Warszawa 2009.

stanowiła *wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*[14]. Zmiana ustawy *o ochronie praw lokatorów* polegała na wprowadzeniu definicji tymczasowego pomieszczenia, rozszerzeniu katalogu obowiązków gminy o obowiązek wskazywania tymczasowego pomieszczenia oraz określenia maksymalnego okresu udostępnienia takiego pomieszczenia[15]. Co ciekawe, zakres pierwotnego projektu został poszerzony już na etapie prac w sejmowej Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej o zmiany niezbędne w świetle późniejszego wyroku obejmującego tę samą problematykę, związaną z zapewnieniem osobie eksmitowanej pomieszczenia, do którego ma nastąpić przekwaterowanie[16].

Uchwalona podczas III czytania, w dniu 31 sierpnia 2011 r.,. ustawa *o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* ustawy – *Kodeks postępowania cywilnego*[17] została podpisana przez prezydenta 6 października 2011 r.[18] i weszła w życie 16 listopada 2011 r.

3. Mechanizmy prawne zabezpieczające przed pochopnymi zmianami ich granic

Kolejne dwa postanowienia, z 2009 r., dotyczyły procedury zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego. W pierwszym, z 12 maja 2009 r. (sygn. akt S 3/09), Trybunał postulował do Sejmu o stworzenie skutecznych i lepiej służących wartościom konstytucyjnym mechanizmów prawnych zabezpieczających jednostki samorządu przed pochopnymi zmianami granic. Mimo że w wyroku z dnia 8 kwietnia 2009 r. (sygn. akt K 37/06) sąd konstytucyjny nie uznał za niekonstytucyjne kwestionowane przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*[19], to

[14] Uzasadnienie do projektu ustawy *o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* (druk sejmowy nr 3278).

[15] Tamże.

[16] Wyrok z dnia 4 listopada 2010 r. (sygn. akt K 19/06).

[17] Dz. U. Nr 224, poz. 1342.

[18] Opis przebiegu procesu legislacyjnego dla projektu ustawy, http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/3278.html, dostęp na dzień: 18 czerwca 2016 r.

[19] W wyroku z dnia 8 kwietnia 2009 r. (sygn. akt K 37/06), Trybunał stwierdził, że: art. 4 ust. 1–3, art. 4a i art. 4b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) są zgodne z art. 163 i art. 165 ust. 2 *Konstytucji* oraz art. 3 i art. 11 *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, ze zm.); art. 3 ust. 1–3, art. 3a i art. 3b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, ze zm.) są zgodne z art. 163 i art. 165 ust. 2 *Konstytucji* oraz art. 3 i art. 11 *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.*

rozwiązania prawne dotyczące zmian granic jednostek samorządu terytorialnego budzą, w jego opinii, wątpliwości. Kontrowersje i sprzeciw jednostek samorządu terytorialnego wobec sposobu stosowania przedmiotowej regulacji może wskazywać, w opinii Trybunału, na potrzebę poszukiwania przez ustawodawcę *takiego modelu przekształceń podziału terytorialnego, który będzie lepiej służył wartościom konstytucyjnym*[20], zabezpieczając gminy i powiaty przed pochopnymi zmianami ich granic. *Wydaje się pożądane wprowadzenie zasady stabilności granic gmin. Ich zmiany powinny być wyjątkiem i podlegać szczególnym rygorom*[21].

Zgodnie z sygnalizacją S 3/09 w procedurze rozstrzygania o podziale terytorialnym nie powinny zacierać się granice między stanowieniem a stosowaniem prawa. Trybunał zasugerował rozważenie nadania rozstrzygnięciom o zmianach podziału terytorialnego postaci aktów wydawanych przez wojewodów, stanowiących przedmiot kontroli sądów administracyjnych, przy jednoczesnym zachowaniu możliwości wpływania na te rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów. Zdaniem Trybunału poddanie procesu opiniowania zmian podziału terytorialnego przed wydaniem rozporządzenia przez Radę Ministrów kontroli sądów administracyjnych również wydaje się celowe. *Pożądane byłoby również doskonalenie form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z organem decydującym o zmianach granic ich terytorium*[22]. Trybunał zauważył ponadto, że wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnego zakazu tworzenia tzw. upoważnień kaskadowych może budzić dopuszczenie możliwości wydawania rozporządzenia w sprawie zmian podziału terytorialnego przez Radę Ministrów nie tylko na podstawie ustawy, ale także na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów[23].

W drugim postanowieniu, z dnia 5 listopada 2009 r. (sygn. akt S 6/09), Trybunał Konstytucyjny sygnalizował Sejmowi i Radzie Ministrów konieczność usunięcia uchybień i luk w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2005 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta[24]. Nieprawidłowości dostrzegł w toku rozpatrywania wniosku Rady Gminy Brzeźnica w sprawie zgodności § 1 pkt 1 lit. b rozporządzenia[25].

Zdaniem Trybunału trudności generuje przede wszystkim, przewidziana w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*[26], forma rozporządzenia Rady Ministrów dla podejmowania decyzji w sprawie tworzenia,

---

[20] Postanowienie TK z dnia 12 maja 2009 r. (sygn. akt S 3/09).

[21] Tamże.

[22] Tamże.

[23] Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2009 r., Warszawa 2010.

[24] Dz. U. Nr 141, poz. 1185 z późn. zm.

[25] Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r. (sygn. akt U 9/07).

[26] Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.

łączenia, dzielenia, znoszenia i ustalania granic gmin oraz nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic. Uniemożliwia ona zarówno kontrolę legalności przez sądownictwo administracyjne, jak i kontrolę konstytucyjności przez sądownictwo konstytucyjne.

Trybunał zauważył ponadto niespójność i luki prawne współobowiązujących regulacji prawnych – art. 4 ust. 3 i art. 4b ust. 1 pkt 2 ustawy *o samorządzie gminnym* oraz art. 5 *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*[27] w zakresie prowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością lokalną w przypadku zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego[28]. Komisja Ustawodawcza Senatu VII kadencji przedstawiła marszałkowi Senatu, w dniu 12 marca 2010 r., projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (druk senacki nr 814), uwzględniający zawarte w postanowieniach S 3/09 i S 6/09 sugestie. Proponował m.in., aby akt prawny Rady Ministrów dotyczący zmiany granic miał formę decyzji, podlegającej kontroli sądu administracyjnego. Prace w Senacie VII kadencji nie były jednak kontynuowane.

Ponownie wniesiony, 20 grudnia 2011 r., przez Komisję Ustawodawczą Senatu VIII kadencji projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (druk senacki nr 25), przewidujący dostosowanie prawa do postanowień sygnalizacyjnych w sprawie uchybień w zakresie procedury zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego, także nie zaowocował podjęciem uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu[29].

4. Mechanizm wyrównywania poziomego dochodów jednostek samorządu terytorialnego

W postanowieniu z 26 lutego 2013 r. (sygn. akt S 1/13) sygnalizowano Sejmowi konieczność usunięcia wad systemu wyrównywania poziomego dochodów jednostek samorządu terytorialnego (tzw. janosikowego). W wyroku z 31 stycznia 2013 r. (sygn. akt K 14/11) Trybunał orzekł o zgodności z *Konstytucją* przepisów

[27] *Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607, z późn. zm.).

[28] Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r. (sygn. akt S 6/09); zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2009 r., Warszawa 2010.

[29] Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 r., Warszawa 2013.

ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, określających obowiązek gmin oraz powiatów (a więc także miast na prawach powiatu), w tym miasta stołecznego Warszawy i miasta Krakowa, dokonywania corocznych wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i powiatów (tzw. wpłat wyrównawczych)[30].

Trybunał uznał, że oceniane regulacje znajdują usprawiedliwienie w świetle norm konstytucyjnych, jednak dostrzegł, że nie stanowią one rozwiązania optymalnego. Trybunał Konstytucyjny wskazał mankamenty obowiązującej regulacji i postanowił zasygnalizować Sejmowi konieczność kontynuowania działań ustawodawczych zmierzających do zracjonalizowania wysokości wpłat wyrównawczych (tzw. janosikowe) i zasad rozdziału środków pochodzących z tych wpłat[31]. Selektywność użytych przez ustawodawcę kryteriów, służących do wyodrębnienia beneficjentów i podmiotów zobowiązanych do dokonywania wpłat, może bowiem, w opinii sądu konstytucyjnego, prowadzić do dysfunkcji podczas realizowania celu ustawy, a w przyszłości naruszenia *Konstytucji*[32].

Postanowienie uwzględniono tylko w części. Modyfikację mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego uchwalono w ustawie z dnia 13 grudnia 2013 r. *o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*[33]. Wprowadziła ona dodatkową możliwość zaciągnięcia pożyczki od Skarbu Państwa dla samorządu województwa zobowiązanego do uiszczenia wpłat, których wysokość przekracza 400 000 tys. zł. Nie uwzględniono jednak, wskazanej przez Trybunał w sygnalizacji S 1/13, potrzeby wyeliminowania określonych w postanowieniu sygnalizacyjnym dysfunkcji mechanizmu korekcyjno-wyrównawczego oraz konieczności racjonalizacji wysokości wpłat korekcyjno-wyrównawczych i zasad rozdziału środków pochodzących z tych wpłat.

Z uwagi na powyższe rok później, w wyroku z 4 marca 2014 r. (sygn. akt K 13/11), Trybunał orzekł o niekonstytucyjności niektórych elementów tego mechanizmu w odniesieniu do województw, stwierdzając wprost, że ustawodawca nie wprowadził odpowiednich, sygnalizowanych już wcześniej w postanowieniu S 1/13

---

[30] W wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r. (sygn. akt K 14/11) Trybunał orzekł m.in. o zgodności art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3–5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3–5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, z późn. zm.) z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1, 2 i 4 *Konstytucji* w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 *Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.

[31] Postanowienie TK z dnia 26 lutego 2013 r., S 1/13.

[32] Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2013 r., Warszawa 2014.

[33] Dz. U. poz. 1609.

zmian, eliminujących selektywność kryteriów identyfikujących zarówno płatników, jak i beneficjentów wpłat do budżetu państwa. Dlatego też, w opinii Trybunału, postanowienie sygnalizacyjne S 1/13 oczekuje dalszych zmian w prawie[34].

5. Procedura wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z uwagi na trwałą niezdolność do sprawowania mandatu

Trybunał wskazywał także Sejmowi, w postanowieniu z 11 lutego 2014 r. (S 1/14), potrzebę wprowadzenia procedury wygaśnięcia mandatu wójta/burmistrza/prezydenta miasta – z uwagi na trwałą niezdolność do sprawowania urzędu – w inny sposób niż na wniosek zainteresowanego.

Lukę w prawie Trybunał stwierdził, badając zgodność z *Konstytucją* art. 492 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy*[35], przewidującego wygaśnięcie mandatu wójta wskutek orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji w trybie określonym w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na okres co najmniej do końca kadencji.

W wyroku z 23 stycznia 2014 r. (K 51/12) orzekł o zgodności z *Konstytucją* powyższego przepisu, rozumianego w ten sposób, że dotyczy orzeczenia wydanego po nabyciu mandatu wójta. Trybunał uznał, że orzeczenie niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji w stosunku do urzędującego wójta jest równoznaczne ze stwierdzeniem braku możliwości pełnienia przez niego obowiązków, a jeśli niezdolność taka zostanie stwierdzona na okres co najmniej do końca kadencji wójta, to zasadne jest wygaszenie mandatu z tego powodu[36].

Jednocześnie Trybunał doszedł do wniosku, że kodeks wyborczy w zasadzie nie przewiduje możliwości uruchomienia procedury wygaśnięcia mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z uwagi na niezdolność do sprawowania przez niego urzędu w inny sposób aniżeli na wniosek zainteresowanego[37].

---

[34] Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 roku, Warszawa 2015 r., s. 57, 172; Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku, Warszawa 2016, s. 199.

[35] Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.

[36] W wyroku z dnia 23 stycznia 2014 r., K 51/12, Trybunał orzekł, że art. 492 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* rozumiany w ten sposób, że dotyczy orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji wydanego po nabyciu mandatu wójta, jest zgodny z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 *Konstytucji.*

[37] Postanowienie TK z dnia 11 lutego 2014 r., S 1/14.

Trybunał wyraźnie podkreślił, że istniejąca w aktualnym stanie prawnym możliwość przejęcia obowiązków wójta (burmistrza, prezydenta miasta) niezdolnego do pracy przez jego zastępcę jest niewystarczająca. Brakuje obecnie mechanizmów prawnych, umożliwiających wygaszenie mandatu wójta w okolicznościach, w których przeszkoda w wykonywaniu jego zadań i kompetencji miałaby charakter trwały – *z uwagi na potrzebę interesu całej społeczności samorządowej*. Taka procedura powinna móc zostać wszczęta *z urzędu lub na wniosek organu zobowiązanego do ochrony interesu społeczności samorządowej*,[38] na przykład na wniosek przewodniczącego rady gminy, który wykonuje względem wójta czynności z zakresu prawa pracy związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy[39].

Nie odnotowano jednak, do chwili obecnej, reakcji prawodawczej w sprawie realizacji postanowienia sygnalizacyjnego S 1/14[40].

Tabela 1. Postanowienia sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego

Sygn.	Data wydania	Związek z orzeczeniem	Przedmiot sygnalizacji	Adresat	Reakcja
S 2/08	4 marca 2008 r.	K 26/05	obowiązki gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych	Sejm	Zrealizowano z inicjatywy Senatu
S 3/09	12 maja 2009 r.	K 37/06	zabezpieczenie przed pochopnymi zmianami granic j.s.t	Sejm	Brak reakcji prawodawczej, prace w Senacie VII kadencji nie były kontynuowane
S 6/09	5 listopada 2009 r.	U 9/07	rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta	Sejm, Rada Ministrów	
S 1/13	26 lutego 2013 r.	K 14/11	mechanizm wyrównywania poziomego dochodów j.s.t (tzw. janosikowe)	Sejm	Częściowo zrealizowane, następnie orzeczenie niekonstytucyjności (K 13/11), oczekuje dalszych zmian w prawie
S 1/14	11 lutego 2014 r.	K 51/12	wygaśnięcie mandatu wójta/burmistrza/prezydenta miasta z uwagi na trwałą niezdolność do sprawowania przez niego urzędu – w inny sposób niż na wniosek zainteresowanego	Sejm	Brak reakcji prawodawczej

[38] Tamże.

[39] Tamże; zob. Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 r., Warszawa 2015.

[40] Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku, Warszawa 2016 r., s. 199.

6. Wnioski

Podsumowując, należy stwierdzić, że postanowienie sygnalizacyjne dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego zostało zrealizowane w pełni tylko jeden raz, z inicjatywy Senatu (S 2/08, dotyczące obowiązków gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych). W jednym przypadku – postanowienia S 1/13, dotyczącego tzw. janosikowego – zrealizowano niewłaściwie, co skutkowało wydaniem przez Trybunał wyroku o braku zgodności znowelizowanej regulacji z *Konstytucją*. W pozostałych trzech sprawach – zarówno postanowień S 3/09 i S 6/09, dotyczących zmiany granic jednostek samorządu terytorialnego, jak również S 1/14, sygnalizującego potrzebę wprowadzenia możliwości wygaśnięcia mandatu wójta w inny sposób niż na jego wniosek – nie odnotowano żadnych zmian w prawie. Adresaci sygnalizacji (Sejm, a w przypadku postanowienia S 6/09 także Rada Ministrów) nie przedstawili też swoich stanowisk, uzasadniających brak reakcji prawodawczej.

Zaniedbywanie realizacji postanowień sygnalizacyjnych należy ocenić zdecydowanie negatywnie. Sygnalizacje są niestety niezwykle niedocenianym narzędziem służącym ulepszaniu funkcjonowania państwa i stanowionego przez nie prawa. Ich niewiążący charakter jest, moim zdaniem, największą zaletą, najważniejszym elementem – umożliwiając nieprzymuszoną współpracę organów państwa.

