

WYŻSZA SZKOŁA GOSPODARKI EUROREGIONALNEJ  
IM. ALCIDE DE GASPERI W JÓZEFOWIE

# **Funkcjonowanie administracji publicznej - historia i stan obecny**

---



pod redakcją Wacława Brzęka, Sylwii Ćmiel, Kateriny Novikovej

Józefów 2013

# **Funkcjonowanie administracji publicznej - historia i stan obecny**

pod redakcją Wacława Brzęka, Sylwii Ćmiel, Kateriny Novikovej

## **Recenzenci:**

Prof. dr hab. Stanisław Hoc  
Ks. prof. dr hab. Florian Lempa

**ISBN: 978-83-62753-40-6**

---

**Korekta:** Sławomir Koźlak  
**Skład, łamanie:** Marta Wójcicka

**Copyright** © 2013 by Alcide De Gasperi University of Euroregional Economy in Józefów.

All rights for this book reserved. No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior permission of the copyright owner. / Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej publikacji bez zgody wydawcy zabronione.

**Nakład:** 100 egzemplarzy

**Wydawca:** Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej  
im. Alcide De Gasperi w Józefowie  
05-410 Józefów, ul. Sienkiewicza 4  
tel./fax +48 022 789 19 03  
[wydawnictwo@wsge.edu.pl](mailto:wydawnictwo@wsge.edu.pl)  
[www.wsge.edu.pl](http://www.wsge.edu.pl)

**Druk i oprawa:**

Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Reklamowe GRYF

## Spis treści

### **Cześć I: Problematyka bezpieczeństwa w działaniach administracji publicznej**

<b>Marek Lisiecki</b> , <i>Rola samorządu w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli</i> .....	7
<b>Zdzisław Majkut</b> , <i>Podatki – błogosławieństwo czy przekleństwo?</i> .....	23
<b>Marta Wójcicka</b> , <i>Bezpieczeństwo energetyczne Polski w obliczu wyzwań</i> .....	47
<b>Jerzy Zawisza</b> , <i>Rola administracji publicznej w kształtowaniu bezpieczeństwa państwa</i> .....	63

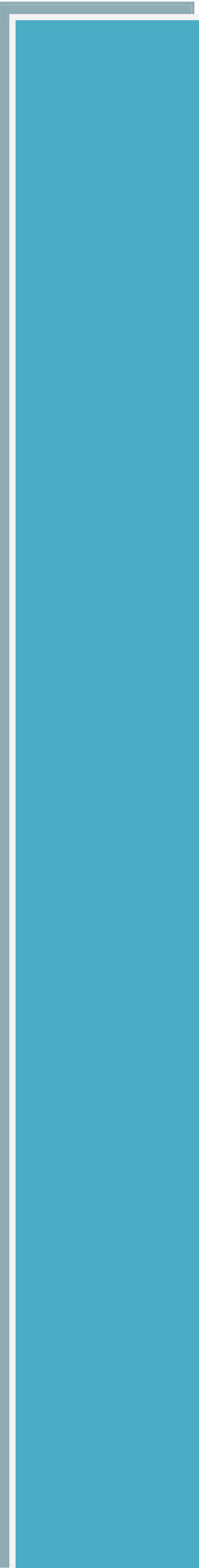
### **Cześć II: Wybrane zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej**

<b>Wacław Brzęk, Bożena Hejduk</b> , <i>Postępowanie z dokumentami rządowymi w świetle przepisów uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 – Regulamin pracy Rady Ministrów</i> .....	83
<b>Kateryna Novikova</b> , <i>Izomorfizm: imitacja jako źródło zmiany instytucjonalnej</i> .....	105
<b>Paweł Sitek</b> , <i>Prawno – administracyjne uwarunkowania konkurencyjności przedsiębiorstw</i> .....	117
<b>Tomasz Suski</b> , <i>Samowola budowlana na obszarach chronionych</i> .....	133

### **Cześć III: Dylematy administracji publicznej w ujęciu historycznym**

<b>Jarosław Dobkowski</b> , <i>Recepcja dorobku Wolnego Uniwersytetu Ukraińskiego w Monachium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego</i> .....	149
<b>Małgorzata Łach</b> , <i>O dylematach administracji współczesnej i administracji Starożytnego Rzymu – porównanie</i> .....	163
<b>Bronisław Sitek</b> , <i>Professio mensoria. Rzymskie korzenie zawodu geodety</i> .....	173





**Cześć I**

**Problematyka bezpieczeństwa**

**w działaniach administracji publicznej**



# **Rola samorządu w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli**

The role of selfgovernment in managing the security of citizens

**Prof. dr hab. Marek Lisiecki**

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Instytut Socjologii

[marek.lisiecki@onet.pl](mailto:marek.lisiecki@onet.pl)

## **Abstrakt**

Zapewnienie bezpieczeństwa jest podstawową potrzebą każdego społeczeństwa, podstawowym zadaniem dla administracji rządowej i samorządowej. Jednak tam, gdzie są dwa podmioty, w tym wypadku administracja rządowa i samorządowa, można i należy racjonalnie określić, w jakim stopniu podmioty te powinny uczestniczyć w zapewnieniu bezpieczeństwa społeczności lokalnej, jakie powinny być w tym względzie relacje między nimi. Jak powinny być zorganizowane, zarządzane, finansowane, oceniane. Dyskusja powinna obejmować wiele aspektów zarówno teoretycznych (odwoływać się do najnowszych osiągnięć nauk humanistycznych, społecznych, technicznych, prawnych), jak i praktycznych, uwzględniających istniejące i przyszłe możliwości działania, wiedzę historyczną, a także rozwiązania w tym względzie w innych państwach uznawanych za liderów w zakresie tworzenia prawa, funkcjonowania administracji publicznej. Szczególnie należy wykorzystać dorobek nauk o zarządzaniu rozwijanych w Polsce w ramach nauk ekonomicznych i humanistycznych.

**Słowa kluczowe:** *administracja samorządowa, administracja rządowa, bezpieczeństwo obywateli w UE, bezpieczeństwo obywateli w Polsce, zarządzanie bezpieczeństwem obywateli.*

## **Abstract**

Security is a basic need of every society is the fundamental task of government. However, where there are two entities, in this case the government administration can and should reasonably determine to what extent these entities should be involved in ensuring the safety of the community that should be in this regard, the relationship between them. How should they be organized, managed, financed, assessed. The discussion should include many aspects - both theoretical (refer to the latest developments of the humanities, social, technical, legal] as well as practical taking into account existing and future possibilities for action, historical knowledge, and solutions in this regard in other countries are considered leaders in the creation of law, public administration. In particular, use the achievements of

management science developed in Poland in the framework of economic sciences and the humanities.

**Key words:** *local administration, government administration, security of citizens in the EU, security of citizens in Poland, managing the safety of citizen.*

## **Wprowadzenie**

Ustrój terytorialny RP, zadania administracji rządowej i samorządowej określa Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz akty wykonawcze do niej. Szczególnie istotne, z punktu widzenia zarządzania bezpieczeństwem społeczności lokalnej, wydają się następujące zapisy Konstytucji:

- art. 15. ust. 1 - Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej;
- art. 146. ust. 1 - Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej;
- art. 16. ust. 2 - Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność;
- art. 166. ust. 1 - Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne;
- art. 163. - Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych.

Zapisy te wskazują, że RP jest państwem zdecentralizowanym. Większość zadań wynikających z potrzeb społecznych jest realizowana przez samorządy terytorialne. Administracja rządowa zajmuje się polityką, wypracowywaniem strategii rozwoju państwa, ograniczając obszar wykonawczy do realizacji zadań wynikających z obowiązku pomocniczości państwa wobec samorządów. Czy tak w rzeczywistości jest? Czy zmiany ustrojowe systemu bezpieczeństwa obywateli zaszły w tym kierunku? Czy poziom ograniczeń ustawowych w zakresie samodzielności działań na rzecz bezpieczeństwa obywateli jest właściwy?

Można sformułować tezę, że z punktu widzenia organizacji i zarządzania bezpieczeństwem obywateli od czasu PRL niewiele się zmieniło - a nawet nastąpiła w niektórych obszarach istotnych dla obywateli jeszcze większa centralizacja. Zdecentralizowana do roku 1991 r. straż pożarna została scentralizowana, powstała



Państwowa Straż Pożarna jako zintegrowana część administracji rządowej (Dekret z dnia 27 grudnia 1974 r. o służbie funkcjonariuszy pożarnictwa, Dz. U. Nr 50, poz. 321 z późn. zm.; Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, tj. Dz. U. z 2006 r. Nr 96, poz. 667 z późn. zm.). Policja, podobnie jak jej poprzedniczka Milicja Obywatelska, jest służbą rządową scentralizowaną, a likwidacja małych jednostek terenowych również świadczy o próbie jeszcze większej centralizacji tej formacji. Sposób działań służb ukierunkowany jest na jak najwyższe zadowolenie przełożonych personalnych, a nie obywateli. W Policji, podobnie jak wcześniej w Milicji Obywatelskiej, liczą się odpowiednio konstruowane statystyki. Pod te potrzeby tworzone są plany strategiczne i wynikające z nich plany operacyjne. Służby te są zbyt daleko od rzeczywistych potrzeb obywateli, w małym stopniu ich funkcjonowanie zależy od organów samorządowych, które wobec nich mają bardzo małe uprawnienia władcze (w sprawach organizacyjnych, personalnych, finansowych.). Dzielnicowi, funkcjonariusze ruchu drogowego, służby patrolowe są bliżej swojego komendanta niż obywatela, wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty. Dla funkcjonariuszy ruchu drogowego bardziej liczy się liczba mandatów, niż czas dojazdu obywatela do pracy.

Próbując dokonać diagnozy oraz na jej podstawie określić pożądane kierunki działań na przyszłość w zakresie organizacji i zarządzania bezpieczeństwem społeczności lokalnej, trzeba odpowiedzieć sobie na następujące pytania:

- Czy zapewnienie bezpieczeństwa społeczności lokalnej jest ważną potrzebą wspólnoty samorządowej?
- Czy jest/może być wykonywane jak zadanie własne jednostek samorządu terytorialnego?
- Jeśli tak – to w jakim zakresie?

Kolejną istotną kwestią jest to, co mamy na myśli, mówiąc o bezpieczeństwie obywateli, bezpieczeństwie społeczności lokalnej. Brak spójnej, systemowej koncepcji podejścia do spraw bezpieczeństwa państwa doprowadziło do swoistej dżungli pojęciowej w tym obszarze. Jest ona skutkiem zachowania w ustawach wielu pojęć z okresu PRL (wprowadzanych najczęściej w drodze dekretów) oraz wprowadzania terminów zapożyczonych z obszaru zachodniego. Brak przeglądu, weryfikacji, ograniczenia liczby pojęć skutkuje tym, że w obecnie obowiązujących aktach normatywnych występują następujące terminy:

- bezpieczeństwo międzynarodowe,
- bezpieczeństwo państwa,
- bezpieczeństwo narodowe,
- obrona, obronność,

- bezpieczeństwo krajowe,
- bezpieczeństwo zewnętrzne
- bezpieczeństwo wewnętrzne,
- bezpieczeństwo publiczne,
- bezpieczeństwo cywilne,
- bezpieczeństwo powszechne,
- bezpieczeństwo obywateli,
- bezpieczeństwo ludzi,
- bezpieczeństwo i porządek publiczny,
- ład i porządek publiczny itd. – traktowane raz szerzej, raz wężiej.

Ponadto funkcjonują następujące pojęcia:

- obrona cywilna,
- cywilna ochrona ludności, mienia, środowiska (w okresie pokoju i wojny),
- klęska żywiołowa,
- zarządzanie kryzysowe, które tak naprawdę jest zarządzaniem antykryzysowym, a właściwie zarządzaniem w sytuacjach szczególnych, nadzwyczajnych,
- ratownictwo itd.

W literaturze przedmiotu występują dodatkowo pojęcia: bezpieczeństwo kraju, bezpieczeństwo ekonomiczne, finansowe, socjalne, ekologiczne, zdrowotne, biznesu oraz wiele innych.

Za realizację zadań w wyżej wymienionych obszarach odpowiedzialne są określone instytucje, z reguły wchodzące w skład administracji rządowej. Jest ich dość dużo, a nieostrość pojęć dotyczących bezpieczeństwa i wynikających z nich zadań powoduje dublowanie działań. Przy czym zamiast współpracy obserwuje się raczej medialną rywalizację.

Słownik języka polskiego opracowany po redakcją M. Szymczaka terminowi bezpieczeństwo przypisuje następujące znaczenie:

- stan niezagrożenia, spokoju, pewności;
- osobiste bezpieczeństwo;
- bezpieczeństwo kraju, obywateli (M. Szymczak, 1978, s. 147).

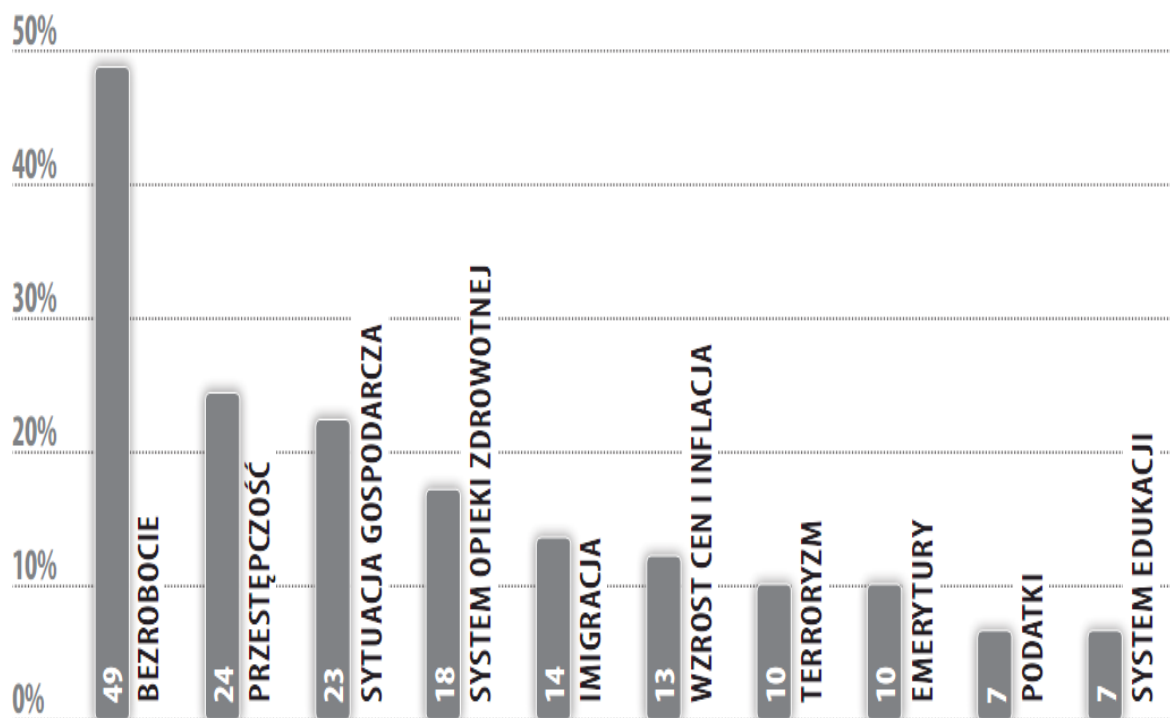
Zasadne są więc następujące pytania:

- Czego obywatele boją się najbardziej, jaka jest ich hierarchia potrzeb w tym zakresie?
- Kto ma ich chronić przed tymi zagrożeniami?
- Czy organizacje funkcjonujące na rzecz bezpieczeństwa obywateli powinny funkcjonować w systemie scentralizowanym czy też zdecentralizowanym?

### Zagrożenia dla bezpieczeństwa obywateli (społeczności lokalnej)

Z racji funkcjonowania Polski w strukturze Unii Europejskiej, warto przedstawić opinie wszystkich Europejczyków na temat zagrożeń dla ich bezpieczeństwa, a na ich tle hierarchię zagrożeń dla społeczności lokalnej w Polsce. Przy czym istotnymi momentami są okres sprzed kryzysu ekonomicznego oraz okres tego kryzysu.

Hierarchę zagrożeń dla bezpieczeństwa obywateli w Unii Europejskiej z roku 2006 przedstawiono na rysunku 1.



**Rysunek 1. Hierarchia zagrożeń dla bezpieczeństwa obywateli w Unii Europejskiej (badania przeprowadzono wiosną 2006 r.)**

Źródło: Komisja Europejska, Europa i jej mieszkańcy. Podstawowe fakty i liczby, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2007.

Podobny zbiór zagrożeń oraz podobna ich hierarchia zgłaszane były przez polską społeczność lokalną podczas badań prowadzonych przez autora niniejszego artykułu w latach 2003-2005. Polacy w kolejności najbardziej boją się: utraty pracy, braku środków

na utrzymanie rodziny; chorób, braku środków na leczenie; korupcji, nieuczciwości urzędników; braku perspektyw życiowych dla siebie i swoich dzieci; kradzieży, napadów, rozbojów (M. Lisiecki, 2011, s. 80-82).

Podobne wyniki badań uzyskał B. Kosowski. Objęta przez niego badaniami grupa mężczyzn wskazała, że najbardziej w kolejności boi się: braku pewności ekonomicznej, choroby własnej, przestępczości oraz katastrof. Kobiety zaś w kolejności najbardziej boją się: choroby własnej, braku pewności ekonomicznej, przestępczości, samotności, chorób bliskich (B. Kosowski, 2007, s. 19-20).

Interesującą kwestią była też próba udzielenia odpowiedzi na pytanie: Na kogo możemy liczyć w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa? Syntetyczne wyniki badań przedstawiono w tabeli 1.

**Tabela 1. Zaufanie obywateli do rodziny, sąsiadów, organów samorządowych, rządowych, organizacji charytatywnych w wypadku zagrożenia ich bezpieczeństwa**

Lp.	Podmioty, na które mogą liczyć obywatele w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa	Zagrożenie bezpieczeństwa osobistego	Kłopoty osobiste i rodzinne	Kłęski żywiołowe, pożary	Inne negatywne zjawiska
1.	Rodzina	69,8	83,2	49,1	46,4
2.	Sąsiedzi i znajomi	38,1	28,9	46,4	24,1
3.	Władze samorządowe (gminne, powiatowe) i podległe im instytucje	6,2	3,4	50,2	17,6
4.	Władze rządowe, w tym Policja, Państwowa Straż Pożarna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, wojsko itd.	25,8	2,7	58,4	18,9
5.	Organizacje charytatywne	2,8	15,1	32,6	22,3
6.	Ktoś inny	13,7	14,1	9,6	18,2
7.	Nikt (mogę liczyć tylko na samego siebie)	16,8	13,1	5,2	13,1

Źródło: na podstawie badań przeprowadzonych na jesieni 2005 r. wśród 291 pracujących studentów studiów zaocznych WSZiP w Warszawie, w Płońsku oraz KUL. Dokonano takiego doboru respondentów, aby osiągnąć równomierną reprezentację obszarów wiejskich i miejskich. Wiek większości badanych wahał się w przedziale 21-50 lat (97,3%).

Zawarte w tabeli 1. wyniki badań z jednej strony wskazują na niezbyt wysokie zaufanie do instytucji publicznych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli, z drugiej- i chyba dobrze - że w systemie bezpieczeństwa ważnymi elementami są rodzina, sąsiedzi, wiedza i zachowania własne.

Przedstawione wyniki badań dotyczyły sytuacji w miarę stabilnej w Polsce i Europie. Interesujące jest, na ile potrzeby społeczne w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa zmieniły się w okresie kryzysu ekonomicznego. Hierarchę zagrożeń dla bezpieczeństwa obywateli w Unii Europejskiej oraz Polsce z roku 2012 przedstawiono w tabeli 2.

**Tabela 2. Hierarcha zagrożeń dla bezpieczeństwa obywateli w Unii Europejskiej oraz w Polsce (badania przeprowadzono jesienią 2012 r.)**

Lp.	Rodzaj zagrożenia	UE	Polska
1	Wzrost cen/inflacja	44%	55%
2	Bezrobocie	21%	26%
3	Sytuacja gospodarcza w kraju	19%	14%
4	Podatki	16%	6%
5	Sytuacja finansowa gospodarstwa domowego	15%	17%
6	Zdrowie i opieka społeczna	15%	17%
7	Emerytura	13%	14%
8	System oświaty (edukacji)	9%	4%
9	Klimat, środowisko, energetyka	6%	1%
10	Przestępczość	6%	3%
11	Warunki mieszkaniowe	5%	3%
12	Imigracja	2%	1%
13	Terroryzm	1%	1%

Źródło: Standard Eurobarometer 78, Autumn 2012, PUBLIC OPINION IN THE EUROPEAN UNION, REPORT, s. 27-29.

Wyniki badań przedstawione na rysunku 1. oraz w tabeli 2. wskazują na szersze postrzeganie zagrożeń w sferze bezpieczeństwa obywateli, niż wynika to z tradycyjnego podejścia, ograniczającego się do przestępczości, porządku publicznego, ratownictwa. Przedstawiony zbiór zagrożeń, z określoną ich wagą dla ludzi, wskazuje, że w dzisiejszych i przyszłych czasach najważniejsze zagrożenia mają i będą miały charakter społeczno-ekonomiczny. Tradycyjne zagrożenia (militarne, przestępczość, pożary itd.) nie są najważniejsze dla społeczności lokalnej. Potwierdzają potrzebę integracji działań na różnych poziomach: gminnym, powiatowym, wojewódzkim, państwowym, międzynarodowym. Te funkcje integracyjne powinni pełnić, idąc od dołu - od obywatela - wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, wojewoda, premier - z dużymi uprawnieniami w zakresie finansowania działań, określania struktur organizacyjnych, zarządzania zasobami ludzkimi. W układzie scentralizowanym, resortowym, jaki obecnie występuje, koordynacja jest utrudniona.

Jak stwierdza W. Kieżun, organy samorządowe, którym ustawowo przypisano obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, są w tych sprawach bardziej konsultantami niż kierownikami ze względu na niewielkie uprawnienia decyzyjne (W. Kieżun, 2001). Przykładowo wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta nie mają wpływu na kontrolę ruchu drogowego na swoim terenie, na działalność prewencyjną policjantów-dzielnicowych, służbę patrolową itd. (M. Lisiecki, 2001, s. 5-9).