Można sformułować postulat, aby organy prawodawcze, przede wszystkim Sejm – główny adresat sygnalizacji, oraz Rada Ministrów i Senat – wykazujący największą aktywność w wykonywaniu orzecznictwa Trybunału, szybciej, częściej i w większym stopniu uwzględniały sygnalizacje.

Zapewnienia rzeczywistej skuteczności sygnalizacji – czyli współpracy instytucjonalnej organów państwa – upatrywałabym jednak nie w nakładaniu na adresatów obowiązku ich uwzględniania, lecz w dalszym budowaniu autorytetu Trybunału Konstytucyjnego i jego orzecznictwa, a przede wszystkim w podnoszeniu poziomu kultury politycznej i prawnej w Polsce.

Bibliografia

Literatura:

Czeszejko-Sochacki Z., Garlicki L., Trzciński J., *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 roku*, Warszawa 1999.

Garlicki L., Trzciński J., *Trybunał Konstytucyjny. Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1996.

Kuczma P., *Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] S. Bożyk (red. nauk.), Aktualne problemy reform konstytucyjnych, Białystok 2013.

Kuczma P., *Orzecznictwo sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego w latach 2009–2013*, Przegląd Prawa i Administracji 2013, nr 95.

Sarnecki P., *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, Przegląd Sejmowy, 1998, nr 1.

Radziewicz P., *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, Warszawa 2009.

Repel J., *Instytucja sygnalizacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, [w:] R. Balicki, M. Masternak-Kubiak (red. nauk.), Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcińskiego, Warszawa 2012.

Tarasek M., *Trybunał Konstytucyjny a kontrola zaniechań legislacyjnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego", nr 1/2014.

Uniejowski J., Pazura A., *Funkcja sygnalizacyjna Trybunału Konstytucyjnego – stan obecny a projektowane zmiany*, „Przegląd Sejmowy" 2015, nr 5.

Materiały źródłowe:

Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2007 roku, Warszawa 2008 r.

Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2008 roku, Warszawa 2009 r.

Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2009 roku, Warszawa 2010 r.

Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2010 roku, Warszawa 2011 r.

Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2011 roku, Warszawa 2012 r.

Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2012 roku, Warszawa 2013 r.

Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2013 roku, Warszawa 2014 r.

Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2014 roku, Warszawa 2015 r.

Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku, Warszawa 2016 r.

– dostępne pod adresem internetowym: http://trybunal.gov.pl/publikacje/informacje-o-problemach-wynikajacych-z-dzialalnosci-i-orzecznictwa-tk/od-2003/ (dostęp na dzień: 18.06.2016).

Akty normatywne i projekty aktów normatywnych:

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

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

Regulamin Trybunału Konstytucyjnego – Załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 2015 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. poz. 823).

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (druk nr 3278 wpłynął 09.07.2010).

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (druk senacki nr 814, złożony do marszałka Senatu 2010-03-12).

Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966).

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733).

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 22, poz. 98 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 224, poz. 1342).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91 poz. 578).

Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 234, poz. 1571).

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

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

Orzecznictwo:

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 marca 2008 r. (S 2/08).

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2009 r. (S 2/09).

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2009 r. (S 3/09).

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 sierpnia 2009 r. (S 6/09).

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 2009 r. (U 9/07).

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2013 r. (S 1/13).

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 2014 r. (S 1/14).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2007 r. (K 26/05).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2009 r. (K 37/06).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2013 r. (K 14/11).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2014 r. (K 51/12).

Streszczenie

Niniejsza praca poświęcona została analizie postanowień sygnalizacyjnych Trybunału Konstytucyjnego dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego. Spośród wszystkich pięćdziesięciu jeden postanowień sygnalizacyjnych wydanych przez Trybunał Konstytucyjny w latach 1997–2015 pięć z nich dotyczy działania samorządu terytorialnego. W celu zbadania efektywności uprawnienia sygnalizacyjnego Trybunału w odniesieniu do działalności samorządu terytorialnego omówione zostały poszczególne postanowienia sygnalizacyjne w tym zakresie wraz z poddaniem analizie stanu ich realizacji przez uprawnione do tego organy.

Słowa kluczowe: Trybunał Konstytucyjny, postanowienie sygnalizacyjne, sygnalizacja, samorząd terytorialny, realizacja orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zmiana granic jednostek samorządu terytorialnego, mechanizm wyrównywania poziomego dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Summary

This paper is dedicated to the analysis of the Constitutional Court signalling decisions, which concerned the local government functioning. Out of all fifty one signalling decisions issued in 1997-2015 by the Constitutional Court, five of them applies to the local government activity. In order to examine the effectiveness of the signalling function of the Constitutional Court in respect of the local government, individual signal decisions and their implementation by the authorized bodies will be analyzed.

Keywords: Constitutional Court, signal decision, signalling, local government, implementation of the Constitutional Court jurisprudence, local government units border change, mechanism of horizontal equalization of income of local government units.

Sławomir Wysocki

Rozdział IX. Efektywność administracji – czy umiemy ją mierzyć ?

1. Wstęp

W debacie o stanie administracji publicznej słowo „efektywność" jest słowem kluczem. Wręcz jawi się jako zaklęcie, po wypowiedzeniu którego zmieni się stan, jaki jest opisywany. Tylko pobieżne zajrzenie do podstawowego dokumentu programowego z ubiegłych lat[1] opisującego plany zmiany w strukturach państwa daje szereg przykładów. Np. opisywane w dokumencie kierunki interwencji i działania podejmowane w ramach wyznaczonego celu 2 (Zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa) mają przyczynić się m.in. do:

- podniesienia *efektywności* rządzenia, z uwzględnieniem zasady pomocniczości;
- *efektywności* operacyjnej, skuteczności i transparentności działania urzędów administracji publicznej nastawionych na potrzeby obywatela, a nie procedury;
- *efektywnego* zarządzania zasobami ludzkimi oraz wzmocnienia etosu pracy urzędniczej[2].

I nie byłoby w tym nic nadzwyczajnego, gdyby nie to, że o potrzebie podniesienia efektywności działań administracji publicznej mówi się od lat. I przez

Sławomir Wysocki – Społeczna Akademia Nauk.

[1] Od początku 2016 r. w Ministerstwie Rozwoju trwają prace nad aktualizacją tego dokumentu .

[2] Strategia Sprawne Państwo, s. 41.

te lata, szczególnie w ostatnim 10-leciu, zainwestowano w działania temu służące miliardy złotych. Wystarczy przyjrzeć się budżetom najróżniejszych projektów, finansowanych głównie ze środków UE, by kwoty te podać precyzyjnie. Istotne w tym procesie poprawy efektywności jest to, czy potrafimy, na tyle, na ile to możliwe, wskazać „stopę zwrotu" z inwestycji w poprawę efektywności administracji publicznej. Korzystając z osobistego uczestnictwa w wielu projektach modernizacji administracji nastawionych na poprawę owej *efektywności* w działaniu administracji rządowej czy samorządowej, stawiam taką tezę: znaczące nakłady zainwestowane w modernizację administracji publicznej przyniosły szereg, dostrzeganych także przez obywateli[3], pozytywnych zmian w funkcjonowaniu administracji publicznej. Jednak nie wykształcono i nie ustabilizowano mechanizmów oceny owej *stopy zwrotu z inwestycji,* czyli zdolności do zbadania i opisania mierzalnego stopnia zmian, jakie przyniosły zainwestowane środki.

Oczywiście w dyskursie publicznym, dokumentach programowych czy opracowaniach eksperckich, itp. znajdziemy szereg wskaźników opisujących poszczególne sfery działania administracji czy szerzej – instytucji sektora publicznego[4]. Np. średni czas rozstrzygania sporów gospodarczych w sądach, wskaźnik sprawności funkcjonowania systemu zintegrowanego zarządzania granicą czy odsetek obywateli korzystających z internetu w kontaktach z administracją publiczną. Tylko niektóre z nich (np. ten dotyczący postępowań sądowych) są od pewnego czasu obiektem pomiaru (w tym przypadku korzystamy z badań *Doing Busines*). Ale szereg innych, a dobitnie widać to w tabeli wskaźników monitorowania Programu Sprawne Państwo[5], to mierniki produktów, zmian ilościowych, niż tego, co w rezultacie/efekcie/ przyniosła dana inwestycja. Ot choćby takie: odsetek obywateli korzystających z internetu w kontaktach z administracją publiczną do przekazywania wypełnionych formularzy, odsetek urzędów administracji publicznej korzystających z systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją.

Tekst ten ma posłużyć do refleksji nad następującym zagadnieniem: czy umiemy zmierzyć ową efektywność, o której tak żywo rozprawiamy przy okazji debat o administracji publicznej.

---

[3] Wyniki badań społecznych, np. badania na zamówienie MAiC z 2014 r. http://www.ip.mac.gov.pl/ip2/dokumenty/badania-i-raporty/badania-omnibusowe/8484,Pozytywna-opinia-o-urzedach.html

[4] Np. niezwykle interesującą pozycją w tym zakresie jest praca pod redakcją Jerzego Wilkina, *Jakość zarządzania w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?,* Wydawnictwa Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2013.

[5] Por. Strategia Sprawne Państwo 2020, luty 2013, s.103.

2. Czy tylko w Polsce nakłady na administrację nie przynoszą zadowalających rezultatów?

Przez całe lata, aż po dziś, gdy opisywany jest jakiś obszar sektora publicznego, podstawowe dane to informacje o nakładach w tej sferze. Począwszy od *dużych kategorii,* czyli nakładów ze środków publicznych na obronność, prace badawczo-rozwojowe, kulturę, system opieki zdrowotnej, aż po wyspecjalizowane kategorie (np. nakłady na jakiś typ świadczeń socjalnych czy pewnych działań prewencyjnych policji). I oczywiście często pojawiają się zaraz po tej informacji dane o tym, jak to jest w innych krajach, Unii Europejskiej, itd. To przyjrzyjmy się temu.

W badaniach Banku Światowego z 2006 r., dotyczących efektywności państwa, Polska otrzymała notę 69,2 w stustopniowej skali (wskaźnik opracowano na podstawie wyników kilkunastu projektów badawczych; efektywność państwa określono m.in. na podstawie odpowiedzi na pytania o jakość usług dostarczanych przez państwo, o kompetencje urzędników, jakość biurokracji, niezależność służby cywilnej od nacisków politycznych). Oznacza to, że 69,2% badanych krajów cechuje niższy poziom efektywności państwa, a 30,8% badanych krajów ma wyższy poziom efektywności państwa[6].

Jednym z istotnych elementów oceny efektywności instytucji i całych sektorów jest sprawność. Można to mierzyć np. relacją wyników właściwych dla danej instytucji/organizacji do poczynionych nakładów. W różnych obszarach te miary sprawności są różne i nie wiąże się ich z poziomem nakładów. Np. w edukacji mogą to być wyniki wystandaryzowanych testów, w administracji często używanymi są czasy trwania poszczególnych procedur, a w szczególności czas, w jakim obywatel czy instytucja zewnętrzna otrzymuje dane świadczenie czy usługę.

We wspomnianym raporcie diagnostycznym Polska 2030 z czerwca 2009 r. zaprezentowano, skonstruowany na potrzeby tego opracowania, wskaźnik obrazujący, jaki procent efektywności najlepszego kraju osiąga wybrane państwo przy identycznych nakładach. Wygląda to tak[7]:

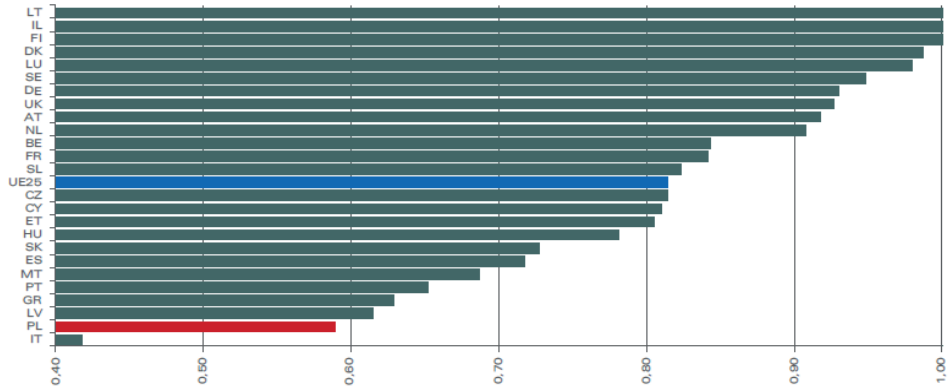
---

[6] Dane podane w raporcie Polska 2030, *Wyzwania rozwojowe*, czerwiec 2009, s. 303 – dane na podstawie publikacji: D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi (2008), *Governance Matt ers VII: Aggregate and Individual Governance Indicators*, 1996–2007, World Bank Policy Research Working Paper No. 4654;

http://ssrn.com/abstract=1148386

[7] Polska 2030, *Wyzwania rozwojowe*, czerwiec 2009, s. 322.

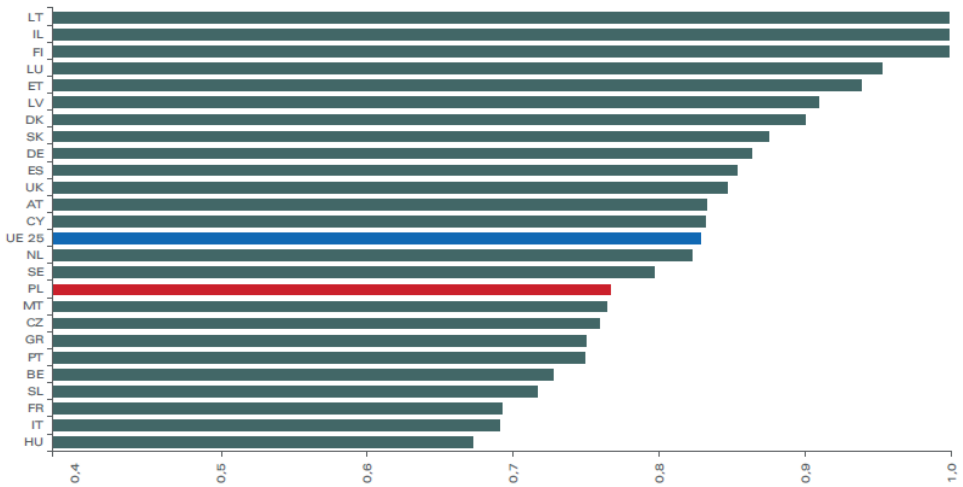
Rysunek 9.18. Sprawność – wartość wskaźnika nakierowana na pomiar wyników



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, OECD, Human Development Report 2006, WEF Global Competitiveness Report 2006–2007.

Powyższemu wykresowi towarzyszy inny[8], pokazujący, jaki procent nakładów (*per capita*) ponoszonych przez dany kraj wystarczyłby liderom do uzyskania osiąganych przez wybrane państwo rezultatów. Z danych wynika, że najlepsze z państw osiągnęłyby rezultaty uzyskiwane przez Polskę już przy wykorzystaniu 77% nakładów ponoszonych przez nasz kraj.

Rysunek 9.19. Sprawność – wartość wskaźnika nakierowana na pomiar nakładów

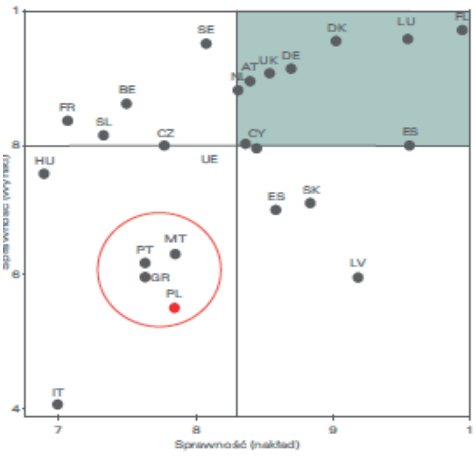


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, OECD, Human Development Report 2006, WEF Global Competitiveness Report 2006–2007.

[8] Polska 2030, *Wyzwania rozwojowe*, czerwiec 2009, s. 323.