Zbyt małą rolę starostów w powiatach potwierdzają badania przeprowadzone przez autora. Wskazują one, że tylko połowa z nich (47,8%) czuje się prawdziwymi gospodarzami w swoim powiecie. Pozostała część bądź nie jest w stanie odpowiedzieć na pytanie, czy jest gospodarzem (31,5%), bądź wręcz stwierdza, że nie (20,7%). Starostowie najmniejszy wpływ mają na sferę tradycyjnie rozumianego bezpieczeństwa mieszkańców - mimo że ustawodawca przypisał im taki obowiązek. „Zapomniano” jednak o uprawnieniach. Praktycznie starostowie, wójtowie, prezydenci miast nie mają żadnych uprawnień władczych wobec podstawowych, rządowych służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo (Policji, Państwowej Straży Pożarnej, różnego rodzaju inspekcji - czyli tak zwanej administracji zespolonej). Nie mają wpływu na strukturę organizacyjną jednostek, ich obsadę personalną. Nie określają wielkości środków finansowych potrzebnych na zapewnienie bezpieczeństwa obywateli. Na szczeblach miejskich, gminnych tworzone są przez samorządy jedynie straże miejskie, gminne o bardzo ograniczonych uprawnieniach sprowadzających się do spraw porządkowych. W tej sytuacji trudno powiedzieć, kto na szczeblu gminnym, powiatowym czy nawet wojewódzkim odpowiada za bezpieczeństwo obywateli (wynika z tego, że poszczególne służby za swój wycinek działania), kto byłby jednoosobowym koordynatorem działań w przypadku aktu terroryzmu na danym terenie. Na postawione pytanie, kto w wypadku aktu terroryzmu na terenie powiatu, miasta będzie koordynował działania, wielu starostów, prezydentów miast po długim namyśle odpowiedziało – „chyba ja”.

Oczywiście także w sferze bezpieczeństwa publicznego ma miejsce ewolucja funkcjonowania struktur organizacyjnych. Stają się one coraz bardziej sieciowe. Sieć ta powinna jednak posiadać na danym poziomie (lokalnym, regionalnym, krajowym, międzynarodowym) jeden dominujący ośrodek. W sferze bezpieczeństwa musi być zachowana jedność kierowania z zachowaniem pewnej autonomiczności działań instytucji wchodzących w skład sieci. Jeśli tego nie będzie odpowiedzialność za bezpieczeństwo publiczne na danym terenie będzie rozmyta.

Stopień bezpieczeństwa jest proporcjonalny do ilości i jakości informacji o rzeczywistych i potencjalnych zagrożeniach oraz do ilości i sposobu zarządzania zasobami ludzkimi, rzeczowymi, finansowymi, będącymi w dyspozycji odpowiedzialnych za

bezpieczeństwo. Im wcześniej pojawią się sygnały o prawdopodobnych zagrożeniach, tym większa może być skuteczność działań zapobiegawczych, prewencyjnych, czyli skuteczność działań zmierzających do eliminowania źródeł zagrożeń metodami nierestrykcyjnymi („pokojowymi”). Wielką rolę do spełnienia we współczesnych organizacjach mają systemy wczesnego ostrzegania. Są one podstawowym instrumentem współczesnego zarządzania strategicznego, a szczególnie kontroli strategicznej i wykorzystywanego przez tę kontrolę kontrolingu. W procesach zarządzania bezpieczeństwem bardziej powinna nas interesować przyszłość niż przeszłość, bardziej prognoza niż diagnoza, bardziej unikanie błędów niż ich wytykanie, czyli bardziej działania prewencyjne niż działania zaistniałe po wystąpieniu konkretnego zagrożenia (B. R. Kuc, 2008, s. 80). Aby jednak prognozować, trzeba wiedzieć, jak było, jak jest obecnie.

### **Struktura zarządzania bezpieczeństwem społeczności lokalnej**

Istotną sprawą jest struktura systemu zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Czy powinna mieć ona postać zdecentralizowaną, scentralizowaną czy też mieszaną? W jakim stopniu zapewnienie bezpieczeństwa społeczności lokalnej powinno być zadaniem własnym samorządów i w jakich obszarach?

Jak już stwierdzono wcześniej, pomimo pewnych tendencji do decentralizacji władzy publicznej, w dalszym ciągu system zarządzania bezpieczeństwem obywateli w Polsce, odmiennie niż w innych państwach Unii Europejskiej, jest systemem scentralizowanym. Mimo że część zadań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obywateli została scedowana na samorzady, wójtowie, starostowie nie mają prawie żadnych uprawnień władczych w tej sferze (w zakresie formułowania strategii działań, finansowania działań, określania struktur organizacyjnych instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli, wyznaczania na stanowiska kierownicze w tych instytucjach). Również wojewoda, terenowy przedstawiciel administracji rządowej, nie ma takich uprawnień.

Praktyka potwierdza, że jedynie w szczególnych przypadkach, na przykład w stanach nadzwyczajnych, przy poważnych zagrożeniach na terenie kilku gmin, powiatów, województw, działania mogą wymagać pewnej koncentracji a nawet centralizacji. Jednak te szczególne przypadki nie mogą stanowić codziennej praktyki.

Zalety i wady scentralizowanych i zdecentralizowanych systemów zarządzania bezpieczeństwem obywateli przedstawiono w tabeli 3.

**Tabela 3. Zalety i wady systemów scentralizowanych i zdecentralizowanych funkcjonujących na rzecz bezpieczeństwa obywateli**

Zalety i wady	System scentralizowany	System zdecentralizowany
<b>Zalety</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- możliwość szybkiego przemieszczania sił i środków;</li> <li>- możliwość działań w układach międzysamorządowych (struktura organizacyjna nie musi pokrywać się z samorządowym podziałem terytorialnym);</li> <li>- jest zapewniony w miarę stabilny byt zawodowy uczestników organizacji, obejmujący płace, uprawnienia emerytalne i rentowe, kształcenie i doskonalenie zawodowe;</li> <li>- dobra reprezentacja w kontaktach międzynarodowych, ogólnokrajowych;</li> <li>- scentralizowane zakupy sprzętu pozwalają na szersze negocjacje cenowe, na unifikację i standaryzację sprzętu używanego bezpośrednio i pośrednio w ochronie bezpieczeństwa obywateli</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- organizacje odpowiedzialne za bezpieczeństwo są blisko obywatela, są w pełnej dyspozycji i nadzorze odpowiedzialnego za bezpieczeństwo na danym terenie;</li> <li>- władze lokalne własne i otrzymane środki finansowe dzielą proporcjonalnie do rzeczywistych potrzeb danego regionu, czyli racjonalnie wykorzystują ograniczone zasoby finansowe;</li> <li>- struktury organizacyjne organizacji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli wynikają z rzeczywistych zadań i potrzeb obywateli, są elastyczne, racjonalnie dostosowane do tych potrzeb;</li> <li>- jest zachowana tak ważna w obszarze bezpieczeństwa jedność kierowania dotycząca wszystkich problemów obejmujących bezpieczeństwo na danym terenie;</li> <li>- wszyscy funkcjonariusze organizacji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo są równi wobec prawa</li> </ul>
<b>Wady</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nie uwzględnia wszystkich potrzeb społeczności lokalnej;</li> <li>- brak odpowiedzialnego za bezpieczeństwo obywateli na danym terenie, odpowiedzialność jest rozmyta;</li> <li>- można zauważyć działania polegające bardziej na chęci przypodobania się przełożonemu personalnemu odpowiedniego szczebla niż mające na celu zaspokojenie potrzeb społecznych, potrzeb obywatela;</li> <li>- ze względu na swoją skostniałość (system tworzony od góry) jest stosunkowo drogi i mało elastyczny</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ewentualne przemieszczanie sił i środków poza własny obszar działania wymaga wcześniejszego zawarcia umów bilateralnych i multilateralnych;</li> <li>- zdecentralizowane zakupy sprzętu mogą powodować zakłócenia w zakresie kompatybilności urządzeń, zakłócenia w sytuacjach wymagających współdziałania wielu służb;</li> <li>- w porównaniu z systemem scentralizowanym mniejsza jest stabilność zawodowa, płacowa uczestników organizacji;</li> <li>- może występować zjawisko „lokalnej korupcji”</li> </ul>

Zródło: opracowanie własne.

Z zestawienia zawartego w tabeli 3. wynika, że bardziej sprawnym z punktu widzenia współczesnego zarządzania jest system zdecentralizowany, że wszelkie potrzeby społeczności lokalnej powinny być zaspakajane przez organizacje znajdujące się jak najbliżej obywatela. Stąd podstawowym elementem w systemie zapewnienia bezpiecznego bytu obywateli



powinien być pierwszy poziom administracji publicznej, czyli gmina. Od sprawnego zarządzania (strategicznego i operacyjnego) w gminie, od trafności formułowanej strategii zapewniającej rozwój gminy, od jej realizacji będzie zależał ten byt.

Idea, aby w przyszłości decyzje dotyczące bezpieczeństwa społeczności lokalnej zapadały jak najbliżej obywatela, jest zgodna z obowiązującą w całej Unii Europejskiej zasadą pomocniczości państwa (zasadą subsydiarności). Czyli decyzje powinny być podejmowane raczej w gminach, powiatach niż w regionach i raczej w regionach niż w centrum. Umożliwi to właściwą identyfikację i hierarchizację zagrożeń (rzeczywistą, wynikającą z potrzeb obywateli, a nie instytucjonalną), umożliwi racjonalne gospodarowanie zawsze ograniczonymi zasobami organizacyjnymi, w tym zasobami finansowymi. Podstawowym elementem zintegrowanego zarządzania gminą czy też powiatem musi być strategia rozwoju.

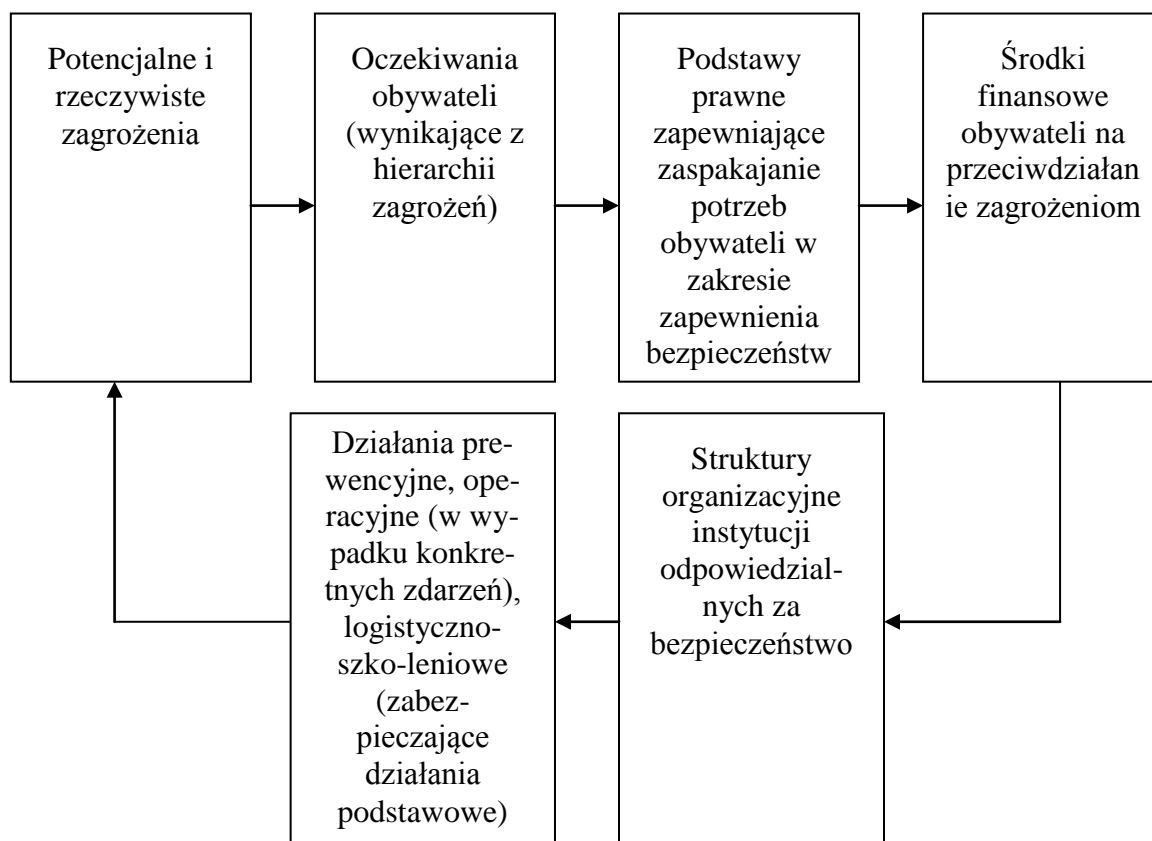
Zarządzanie bezpieczeństwem obywateli powinno być jak najbliżej społeczności lokalnej, której ma służyć, powinno być, na wzór rozwiązań europejskich, dość silnie zdecentralizowane, z elementami wsparcia ze strony administracji regionalnej i centralnej. Stąd proces konstruowania strategii bezpieczeństwa obywateli powinien odbywać się przede wszystkim na szczeblach znajdujących się najbliżej obywatela, czyli gminy oraz powiatu. Przyjęta strategia ujmująca najważniejsze potrzeby gminy, powiatu, ujmująca hierarchię ważności tych potrzeb, powinna stanowić podstawę do sprawiedliwego rozdziału zawsze ograniczonych środków finansowych będących w dyspozycji gminy, powiatu - w tym na bezpieczeństwo obywateli. To ona powinna wymuszać konkretne rozwiązania organizacyjne. Przy czym przy projektowaniu i tworzeniu struktur organizacyjnych powinno dominować podejście przedmiotowe. Ingerencja administracji rządowej, w tym także w obszarze zarządzania bezpieczeństwem obywateli, powinna być ograniczona i sprowadzać się bardziej do pomocy samorządom terytorialnym niż do sterowania ich funkcjonowaniem. Trzeba pamiętać, że we współczesnym ujęciu bezpieczeństwo publiczne to oczekiwanie społeczne na zapewnienie możliwości korzystania z dobrobytu ekonomicznego, autonomii społecznej oraz określonego statusu politycznego. Wartość, jaką jest fizyczne przetrwanie, widziana jest przez pryzmat zwiększania pewności. Bezpieczeństwo jest stanem dynamicznym, którego poziom zależy od wielu zmiennych (W. Fehler, 2002, 169-170).

Nowoczesne organizacje coraz bardziej powinny być tworamii samouczącymi się, inteligentnymi, zadaniowo-wirtualnymi. Tam, gdzie to jest możliwe, powinno mieć miejsce wykorzystywanie zasobów zewnętrznych (według sprzyjającej tworzeniu struktur sieciowych idei outsourcingu). Projektowanie produktów w postaci specyficznych usług dla zapewnienia bezpieczeństwa, projektowanie procesów związanych ze świadczeniem tych usług powinno

być podporządkowane zmieniającym się wymogom odbiorców tych usług, czyli obywatelom.

Pożądany algorytm tworzenia nowoczesnych organizacji dla potrzeb zapewnienia bezpieczeństwa obywateli przedstawiono na rysunku 2. Wskazano w nim, że punktem wyjścia do tworzenia struktur organizacyjnych powinien być poziom potencjalnych i rzeczywistych zagrożeń dla bezpieczeństwa obywateli. Znając te zagrożenia, obywatele powinni decydować o ich wadze, a przez swoich przedstawicieli (radnych, posłów, senatorów) wpływać na proporcjonalny do zagrożeń rozdział swoich pieniędzy (podatków). Dopiero jednoznacznie określona hierarchia zagrożeń, rozdzielone proporcjonalnie do tych zagrożeń środki finansowe przewidziane na walkę z nimi powinny decydować o strukturze organizacyjnej instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli. Dzisiaj mamy sytuację odwrotną. To centrale same określają, czego obywatel potrzebuje, centrale narzucają struktury organizacyjne jednostkom terenowym. W ten sposób pojawiły się między innymi na wszystkich szczeblach administracji publicznej komórki zarządzania kryzysowego, które w niewielkim stopniu zaspakajają rzeczywiste potrzeby obywateli w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa, których uprawnienia władcze w stosunku do funkcjonujących instytucji rządowych (Policji, Państwowej Straży Pożarnej itd.) są niewielkie. Oczywiście zarządzanie antykryzysowe na wszystkich szczeblach administracji publicznej jest potrzebne, lecz o innym, bardziej dopasowanym do potrzeb obywateli zakresie działania.

Właściwie skonstruowane struktury organizacyjnej, z właściwie dobranymi pracownikami, powinny zapewnić wysoką sprawność działań prewencyjnych, operacyjnych (wykrywczych, ratowniczych itd.), logistyczno-szkoleniowych. Ta sprawność działań powinna być oceniana z jednej strony poziomem zagrożeń dla obywateli, z drugiej stopniem racjonalności zużywanych nakładów.



**Rysunek 2. Algorytm tworzenia organizacji i zarządzania nimi dla potrzeb zapewnienia bezpieczeństwa obywateli**

Źródło: M. Lisiecki, Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym, Wydawnictwo Naukowe ŁÓŚGRAF, Warszawa 2011, s. 252.

W zakresie rozwiązań formalno-prawnych, praktyki usług świadczonych na rzecz bezpieczeństwa obywateli (w tym właściwej organizacji i zarządzania) – powinniśmy nadążać za najlepszymi. Kto jest najlepszy w UE w tym zakresie? Badania Instytutu Banku Światowego wskazują, że z punktu widzenia konstruowania strategii, tworzenia prawa, najwyżej oceniane są Dania, Holandia (z grupy państw Zachodnich) oraz Estonia i Czechy (spośród nowych państw UE z Europy Środkowej i Wschodniej). Zaś w zakresie bezpośredniego zaspakajania potrzeb obywateli - Finlandia i Dania (z grupy państw Zachodnich) oraz Estonia i Czechy (spośród nowych państw UE z Europy Środkowej i Wschodniej) (M. Lisiecki, 2013, s. 351-362).

W dzisiejszych i przyszłych czasach żaden obszar potrzeb społecznych w tym w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa społeczności lokalnej nie może być w pełni zaspakajany przez jedną instytucję. Stąd potrzeba tworzenia elastycznych struktur organizacyjnych pod potrzeby społeczne - z jasno odpowiedzialnym za całość działań, ze zmieniającymi się koordynatorami działań obieranymi w zależności od zaistniałej sytuacji.

Nie ma chyba wątpliwości, że odpowiedzialnymi za całość działań powinni być na swoim terenie: wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, wojewoda.

Obecnie w Polsce ochroną bezpieczeństwa obywateli zajmuje się wiele podmiotów. Część z nich wykonuje funkcje o charakterze kreatywno-nadzorczym, pozostała część funkcje wykonawcze. Funkcje kreatywno-nadzorcze sprawują: m.in. Sejm, Senat, prezydent RP, Rada Ministrów, prezes Rady Ministrów, ministrowie właściwi w sprawach bezpieczeństwa, terenowe organy administracji ogólnej, organy samorządu terytorialnego. Funkcje wykonawcze sprawują m.in.: Policja, Państwowa Straż Pożarna, Ratownictwo Medyczne, prokuratury, zakłady karne, straże gminne (miejskie), firmy ochrony osób i mienia, detektywistyczne, wywiadownie gospodarcze, firmy ubezpieczeniowe, sądy, urzędy pracy itd. Podmioty te można zakwalifikować do następujących obszarów: ustawodawczego, prezydenckiego, rządowego, samorządowego, komercyjnego, sądowego i obywatelskiego (M. Lisiecki, 2009, s. 125-133).

Z analizy funkcjonowania siedmiu podstawowych obszarów tworzących system zarządzania bezpieczeństwem publicznym wynika, że musi on funkcjonować na zasadach zrównoważanego rozwoju. Punkt wyjścia do dyskusji na temat, co to praktycznie oznacza, może stanowić tabela 4. Zaproponowano w niej postulowaną wagę realizacji głównych funkcji bezpieczeństwa w skali od 0 do 3 przez podstawowe obszary składowe systemu bezpieczeństwa publicznego państwa.

**Tabela 4. Postulowana waga funkcji bezpieczeństwa w podstawowych obszarach systemu bezpieczeństwa publicznego**

FUNKCJE BEZPIECZEŃ- STWA	OBSZARY BEZPIECZEŃSTWA						
	Ustawo- dawczy	Prezy- dencki	Rzādo- wy	Samo- rządowy	Obywa- telski	Sādo- wniczny	Komer- cyjny
<b>Identyfikowania</b>	1	2	2	3	3	0	1
<b>Normowania</b>	3	1	2	1	0	1	0
<b>Instytucjona- lizacji</b>	2	1	3	3	1	0	3
<b>Prewencji</b>	1	0	1	3	3	2	2
<b>Operacyjna</b>	0	0	3	1	0	0	1
<b>Restrykcyjna</b>	0	0	1	1	0	3	0

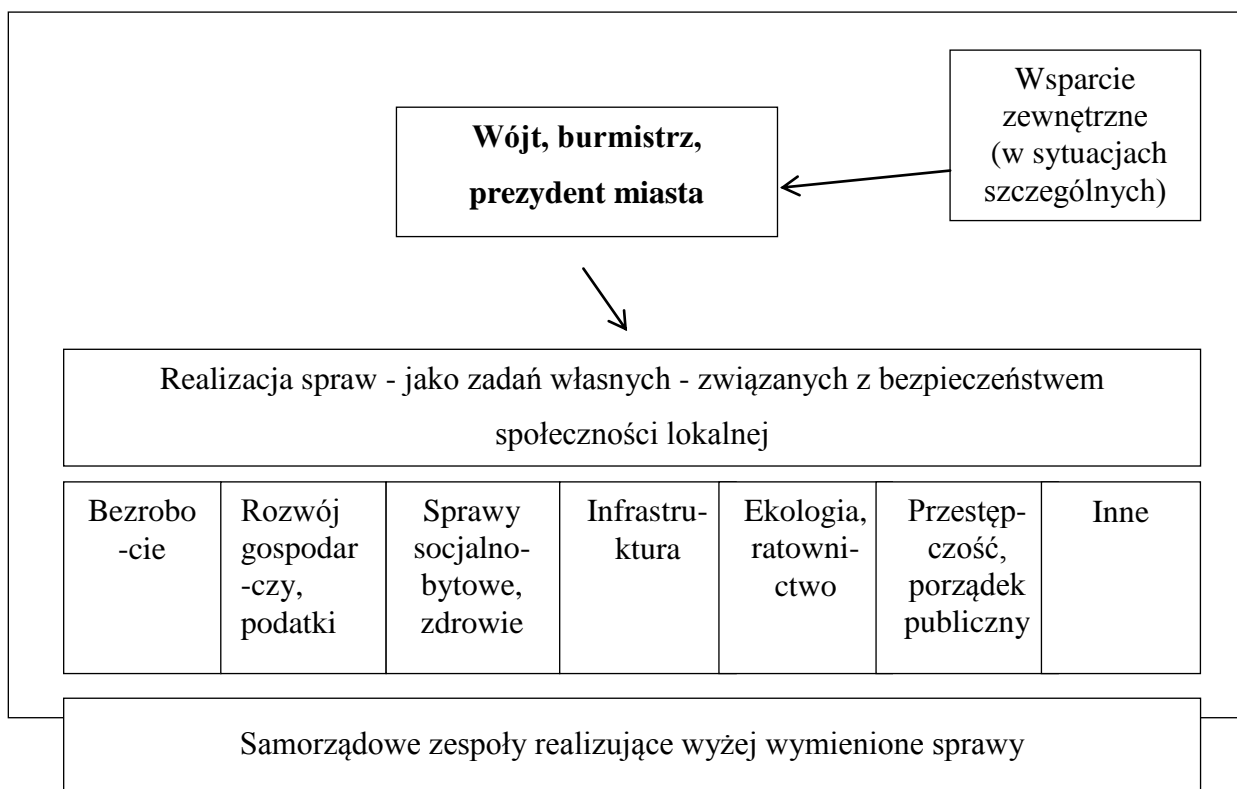
Źródło: opracowanie własne.