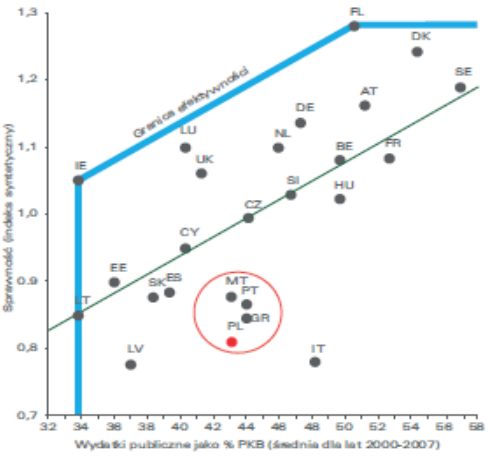
Prezentowane indeksy w raporcie *Polska 2030* zestawiono[9] i dzięki temu uzyskano ciekawe porównania.

Rysunek 9.20. Wynikowa efektywność nakładów



Źródło: na podstawie EUROSTAT, OECD, Human Development Report 2006, WEF Global Competitiveness Report 2006–2007.

Rysunek 9.21. Granica efektywności sektora publicznego



Źródło: na podstawie EUROSTAT, OECD, Human Development Report 2006, WEF Global Competitiveness Report 2006–2007.

Jak zapisali to w raporcie autorzy, rysunek oznaczony jako 9.20 grupuje kraje efektywne kosztowo i produktywnie wykorzystujące zasoby. Znajdują się tam europejscy liderzy w dziedzinie jakości administracji publicznej (Holandia, Wielka Brytania, Dania, Austria i Irlandia). Pozostałe kraje są nieefektywne albo nieproduktywne – Polska znajduje się w grupie krajów charakteryzujących się i jedną, i drugą słabością[10]. Drugi rysunek (oznaczony jako 9.21) przedstawia – jak to określili autorzy raportu – tzw. granicę efektywności, czyli optymalną relację nakładów do wyników. I tu też jesteśmy „pod kreską".

Najczęściej wykorzystywaną miarą obrazującą w sposób całościowy efektywność administracji publicznej jest opracowywany przez Bank Światowy wskaźnik efektywności rządzenia. Stanowi on średnią ważoną szeregu (od 7 do 13) innych indeksów odzwierciedlających opinie ekspertów, przedsiębiorców i gospodarstw domowych na temat różnych aspektów funkcjonowania sfery publicznej. Ocenie podlegają takie obszary jak:

- jakość usług publicznych;
- jakość administracji publicznej i stopień jej niezależności od wpływów politycznych;

[9] Polska 2030, *Wyzwania rozwojowe*, czerwiec 2009, s. 324.

[10] Polska 2030, *Wyzwania rozwojowe*, czerwiec 2009, s. 324.

- jakość formułowanych i wdrażanych polityk;
- struktury publicznej: transportowej, sanitarnej, informatycznej, etc.

Wartość wskaźnika efektywności rządzenia, podobnie jak pozostałych wskaźników, jest wystandaryzowana w przedziale od -2,5 do 2,5, przy czym im wyższa nota, tym wyższa oceny jakości rządzenia w danym kraju. Liderami od lat pod tym względem są państwa skandynawskie: Dania, Finlandia i Szwecja. Ale także i ten wskaźnik niejako *globalizuje* poczynania administracji, tzn. nie obrazuje tego, na czym powinno nam najbardziej zależeć, czyli tego, jak *efektywna* w swych procesach jest administracja publiczna.

Według tego wskaźnika w Polsce od 2007 roku systematycznie rośnie jakość rządzenia. Polska zajmuje 54. miejsce, wśród 209 krajów, dla których w 2014 roku udało się zgromadzić dane. Wartość 0,82 plasuje Polskę powyżej średniej dla świata, ale poniżej średniej dla Unii Europejskiej[11].

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2014	wartość do osiągnięcia w 2020 (SRK 2020)
Polska	**0,41**	**0,48**	**0,59**	**0,71**	**0,68**	**0,66**	**0,82** (w 2013 – 0,75)	**1,00**

Tabela 1. Opracowanie własne na podstawie źródeł: *Governance Indicators Monitoring*, World Bank; Informacja RM dla Sejmu z realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007 – 2015 w roku 2012, MIiR, lipiec 2013; Strategia Sprawne Państwo; Raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym przyjętego przez Radę Ministrów w maju 2016 r.

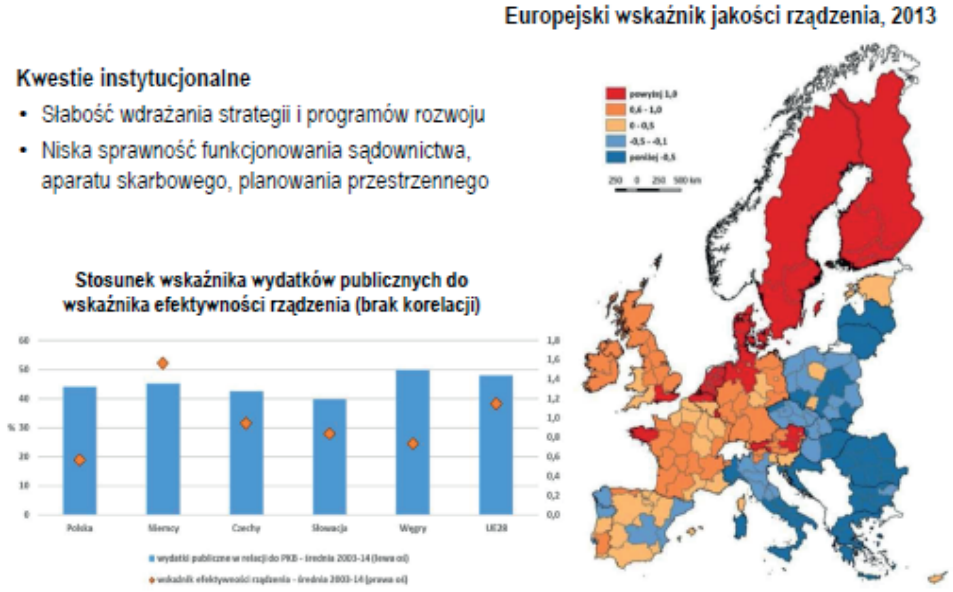
Istotne dla takiego całościowego porównania jest też spojrzenie na dane z aktualnego raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym Polski[12]. Układ przestrzenny tej prezentacji (na podstawie Według Szóstego Raportu Kohezyjnego z 2014 r.) obrazuje, że jakość rządzenia w polskich województwach kształtowała się poniżej przeciętnej lub była zbliżona do przeciętnej w UE. Już we wstępie zwracałem uwagę na wiązanie efektywności działań

[11] Źródło i dane z Raportu o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym, jaki Rada Ministrów przekazała w czerwcu 2016 r. do Sejmu RP (patrz druk sejmowy nr 684). Wymóg opracowania raportu wynika z ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (art. 35 ustawy, Dz. U. z 2014 r., poz. 1649 z późn. zm.). Raport podejmuje tematykę rozwoju kraju w okresie 2004 – 2014, ze szczególnym uwzględnieniem lat 2009 – 2014. Pierwszym raportem tego typu był Raport Polska 2011. Gospodarka-Społeczeństwo-Regiony, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

[12] *Raport o rozwoju…*, s. 159.

administracji z zasobami, jakie ma na realizację zadań. W raporcie dot. rozwoju Polski zestawiono wartość wydatków publicznych oraz wskaźnik efektywność rządzenia, podważając tezę o tym, że niska efektywność jest wynikiem niskich nakładów. W tym raporcie zapisano następujący wniosek: … *to co charakteryzuje Polskę – relatywnie niski wskaźnik efektywności przy relatywnie wysokim wskaźniku wydatków w relacji do PKB – skłania do wniosku, że w porównaniu do innych krajów w Polsce brakuje wystarczających rozwiązań administracyjno-prawnych podnoszących efektywność rządzenia*[13].

Opisane zależności są uwidocznione na poniższych rysunkach[14].



3. Efektywne procesy administracji, czyli czy badamy rezultaty działań, czy działania?

Użyte określenie *procesy* jest nieprzypadkowe. Moim zdaniem tak powinniśmy patrzeć na problem efektywności. Z każdym procesem w administracji – pod warunkiem, że umiemy go prawidłowo zdefiniować i opisać[15] – można powią-

[13] Raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym Polski, s. 160.

[14] Źródło: Raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym Polski, s.159 i s. 161.

[15] Raport końcowy z projektu systemowego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów „Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie" pokazał, że zarządzanie procesowe jest

zać użyte zasoby i ocenić, czy osiągnięto cel, dla którego dany proces jest przez struktury administracji *używany.* Jeśli jakaś struktura administracji, np. inspekcja środowiskowa czy sanitarna, prowadzi procesy kontroli, to realizują one jakiś cel. Nie tylko ten podstawowy, tzn. stan prawny w ramach kontrolowanego obszaru. Ale przede wszystkim taka działalność kontrolna lub jakakolwiek inna coś ogranicza, czemuś zapobiega czy też pośrednio chroni jakieś grupy obywateli. I powinno się patrzeć na te działania m.in. w kategoriach, czy one są efektywne, czyli czy nakłady pozwoliły zrealizować założony cel i w jakim stopniu.

Nie ulega wątpliwości, że w podstawach wszelkich działań kontrolnych znajduje się szereg poczynań służący zbadaniu, czy to, co podlega ocenie, było/jest efektywne. Wystarczy przeczytać jakikolwiek raport NIK czy inne sprawozdania z kontroli czy audytów. Np. opublikowany w połowie maja 2016 r. raport NIK opisujący efekty prowadzonych w latach 2013 – 2015 procesów standaryzacji komend i komisariatów Policji[16]. Celem kontroli była ocena, czy w wyniku realizacji Programu nastąpiła poprawa warunków obsługi obywateli w komendach i komisariatach Policji oraz pracy funkcjonariuszy i pracowników cywilnych Policji. Inaczej mówiąc, czy procesy inwestycyjne były efektywne, dały jakieś korzyści w wymiarze wewnętrznym dla tej struktury, a w konsekwencji dla obywateli. I tu treść raportu jest jednoznacznie negatywne – poniesione nakłady nie dały oczekiwanych efektów. Problem polega na tym, że *…w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych nie powstały żadne opracowania, które zawierałyby rzetelnie określone wskaźniki osiągnięcia zaplanowanych efektów końcowych*[17].

To co widać na tym jednostkowym przykładzie, jest niestety zmorą administracji od minimum 8 – 9 lat. Jest niezwykle dużym wyzwaniem nakłonienie administracji do posługiwania się wskaźnikami opisującymi nie tylko produkty jej działań (liczby wydanych decyzji czy udzielone kwotowo wsparcie podmiotów czy obywateli). Opis rezultatu poczynań administracji językiem wskaźników rezultatu jest nadal bardzo wąski. Pomimo konieczności wskazywania celów, a tym samym mierników służących do oceny stopnia ich realizacji, zarówno w obszarze planowania zadaniowego budżetu, jak i realizując standardów kontroli zarządczej.

Oba te obszary, realizacja budżetu zadaniowego i kontroli zarządczej, jest od kilku lat przedmiotem wielu krytycznych opinii zawartych w opracowaniach eksperckich i urzędniczych[18]. Nie warto w tym miejscu po raz kolejny do tego wracać.

---

praktycznie nieobecne w administracji.

[16] Patrz: Informacja o wynikach kontroli NIK - https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-programie-standaryzacji-komend-i-komisariatow-policji.html

[17] Informacja o wynikach kontroli *Programu standaryzacji* …., s. 8.

[18] Por. Informacja o wynikach kontroli nt. Adekwatność i efektywność systemu kontroli zarządczej w wybranych jednostkach administracji rządowej, KBF-4101-002-00/2014, Nr ewid.

Oba mechanizmy, budżet zadaniowy i kontrola zarządcza, podlegają co jakiś czas wewnętrznym mechanizmom samoregulacji czy doskonalenia. Choć to ostatnie słowo na tle przeróżnych krytycznych opinii o obu mechanizmach nie brzmi dobrze. Ale odkładając na bok te językowe „niedoskonałości", należałoby zapytać – i zbadać – jaki jest efekt kilkuset milionów złotych, jakie zainwestowano (ze środków UE) w projekty doradcze i szkoleniowe dotyczące budżetu zadaniowego na przestrzeni ostatnich 7 – 8 lat. Raporty dotyczące tego typu projektów, jak to zwykle bywa, mówią o osiągnięciu celów „produktowych": liczna uczestników, szkolenia, godziny doradcze, narzędzia udostępnione, itd. A zmiana w efektywności planowania budżetu i wydatkowania środków? Ministerstwo Finansów zarówno w odniesieniu do budżetu zadaniowego[19], jak i w zakresie dotyczącym polityki fiskalnej państwa[20] prowadzi działania sanacyjne i wdrożeniowe.

Istotne jest to, czy struktury administracji dysponują jeszcze jakimiś narzędziami, które pozwalałby rozszerzać zakres, w którym następuje w istocie pomiar efektywności poczynań administracji. Spróbuję wskazać dwa takie mechanizmy, które obecnie są wykorzystywane niejako sektorowo, a tkwi w nich niezwykły potencjał, by stały się mechanizmem obowiązkowym dla całego sektora publicznego.

4. Ewaluacja polityk publicznych, czyli obszar tworzenia interesującej i … mało wykorzystywanej wiedzy o efektach działań administracji

Termin „polityki publiczne", jak to określił jeden ze specjalistów w tym obszarze, *…dopiero zdobywa obywatelstwo w polskich realiach administracji publicznej,* a sama dyscyplina nauki „polityki publiczne" *…wyłania się z innych nauk, …., nauk prawnych, o zarządzaniu publicznym czy też nauk o polityce*[21]. O procesach ewaluacji

26/2015/P/14/011/KBF, marzec 2015; Informacja o wynikach kontroli audytu wewnętrznego w systemie kontroli zarządczej, NIK, Warszawa lipiec 2012 r., Nr ewid.26/2012/P/11/022/KBF czy raport nt. zdolności Państwa do realizacji strategicznych zadań – „Poland: Implementing Strategic-State Capability" opracowany przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w 2013 r.

[19] Analizowane są postulaty w tym zakresie – por. informacja MF z 3.12.2015 r. o analizie zmian w systemie budżetu zadaniowego w 2016 r. http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-zadaniowy/aktualnosci

[20] Na stronie internetowej Ministerstwa Finansów został zamieszczony dokument metodyczny pt. Przeglądy wydatków publicznych. Cele, metodyka, organizacja. Por.http://www.mf.gov.pl/documents/764034/3090067/20151116_Przeglady_wydatkow_publicznych_metodyka

[21] A. Zybała, *Polityki publiczne,* s. 7-8, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012.

można by powiedzieć to samo. Ich cechą szczególną jest to, że płyną wprost, zarówno w wymiarze formalnym, jak i merytorycznym, z pakietu wymagań związanych z korzystaniem w Polsce i innych krajach UE ze środków funduszy strukturalnych czy funduszu spójności. Analizując dorobek odbywających się co roku konferencji ewaluacyjnych[22] czy przeglądając publikacje agend rządowych (PARP, d. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego)[23] lub ośrodków naukowych, dostrzec można znaczący rozwój podstaw naukowych i narzędziowych tych procesów, a także nagromadzenia wiedzy uzyskanej w tych procesach. Wiedzy o tym, jak *efektywne* są projekty, programy czy wręcz całościowe polityki publiczne w danym obszarze[24]. Powstały odpowiednie mechanizmy[25] monitorujące w instytucjach zaangażowanych w procesy wydatkowania środków UE wprowadzanie do realizacji rekomendowanych w raportach ewaluacyjnych działań, procedur czy wręcz całościowych polityk.