Bez względu na ewentualną dyskusyjność wag wyróżnionych w tabeli 4., w odniesieniu do obecnego stanu wymagają wzmocnienia normatywno-prawnego i organizacyjnego przede wszystkim obszary obywatelski oraz samorządowy (będące najbliższymi odbiorcami usług - obywatela, opłacającego funkcjonowanie tego systemu). Obszar ustawodawczy oraz

rządowy powinien szerzej niż do tej pory wdrażać w życie unijną zasadę pomocniczości państwa sprowadzającą się do udzielania pomocy przez obszar rządowy obszarom obywatelskim i samorządowym tylko wtedy, gdy zachodzi taka potrzeba, a nie dominacji we wszystkich sytuacjach.

Tworząc przyszłościowy model systemu bezpieczeństwa społeczności lokalnej, powinniśmy do tego podejść w sposób przedmiotowy, tworzyć go od dołu - od gmin. Jak już wspomniano wcześniej, kolejność tworzenia struktur organizacyjnych powinna być następująca: obecne i przyszłe zagrożenia, potrzeby społeczne; cele i zadania; wykonawcy, system zarządzania (M. Lisiecki, 2008, s. 103-113).

Z punktu widzenia gminy i miasta schemat organizacji i zarządzania bezpieczeństwem społeczności lokalnej - w aspekcie zadaniowo-instytucjonalnym przedstawiono na rysunku 3.



**Rysunek 3. Schemat organizacji i zarządzania bezpieczeństwem społeczności lokalnej w gminie, mieście – w aspekcie zadaniowo-instytucjonalnym**

Źródło: opracowanie własne.

## Podsumowanie

Reasumując, można stwierdzić, że większość potrzeb społeczności lokalnej w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa obywateli powinna być zaspakajana przez wyspecjalizowane organizacje samorządowe. Administracja rządowa powinna wspierać administrację samorządową w sytuacji, gdy zadania nie są możliwe do samodzielnego zrealizowania przez samorządy. Oczywiście część spraw o charakterze szczególnie ważnym dla bezpieczeństwa

państwa, czy też obejmującym terytorialnie znaczny obszar, może przejmować jako zadania własne. Kategorie tych spraw powinny być jednoznacznie określone w ustawie. Administracja rządowa powinna też sprawować funkcję nadzorczą w zakresie przestrzegania prawa przez samorzady, nie wnikając jednak w treść merytorycznych decyzji podjętych zgodnie z uprawnieniami ustawowymi. Szukając wzorców rozwiązań w zakresie tworzenia dobrego prawa, właściwej struktury i relacji pomiędzy administracją rządową i samorządową, warto przyjrzeć się funkcjonowaniu takich państw, jak: Dania, Finlandia, Holandia czy też Czechy i Estonia.

### **Bibliografia / References**

- Fehler W. (2002), *O pojęciu bezpieczeństwa państwa*, [w:] W. Śmiałek, J. Tymanowski (red.), *Bezpieczeństwo państw i narodów w procesie integracji europejskiej*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Kieżun W. (2001), *Spoleczne skutki transformacji administracji*. Warszawa: VII Kongres Ekonomistów Polskich.
- Kosowski B. (2007), *Wieloaspektowość zagrożeń determinantem bezpieczeństwa cywilnego*, [w:] B. Kosowski, A. Włodarski (red.), *Wyzwania bezpieczeństwa cywilnego XXI wieku – inżynieria działań w obszarach nauki, dydaktyki i praktyki*. Warszawa: Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa we współpracy z SGSP.
- Kuc B. R. (2008), *Rola systemów wczesnego ostrzegania w tworzeniu warunków bezpieczeństwa*, [w:] M. Lisiecki (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa.
- Lisiecki M. (2001, red.), *Bezpieczeństwo obywateli w świetle reformy administracji rządowej i samorządowej - co dalej?* Warszawa: Wydawnictwo Szkoły Głównej Służby Pożarniczej.
- Lisiecki M. (2013), *Jakość funkcjonowania władz publicznych w Polsce na tle innych państw europejskich*, [w:] W. Kieżun, J. Wołęjszo, S. Sirko (red.) *Public management 2013. Wyzwania i dylematy zarządzania organizacjami publicznymi*, T. II. Warszawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej.
- Lisiecki M. (2009), *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*. Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Lisiecki M. (2008), *Pożądania ewolucja struktur organizacyjnych instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli*. „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa Nr 1 (28)”.
- Lisiecki M. (2011), *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe ŁOŚGRAF.
- Szymczak M. (1978, red.), *Słownik języka polskiego*, T. I. Warszawa: Wydawnictwo PWN.

## **Podatki - dobro czy zło, błogosławieństwo czy przekleństwo?**

Taxes - good or evil, blessing or curse?

**Dr hab. Zdzisław Majkut**

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie

[zmajkut@o2.pl](mailto:zmajkut@o2.pl)

### **Abstrakt**

Podatki to zło konieczne, ponieważ obciążają głównie dochody małych i średnich przedsiębiorstw oraz obywateli o niższych dochodach. Rekiny biznesu oraz osoby o wysokich dochodach szukają i wykorzystują wszelkie dostępne środki, aby unikać płacenia podatków. Budżet państwa zasilany coraz mniejszymi wpływami z podatków cechuje rosnący dług publiczny. Niespójne oraz nieszczelne przepisy podatkowe i prawne umożliwiają wyprowadzanie dochodów bez opodatkowania poza granice kraju. Podejmowane działania w celu zrównoważenia budżetu, skutkują wzrostem podatków, tym samym obniżają się dochody firm i ludności. Ograniczenia dochodów ludności mają wpływ na spadek konsumpcji dóbr, tym samym następuje spowolnienie gospodarcze, które dodatkowo potęguje światowy kryzys gospodarczy.

**Słowa kluczowe:** *podatek, danina publiczna, dobro jednostki, dobro publiczne, interes jednostki, interes państwa.*

### **Abstract**

Taxes are a necessary evil because those chargeable income burden mainly small and medium-sized enterprises and citizens with lower incomes. Sharks business and high income individuals are looking for and use all available means to avoid paying taxes. State Budget powered by ever smaller tax revenue has growing public debt. Inconsistent and leaky tax laws and legislation enables outputting income abroad without taxation. The measures taken to balance the budget, results in an increase of taxes, thereby reduce the income of companies and people. Limitations incomes have an influence on the decrease in the consumption of goods, thus following the economic downturn, which further enhances the global economic crisis.

**Key words:** *tax, levies due under public law, good of the individual, the public interest, the interest of the individual, the interests of the state.*

## Historia podatków

Znane powiedzenie mówi, że w życiu są pewne dwie rzeczy, a mianowicie: śmierć i podatki (Żaryn, 2013). Stwierdzenie Benjamina Franklina mimo upływu lat nie traci na aktualności. Podatki, czyli obowiązkowe świadczenia pieniężne pobierane przez związek publicznoprawny (państwo, jednostkę samorządu terytorialnego) bez konkretnego, bezpośredniego świadczenia wzajemnego, towarzyszą nam przez całe życie i stanowią jego nieodłączny element (Gajda, 2013). I jest w tym dużo prawdy, bowiem podatki są nierozłącznie związane z człowiekiem już od starożytności.

Historia podatków sięga początków kształtowania się życia społecznego na ziemi. Już w okresie tworzenia pierwszych form organizacyjnych państwa konieczne było finansowanie osób zaangażowanych w sprawowanie władzy, ustalanie porządku prawnego i zapewnienie warunków bezpieczeństwa dla mieszkańców (Wolański, 2003, s. 11). W ten sposób pojawiły się daniny publiczne, które najpierw miały charakter dobrowolny i doraźny, z czasem stały się regularnie egzekwowanym obowiązkiem poddanych. Duże znaczenie dla ich powstania miał zarówno rozwój państwa, postępujący podział pracy, jak i obecność pieniądza na rynku. To właśnie rozbudowa państwa oraz wzrastająca liczba zadań nałożona na panującego skutkowały potrzebą zgromadzenia odpowiednich kwot pieniężnych. Aby sprostać potrzebom skarbu, zaistniała potrzeba objęcia ciężarem ponoszenia daniny jak najszerszej części społeczeństwa, czemu służył rozwój rolnictwa, przemysłu i handlu oraz wymiana pomiędzy regionami oraz krajami. Pieniądz umożliwił prosty sposób poboru daniny, równocześnie zapewniając wykorzystanie zebranych środków w dowolnym miejscu i czasie. W ten sposób podatek stał się podstawowym rodzajem daniny pieniężnej, który wraz z opłatami oraz cłem i akcyzą stanowi obecnie główne źródło dochodów budżetu państwa oraz budżetów lokalnych (Krasowska-Walczak, 1997, s. 142).

Zaistnienie danin pieniężnych określane jest jako początek kształtowania się współczesnych podatków (Krasowska-Walczak, 1997, s. 142). W początkowym okresie daniny obejmowały wybrane grupy społeczne, tj.: chłopów czy mieszczaństwo, zaś inne grupy, jak: duchowieństwo i szlachta były z nich zwolnione. W miarę rozwoju społeczeństw następowała ewolucja podatków, zmieniająca ich charakter z doraźnego na regularny, z dobrowolnego na przymusowy, z płaconego na rzecz panującego na płacony na rzecz państwa, ze świadczenia w naturze na pieniężne. Dokonywało się także zróżnicowanie i zwiększanie liczby płaconych podatków z punktu widzenia przedmiotów i podmiotów opodatkowania (Encyklopedia WIEM). Pojawienie się podatków w systemach gospodarczych wynikało z trzech przesłanek:



1. powstanie wartości prywatnej i pojawienie się w związku z tym kategorii podatnika reprezentującego własność prywatną;
2. powstanie instytucji państwa, które jako podmiot uprawniony do nakładania podatków tworzy ramy systemu podatkowego, obowiązującego na jego terytorium w określonym czasie;
3. pojawienie się źródła zapłaty podatku, którym z ekonomicznego punktu widzenia jest dochód (Krasowska-Walczak, 1997, s. 142).

### Cechy i funkcje podatków

Literatura przedmiotu prezentuje różne definicje podatku. Według OECD (Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) podatek to przymusowe i nieodpłatne świadczenie pieniężne na rzecz rządu centralnego (Gaudemet, 1990, s. 352). Z kolei polska ustawa „Ordynacja podatkowa” (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r.) w art. 6 mówi, że: „podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej”. A. Gomułowicz i J. Małecki definiują podatek jako kategorię ekonomiczną, co oznacza przejęcie na rzecz państwa lub związku publicznoprawnego od podmiotów im podporządkowanych części ich przychodów, dochodów lub majątku” (2008, s. 134). Z prawnego punktu widzenia podatek jest abstrakcyjnym stosunkiem prawnym, posiadającym swoje charakterystyczne cechy, które pozwalają go odróżnić od pozostałych świadczeń publicznoprawnych. Prezentowane w literaturze przez różnych autorów definicje podatku, mimo iż różnią się między sobą, to wskazują na niezmiennie, stałe cechy podatku (Głuchowski, 2006, s. 11; Gajl, 1995, s. 11; Brzeziński, 2000, s. 3; Gaudemet i Molinier, 2001, s. 407; Ofiarski, 2006, s. 10). Według nich „podatek jest świadczeniem pieniężnym na rzecz państwa lub innego związku publicznoprawnego o charakterze przymusowym, powszechnym, bezzwrotnym i nieodpłatnym, pobieranym na podstawie odpowiednich przepisów prawa”. Definicja ta wskazuje na stałe cechy podatku, podstawowe i konieczne dla ustalenia jego treści i charakteru, a równocześnie odróżniające go od innych świadczeń publicznoprawnych. Są to:

- **przymusowość** - podatek jest nakładany przez państwo jednostronnie świadczeniem przymusowym, które może być przymusowo wyegzekwowane przez uprawniony do tego organ administracji finansowej państwa. Stosunek między podmiotem zobowiązanym do uiszczenia podatku a podmiotem uprawnionym do jego nakładania jest stosunkiem podporządkowania, wynikającym bezpośrednio z władczych uprawnień państwa lub innych związków publicznoprawnych (Wolański, 2002, s. 52),

- **powszechność** – podatek jest świadczeniem nakładanym na podmioty wyznaczone ze względu na określone cechy i zobowiązane do płacenia świadczeń według powtarzanych reguł ustalających rozmiary świadczenia, czas i sposób zapłaty,
- **bezwrotność** – podatek raz zapłacony w należnej wysokości nie podlega zwrotowi na rzecz podatnika. Przekazanie środków na rzecz państwa do budżetu jest ostateczne i definitywne. Ta cecha nie ma zastosowania, gdy pobranie podatku było niezgodne z prawem bądź było źle obliczone i zawyżone (zwrot podatku ma miejsce w przypadku podatku VAT, który wynika z konstrukcji tego podatku, wobec tego nie jest odstępstwem od omawianej cechy). Cecha ta odróżnia podatek od zwrotnych dochodów państwa, takich jak: kredyty, pożyczki, wpływy z obligacji czy bonów skarbowych,
- **pieniężny charakter** - oznacza, że podatek jest kategorią finansową,
- **nieodpłatność** – ze świadczeniem podatkowym nie wiąże się bezpośrednio żadne wzajemne świadczenie państwa na rzecz podatnika. Ale nie oznacza to, że w zamian za płacenie podatków podmioty nie otrzymują żadnych świadczeń. Mamy tu do czynienia z tak zwaną odpłatnością ogólną, która oznacza, że środki pochodzące z podatków służą do finansowania funkcji państwa, w ramach których społeczeństwo otrzymuje określone świadczenia, takie jak: edukacja, ochrona zdrowia, obrona narodowa, bezpieczeństwo itd. Świadczenia te nie pozostają w bezpośrednim związku z wysokością indywidualnego obciążenia podatkowego, a prawo do korzystania z nich mają wszyscy obywatele, bez względu na wysokość płaconych podatków (Głuchowski, 2006, s. 11),
- **ogólność** - podatek jest regulowany w sposób jednolity dla wszystkich jednostek objętych danym opodatkowaniem, na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawnych (Majchrzycka-Guzowska, 2007, s. 95). Są świadczeniami wynikającymi z ustawy podatkowej, co oznacza, że mogą być nakładane na abstrakcyjnie określonych adresatów w drodze aktów normatywnych uchwalanych przez parlament (nie zaś w drodze decyzji dotyczących konkretnych osób) (Litwińczuk, 2001, s. 16). Powyższe cechy odróżniają podatek od innych opłat.

Podatki nie istnieją bez powodu. Pełnią liczne, bardzo ważne i istotne funkcje zarówno dla państwa, jak i obywateli. **Najważniejszą z nich jest funkcja fiskalna (dochodowa)**, która jest podstawą funkcjonowania podatków i dostarcza państwu oraz innym podmiotom publicznym środki finansowe na realizację ich zadań. Może być odnoszona zarówno do pojedynczego podatku, jak i do ogółu podatków tworzących system podatkowy. Funkcji tej nie należy mylić z pojęciem fiskalizmu, które związane jest z nadmiernym obciążeniem podatników w ramach realizacji określonej polityki państwa i jest oceniane negatywnie.

Wyraża się ono zbyt silnym ingerowaniem państwa w dochody podatników oraz w nieprawidłowym rozłożeniu ciężarów podatkowych (www.rifp.pl). Ponadto opodatkowaniu przypisuje się funkcje pozafiskalne, właściwe całokształtowi finansów publicznych (Sokołowski, 1991, s. 19), a mianowicie:

- **funkcję redystrybucyjną** - której celem jest kształtowanie dochodu i majątku będących w dyspozycji podatników. Dzięki podatkom następuje redystrybucja dochodu i majątku narodowego między podatnikami a związkami publicznoprawnymi, jakimi są państwo i organy samorządu terytorialnego. Zakres redystrybucji zależy od struktury gospodarki;
- **funkcję stymulacyjną** – która jest wykorzystywana przez państwo jako instrument oddziaływania na decyzje podmiotów gospodarczych w celu zsynchronizowania ich z założeniami polityki gospodarczej i społecznej prowadzonej przez państwo. Funkcja ta realizuje się poprzez zróżnicowanie obciążeń podatkowych, dzięki czemu podatek może wpłynąć zachęcająco lub zniechęcająco na decyzje w sprawie podejmowania lub likwidowania działalności oraz ustalenia zakresu jej prowadzenia. Praktycznym wyrazem realizacji tej funkcji jest system ulg i zwolnień podatkowych, preferencje podatkowe dla inwestycji, badań naukowych czy ochrony środowiska;
- **funkcję informacyjną** – często określaną jako kontrolną, polegającą na tym, iż wysokość dochodów osiągniętych przez budżet odzwierciedla przebieg oraz informuje o prawidłowościach lub nieprawidłowościach w przebiegu procesów gospodarczych (Gajda, 2013).

Skuteczne prowadzenie polityki podatkowej jest możliwe wówczas, gdy tworzący tę politykę dobrze znają kierunek i siłę oddziaływania podatków na procesy gospodarcze zachodzące w danym systemie gospodarczym (Ćwikliński, 2000, s. 96-97). Z powyżej wymienionych funkcji jedynie funkcja dochodowa interpretowana jest w sposób jednoznaczny. Funkcje pozafiskalne determinowane są przez poglądy ekonomistów na rolę państwa w gospodarce, co ma wpływ na pojmowanie cech systemu podatkowego (Stiglitz, 2004, s. 69).

**System podatkowy** to zespół podatków, które funkcjonują w danym państwie, tworzących pod względem prawnym i ekonomicznym logiczną całość. Obejmuje on zbiór przepisów prawnych i instytucji finansowych, które ustanawiają podatki, określają je i zajmują się ich poborem. Są to zarówno przepisy związane z samymi podatkami, jak i określające podmioty uprawnione do ich pobierania, płatników podatków i instytucje wyznaczające wysokość i warunki płacenia podatków (mfiles.pl).

Cycceron stwierdził, że podatki są sprężyną państwa. Jeśli państwo ma istnieć i realizować określone funkcje, musi posiadać na to środki finansowe. Dlatego normalnym i nieuniknionym sposobem utrzymania państwa są podatki. Ma to uzasadnienie wówczas, gdy obywatele w zamian za podatki otrzymują od państwa określone świadczenia. Ale podatki budzą niechęć. Czasem postrzegane są jako przykry, ale konieczny przymus. Innym razem jako niepotrzebne, bo można żyć bez państwa i podatków. Ale człowiek jako istota społeczna nie może funkcjonować bez organizacji, jaką jest państwo. A konieczność płacenia podatków wynika stąd, że państwo samo w sobie niczego nie produkuje, tym samym nie daje, lecz zużywa dobra wyprodukowane przez obywateli. Utrzymywanie państwa bez podatków, z państwowej własności jest możliwe, ale nieefektywne, bowiem taka własność z zasady jest gorzej zarządzana niż prywatna (Wojciechowski, 2007).

### **Dobro jednostki dobrem publicznym**

Obecnie - podobnie jak w całej historii opodatkowania – w treści systemu podatkowego, a zwłaszcza w określeniu wysokości ciężarów podatkowych oraz zasad ich nakładania, w sposób najbardziej wyrazisty uzewnętrznia się konflikt interesów dwóch podmiotów: państwa i podatnika (Gajl, 1992, s. 29). Pojawiają się problemy odnoszące się do faktu, jak dalece dobro indywidualne, tj. dobro jednostki, należy podporządkować dobru publicznemu (Głuchowski, 1999). Władza publiczna, która opiera się na demokratycznym porządku prawnym, mającym konstytucyjne umocowanie, nie może, określając dobro publiczne, kierować się takimi wartościami, które prowadzą do realizacji celów stawianych poza i ponad dobrem jednostek. Węzeł podatkowy łączący państwo i podatnika nie może oznaczać dowolności i arbitralności w kształtowaniu ciężaru opodatkowania, bowiem oznaczałoby to pomijanie konstytucyjnych norm chroniących wolności i prawa ekonomiczne (wyrażone w art. 20 – 22, 32, 47 i 64 Konstytucji RP). Ponadto, gdy rozpatruje się – w aspekcie konstytucyjnym – problem praw i wolności ekonomicznych jednostki, a także problem zakresu obowiązków jednostki, to widać, że byt i ład finansowy państwa oparty jest na dwóch wzajemnie od siebie zależnych podstawach. Gdzie jedną jest idea wolności, a drugą idea obowiązku (Gajl, 1994).

Z punktu widzenia idei wolności należy wskazać na normy konstytucyjne, które jednoznacznie wskazują i chronią takie wolności i prawa ekonomiczne, jak:

- wolność podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej,
- własność prywatna,
- ochrona prawa własności,
- ochrona innych praw majątkowych,
- ochrona prawa dziedziczenia.

Normy konstytucyjne ustanawiają istotne z punktu widzenia jednostki gwarancje dotyczące nienaruszalności istoty prawa własności. Ale równocześnie wyraźnie sformułowano ideę obowiązku, to jest ideę ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, takich jak podatki i inne daniny publiczne. Pobór podatku był i nadal towarzyszy praktycznie w każdej działalności zarobkowej człowieka i każdemu procesowi gospodarczemu.

Współczesne państwo, podobnie jak przed wiekami, zagwarantowało sobie bezpośredni lub pośredni udział w finansowych sukcesach jednostki i zyskach przedsiębiorców. Dochody podatkowe stanowią podstawę gospodarki budżetowej państwa, a zapotrzebowanie na dochód publiczny wzrasta wraz ze wzrostem zadań publicznych, które państwo jest zobowiązane sfinansować. Poza tym z punktu widzenia władzy publicznej istotny jest stosunek jednostki do idei obowiązku podatkowego (Dębowska-Romanowska, 1996, nr 11; Kosikowski, 2003, s. 13). W indywidualnej postawie podatnika upatruje się nastawienie jednostki wobec idei dobra publicznego. Wiadomym jest, że wolność jednostki nie ma nigdy charakteru absolutnego, co oznacza, że nie jest nieograniczona. Dlatego właśnie podatkowa ingerencja w sferę wolności i praw ekonomicznych jednostki wymaga wyłącznie takich rozwiązań ustawowych, które pozostają w zgodzie z normami konstytucyjnymi.