To oczywiście wpływa na poziom realizacji zadań administracji, a tym samym na jej efektywność, ale te mechanizmy, zarówno całościowo ewaluacji, jak i wewnętrzne dotyczące wprowadzania rekomendacji, są immanentnie związane z oceną działań w obszarze wydatkowania środków UE. Szereg analiz, badań realizowanych pod hasłem „ewaluacja" przynosi oczywiście wiedzę, *jak działa* jakaś struktura czy też jakie są jej rezultaty w stosunku do zakładanych w ocenianych projektach czy programach. Ale można by powiedzieć, że cały ten nurt ewaluacyjny jest „obok" głównych działań administracji. Niewiele jest przykładów na potwierdzenie, że instytucje administracji świadomie i celowo wykorzystują procesy ewaluacji działań finansowanych ze środków UE do poprawy efektywności działania.

Nie trzeba daleko szukać, by znaleźć dowody potwierdzające, że brak podejścia analitycznego sprzyja nietrafność podejmowanych decyzji, *nieefektywności* procesów realizacji zadań publicznych. W treści raportu NIK z grudnia 2015 r. nt. realizacji zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego znajdziemy m.in. takie konkluzje: *Realizacja zadań samorządu za pośrednictwem spółek nie była poprzedzona rzetelną analizą efektywności takiego modelu, która uzasadniałaby powierzanie zadań spółkom jako najkorzystniejsze z punktu widzenia celów ustalonych przez JST. (…) Ustalono, że 22 przedsięwzięcia (40% zbadanych) były nierzetelnie przygotowane przez powołane dla ich realizacji spółki. Decyzje o ich podjęciu nie były poparte analizami ekonomicznymi, nie osza-*

[22] Por. http://www.konferencja-ewaluacja.pl/

[23] Por. materiały PARP: https://badania.parp.gov.pl/ewaluacje/ewaluacja-programow-pomocowych

[24] Por. wyniki badań i analiz: https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/badania-i-analizy/

[25] Por. https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/system-ewaluacji/

cowano kosztów i korzyści, nie przeanalizowano, czy realizacja za pośrednictwem spółki jest najefektywniejszą formą realizacji przedsięwzięcia. Brak rzetelnego przygotowania przedsięwzięć skutkował zmiennością koncepcji, wydłużaniem czasu realizacji oraz zwiększeniem kosztów[26].

I m.in. taki wniosek: *Rzetelne i profesjonalne przygotowywanie przez jednostki samorządu terytorialnego przedsięwzięć powierzanych spółkom oraz nadzór i monitorowanie ich realizacji w oparciu o parametry finansowe i ekonomiczne, w celu zapewnienia wysokiej jakości wykonania zadań publicznych, z uwzględnieniem właściwej skuteczności i efektywności ekonomicznej w realizacji zadań*[27].

A czy administracja ma dostateczny potencjał analityczny? Wydawało się, że przed kilkoma laty wkroczyliśmy na właściwą drogę. Uruchomiono ciekawe przedsięwzięcia[28], które rozpoznały stan i potencjał analityczny w administracji rządowej, zaprojektowały mechanizmy uczenia się, zarządzania wiedzą na poziomie ministerstw, uruchomiono specjalne ścieżki kształcenia w ramach służby cywilnej członków zespołów analitycznych. I według informacji, jakie posiadam, całość działań ma charakter historyczny. Jest zawarta w raportach wiedza, pozostała część osób, która nabyła spore umiejętności, w części urzędów praktykowane są ciekawe procedury. Ale decyzje, które podjęto w ostatnich miesiącach m.in. o odstąpieniu od opracowywania i uzgadniania założeń do projektowanych przez Radę Ministrów ustaw[29], sprawiają, że szanse na wykorzystanie tego zasobu wiedzy są nikłe.

5. O tym, jak administracja uczy się zarządzania

Drugim obszarem, którego potencjał nie jest właściwie wykorzystywany, jest cała sfera tego, co można opisać mianem wprowadzania do administracji podejścia opartego na teorii zarządzaniu publicznego. I w tym miejscu nie jest ważne, jak na ten nurt myślenia o sposobie działania sektora publicznego

[26] Informacja o wynikach kontroli pn. Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, NIK, 18 grudnia 2015 r., s. 6–10.

[27] Tamże, s. 10.

[28] Por. projekt, pn. Podniesienie jakości procesów decyzyjnych w administracji rządowej poprzez wykorzystanie potencjału środowisk naukowych i eksperckich; https://dsc.kprm.gov.pl/podniesienie-jakosci-procesow-decyzyjnych; Projekt pn. Wzmocnienie potencjału analitycznego administracji publicznej; https://dsc.kprm.gov.pl/wzmocnienie-potencjalu-analitycznego-administracji-publicznej; Projekt, pn. Ministerstwa Uczące Się - http://mus.edu.pl/index.php

[29] W dniu 22 czerwca 2016 r. weszła w życie nowelizacja uchwały Rady Ministrów – *Regulamin pracy* Rady Ministrów (Dz. U. z 2016 r., poz. 494). Na mocy tej noweli zmieniła się radykalnie rola jednego z rodzajów aktów prawnych przyjmowanych przez rząd – założeń projektu ustawy.

będziemy patrzeć. Czy w sposób, w jaki opisuje to profesor Michał Kulesza, określając działania administracji końca XX i początku XXI wieku jako balans pomiędzy polityką administracyjną a zarządzaniem publicznym[30]. Czy też jak w klasycznych podejściach anglosaskich[31], kładąc nacisk na swoiste podejście biznesowe do świadczenia usług publicznych. Akceptacja, choć z oporami, konieczności przejścia od administrowania do zarządzania zaowocowała w Polsce szeregiem przedsięwzięć nakierowanych na wprowadzenie do struktur administracji publicznej technik zarządzania, systemów i mechanizmów sprawdzonych w innych krajach, a mających swe pierwotne źródła w sferze instytucji biznesowych.

Na przestrzeni ostatnich 7 – 8 lat w struktury administracji „włożono" znaczące nakłady w postaci narzędzi służących do analizy stanu zarządzania, nauki umiejętności stosowania mechanizmów i systemów zarządzania, itp. I powstaje pytanie: co to dało? Odpowiedź pośrednia jest m.in. w dwóch raportach o stanie zarządzania w administracji rządowej i urzędach administracji samorządowej[32]. Konkluzje są zbieżne. Nikły jest zakres, w którym różnorakie formy zarządzania opartego na zestandaryzowanych podejściach i sprawdzonych praktykach są włączone do systemu zarządzania urzędami, by stanowiły jego integralną część. Cześć funkcjonuje w swoistych niszach, a dotyczy to nie tylko takich form jak nieobowiązkowe systemy zarządzania jakością, a także całych mechanizmów kontroli zarządczej wymaganej od jednostek sektora finansów publicznych. A przecież przedsięwzięć służących „poprawie/zwiększeniu/ efektywności zarządzania w administracji publicznej" było minimum kilkadziesiąt, jeśli brać pod uwagę tylko te dla licznych grup urzędów[33]. I tu jest pytanie nie tyle o efektywność administracji, co efektywność poniesionych nakładów na zmianę paradygmatu zarządzania w tej administracji.

---

[30] M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, LEX, Wolters Kluwes business, Warszawa 2013.

[31] Por. opis w M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne,* PWE, Warszawa 2011.

[32] Skuteczny urząd samorządowy; Raport z badań zrealizowanych przez: Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej we współpracy z Centre of Expertise for Local Government Reform, Rada Europy, FRDL, Warszawa 2016 oraz Raport podsumowujący działania realizowane w ramach projektu systemowego Kancelarii Prezesa Rady Ministrów „Procesy, cele, kompetencje – zintegrowane zarządzanie w urzędzie"; https://dsc.kprm.gov.pl/procesy-cele-kompetencje-zintegrowane-zarzadzanie-w-urzedzie oraz https://dsc.kprm.gov.pl/aktualnosci/procesy-cele-kompetencje-zintegrowane-zarzadzanie-w-urzedzie-raport-podsumowujacy

[33] Wystarczy przejrzeć same tytuły projektów dla administracji rządowej z lat 2007 – 2013; https://dsc.kprm.gov.pl/program-operacyjny-kapital-ludzki-na-lata-2007-2013 czy dla administracji samorządowej http://administracja.mac.gov.pl/adm/projekty-systemowe

6. Zakończenie, czyli kilka konkluzji

Tak jak i przy okazji debat czy analiz dotyczących innych sfer sektora publicznego konkluzja główna jest następująca: nie wykorzystujemy w stopniu dostatecznym czynionych nakładów na funkcjonowanie administracji. I to zarówno tych, które służą bezpośrednio realizacji nałożonych na nią zadań, jak i tych, które są dedykowane poprawie zarządzania.

Dysponujemy znaczącym potencjałem pozwalającym dokonać jakościowej zmiany sposobu działania polskiej administracji. Takie procesy jak OSR (Ocena Skutków Regulacji), mechanizmy kontroli zarządczej, rozwijające się procesy ewaluacji polityk publicznych, mechanizm tworzenia budżetu zadaniowego czy też dobrze rozpoznane deficyty, jakie mamy w obszarze tzw. *good governance,* to tylko główne inicjatywy dające impuls do zmiany. Ale szczególnie widoczny jest rozłączny charakter tych inicjatyw.

Jeszcze parę lat temu głównym postulatem programowym było stworzenie „planu głównego" zmian w strukturach państwa. Powstały odpowiednie strategie (rozwoju kraju czy sektorowe), a za nimi nie uruchomiono w sposób systemowy odpowiednich programów. I nawet cała masa mniej lub bardziej udanych projektów, do jakich odsyłam w poprzednim rozdziale, nie wpływała znacząco na ograniczenie czy likwidację problemów w efektywnym funkcjonowaniu administracji. Trafnie to w ostatnich miesiącach opisuje minister Strężyńska[34] czy wicepremier Morawiecki.

Co w takim razie należy czynić, by zmiana była trwała, a nie tylko powierzchowna? Poniższe rekomendacja nie są ani nowe, ani tym bardziej nowatorskie. Tyle razy już sam o tym przed laty pisałem[35], więc teraz tylko kilka podstawowych postulatów i wskazań.

Po pierwsze, integracja działań strategicznych i operacyjnych wokół uzgodnionej wizji modelu administracji publicznej, czyli raz jeszcze zdefiniowanie,

---

[34] Np. opisując stan w dziedzinie, za jaki odpowiada: http://businessinsider.com.pl/wideo/anna-strezynska-o-nowej-bramie-do-e-administracji-publicznej/1l9fzr6 czy postulowany w Planie na rzecz odpowiedzialnego rozwoju postulat „gry do jednej bramki" i odejście od Polski resortowej oraz hasło „administracja musi być dla obywatela, a nie obywatel dla administracji"; https://www.mr.gov.pl/media/14840/Plan_na_rzecz_Odpowiedzialnego_Rozwoju_prezentacja.pdf. Przypomnieć należy, że kwestia *likwidacji* „Polski resortowej" była jednym z naczelnych motywów reformy samorządowej 1990 r., reformy ustrojowej z 1999 r., nie mówiąc już o dziesiątkach jak nie setkach zmian w poszczególnych działach administracji.

[35] Por. S. Wysocki, *Polska administracja publiczna – na rozstajach czy w połowie drogi do nowoczesnego modelu zarządzania?*, [w:] Kierunki doskonalenia usług świadczonych przez administrację publiczną (pod red.) K. Lisieckiej i T. Papaja, Katowice 2009; Tenże. *Nowocześnie zarządzana administracja publiczna*, [w:] Nowoczesna administracja publiczna, Zeszyty Naukowe, Uniwersytet Szczeciński 2009.

jakiej wizji struktur państwa chcemy. To trudne, bo otoczenie zmienia się bardzo szybko, a administracja – wolniej. Np. naturalny postulat – nadal niezrealizowany w stopniu wystarczającym – szerokiego dostępu do e-administracji, 7 – 8 lat temu był elementem wizji. Dziś to nie potrzeba skrystalizowania wizji, tylko dążenie do wyposażenia administracji w elementarne narzędzie współczesnego świata. Tak jak 30 lat temu wyposażano administrację w systemy elektronicznego kontaktu (poczta elektroniczna).

Po drugie, zapewnienie spójności podejmowanych inicjatyw. Jak minister cyfryzacji podejmuje inicjatywy dotyczące e-usług, to ma temu służyć nie tylko cały arsenał rozwiązań technicznych (aplikacje, itp.), ale także ,,baza'' zarządcza (uporządkowane zarządczo procesy świadczenia tych usług).

Po trzecie, formalne zrównanie statusu prawnego różnych systemów i modeli zarządzania stosowanych w administracji z działaniami zarządczymi w administracji mającymi status obligatoryjny. Tzn. jeśli urząd od lat skutecznie utrzymuje system zarządzania jakością, ma rozbudowany mechanizm wyznaczania i monitorowania celów, systemowo powiązany z narzędziami rozwoju zawodowego pracowników, to w 90% (umownie) realizuje już standardy kontroli zarządczej czy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (ZZL). I nie powinien być ,,nakłaniany'' przez kontrolujących organizację do tego, by jednak zbudował odrębne procedury kontroli zarządczej czy zarządzania ZZL w SC. A takich przypadków w swej pracy z administracją znajdowałem w ostatnich latach dziesiątki. Jest już ich coraz mniej, bo i po stronie nadzorujących administrację następuje proces ,,uczenia się'', że można zarządzać w zgodzie z normą prawną, korzystając z różnych narzędzi.

I po czwarte, kapitalizujmy wiedzę, którą mamy, by w przyszłość startować z wyższego poziomu. Ot taka administracyjna wersja sportowej zasady hiperkompensacji, czyli silne obciążenie (w przypadku administracji wielość inicjatyw, projektów), a następnie regeneracja (czyli w przypadku administracji mniej, a celniej kierowane wsparcie procesów zarządzania) pozwala na uzyskanie po czasie wyższego poziomu (w sporcie wyników w administracji tego, o co nam chodzi – efektywności).

Bibliografia

Literatura:

Haber A., Szałaj M., (red.) *Ewaluacja strategicznym zarządzaniu publicznym*, PARP, Warszawa 2010.

Haber A., Olejniczak K., *(R)ewaluacja 2, Wiedza w działaniu,* PARP, Warszawa 2014.

Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, LEX a Wolters Kluwers business, Warszawa 2013.

Wilkin J., (red.), *Jakość zarządzania w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, Wydawnictwa Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2013.
Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa 2011.
Zybała A., *Polityki publiczne*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2012.

Streszczenie

W tekście naszkicowano problem związany z oceną efektywności działań administracji publicznej. Wskazano trudność zarówno z globalną oceną poziomu efektywności administracji, jak i z opisem efektów działania poszczególnych służb i instytucji tejże administracji. Nie było celem autora analizowanie dotychczas istniejących mechanizmów i narzędzi, ale raczej wskazanie na te, które są wykorzystywane tylko w określonych obszarach, a tkwi w nich potencjał do rozszerzenia na cały sektor publiczny. Zasygnalizowano znaczący dorobek administracji w rozwijaniu struktur i technik prowadzenia ewaluacji w obszarze wydatków ze środków UE oraz na istniejące w niektórych strukturach rozwiniętych systemach zarządzania, a nie zawsze wykorzystywanych systemowo do skutecznego pomiaru efektywności.

Słowa kluczowe: efektywność, wskaźniki rezultatu, ewaluacja polityk publicznych, zarządzanie publiczne.

Summary

Effectiveness of administration...can we measure it?

The text outlines the problem with the assessment of effectiveness of public administration. It indicated the difficulty with both a global assessment of the level of efficiency of administration and the description of the effects of the various departments and institutions of that administration. It was not the author's purpose of analyzing the already existing mechanisms and tools, but rather an indication of those that are used only in specific areas, and lies in their potential to extend to the entire public sector. Signaled significant achievements of the administration in the development of structures and techniques of evaluation in the area of expenditure from EU funds and existing in some of the structures developed management systems, not always used systematically to effectively measure the effectiveness.

Key words: efficiency, result indicators, evaluation of public policies, public management.

Głosy w dyskusji
podczas konferencji naukowej na temat:
Efektywność działania samorządu terytorialnego
– uwarunkowania prawne i społeczne
– zorganizowanej przez
Komisję Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej Senatu RP
we współpracy
z Wydziałem Administracji i Nauk Społecznych
Politechniki Warszawskiej
w dniu 16 maja 2016 roku.

Krzysztof Kwiatkowski
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowni Państwo, dziękuję serdecznie organizatorom – Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP oraz Wydziałowi Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej – za zaproszenie na konferencję *Efektywność działania samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*. Kontrola działalności administracji publicznej jest jednym z podstawowych zadań i kierunków badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli, określonych w Konstytucji RP i w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli.

Tematem mojego wystąpienia, rozpoczynającego dzisiejszą konferencję, jest *Efektywność działania administracji publicznej w świetle kontroli NIK*. Jeżeli mówimy o badaniu efektywności, to w przypadku kontroli prowadzonych przez NIK oznacza to badanie zgodności działania administracji z zasadami efektywnego gospodarowania i działania, tj. oszczędności, wydajności i skuteczności, czyli kontrolę pod względem kryterium gospodarności. Ocena efektywności administracji publicznej dotyczy nie tylko oszczędności i wydajności, lecz w znacznej mierze oceny skuteczności administracji w realizacji zadań i osiąganiu celów państwa oraz samorządu terytorialnego, wynikających z przepisów. Ocena efektywności administracji publicznej wiąże się zatem z oceną pod względem kryterium legalności i rzetelności działania, a w przypadku administracji rządowej – dodatkowo także pod względem kryterium celowości działania.

Jeżeli mówimy o efektywności i dalszej poprawie działania administracji publicznej, to istotne jest zapewnienie kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Przepis art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych określa, że *kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy*. W myśl art. 69 ust. 1 tej ustawy *zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków ministra (...)*, a także do obowiązków *wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego* oraz do obowiązków kierowników jednostek sektora finansów publicznych. NIK w ubiegłym roku skontrolowała *adekwatność i efektywność systemu kontroli zarządczej w wybranych jednostkach administracji rządowej*. Podstawowym problemem w działaniu systemu kontroli zarządczej w jednostkach administracji rządowej jest, w świetle kontroli NIK, brak właściwej i spójnej definicji celów i zadań oraz mierników monitorujących stopień ich osiągania.

Kwestia mierników działania jest tu bardzo istotna, ponieważ jeżeli nie ma odpowiednich mierników realizacji zadania, to trudno jest monitorować postęp

w realizacji i trudno jest ocenić stopień osiągnięcia pożądanych celów i rezultatów. Warunkiem efektywnego działania administracji jest także zapewnienie wnikliwej, starannej analizy ryzyk (zagrożeń) przed i w trakcie prowadzonych działań. Kontrola systemu kontroli zarządczej wykazała, że w kontrolowanych jednostkach analiza ryzyk związanych z osiąganiem wyznaczonych celów niejednokrotnie nie była wykonywana w należyty sposób.

Administracja efektywna to administracja kompetentna. Warunkiem efektywnego działania administracji jest posiadanie profesjonalnej i stabilnej kadry urzędniczej. Kontrola *naboru pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego* wykazała przypadki nieprawidłowości w działalności większości skontrolowanych jednostek (66,7%). Polegały one w szczególności na nieprzestrzeganiu obowiązku przeprowadzania otwartego i konkurencyjnego naboru, nierównym traktowaniu kandydatów oraz formułowaniu kryteriów naboru niejednoznacznych lub nieadekwatnych do zadań realizowanych na obsadzanych stanowiskach. NIK skrytykowała praktykę powierzania wykonywania czynności urzędniczych w drodze umów cywilnoprawnych, zatrudniania osób niespełniających wymogów określonych przepisami lub w ogłoszeniu. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości wskazywały na potrzebę zapewnienia skuteczniejszych mechanizmów nadzorczych nad działalnością osób, którym powierzono wybór kandydatów do pracy w administracji samorządowej. Zapewnienie prawidłowego naboru pracowników służy sprawnej, efektywnej realizacji zadań administracji oraz kreuje zaufanie publiczne do państwa i instytucji samorządowych.

Administracja efektywna to administracja sprawna i nowoczesna, korzystająca z nowoczesnych metod i form realizacji zadań. Obecnie jednym z kluczowych zagadnień dla poprawy efektywności i sprawności działania administracji publicznej jest informatyzacja. Według danych Eurostatu za 2014 r. tylko co czwarty Polak kontaktuje się z administracją publiczną przez internet. Dla porównania w całej Unii Europejskiej prawie połowa obywateli UE korzysta z e-administracji, a w Danii, Finlandii i Szwecji ponad 80%. Kluczowe znaczenie dla szybkiego i efektywnego załatwiania spraw przez urzędy mają usługi administracji świadczone drogą elektroniczną. Dzięki temu obywatele i przedsiębiorcy zyskują możliwość załatwienia niektórych spraw szybciej, bez konieczności stawienia się w urzędzie, w dogodnym dla siebie czasie, tj. przez całą dobę w dowolnym dniu tygodnia. Dla urzędów stwarza to możliwość lepszego, bardziej efektywnego wykorzystania czasu pracy urzędników.

Kontrola *świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego* wykazała, że we wszystkich objętych badaniem urzędach udostępniano usługi elektroniczne. Liczba udostęp-

nionych usług była jednak bardzo zróżnicowana i kształtowała się od jednej usługi (tj. Elektronicznej Skrzynki Podawczej) do ponad 100 e-usług. Pomimo udostępnienia w kontrolowanych urzędach jednostek samorządu terytorialnego różnych usług publicznych w formie elektronicznej ich wykorzystanie było niewielkie. Na przykład w jednym z urzędów, poza Elektroniczną Skrzynką Podawczą, udostępniono aż 302 e-usługi, jednakże obywatele skorzystali jedynie z 5 e-usług. Zdaniem NIK niewielkie zainteresowanie obywateli elektroniczną formą załatwiania spraw wiąże się m.in. z istniejącymi barierami technicznymi, prawnymi i mentalnymi, które znacząco ograniczają korzystanie z takiej formy załatwiania spraw. Dla rozwoju usług elektronicznych administracji niezbędny jest przegląd i zmiana przepisów tam, gdzie zasadna byłaby rezygnacja z wymogu osobistego stawiennictwa i zachowania papierowej formy zaświadczeń i dokumentów. Korzystaniu z e-usług nie sprzyja także niewielka liczba obywateli posiadających profil zaufany ePUAP (na dzień 23 września 2015 r. profil zaufany ePUAP posiadało 1,2% pełnoletnich obywateli) lub kwalifikowany podpis elektroniczny, jak i mało skuteczna promocja udostępnianych e-usług przez urzędy.

Wspomniana kontrola NIK *świadczenia usług w formie elektronicznej* wykazała także, że objęte kontrolą internetowe platformy regionalne i miejscowe oferowały m.in. także te e-usługi, które były równolegle udostępniane na ogólnopolskiej platformie ePUAP, a więc były one dublowane. Ponadto z usług elektronicznych zamieszczonych na zbadanych platformach regionalnych korzystała znikoma liczba osób (np. w ciągu 8 miesięcy od uruchomienia platformy regionalnej dla Mazowsza z usług elektronicznych skorzystało 78 osób), a na stworzenie tych platform poniesiono wysokie wydatki ze środków publicznych i unijnych.

Informatyzacja administracji nie może być więc celem samym w sobie. Informatyzacja powinna być poprzedzona przeprowadzeniem wnikliwych analiz potrzeb, ryzyk, kosztów i korzyści dla każdego obszaru działalności. W pierwszej kolejności powinny być informatyzowane te obszary i te usługi administracji, które przyniosą największe korzyści i które dotyczą spraw najczęściej załatwianych przez obywateli. Ponoszenie nakładów finansowych na platformy, systemy oraz e-usługi, z których w niewielkim stopniu korzystają obywatele i urzędnicy, jest działaniem nieefektywnym.

Przykładem niezadowalającej efektywności administracji publicznej w zakresie informatyzacji jest system ePUAP, czyli Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej. W wyniku omawianej kontroli *świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej* NIK stwierdziła, że w działaniu platformy ePUAP występowały długotrwałe przerwy, sięgające nawet kilkunastu godzin, co utrudniało lub uniemożliwiało obywatelom i urzędom korzystanie z usług oferowanych za jej pośrednictwem. Warto też zwrócić uwagę, że aż 96% do-

kumentów przesłanych za pośrednictwem ePUAP stanowiła korespondencja pomiędzy urzędami administracji publicznej, a sprawy obywateli stanowiły natomiast niecałe 4%. Kontrola NIK wykazała, że projekt ePUAP2 nie został właściwie przygotowany i nie był sprawnie realizowany, a opóźnienie w jego realizacji wyniosło niemal dwa lata od terminów określonych w pierwotnie zawartych umowach. Od 2008 r. do lipca 2015 r. na budowę, wdrożenie i utrzymanie platformy ePUAP1 oraz na budowę i wdrożenie zmodernizowanej platformy ePUAP2 wydatkowano łącznie 108 mln zł z budżetu państwa, w tym unijnych, a system ePUAP, jak sygnalizują media, nadal nie zapewnia oczekiwanej dostępności i niezawodności.

Warunkiem efektywnej realizacji zadań współczesnej administracji publicznej jest także zapewnienie sprawnej i szybkiej wymiany informacji pomiędzy różnymi systemami informatycznymi administracji publicznej oraz pomiędzy obywatelami a urzędami. Po kontroli *wdrażania wybranych wymagań dotyczących systemów teleinformatycznych, wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz Krajowych Ram Interoperacyjności na przykładzie wybranych urzędów miast* NIK pozytywnie oceniła działania podjęte przez większość kontrolowanych burmistrzów i prezydentów miast w celu dostosowania objętych kontrolą systemów teleinformatycznych do współpracy z innymi systemami/rejestrami na wymaganym minimalnym poziomie. Warto jednak zwrócić uwagę, że bardzo niewiele systemów informatycznych urzędów zapewniło przekazywanie danych między systemami w sposób automatyczny oraz że niewiele systemów korzystało z danych gromadzonych w zewnętrznych rejestrach publicznych (np. PESEL), co nie sprzyja szybkiej wymianie informacji. Istnieje zatem pole do poprawy efektywności działania administracji poprzez zapewnienie lepszej współpracy systemów informatycznych.

Ponadto NIK w wyniku ww. kontroli krytycznie oceniła stan zarządzania bezpieczeństwem informacji w większości skontrolowanych urzędów miast. Niezapewnienie odpowiedniego bezpieczeństwa działania systemów informatycznych i należytej ochrony gromadzonych w nich danych obywateli i przedsiębiorców stwarza ryzyko utraty danych i zagrożenie dla ciągłości realizacji zadań, a więc stanowi istotne zagrożenie dla efektywnego funkcjonowania administracji.

Administracja efektywna to administracja, która powinna być otwarta dla wszystkich obywateli, zwłaszcza dla osób niepełnosprawnych. Kontrola *realizacji przez podmioty wykonujące zadania publiczne obowiązku dostosowania ich stron internetowych do potrzeb osób niepełnosprawnych* wykazała, że kierownicy kontrolowanych urzędów administracji rządowej i samorządowej w większości przypadków podjęli działania w celu dostosowania serwisów internetowych do

potrzeb osób niepełnosprawnych, jednak działania te nie doprowadziły do zapewnienia pełnej dostępności, pomimo upływu 3-letniego okresu przejściowego.

Administracja efektywna powinna działać w interesie społeczeństwa i sprawnie realizować działania na jego rzecz. W okresie 25 lat od transformacji ustrojowej w działaniu administracji publicznej nastąpiło wiele zmian, do czego przyczyniło się także utworzenie samorządu terytorialnego, jednak działanie administracji nie zawsze jest zadowalające. Na przykład kontrola NIK pokazała przypadki, że władze gmin decydowały o *lokalizacji lądowych farm wiatrowych* w Polsce, ignorując społeczne sprzeciwy. Budową elektrowni wiatrowych zainteresowane były pełniące funkcje lub zatrudnione w gminach osoby, na których ziemi powstały farmy wiatrowe. Proces powstawania farm wiatrowych przebiegał często w warunkach konfliktu interesów i braku przejrzystości.

Kontrola *regulowania stanu prawnego nieruchomości zajętych pod drogi gminne* ujawniła, że byli właściciele prawie jednej piątej takich nieruchomości nie mogli liczyć na szybkie uzyskanie od gmin odszkodowania i przez wiele miesięcy, a niekiedy wiele lat, musieli oczekiwać na ustalenie należnych im odszkodowań. Dzieje się tak z powodu nieuregulowanego statusu prawnego tych nieruchomości lub braku stosownych wpisów w księgach wieczystych, a także z powodu niepodejmowania postępowań ze względu brak środków na odszkodowania. Przewlekle prowadzone postępowania podważają zaufanie do instytucji publicznych, a obywatele nabierają przekonania, że administracja działa nieefektywnie.

Ocena efektywności realizowanych działań była głównym celem kontroli NIK *finansowanie straży miejskich*. Kontroli i ocenie poddano efektywność realizowanych przez straże miejskie zadań, tj. osiąganie z poniesionych nakładów optymalnych korzyści rozumianych jako wypełnianie zadań ustawowych zgodnie z oczekiwaniami społeczności lokalnej i organów jednostek samorządu terytorialnego. Aby zapewnić jednorodność grupy kontrolowanych podmiotów umożliwiającą *benchmarking*, badaniem objęto duże jednostki straży w miastach wojewódzkich. Kontrola wykazała, że straże miejskie w miastach wojewódzkich właściwie realizowały zadania, przy czym należy zaznaczyć, że efektywność ich realizacji była bardzo zróżnicowana, np. liczba interwencji przypadająca na jednego strażnika rocznie wynosiła od 559 w Zielonej Górze do 2005 w Szczecinie, a koszty jednej interwencji wynosiły od 36 zł w Szczecinie do prawie 117 zł w Zielonej Górze. Straże miejskie na ogół dobrze rozpoznały potrzeby i oczekiwania społeczności lokalnych oraz skutecznie współpracowały z innymi służbami, w tym z Policją. Problemem części straży miejskich jest brak procesów monitorowania i pomiaru stopnia realizacji zadań (standardy kontroli zarządczej), co w konsekwencji osłabia skuteczność nadzoru organów gmin nad strażami

miejskimi. NIK zwróciła także uwagę na przypadki działań niegospodarnych, polegających na ponoszeniu kosztów na utrzymanie zbędnych lub nieoptymalnie wykorzystywanych pojazdów.

Efektywność rozumiana w aspekcie skuteczności działania była jednym z celów szczegółowych kontroli NIK *prawidłowość i skuteczność realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego podatków lokalnych oraz dochodów z majątku*. Ocenie poddano m.in. skuteczność egzekwowania zaległości podatkowych. Kontrola wykazała opieszałość w prowadzeniu działań windykacyjnych, co skutkowało niską skutecznością egzekwowania zaległości podatkowych, która w okresie objętym kontrolą zmniejszała się. W 2012 r. wyegzekwowano 36,6%, a w 2013 r. 28,1% ogólnej kwoty zaległości. W kontroli wykorzystano m.in. różne wskaźniki pomiaru skuteczności administracji samorządowej takie jak: wskaźnik skuteczności egzekucji, który pokazuje relację kwoty zaległości wyegzekwowanych w stosunku do kwoty zaległości objętej tytułami wykonawczymi, wskaźnik windykacji, który pokazuje stopień objęcia należności zaległej tytułami wykonawczymi, wskaźnik przedawnienia, który pokazuje relację kwoty należności przedawnionych w danym roku w stosunku do kwoty zaległości. Im wyższy wskaźnik, tym mniejsza skuteczność egzekucji i większa utrata potencjalnych dochodów. Jako wskaźnik efektywności wykorzystano w badanym zakresie liczbę tytułów wykonawczych przypadającą na 1 etat realizujący zadanie monitorowania zaległości podatkowych.