Każde opodatkowanie, z istoty i natury podatku, narusza w określonym zakresie sferę wolności i praw ekonomicznych, gdyż jest ingerencją w sferę praw podmiotowych. Stąd szczególne znaczenie konstytucyjnych norm, gdyż granice tej ingerencji musi wyznaczać Konstytucja, ale musi ona również gwarantować, i to skutecznie, nienaruszalność granic prawnych i ekonomicznych opodatkowania (Oniszczyk, 1999).

Podatek, który odnosi się bezpośrednio do relacji między państwem a jednostką ma znaczenie ustrojowe, tym samym powstaje pytanie o granice swobody parlamentu w wyznaczaniu treści obowiązku podatkowego, które powinny wynikać z respektowania konstytucyjnych unormowań. To Konstytucja musi być zawsze zasadniczą normatywną podstawą dla rozwiązań związanych z legislacją podatkową (Fojcik-Mastalska, Mastalski, 1999). Wszelkie rozwiązania odnoszące się zarówno do idei obowiązku, jak i idei wolności powinny zarówno gwarantować realizację obowiązków podatkowych, ale z poszanowaniem konstytucyjnej ochrony wolności i praw ekonomicznych, jak i zapewniać dochody podatkowe i dochody z innych danin publicznych.

Treść systemu podatkowego jest uprawomocniona przez postępowanie ustawodawcze. Inne są zasady ustalania ciężarów podatkowych, gdy forma sprawowania władzy umożliwia naruszanie w procesie legislacji podatkowej praw i wolności ekonomicznych jednostki, nawet wtedy, gdy są one konstytucyjnie chronione, a inne wówczas, gdy władza publiczna

w procesie legislacyjnym podatków respektuje konstytucyjne unormowania wyznaczające podwaliny zasad demokratycznego państwa (Gomułowicz, 2005, s. 21).

Konstytucyjne normy dotyczące relacji podatnik – państwo, a odnoszące się do władztwa podatkowego państwa i dotyczące idei wolności praw ekonomicznych jednostki, wyraźnie narzucają sposób myślenia o funkcji i roli państwa w zakresie tworzenia prawa podatkowego. Konstytucja określa zasady, jakim podporządkowane są relacje między władzą publiczną a jednostką. Ale prawo w demokratycznym państwie ma być także instrumentem wolności, co oznacza skuteczność przeciwdziałania konstytucyjnym norm arbitralności rozwiązań podejmowanych w dziedzinie ustawodawstwa podatkowego. Ponadto w ustawodawstwie podatkowym wyraźnie uwidacznia się problem, według jakich reguł określić treść i zakres obowiązków podatkowych oraz jak je rozłożyć pomiędzy podporządkowanych państwu podatników. I tu pojawia się konflikt zasad i nakazów etycznych, prawnych oraz ekonomicznych (Gomułowicz, 2001 i 2003).

### **Demokracja a interes państwa**

Niemniej istotnym zagadnieniem jest kwestia odpowiedzialności władzy publicznej za wadliwe prawodawstwo podatkowe w sytuacji, gdy w procesie legislacyjnym złamana zostanie zasada lojalności państwa wobec podatnika i podejmowane są rozwiązania prawne o charakterze niekonstytucyjnym (Dębowska-Romanowska, 2003 r., str. 53-66).

W unormowaniach konstytucyjnych dotyczących opodatkowania upatruje się rozwiązań, które skutecznie przeciwstawiają się samowoli władzy w stanowieniu obowiązków podatkowych i samowoli organów podatkowych w realizacji obowiązków podatkowych. Samowola podatkowa odnosi się do stanowienia prawa podatkowego oraz do jego stosowania. W przypadku stanowienia prawa podatkowego samowola polega na nieposzanowaniu reguł legislacji podatkowej oraz naruszaniu materialnych granic opodatkowania. Wyrazem samowoli w zakresie stosowania prawa podatkowego jest zjawisko związane z profiskalną wykładnią prawa podatkowego, która jest możliwa wówczas, gdy w procesie legislacyjnym naruszone są zasady:

- wyłączności ustawy w kształtowaniu obowiązków podatkowych,
- zakazu retroaktywności prawa podatkowego,
- zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa podatkowego (jawność, jasność, pewność prawa podatkowego itd.),
- sprawiedliwości opodatkowania (równość i powszechność opodatkowania),
- rocznego okresu opodatkowania.

Ponadto samowola władzy w zakresie tworzenia ładu podatkowego ma jeszcze jeden aspekt, a mianowicie taki, że w wyborach parlamentarnych partie polityczne wykorzystują różne programy i hasła gospodarcze a także społeczne, natomiast programy dotyczące zasad opodatkowania i treści podatków są mniej lub więcej eksponowane. Często polityk, gdy sięga po władzę, odrzuca racjonalne zasady podatkowe, a skłania się do tworzenia takiego systemu podatkowego, jakiego oczekuje elektorat. Dzieje się tak nawet wtedy, gdy system podatkowy nie ma racjonalnych podstaw, a uwaga skupiona jest głównie na tym, jak zaskarbić sobie głosy wyborców na koszt państwa, wówczas dochodzi do głosu egoizm, partykularyzm interesów czy też egalitaryzm. Dlatego tak duże znaczenie mają ustrojowe rozwiązania dotyczące zagadnień opodatkowania przyjęte w Konstytucji.

Poza tym, gdy rozpatrywane są relacje pomiędzy podatnikiem a państwem, ważne jest stworzenie skutecznych gwarancji prawnych. Konieczne jest więc zabezpieczenie prawa podatnika przed ryzykiem ich naruszenia ze strony ustawodawcy podatkowego. Jest to ważne, gdyż proces legislacji podatkowej nie jest wolny od błędów, a także świadomych i celowych działań wynikających z kalkulacji politycznych. Konstytucja, chroniąc prawa podmiotowe podatnika, nie może samoczynnie przeciwdziałać naruszeniu tych praw w procesie legislacji podatkowej. Bywa tak, że ustawodawca podatkowy z całą świadomością, że postępuje wbrew oczywistym wskazaniom teorii podatkowych i norm konstytucyjnych, przyjmuje, ze względu na różne uwarunkowania polityczne, takie rozwiązania podatkowe, które stanowią krok wstecz w budowaniu relacji pomiędzy państwem a podatnikiem, a jako uzasadnienie takich działań tenże ustawodawca podaje zarówno zasady nauki, jak i normy konstytucyjne.

Ponadto należy także zabezpieczyć prawa podatnika przed ryzykiem ich naruszenia przez organy podatkowe. Podatek nie może niszczyć źródła opodatkowania. Oznacza to, że opodatkowanie nie powinno przekraczać takiego poziomu obciążeń, przy którym dochód, zysk bądź majątek nie są wystarczającym źródłem do zapłaty podatku. Mówimy wówczas o naruszeniu zasady zdolności podatnika do poniesienia ciężaru podatkowego. A przecież zarówno w sensie prawnym, jak i ekonomicznym ważne jest utrzymanie trwałej wydajności fiskalnej podatku. Konstytucyjne gwarancje art. 217 i art. 84 oraz art. 20 – 22 i art. 64, jak i art. 2 oraz art. 7, art. 32 powinny stanowić standard, według którego kształtowane są obowiązki podatkowe. Konstytucja, stanowiąc o ochronie praw podmiotowych podatnika, wprowadza rozwiązania, zgodnie z którymi Trybunał Konstytucyjny jest poręczycielem zasady konstytucyjności podatków (Safjan, 2003). Jest to ważne, gdyż w procesie legislacji podatkowej może pojawiać się zarówno bezprawie czynne, jak i bierne. Pierwsze polega na ustanawianiu treści obowiązków podatkowych w sposób sprzeczny z normami konstytucyjnymi oraz wprowadza przepisy podatkowe, które są sprzeczne z przepisami

ustawowymi. Bierne ma związek z zaniechaniem związanym z niewydaniem przepisów wykonawczych, tym samym mamy sytuację ograniczenia lub uniemożliwienia stosowania w pełnym zakresie ustawy podatkowej.

Respektowanie w procesie ustawodawczym standardów prawidłowej legislacji podatkowej jest zasadne, gdyż państwo wymaga od podatnika zarówno rzetelności, jak i najwyższej staranności w realizacji obowiązków podatkowych. A to uzasadnia żądania podatnika, aby obowiązki te były stanowione zgodnie z normami konstytucyjnymi i standardami prawidłowej i przyzwoitej legislacji podatkowej.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego poprawna legislacja podatkowa to taka, gdzie:

- każdy przepis, który ogranicza konstytucyjne wolności lub prawa, winien być sformułowany w sposób, który pozwala jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom,
- każdy przepis powinien być na tyle precyzyjny, aby była zapewniona jego jednolita wykładnia i stosowanie,
- każdy przepis winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw (Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 maja 2002 r. (K6/02)).

W doktrynie podatkowej wskazuje się, że przepisy nieodpowiadające standardowi legislacji podatkowej, to przepisy, które w rażący sposób naruszają podstawowe zasady sprawiedliwości lub inne akceptowane standardy moralne, obarczone są oczywistym błędem legislacyjnym lub utrzymują stan prawny, który zagraża podstawom funkcjonowania porządku społecznego lub prowadzą do niepowetowanych strat społecznych lub gospodarczych (Małecki, 2003a; Małecki, 2003b, s. 22). Dlatego ważne jest, aby przepisy podatkowe były stanowione zgodnie z obowiązującymi normami i zasadami.

Podatki, podobnie jak inne instytucje immanentnie, związane z funkcjonowaniem aparatu państwowego, rozwijały się wraz z rozwojem państwa. W ujęciu historycznym miały różną formę i postać danin publicznych. Rozwinęły się ze świadczeń osobistych, których najczęstszą postacią była służba wojskowa, bezpłatna praca na roli i inne czynności wykonywane na rzecz państwa lub jego wydzielonej części. Później pojawiły się daniny rzeczowe, głównie żywność oraz kruszce. Wraz z pojawieniem się pieniądza daniny osobiste i rzeczowe zastąpiła danina pieniężna w postaci podatków, opłat, ceł itd. (Brzeziński, 2003, s. 22).



## Unikanie opodatkowania

Wraz z narodzinami podatków powstało zjawisko unikania opodatkowania, które w przeszłości przyjmowało formę buntów podatkowych. Już w starożytności odpowiedzią na bezwzględna politykę podatkową były bunty. Według Tacyty królowa Południowej Anglii Boadicea w 60 r. n.e. podczas nieobecności rzymskiego namiestnika Brytanii Swetoniusza Pliniusza wzniciła bunt, który, mimo iż został krwawo stłumiony, spowodował zmiany administracji podatkowej prowadzonej przez rzymian (Tacyt, 1957, s. 302-303).

Kolejny opór przeciwko nadmiernym podatkom miał miejsce między V a X w., kiedy to partykularyzm podatkowy wśród plemion frankońskich uniemożliwił zbudowanie silnego i zwartego państwa (Brzeziński, 2003, s. 85).

W okresie średniowiecza na terenie Anglii bunt przeciwko nadmiernemu opodatkowaniu wzniciли baronowie i prałaci, mający dość ciągłego podnoszenia podatków, które były potrzebne na finansowanie działań wojennych króla Jana bez Ziemi we Francji (Zientara, 2008, s. 208). Wynikiem buntu była Wielka Karta Swobód (*Magna Charta Libertatum*), która miała ogromne znaczenie dla rozwoju ustroju Anglii. Stanowiła pierwszy krok do parlamentaryzmu w Anglii i udziału społeczeństwa w rządzeniu. Ponadto uzależniała nakładanie podatków od zgody wielkiej rady baronów (Manteuffel, 2004, 204-205).