Jednym ze sposobów realizacji zadań administracji publicznej jest możliwość zlecenia realizacji części zadań organizacjom pozarządowym. W 2015 r. NIK przeprowadziła kontrolę *dotacji jednostek samorządu terytorialnego na zadanie zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych*. NIK oceniła pozytywnie system zlecania zadań publicznych pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, które wystąpiły zarówno w jednostkach samorządu terytorialnego zlecających te zadania, jak i w organizacjach pozarządowych. Objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego poprawnie zorganizowały współpracę z organizacjami pozarządowymi, umożliwiając im szerokie uczestniczenie w realizacji zadań publicznych. Nieprawidłowości w jednostkach samorządu terytorialnego dotyczyły głównie zlecania i rozliczania zadań. Skontrolowane organizacje pozarządowe osiągnęły określone w umowach efekty, natomiast nieprawidłowości dotyczyły głównie ewidencjonowania i rozliczania wydatków, na co wpływ miał m.in. brak kontroli ze strony zleceniodawcy bezpośrednio na miejscu u beneficjenta.

NIK zwróciła uwagę, że niewiele jednostek samorządu terytorialnego jako ocenę wykonania zadania stosowało mierniki wykonania zadania. Jako dobrą praktykę jednostek samorządu terytorialnego należy wskazać określanie w pro-

gramach współpracy mierników oceny ich realizacji. Wyznaczanie tych mierników może korzystnie wpłynąć m.in. na rzetelność oceny założeń współpracy określonych w programach, skuteczność monitoringu wykonania zleconych zadań publicznych oraz rzetelność ich rozliczania.

W 2015 r. NIK skontrolowała *wdrożenie w gminach nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi*. NIK oceniła, że prawie wszystkie objęte kontrolą gminy – pomimo trudności i popełnianych błędów – skutecznie wdrażały nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi. W ramach przygotowania do wdrożenia gminy terminowo uchwaliły stosowne akty prawa miejscowego i dostosowały struktury organizacyjne do nowych zadań. Zapewniono infrastrukturę do zagospodarowania odpadów oraz konkurencyjny wybór firm. Gminy duży nacisk położyły także na promocję proekologiczną. Pomimo odpowiednich warunków techniczno-organizacyjnych nie udało się w większości z kontrolowanych gmin zapobiec powstawaniu tzw. dzikich wysypisk. Szczelności systemu nie sprzyjały ujawnione w kontroli przypadki nieustalenia pełnych danych o podmiotach wytwarzających odpady, marginalizowanie lub zaniechanie wykonania obowiązku kontroli podmiotów odbierających odpady. Kontrolowanym gminom nie udało się zbilansować dochodów z opłat i kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami. Kontrola wykazała przypadki nieustalenia lub braku egzekwowania przez gminy należnych opłat, jak i nierzetelne szacowanie kosztów zagospodarowania odpadów.

Dla poprawy efektywności wydatków administracji publicznej istotne jest szersze korzystanie z możliwości udzielania wspólnych zamówień publicznych. W ubiegłym roku NIK przeprowadziła kontrolę *funkcjonowanie centralnego systemu zamówień publicznych w administracji rządowej*. Stwierdzono, że pomimo iż system ten nie zapewniał każdorazowo sprawnych dostaw towarów i usług dla jednostek administracji rządowej, to jednak w przypadku zdecydowanej większości tych dostaw generował korzyści ekonomiczne, co zdaniem NIK pozytywnie oddziałuje na efektywność wydatków publicznych. Zdaniem NIK system zamówień centralnych powinien być dalej rozwijany, jednakże konieczne jest dokonanie skutecznej ewaluacji jego działania w kierunku optymalizacji struktury zamówień centralnych pod kątem ich opłacalności, dostępności i dostosowania do potrzeb odbiorców. Wspólne zamówienia publiczne mogą być także korzystne dla jednostek samorządu terytorialnego.

Kontrole NIK mają na celu nie tylko przeprowadzenie badania i dokonanie oceny, ale sformułowanie uwag i wniosków zmierzających do poprawy efektywności działania jednostek administracji publicznej, a także pokazanie stwierdzonych przez kontrolę dobrych praktyk. Wyniki kontroli NIK publikowane są na stronie

internetowej Izby, a wyniki kontroli dotyczących samorządu terytorialnego są dodatkowo udostępniane gminom pocztą elektroniczną. Dziękuję za uwagę.

Prof. dr hab. Marek Chmaj
Uniwersytet SWPS

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Samorząd terytorialny przywrócono w naszym kraju w roku 1990. Łatwa do zapamiętania data – 8 marca. Wtedy przywrócono samorząd na szczeblu gminy, działała namiastka samorządu wojewódzkiego w postaci sejmiku. W 1998 r. podjęliśmy drugi etap reformy samorządowej, ustawy z 5 czerwca, wprowadzające samorząd na szczeblu powiatu i na szczeblu województwa. Od tego czasu minęło osiemnaście lat i można się pokusić o wskazanie tych elementów, które funkcjonują prawidłowo oraz tych, które nie sprawdziły się w praktyce. Uważam, że nadchodzi dobry moment na pozytywną reformę ustrojową samorządu terytorialnego. *Konstytucja* w art. 15 wskazuje, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej i trudno znaleźć w *Konstytucji* przepis, może z wyjątkiem tych o Trybunale Konstytucyjnym, częściej łamany czy naruszany w przeciągu ostatnich 18 lat, bo *Konstytucja* jest z 1997 r.

Decentralizacja zakłada, że samorządowi oddajemy coraz więcej władzy, uszczuplając kompetencje administracji rządowej. Oczywiście nie wprowadzimy modelu idealnego. Jeżeli wspomnę monarchię austrowęgierską, to tam samorząd terytorialny był posunięty naprawdę do dalekich granic, a całe państwo miało tylko trzech wspólnych ministrów: spraw zagranicznych, obrony oraz finansów. U nas administracja rządowa trzyma się bardzo mocno, co więcej, stale ingeruje w niezależność samorządu terytorialnego, stale odbiera samorządowi kompetencje. Co zatem trzeba zmienić?

Po pierwsze, należy pogłębić decentralizację, odebrać szereg uprawnień administracji rządowej i przekazać samorządowi terytorialnemu. To wydaje się działaniem łatwym, ale pamiętajmy, że to musi być działanie w jedną stronę. Musimy wprowadzić gwarancje, które uniemożliwią odbieranie tych kompetencji samorządowi w przyszłości. I chcąc wprowadzić nieco ładu do mojego wystąpienia, wskażę, co moim zdaniem należy przemyśleć w ustroju samorządu.

Pierwsza sprawa – samorząd gminy. Mamy gmin 2479. Jest to liczba optymalna. Gminy w 2004 r. otrzymały pewien prezent. W miejsce organu kolegialnego, jakim był zarząd gminy, wprowadzono organ jednoosobowy – wójt, burmistrz, prezydent. Wprowadzono organ jednoosobowy, ale nie dopracowano szeregu kwestii.

Po pierwsze, relacje pomiędzy wójtem, burmistrzem, prezydentem a radą miejską czy radą gminy są do tej pory kulawe. Niektórzy prezydenci współpracują z radą, niektórzy nie pojawiają się nawet na sesjach. Szkoda. Szkoda, że u nas nie wprowadzono wzorem modelu południowoniemieckiego relacji szczególnej, w której wójt, burmistrz czy prezydent stoi na czele rady gminy, przewodniczy jej obradom. Przewodnicząc obradom, jednocześnie ma płaszczyznę porozumienia z radnymi i może wypracować dobry model funkcjonowania danej gminy.

Powiaty są bodaj najbardziej poszkodowanymi jednostkami samorządu terytorialnego. Wiąże się to z niejasnymi kompetencjami, czy niedookreślonymi kompetencjami, a przede wszystkim z bardzo wadliwym finansowaniem. Łatwo możemy odróżnić drogę wojewódzką od powiatowej czy od gminnej. Jeżeli wjeżdżamy na drogę, która ma mnóstwo dziur, to możemy założyć z góry, że to jest droga powiatowa. Co więcej, byłoby nawet pożądane, gdyby niektóre powiaty na początku drogi, za którą odpowiadają, wystawiały znak ostrzegawczy: „Uwaga! Droga powiatowa", to byśmy mogli się odpowiednio do tego nastawić.

Problemem powiatów jest nie tylko małe finansowanie, czy wadliwe finansowanie, ale także zbyt duża liczba powiatów. Mamy obecnie 314 powiatów ziemskich oraz 66 powiatów grodzkich, czyli miast na prawach powiatu. Jeżeli powiatów jest za dużo, to gdzie redukować? Uważam, że źle ukształtowano system powiatów ziemskich. Jest ich za dużo, przynajmniej o 40–50, może 60. Co zrobić? Czy likwidować podmiotowość tych powiatów? Nie sądzę, ale w najgorszej sytuacji są tak tzw. powiaty obwarzanki, powiaty ziemskie leżące dookoła powiatów grodzkich, czyli miast na prawach powiatów. Te powiaty ziemskie składają się z 4 czy 5 gmin, a ich siedziba nie znajduje się na terenie powiatu, tylko znajduje się w tym mieście, które jest naturalnym centrum dla tego powiatu. Utrzymywanie de facto podwójnej administracji, utrzymywanie tych chuderlawych powiatów ziemskich, które i tak czerpią z infrastruktury tych miast na prawach powiatu, moim zdaniem nie ma większego sensu. Jeżeli już mówimy o redukcji powiatów, to warto połączyć te powiaty ziemskie, te obwarzanki, z powiatami grodzkimi. Będzie to model najprostszy do zrealizowania. W ten sposób utworzymy 50, może 60 takich silnych miniaglomeracji. Te aglomeracje będą czerpać środki nie tylko przysługujące dotychczas powiatowi ziemskiemu, ale także powiatowi grodzkiemu. I w tych aglomeracjach na czele powiatu stałby oczywiście burmistrz czy prezydent miasta, ale do pomocy miałby burmistrzów czy wójtów z tych gmin, które były dotychczas w powiecie ziemskim. To jest model prosty do zrealizowania. Zarząd takiego powiatu składałby się zatem z szefów rad gmin. Oczywiście taki powiat miałby też swoją radę. Do tej rady wchodziłaby rada miasta plus przedstawiciele rad gmin z tych gmin, które wchodziłyby do tego nowego dużego powiatu.

No i problem samorządu województwa. Widzimy, że województwo samorządowe od 1999 r. poważnie się wzmocniło. W chwili tworzenia województw ich kompetencje były bardzo ogólne, niedookreślone. I większe miasta, mając do wyboru, czy chcą mieć urząd wojewódzki, zapewniający realną władzę, stanowiska i fundusze, czy chcą mieć urząd marszałkowski, wybierały urząd wojewódzki. Mieliśmy 2 miasta, które miały prawo wyboru. Te miasta to Gorzów i Bydgoszcz. Bo są w Polsce 2 województwa, gdzie są rozbite stolice. To jest województwo kujawsko-pomorskie i województwo lubuskie. Bydgoszcz długo walczyła o to, żeby w tym mieście była siedziba wojewody, czyli urząd wojewódzki, a Toruń, jako słabszy, otrzymał urząd marszałkowski. Co się okazało? Weszliśmy do Unii Europejskiej, samorząd województwa stał się samorządem regionalnym, bierze duże środki na fundusze strukturalne i to urząd marszałkowski oznacza stanowiska, pieniądze, uprawnienia. Bydgoszcz na tym interesie wyszła słabo, podobnie Gorzów.

Co można zmienić w samorządzie województwa? Otóż, moim zdaniem, obecny model, w którym jest zarząd 5-osobowy, nie ma większego sensu. Potrzebujemy jednego, silnego, niezależnego urzędnika, a w zasadzie polityka, który miałby niekwestionowaną rolę na płaszczyźnie regionalnej. Wybierajmy marszałka województwa w głosowaniu powszechnym. Niech organ jednoosobowy będzie silniejszy od fikcji organu kolegialnego. Co więcej, taki marszałek województwa, organ jednoosobowy, przewodniczyłby także posiedzeniom sejmiku województwa. I pozostaje dosyć trudna relacja pomiędzy wojewodą, jako organem administracji rządowej, a marszałkiem województwa. Otóż wojewoda powinien część swoich kompetencji utracić na rzecz marszałka. Po co wojewoda jest reprezentantem skarbu państwa odnośnie do powierzonego mu mienia do samorządu województwa? Po co wojewoda jest szefem zespolonych wojewódzkich służb inspekcji i straży? Jest to dziedzictwo lat minionych, kiedy była silna administracja centralna. Administracja zespolona powinna przejść do urzędu marszałkowskiego, pod marszałka województwa. Dzisiaj organów administracji zespolonej jest 14. To są organy, urzędy, to są stanowiska, to są uprawnienia. Jeżeli dzisiaj zmienia się władza na szczeblu centralnym, to premier od razu wymienia wojewodów, wojewodowie od razu wymieniają struktury zarządcze w urzędach wojewódzkich. Jeżeli przesuniemy administrację zespoloną do administracji samorządowej, wzmocnimy ten samorząd. Zupełnie niepotrzebnie wojewoda jest w niektórych sprawach organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym, czyli inaczej mówiąc, jest organem odwoławczym od niektórych decyzji. Dzisiaj mamy samorządowe kolegium odwoławcze właściwe we wszystkich sprawach niemalże, wyjątkowo wojewoda. Likwidujemy wyjątki, wszystkie sprawy samorządowe kolegium odwoławcze.

Co zatem zostawiamy wojewodzie? Otóż wojewoda pełni bardzo ważną funkcję, jaką jest nadzór nad samorządem terytorialnym – to zostawiamy. I także jest niekiedy przedstawicielem rządu w województwie. To bycie przedstawicielem rządu w województwie tak naprawdę oznacza, że wojewoda jest odpowiedzialny za zarządzanie kryzysowe i przede wszystkim wydaje paszporty. Po co wojewoda ma wydawać paszporty? Dzisiaj urzędy wojewódzkie czy ośrodki zamiejscowe urzędów wojewódzkich żyją właśnie z wydawania paszportów. To należy przekazać do starostw powiatowych. Będziemy mieć bliżej do urzędu, paszport będzie wydawany sprawniej.

To są najprostsze rzeczy możliwe do wprowadzenia bez nowelizacji *Konstytucji*. Jeżeli byśmy chcieli *Konstytucję* nowelizować, to oczywiście wojewoda, jako organ, jako urząd posiadający ogromne tradycje w Polsce, funkcjonujący jeszcze od czasów piastowskich, powinien być właśnie organem wybieranym w wyborach powszechnych, powinien być organem samorządu terytorialnego, ale to by wymagało zmiany *Konstytucji*.

Na zakończenie. Wymyśliłem nowy organ wybierany w głosowaniu powszechnym, czyli wojewodę. Te wybory nie będą drogie, bo w wyborach samorządowych otrzymujemy jedną kartkę, kartkę dodatkową. Ale żeby zachować pewną równowagę, postulowałbym, aby prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wybierało Zgromadzenie Narodowe. Wybór prezydenta w głosowaniu powszechnym już jest anachronizmem. Popatrzmy, kandydaci opowiadają różne historie w kampanii wyborczej, obiecują nieprawdopodobne rzeczy, nie mając żadnych mechanizmów, żeby nawet część tych obietnic wprowadzić w życie. Po co się angażujemy? Po co ta kampania w mediach trwa miesiącami? Wybierajmy przez Zgromadzenie Narodowe, a wzmacniajmy samorząd, wybierajmy samorząd, wybierajmy marszałka województwa czy wojewodę w głosowaniu powszechnym. Dziękuję bardzo.

Jerzy Stępień

Były prezes Trybunału Konstytucyjnego

Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo,

Wracam właśnie z konferencji z przedstawicielami samorządów ukraińskich z uwagi na ich problemy z decentralizacją. Ukraina przeżywa bardzo ciekawy okres – oto po dwudziestu kilku latach nieudanych na dobrą sprawę eksperymentów z decentralizacją na czele państwa stanęło dwóch ludzi, którzy są wielkimi jej zwolennikami. Petro Poroszenko – prezydent i Wołodymyr Grojsman, obydwaj są z Winnicy, która właściwie na Ukrainie przez wiele lat była swego rodzaju centrum myślenia o strategii decentralizacyjnej. Grojsmana poznałem jeszcze jako

mera Winnicy, doskonale zresztą znającego polskie realia, mam więc nadzieję, że tym razem decentralizacja Ukraińcom się uda, chociaż nie jest to takie proste, bo jak wiemy, samorząd terytorialny to efekt pewnego rodzaju uwarunkowań historyczno-cywilizacyjnych i dlatego tak bardzo trudno jest nadal przekonywać na Wschodzie, że taka forma władzy publicznej powinna tam powstać.

Przypomnijmy zatem, że właściwie samorząd terytorialny jest znany tylko w Europie Zachodniej, to znaczy w kręgu cywilizacji zachodniej, czyli także w Ameryce czy krajach anglosaskich, a także pozostających w sferze oddziaływania tej cywilizacji – ostatecznie jeszcze może Ameryka Południowa może być zaliczona do tego kręgu, ale na Wschodzie bardzo trudno jest ludziom zrozumieć, po co ten samorząd ma być, skoro zawsze wszystko najlepiej wie władza centralna. Co jakiś czas lubię sobie odświeżyć ,,Annę Kareninę" i ostatnio czytałem zakończenie tej książki. Jest tam fantastyczny fragment o tym, jak Wroński po tych wszystkich skandalach postanawia jakoś odpokutować swoje grzechy i wybrać się na wojnę bałkańską. Wojny tej car nie popiera oficjalnie, ale wysyła tam nieoficjalne ochotnicze zaciągi, czyli już w latach 70. XIX stulecia były tam już takie zielone ludziki. W takim właśnie charakterze Wroński tam się wybiera, ale po drodze, dochodząc do stacji kolejowej – to jest ostatnia strona genialnej powieści – spotyka mużika koszącego zboże, bo są właśnie żniwa i pyta go: ,,Czy ja dobrze robię, że jadę na tę wojnę?" ,,A, bo ja wiem? – na to mużik – To car wie najlepiej". U nich zawsze car wie lepiej i to niezależnie od tego, czy to będzie Rosja carska, czy Rosja czerwona, czy Rosja putinowska – zawsze car wie lepiej, dlatego szalenie trudno im po prostu zrozumieć coś takiego jak samorząd terytorialny, w którym my sami wiedzielibyśmy coś lepiej od cara. Ukraina to oczywiście nie Rosja, ale wieki oddziaływania Moskwy w ukraińskiej części imperium zatarły pamięć o samorządzie, np. w Kijowie, gdzie funkcjonował już w XIV w. na podstawie Prawa magdeburskiego. Inaczej zresztą te kwestie postrzegane są we wschodniej, a inaczej w zachodniej Ukrainie, gdzie tradycje galicyjskie samorządu są nadal wspominane. Mowa tu raczej o wpływach habsburskich, a nie o tradycji dawnej Rzeczypospolitej czy II Rzeczypospolitej, która na tamtych terenach samorządowo nie zapisała się dobrze, likwidując np. autonomię galicyjską z czasów monarchii austro-węgierskiej.

Nam wcale też nie jest łatwo zrozumieć, czym jest samorząd po25, teraz już prawie 26 latach od chwili, w której udało się nam samorząd z powrotem zamontować w strukturze naszego państwa. Oczywiście miło słyszeć, że jest to udana reforma, że najlepiej się udała spośród wszystkich innych, ale tak prawdę mówiąc, nie udało nam się w 1990 r. zrealizować do końca naszej wizji.

Tak na marginesie, pan przewodniczący przedstawił mnie tu dziś jako twórcę tej ustawy. Czuję się zdecydowanie jednym z jej współtwórców. Pamiętajmy

zawsze o profesorze Regulskim, który był naszym mentorem, a właściwie ojcem intelektualnym całego środowiska, nie zapominajmy o profesorze Kuleszy, który był w tamtych czasach senackich moją prawą ręką przy pisaniu tej ustawy. Mieliśmy liczne grono ekspertów. Był to więc ogromny zbiorowy wysiłek wielu, wielu ludzi. Ale tak prawdę mówiąc, nasze cele nie zostały osiągnięte. W jakim punkcie? Właśnie między innymi w tym punkcie, który zahacza o służbę cywilną.

Wiadomo, że dobrze zorganizowane państwo czy dobrze zorganizowana struktura administracyjna musi mieć dwie kompatybilne struktury: musi to być struktura polityczna z jednej strony i struktura administracyjna, urzędnicza, z drugiej. Tak w Sejmie, jak i w Senacie nie ma zwierzchników poszczególnych posłów i senatorów. Wiemy, co prawda, że różnie w praktyce z tym bywa, ale przynajmniej formalnie wiadomo, że zwierzchników parlamentarzyści nie mają. Marszałek Sejmu nie jest zwierzchnikiem posłów, wszyscy są równi. Tak samo w tym idealnym założeniu równi są wszyscy członkowie rady – to są politycy lokalni z wyboru. Wybieramy ich dlatego, że mamy do nich zaufanie. Niekoniecznie politycy muszą mieć jakieś nadzwyczajne kwalifikacje, nie wymagamy od nich wykształcenia czy jakichś specjalnych predyspozycji. Mamy do nich zaufanie i ich wybieramy. To jest rzecz zasadnicza. Tutaj, w tej przestrzeni, nie działa polecenie służbowe. Ale żeby struktura publiczna działała w ogóle, musi mieć drugi element i to bardzo istotny, mianowicie strukturę urzędniczą, taką strukturę wertykalną, pionową w odróżnieniu od tej pierwszej, horyzontalnej, poziomej – i tutaj, w tej hierarchicznej przestrzeni polecenie służbowe działa. Ona musi być na tyle dobrze skonstruowana, żeby polecenie służbowe mogło naprawdę działać.

Co jest jeszcze bardzo ważne. Otóż bardzo ważne jest także to, by w strukturze administracyjnej znaleźli się ludzie o odpowiednich kwalifikacjach, bo tutaj samo zaufanie już nie wystarczy, tutaj są potrzebne kwalifikacje, umiejętności, doświadczenie, wiedza itd. Od urzędników zatem możemy wymagać odpowiedniego wykształcenia, odpowiednich walorów itd., ale w zamian musimy im coś zaproponować, coś im musimy zagwarantować, żeby dobrze wykonywali swoje funkcje. Mnie może łatwiej było to zrozumieć, ponieważ swoją karierę zawodową rozpoczynałem jako sędzia, właściwie jako asesor sądowy, a wcześniej aplikant. Przeszedłem, jednym słowem, taką normalną drogę, jaką się kiedyś przechodziło w sądownictwie (do dzisiaj jest tam taki standard). To nie jest dobra droga, żeby zostać sędzią, bo ona ma za dużo elementów urzędniczych, samo awansowanie sędziów jest już bardzo niedobre, bo charakterystyczne właśnie dla struktur urzędniczych, ale nie sądźcie państwo, że młody prawnik przychodzący do sądu uczy się przede wszystkim od sędziów, z sędziami ma bowiem rzadkie kontakty, natomiast na co dzień siedzi w sekretariacie i uczy się sądownictwa od urzędników – doświadczonych urzędników, którzy mówią,

co, jak i dlaczego, zresztą bardzo dużo mu powiedzą o samych sędziach o ich charakterach, różnych ich przypadłościach etc. W sekretariacie sądu przede wszystkim się uczymy, z urzędnikami i od urzędników, dlatego ilekroć pełniłem jakieś funkcje publiczne, to zawsze starałem się docenić urzędników i nigdy mi się nie zdarzyło, żeby urzędnik odmówił mi wykonania polecenia służbowego, chyba że usiłowałem go zmusić do wykonania głupiego polecenia. Także młodego sędziego doświadczeni urzędnicy ratują często przed popełnieniem błędów. Na sali rozpraw urzędnik niby tylko siedzi i notuje przebieg rozprawy, a tak naprawdę czasami lepiej się orientuje w tym wszystkim, co się na sali sądowej dzieje, niż początkujący sędzia.

Bardzo często, także tutaj w Senacie, czy w innych miejscach bywało, że coś proponowałem, a urzędnik mówił: no nie, wie pan, to jest niedobre rozwiązanie, bo to i to. Urzędnik ma zawsze przewagę nad politykiem, ponieważ on wie więcej, pracuje kilka lat w danej instytucji, jest nośnikiem pamięci instytucjonalnej, ma pewne doświadczenia, on wie, jak dana rzecz ma się w innych krajach, mówię tu o urzędnikach szczebla centralnego, rządowego, ale ta zasada jest wszędzie sprawdzona. Ale jeśli urzędnik nie będzie miał odpowiednio silnej pozycji w strukturze, to nigdy nie powie decydentowi „nie", bo będzie się bał stracić pracę. I właśnie dlatego, by mógł powiedzieć politykowi „nie", musi, po pierwsze, nie bać się o swój status, po drugie, nie może stracić nadziei na awans. Nie może się obawiać o swoją pozycję w związku z tym, że czasami zdecyduje się powiedzieć „nie". Kiedy może być natomiast pewny? Kiedy ma odpowiednią wiedzę, czyli jest dobrze wykształcony, ma doświadczenie i dobrze by było, żeby był wybrany z konkursu, ale nie z takiego konkursu, w którym nasz musi wygrać, ale z prawdziwego konkursu. Kiedyś usłyszałem od profesora Henryka Samsonowicza, że w Polsce uniwersyteckie konkursy się nie udają, ponieważ konkurs jest ogłaszamy wtedy, kiedy uczeń danego profesora dorósł do tego, żeby go zastąpić. To rzeczywistość polskich uniwersytetów, myślę że na Politechnice też by się podobnych przykładów znalazło, i poza Politechniką Warszawską też. Jest zaprzeczeniem istoty konkursu, jeśli ma go wygrać ktoś, kto ma z góry wygrać – lepiej już wtedy nie robić konkursu w ogóle. Konkurs oczywiście jest po to, żeby wyłonić najlepszego kandydata, który będzie nas wspierał, będzie umiejętnie doradzał czy ratował przed podejmowaniem złych decyzji.

Oto taki przykład: w armii brytyjskiej najwyższe oznaczenie dostaje się za niewykonanie rozkazu na polu bitwy – pod warunkiem, że bitwa jest wygrana, bo jeśli się nie wykona rozkazu, a bitwa jest przegrana, to wiadomo, że delikwenta czeka sąd wojenny ze wszystkimi konsekwencjami, ale właśnie po to, żeby zachęcić ludzi w hierarchii niżej postawionych, żeby potrafili sprzeciwić się

głupiemu rozkazowi w sytuacji dramatycznego wyboru, właśnie po to dajemy im najwyższe odznaczenie. Ale my w Polsce nie jesteśmy nadal w stanie tego mechanizmu zrozumieć.

A teraz przykład z naszego kontekstu: chcieliśmy na przełomie 1989 i 1990 roku wprowadzić stanowisko dyrektora miasta, tak jak to jest w Europie Zachodniej. We Francji był kiedyś sekretarz generalny, ale obecnie też mają już dyrektorów. Natomiast kiedy ustawa z Senatu przewędrowała do Sejmu, wprowadzono w ustawie szereg dziwnych rzeczy, ale między innymi bardzo charakterystyczna zmiana polegała na zlikwidowaniu stanowiska dyrektora miasta i tej zmiany nie byliśmy w stanie wyhamować. W miejsce zlikwidowanego dyrektora miasta wprowadzono pozycję sekretarza o bardzo nieokreślonych kompetencjach – one są tak zapisane w ustawie, że tylko od tego, kto jest burmistrzem, zależy, czy te kompetencje będą szersze, czy węższe.

W naszej koncepcji chodziło o to, żeby na czele urzędu nie stał polityk z wyboru, tak jak np. znakomity burmistrz Józefowa, pan Stanisław Kruszewski, którego tutaj widzę, ale żeby na czele urzędu właśnie stał dyrektor miasta, tak jak w Niemczech czy ogólnie na Zachodzie i żeby był koniecznie wyłoniony z konkursu. Oczywiście, wtedy, w 1990 r. nie można było poważnie marzyć o stworzeniu jakiegoś rodzaju służby cywilnej dla samorządu. Warto zauważyć, że np. samorządowe stanowiska urzędnicze we Francji były w niedawnej przeszłości tak źle obsadzone przez polityków lokalnych, że w końcu rząd centralny przejął organizację konkursów na urzędników w samorządzie. My byśmy dziś powiedzieli, że to zamach na samorządy, może to i prawda. Na pewno jest to możliwe we Francji, na pewno nie w Polsce, ale dałem ten przykład po to, by podkreślić, jak ważną sprawą są uczciwe konkursy w ogóle. Dopóki tego w Polsce nie zrozumiemy, że w dobrze działającej strukturze publicznej musi być linia, na której kończy się polityka, to znaczy polityka w dobrym tego słowa znaczeniu, jako rozsądna troska o dobro wspólne, realizowana przez polityków, którzy przychodzą do tej jednostki z jakimiś swoimi pomysłami, ważnymi, dostali przecież zaufanie swoich wyborców, którzy chcą zrealizować pewien program, ale wykonanie tego musi być powierzone ludziom, którzy się na tym znają, którzy są w tym technicznie dobrzy – tak długo jakość naszego życia publicznego będzie wątpliwa.

Pod tym względem nie najlepiej się u nas dzieje, choć znajdziemy też wiele prawie idealnych gmin. Na pewno w Polsce można znaleźć wiele takich miejsc, ale byłem ostatnio w gminie Huszlew – nie wiem, czy ktoś z państwa jest stamtąd – to jest północno-wschodnie Mazowsze, właściwie okolice Siedlec. Zostałem tam ostatnio zaproszony z okazji 11 listopada na okolicznościową akademię i jak tylko zjechałem z tej pięknej drogi – obwodnicy Siedlec, to znalazłem się natychmiast w innym świecie. Po pierwsze, znalazłem się na drodze, która nigdy chyba nie

była remontowana, a sama miejscowość wygląda tak, jakby się nic nowego nie zdarzyło od 25 lat. Zauważyłem, przejeżdżając tę miejscowość, jeden dom nowy, jeden otynkowany, a w szkole położono przez te 25 lat nowy dach i zbudowano salę gimnastyczną, a poza tym to tak, jakbyśmy byli nadal w PRL-u. Okazuje się, że aż 20% gmin na Mazowszu nie sięgnęło w poprzedniej perspektywie budżetowej po środki Unii Europejskiej, bo po prostu nie wiedzą, jak to zrobić. To jest absolutny dramat, ale to jest właśnie konsekwencja braku służb administracyjnych z prawdziwego zdarzenia.

Nie wiem, czy państwo śledzą ewolucję ustaw o samorządzie terytorialnym – teraz o samorządzie gminy. Pierwotnie w ustawie o pracownikach urzędowych była instytucja mianowania, ona zniknęła gdzieś na przełomie XX/XXI w., teraz już instytucji mianowania nie ma. A ideał powinien być właśnie taki: są politycy z wyboru, oni są czymś w rodzaju dyskietki z nowym programem, którą wprowadzamy do komputera, do twardego dysku, ale ten twardy dysk to są urzędnicy, którzy wiedzą, jak się to robi. Muszą oczywiście być wyposażeni w odpowiednią wiedzę prawną i finansową, żeby wiedzieli, które polecenia władzy mogą prowadzić do przestępstwa lub do powstania niepowetowanej szkody – bo oni mają prawo odmówić wykonania polecenia politycznego zwierzchnika, ale dlatego muszą wiedzieć, kiedy i dlaczego. Jeśli tego nie wiedzą, nie są odpowiednio do tego przygotowani, wykształceni w tym kierunku, to oczywiście nigdy nie powiedzą ,,nie", i w konsekwencji przestępstwo zostanie popełnione albo powstanie jakaś poważna szkoda. Czyli, jednym słowem, musimy na nowo przemyśleć całą konstrukcję samorządu, i jest oczywiste, że dotyczy to w równym stopniu samorządu powiatowego i samorządu wojewódzkiego – a właściwie dotyczy całej struktury naszego państwa.

Nie zrozumieliśmy, dlaczego na czele Kancelarii Prezesa Ministrów powinien stać urzędnik, a nie polityk. Przecież wiadomo, że polityk zwykle nie ma odpowiedniej wiedzy, odpowiedniego przygotowania do tego, żeby pełnić taką funkcję. Kiedy patrzymy na kraje zachodnie, obraz jest całkowicie inny. We Francji premierów mieliśmy kilkudziesięciu od drugiej wojny światowej, a obecny sekretarz generalny rządu francuskiego to ósma osoba od 45 roku. To jest realizacja zasady ,,rządy się zmieniają, administracja pozostaje". Oczywiście, jeżeli ktoś się nie sprawdza, to po to mamy oceny okresowe, po to mamy postępowania dyscyplinarne, żeby tego kogoś usunąć, ale żeby dobrze pracowała administracja, muszą nią rządzić przejrzyste i jasne zasady konstruowania świata urzędników i musi być ukazane przede wszystkim, gdzie przebiega granica pomiędzy światami polityków a urzędników.

Natomiast jeżeli tego nie będziemy potrafili robić, to Polska będzie cały czas w stanie wychodzenia z ustroju folwarcznego. Dzisiaj często się mówi, że w 1989 r. nie tyle rozstawaliśmy się z komunizmem, bo tutaj komunizmu nigdy nie było,

ale na dobrą sprawę próbowaliśmy się rozstać przed ćwierćwieczem z ustrojem folwarcznym, polegającym na tym, że jest dziedzic, od którego wszystko zależy. W dawnej Polsce, dawnej Rzeczypospolitej stąd się wzięła m.in. silna pozycja dziedziców, a stąd mianowicie, iż chłopi, którzy mieli swój własny samorząd jeszcze w XV w., nie bardzo rozumieli, o co tu chodzi z tym samorządem i sprzedawali sołectwa. Komu? Dziedzicom właśnie. Dziedzice tym sposobem mieli, z jednej strony, władzę ekonomiczną płynącą z dziedziczenia majątku po swoich przodkach, a z drugiej strony, poprzez kupno sołectw wchodzili w pozycję władzy publicznej i w ten sposób powstawały folwarki, z czasem silna władza oligarchów itd.

Wiadomo, czym to się skończyło w XVIII wieku – Polska była oligarchiczna, tak jak dzisiaj Ukraina jest oligarchiczna. My na szczęście zrozumieliśmy wcześniej te mechanizmy, ale jeszcze do końca z sytemu folwarcznego nie wyszliśmy. Czyli, jednym słowem, czeka nas jeszcze bardzo duża praca intelektualna i organizacyjna, która będzie potrafiła pokazać poprzez budowę instytucji, w jaki sposób struktura administracyjna powinna być zbudowana i gdzie powinna się kończyć polityka.

Nasza historia jest bardzo pouczająca i obfituje w wiele przykładów bardzo złych instytucji i złych wyborów, pokazuje dobitnie, dlaczego przegrywaliśmy tyle razy w naszej historii. Mieliśmy dużo demokracji, powiedziałbym nawet, że za dużo na poziomie parlamentu, tylko nie mieliśmy służby cywilnej w XVII i XVIII w., tak jak Europa Zachodnia, zawsze bazowaliśmy na administracji prywatnej różnego rodzaju, mieliśmy oligarchów z prywatnymi administracjami, a nawet armiami. Natomiast służbę cywilną zaczęto budować dopiero w epoce stanisławowskiej, ale na zahamowanie tragedii było już za późno. Na dobrą sprawę zabraliśmy się do tego dopiero po II wojnie światowej, a to, że ustawa o państwowej służbie cywilnej została uchwalona w 1922 roku, może tylko dobrze świadczyć o tamtych elitach. Natomiast nasza pierwsza ustawa o służbie cywilnej jest dopiero z 1996 r. i to na dodatek ustawa zła, wielokrotnie zmieniana, a już nawet nie chce się mówić o tym, jak wygląda obecna praktyka stosowania tej ustawy. Natomiast ustawa o pracownikach samorządowych, która powinna nas zbliżać do ideału samorządowej służby cywilnej, niestety cały czas od tego ideału się oddala. Tam, gdzie jest rozbuchana demokracja, a nie ma dobrego trzonu urzędniczego, zawsze kończy się klęską. Druga sytuacja też jest niedobra – mianowicie kiedy za bardzo wierzymy w służbę cywilną, ale nie doceniamy parlamentaryzmu, tak jak w Rosji czy w Niemczech w latach 30. Nie wystarczy mieć dobrych urzędników, ale bez polityków. Tak również nie może być, tu musi być równowaga, równowaga obydwu tych elementów: elementu politycznego (poziomego) z urzędniczym

(pionowym). Dopiero wówczas, kiedy skonstruujemy właściwie strukturę publiczną z tych dwóch elementów, dopiero wtedy możemy mówić o posiadaniu właściwych instrumentów do prawdziwego i przyśpieszonego rozwoju.

Dziękuję bardzo za uwagę.

Jacek Protas

Poseł na Sejm RP VIII kadencji

Dziękuję bardzo, Panie Senatorze, za przepiękną rekomendację, przede wszystkim chcę podziękować za zaproszenie na kolejną bardzo ciekawą konferencję dotyczącą funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, który bez wątpienia dziś jest potęgą i o który bez wątpienia trzeba dbać. Trzeba go jednak poznać, trzeba go szanować. Od czasu do czasu trzeba go też zmieniać, stąd też z zainteresowaniem wysłuchałem wystąpienia pana profesora. Chętnie bym podyskutował o niektórych aspektach. Generalnie jednak muszę powiedzieć, że się zgadzam z pana diagnozą. Tylko czy w tym momencie jest akurat pora na podnoszenie tematu diametralnych zmian, czy poważnych zmian w strukturze funkcjonowania samorządu. Mam co do tego wątpliwości, wynikające bardziej z przesłanek politycznych niż merytorycznych.

Posłem jestem dopiero pół roku. W samorządzie terytorialnym przepracowałem ponad dwadzieścia lat między innymi na tych stanowiskach, o których mówił pan senator. Z racji więc swojego doświadczenia chcę dzisiaj państwu przekazać parę informacji na temat kreowania polityki regionalnej przez samorządy wojewódzkie, zwłaszcza w kontekście efektywności działania i w kontekście uwarunkowań prawnych. Samorządy województw bowiem, tak jak już wspominał pan profesor, przez ostatnie lata wzmacniając się dzięki środkom europejskim, udowodniły, że potrafią być bardzo efektywne w wykorzystywaniu środków europejskich z korzyścią dla nas wszystkich.

W Europie Zachodniej już od lat 70. ubiegłego wieku można było zaobserwować trend do umacniania się pozycji regionów, choć odmienne rodzaje ustrojowe i różne tradycje sprawiają, że przyjmowane są różne modele decentralizacji władzy w państwie. W naszej części Europy centralizacja wciąż jeszcze kojarzy się z brakiem demokracji, stąd wybór modelu samorządności terytorialnej w Polsce jest dążeniem do szerokiej autonomii społeczności lokalnych. Muszę powiedzieć, że w 90. roku, kiedy po raz pierwszy mamy utworzony niezależny rząd, kiedy mamy po raz pierwszy wybrany niezależny Senat, od razu rozpoczynają się prace decentralizacyjne, co było na owe czasy bardzo odważnym posunięciem, nowo tworząca się władza bowiem od razu chciała się nią podzielić z samorządami terytorialnymi. Po 26 latach możemy powiedzieć, że decentrali-

zacja państwa w Polsce, która rozpoczęła się ustawą z 1990 roku i utworzeniem samorządnych gmin, a potem, kiedy funkcjonowanie samorządu gminnego okazało się sukcesem, podjęto decyzję o dokonaniu reformy administracyjnej, o utworzeniu samorządnych powiatów i województw, województw regionów i od tego momentu mamy 380 powiatów i 16 samorządowych regionów.

Na początku, w 1999 roku, rzeczywiście funkcjonowanie tych obu szczebli samorządu terytorialnego, a szczególnie skupię się na samorządzie województwa, było bardzo trudne. Oczywiście na samym początku zostały pouchwalane strategie rozwojów poszczególnych regionów. Regiony starały się określić kierunki swojego rozwoju, natomiast nie miały mechanizmów do tego, ażeby realizować te strategie. A jeśli mówimy o mechanizmach, to mówimy o finansach. Dopiero wejście Polski do Unii Europejskiej w roku 2004 spowodowało, że polskie regiony otrzymały konkretne środki, konkretne mechanizmy do realizacji swoich strategii. Na początku były to niewielkie pieniądze, bowiem budżety Unii Europejskiej na funkcjonowanie polityki spójności są siedmioletnie. W 2004 roku weszliśmy do Unii w środku takiego okresu budżetowego. W związku z tym te pierwsze środki na tzw. Zintegrowane Programy Operacyjne Rozwoju Regionalnego były stosunkowo niewielkie. Było to parę miliardów euro w skali całego kraju, ale już wtedy, w latach 2004–2006, samorządy, a szczególnie samorządy województw mogły przećwiczyć niejako dystrybucję tych środków i przećwiczyć dobre ich zagospodarowanie.

Kolejna perspektywa finansowa 2007–2013 to już 67 miliardów euro dla Polski. Rekordowa kwota. Przypomnę, że druga na tej liście była wówczas Hiszpania, która otrzymała 37 miliardów euro. Z tych 67 miliardów euro jedna czwarta była do dyspozycji samorządów województw za pomocą Regionalnych Programów Operacyjnych.

Kolejna perspektywa finansowa, w której dziś się znajdujemy, 2013–2020, to już 83 miliardy euro na politykę spójności, z czego 40 % środków jest do dyspozycji samorządów województw poprzez Regionalne Programy Operacyjne. Samorządy województw właśnie realizują politykę rozwoju zapisaną w strategiach województw, dystrybuując środki i przekazując je różnego rodzaju beneficjentom.

Wiele się mówi czy mówiło w ostatnich latach o sukcesie Polski w pozyskiwaniu środków europejskich, bo naprawdę jesteśmy po tych ostatnich latach uważani w Europie za prymusa. Uważani jesteśmy w Europie za liderów, jeśli chodzi o wykorzystywanie tych możliwości, jakie dały nam środki na politykę spójności. Dziś nie będę jednak przytaczał liczb, ile to wybudowaliśmy kilometrów dróg, ile innych obiektów infrastrukturalnych itd. Skupię się na roli samorządów terytorialnych w procesie wprowadzania polityki spójności, jak również na aspektach prawnych, temat konferencji bowiem do tego mnie również zobowiązuje. I może zacznę od ram programowych Regionalnych Programów Operacyjnych.

Na poziomie Unii Europejskiej te ramy programowe określa przede wszystkim strategia Europa 2020, podstawowy dokument, na którym opierają się wszelkie strategie wszystkich 28 krajów członkowskich.

Polska była zobligowana do przepracowania swojej strategii i dostosowania jej do strategii Europa 2020. W poprzednich latach była Strategia Lizbońska, dzisiaj opieramy się na strategii Europa 2020. Oprócz tego, na poziomie Unii Europejskiej, obowiązują:

- zalecenia dla krajów członkowskich,
- umowa partnerska między Unią Europejską a krajem partnerskim, czyli konkretnie miedzą komisją a rządem Rzeczypospolitej jako podstawowy dokument.

Powiem jeszcze parę słów na temat umowy partnerskiej. Jest to podstawowy dokument, na którego podstawie środki europejskie są przekazywane poszczególnym krajom. Polska była zobowiązana do przygotowania do tzw. Krajowego Programu Reform. Nowa perspektywa finansowa bowiem rozpoczynała się po bardzo dużym kryzysie gospodarczym, kiedy gospodarka europejska, rynek pracy bardzo mocno ucierpiały. W związku z tym wszystkie kraje członkowskie musiały przygotować Krajowy Program Reform i, tak jak powiedziałem, przepracować strategię rozwoju kraju do 2020 roku.

Na poziomie wojewódzkim najważniejszym dokumentem jest strategia rozwoju społeczno-gospodarczego każdego województwa dostosowana do strategii rozwoju kraju, która jest z kolei dostosowana do strategii Europa 2020.

Jeśli chodzi o podstawy prawne Regionalnych Programów Operacyjnych, to oprócz oczywiście strategii, o której powiedziałem, są to na poziomie europejskim trzy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej. Nie będę cytował pełnych nazw, ale podam numery i daty. Są to: rozporządzenie nr 1303 z grudnia 2013 roku, rozporządzenie nr 1304 również z tego samego czasu i rozporządzanie wykonawcze komisji Europejskiej nr 215 z dnia 7 marca 2014. Podstawą prawną w polskim prawodawstwie do wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych są odpowiednio:

- ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju dla każdego samorządowca wojewódzkiego; to jest baza funkcjonowania,
- ustawa o zasadach realizacji rozwoju w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, tzw. ustawa wdrożeniowa.

To są podstawy prawne funkcjonowania Regionalnych Programów Operacyjnych.

Czym jest Regionalny Program Operacyjny?

Jest to dokument planistyczny określający obszary, a czasem szczegółowe działania i jakie organy samorządu województwa podejmują lub mają zamiar

podjąć na rzecz wspierania rozwoju województwa. A więc najpierw strategia, dokument wskazujący kierunki rozwoju, a potem program operacyjny pokazujący, w jaki sposób i jakimi środkami tą strategię należy realizować.

Jeszcze jestem winien państwu parę zdań na temat umowy partnerstwa. Jest to dokument określające kierunki interwencji w latach 2014–2020 trzech polityk unijnych w Polsce:

- polityki spójności,
- wspólnej polityki rolnej,
- wspólnej polityki rybołówstwa.

W tym dokumencie, tak jak powiedziałem, Komisja Europejska i rząd Rzeczypospolitej określiły, w jaki sposób będą wykorzystywane środki europejskie, te 83 miliardy euro, na samą politykę spójności plus kolejne środki na te dwa pozostałe programy, o których powiedziałem. To jest baza do negocjacji, które potem odbywały się i dotyczyły wszystkich programów, nie tylko Regionalnych Programów Operacyjnych, ale również krajowych programów, których dysponentem jest Ministerstwo Rozwoju bądź też inne ministerstwa.

Zostało mi niewiele czasu, więc powiem tylko o samym systemie wdrażania parę zdań, bo tu można by mówić wiele, wiele godzin. Kompetencje w zakresie przygotowania tej umowy partnerstwa, jak również pewnego nadzoru nad wdrażaniem wszystkich programów operacyjnych należą oczywiście do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, a konkretnie u nas w tej chwili (wiele nazw było) jest to minister rozwoju. Funkcjonują również instytucje zarządzające, na poziomie województw taką instytucją zarządzającą jest właśnie samorząd województwa; instytucje pośredniczące, którym można powierzyć realizację części zadań związanych z zarządzaniem programem; instytucje wdrażające, często są to te same instytucje, które są instytucjami zarządzającymi; instytucje audytowe, u nas jest to Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej oraz instytucja płatnicza, którą w naszym przypadku od jakiegoś czasu jest i będzie Bank Gospodarstwa Krajowego. Środki z Komisji Europejskiej wędrują do budżetu państwa do specjalnego działu, następnie poprzez Bank Gospodarstwa Krajowego, jak sama nazwa mówi krajowy bank, trafiają bezpośrednio do beneficjentów tych programów.

Temat jest bardzo obszerny, aczkolwiek, by skutecznie zaaplikować czy skutecznie wdrożyć programy, które opiewają na kwoty ponad 80 miliardów euro, a z środkami krajowymi to jest grubo ponad 100 miliardów euro, warto, i trzeba zbudować dobry i skuteczny system.

Dziękuję uprzejmie.

ISBN 978-83-65711-02-1