Również w Polsce odnotowano konflikt zbrojny pomiędzy Polską a Zakonem Krzyżackim (wojna trzynastoletnia), którego przyczyną był nadmierny ucisk fiskalny rujnąjący ludność mieszczańską i rycerstwo (Wyrozumski, 1984, s. 207-208).

W XVII w. w Anglii powstał konflikt na tle podatków a dotyczył wprowadzenia podatku okrętowego przez Karola I. Władca próbował ominąć jedno z postanowień *Petition of Right*, które zakładało, że król nie może bez zgody parlamentu nakładać nowych podatków. Mimo iż sprawa w sądzie zakończyła się przegraną dla Hamdbena (sędziowie pod naciskiem Karola I wydali wyrok, w którym Korona wygrała proces), to miała ona istotne znaczenie dla późniejszych sporów o właściwość podmiotu uprawnionego do nakładania podatków (Grapperhaus, 2000, s. 32-34). Podatek od soli stanowił jedną z przyczyn wybuchu Wielkiej Rewolucji Francuskiej. To uciążliwość tego podatku spowodowała, że podczas rewolucji w pierwszej kolejności gilotynowano poborców podatkowych (Brzeziński, 2003, s. 85-86).

Historia narodzin Stanów Zjednoczonych związana jest z oporem przed płaceniem podatków, zwłaszcza od towarów importowanych z Wielkiej Brytanii. Ale najślynniejszy bunt dotyczył podatku akcyzowego nałożonego na producentów Whiskey. Rebelia przeciwko temu podatkowi wybuchła w 1794 r. w Pensylwanii. W tłumieniu buntu brał udział prezydent

Jerzy Waszyngton. Producenci whiskey uzyskali możliwość negocjowania wysokości podatku przed rządem federalnym (Rozbicki, 1991, s. 262).

Współcześnie masowy opór przed płaceniem podatków w postaci buntów podatkowych nie występuje, jednak niechęć do płacenia podatków wciąż istnieje i prowadzi do wykorzystywania innych metod zmniejszających obciążenia podatkowe. Są to przede wszystkim mechanizmy finansowe. Redukowanie lub całkowite unikanie płacenia podatku przybiera różnorakie formy. Jednak należy pamiętać, że uchylanie się od płacenia podatków jest niezgodne z prawem i podlega pod sankcje prawa karnego i karno-skarbowego (Brzeziński, 2003, s. 91).

Unikanie opodatkowania, to częściowa lub całkowita redukcja płacenia podatków w sposób zgodny z prawem (Brzeziński, 2003, s. 87-88). Do jej realizacji podmioty gospodarcze wykorzystują preferencje prawno-podatkowe, które oferują im oazy (raje) podatkowe.

System podatkowy w Polsce charakteryzuje się lukami, które powodują, że do budżetu państwa nie wpływają należne środki. Od wielu lat funkcjonuje powiedzenie, że każdy podatek można ominąć. Nie jest tajemnicą, że sektor prywatny wyjątkowo dobrze opracował techniki ochrony firm przed wypływem pieniądza, szczególnie na podatki i inne obciążenia. Główne problemy związane są z nieszczelnością systemu podatkowego i dotyczą:

- **ucieczki przed opodatkowaniem** – zjawisko to dotyczy całego świata, gdzie firmy uciekają do tzw. rajów podatkowych. Również z Polski około 10 tys. firm wykorzystuje tę formę i nie zawsze są to największe firmy;
- **luk prawnych** – firmy prowadzące działalność gospodarczą w Polsce szukają możliwości, by ich nie płacić. W tym celu wykorzystują prawo, które pozwala w szczególnych przypadkach na zmniejszenie opodatkowania bądź też unikają opodatkowania poprzez wykorzystywanie luk w prawie, które nie są zamierzone przez ustawodawcę (Żaryn, 2013).

Doradcy podatkowi i prawnicy są skuteczni, bo polski system podatkowy sprzyja wyszukiwaniu luk. Jest on nieszczelny, nieefektywny gospodarczo i niezrozumiały dla samych podatników. Nieszczelności systemu podatkowego są związane z efektywnością państwa zarówno przy ustalaniu, jak i poborze podatków. A ta zależy od sprawności aparatu władzy, administracji podatkowej oraz świadomości obywateli, że płacone przez nich podatki będą wydawane zgodnie z racjonalnym przeznaczeniem publicznym. Kolejna argumentacja, by nie płacić podatków, to poziom skomplikowania systemu. Obowiązujące ustawy dotyczące chociażby podatku VAT wraz z rozporządzeniami to około 12 tys. stron. Trudno sobie

wyobrazić, aby to prawo było spójne i aby ustawodawca mógł kontrolować płacenie tego podatku.

Analizy niezależnych ośrodków badawczych wskazują, że Polski system podatkowy jest skomplikowany, dlatego też na 183 kraje Polska klasyfikuje się na 114 miejscu, za Etiopią, Kambodżą czy Afganistanem. Taki wynik to skutek liczby płatności oraz czasu poświęconego przez średniej wielkości spółki na realizację obowiązków podatkowych. Według OECD polski system podatkowy jest zły i drogi, gdzie na 100 zł dochodów podatkowych 1,72 zł przypada na administrację skarbową. Poza tym polski system wyróżnia 13 typów podatków, a stosunkowo prosty podatek PIT przewiduje około 40 różnych typów deklaracji do komunikowania się pomiędzy pracodawcą, pracownikiem (podatnikiem) i urzędem skarbowym. Tak duża mnogość skutkuje istnieniem wielu luk i furtek pozwalających unikać opodatkowania.

Polski system podatkowy pozwala - zwłaszcza lepiej zarabiającym – na omijanie wielu obowiązków podatkowych. Przykładem mogą być duże sieci handlowe, które rozwijały się, dopóki nie musiały płacić podatków. Gdy zaczynały się dla nich obowiązki podatkowe, szybko sprzedawały się nowym sieciom wchodzącym do Polski, co działo się z wykorzystywaniem zagranicznych spółek, aby ominąć podatki w Polsce. Widoczne to jest, gdy zacznie się analizować, ile sieci handlowych zniknęło, a kolejne rozważają wycofanie się. Takie działania są podejmowane, gdy firmy zaczynają być płatnikami podatku dochodowego w Polsce.

Z szacunków Business Centre Club wynika, że na lukach podatkowych dotyczących podatku VAT Skarb Państwa może tracić od 5 do 60 mld zł rocznie. W odniesieniu do podatku CIT są to środki od 12 – 15 mld zł. Ale skutki luki podatkowej nie kończą się na kwestiach księgowych, gdyż wpływa ona na budżet kraju oraz wydatki, uniemożliwia obniżanie stawek VAT, skutkuje wzmożoną chęcią karania i kontroli podatników uczciwych lub popełniających błędy niezawinione. Prawo podatkowe jest tak stosowane, że praktycznie zarzuty można postawić każdemu lub każdego uniewinnić (Żaryn, 2013, s. 3). Państwo nie ma zaufania do podatnika i uznaje, że musi wszystko kontrolować. Nie ma zaufania do przedsiębiorców, którzy skrupulatnie podchodzą do wszelkich regulacji i obowiązków podatkowych, uznając, że skoro przedsiębiorca tak dba o formalności, istnieje duże prawdopodobieństwo, że działa nieuczciwie. Jest to poważny problem, który niszczy moralność podatkową, wzajemne zaufanie oraz obniża konkurencyjność polskiej gospodarki, powodując wzrost deficytu budżetu, wzrost długu publicznego, spowolnienie gospodarcze oraz bezrobocie. To także sprawa moralna, bo osoby mniej i średnio zarabiające nie mają możliwości ucieczki od opodatkowania, często muszą płacić nawet połowę swojego dochodu,

a najbogatsi mają możliwość zainwestowania w prawników i obejścia przepisów. Podatki winny być niższe i równe dla każdego. To, że polski system podatkowy jest niesprawiedliwy, słychać również wśród ludzi aparatu skarbowego. Mówią o tym doniesienia medialne, chociażby sprawa przedsiębiorcy z Lublina, który został zniszczony przez Urząd Skarbowy, bo nie zwrócono mu VAT-u w kwocie 20 mln zł. Motywacja urzędnika to błędy w rozliczeniu tego podatku, przez co firma została zlikwidowana (Żaryn, 2013, s. 3). Decyzje dotyczące spraw podatkowych wydaje naczelnik urzędu skarbowego, odwołanie od decyzji trafia do izby skarbowej, która przeważnie decyzje podtrzymuje w mocy. Dopiero sąd administracyjny może tę decyzję uchylić, ale rozpatrywanie takiej sprawy trwa długie lata.

To, co zastanawia, to fakt, iż karze się maluczkich, a dużym pozwala się unikać kar. Powyższe wskazuje na konieczność wprowadzenia nowych przepisów podatkowych po to, aby ograniczyć możliwości unikania lub zmniejszania opodatkowania w sposób nieprzewidziany przez ustawodawcę, dodatkowo wprowadzić rozwiązania w zakresie zamiany podatku CIT na podatek od obrotu, który poprawiłby kondycje firm uczciwych, a ograniczył liczbę tych, którzy nie chcą płacić podatków w Polsce.

Całkowicie luki podatkowej nie da się wyeliminować, ale można wprowadzić narzędzia i możliwości skutecznej walki z dziurą podatkową. Ograniczenie możliwości dokonywania oszustw podatkowych, eliminacja błędów w wymiarze oraz eliminowanie działań przestępczych, wzrost wiedzy na temat obrotu gospodarczego urzędników aparatu skarbowego to konieczne działania, aby poprawić ogrom strat, jakie ponosi budżet państwa z tytułu niezapłaconych lub wyłudzonych podatków. Dziwić może bezczynność, zwłaszcza w kontekście dziur podatkowych, ale lobby prawnicze (wielu prawników zasiada w ławach sejmowych) nie jest zainteresowane zmianą przepisów podatkowych. Dobre i bardzo dobre kancelarie prawnicze nie są zainteresowane porządkowaniem prawa podatkowego w Polsce. Dla nich, im bardziej skomplikowane prawo, pozostawiające furtki, tym lepsi, więksi i lepiej płacący klienci (Żaryn, 2013, s. 5).

## **Rodzaje podatków w Polsce**

Obecnie funkcjonujący w Polsce system podatkowy obejmuje klasyfikacje podatków według różnorodnych kryteriów. Z punktu widzenia podmiotu publicznego, na rzecz którego są odprowadzane wpływy z podatków, mamy podatki państwowe i podatki samorządowe. Do podatków państwowych zalicza się podatki, które w całości są pobierane do budżetu państwa (VAT, akcyza, podatek od gier) oraz te, które w przeważającej części zasilają budżet państwa (podatki dochodowe od osób fizycznych i osób prawnych) (Dolata, 2000, s. 50). Podatkami samorządowymi są podatki zasilające budżety gmin – podatki lokalne (od nieruchomości,

od środków transportowych, posiadania psów) oraz podatki stanowiące dochody gmin (podatek rolny, leśny, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych).

Ze względu na osobę podatnika podatki dzielą się na: podatki pobierane od osób fizycznych i podatki pobierane od osób prawnych i jednostek nieposiadających osobowości prawnej (Zgodnie z art. 7 par. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ustawa Ordynacja podatkowa podatnikami mogą być także inne podmioty - np. w podatku dochodowym od osób prawnych mogą to być podatkowe grupy kapitałowe).

Z punktu widzenia tożsamości osoby podatnika formalnego i rzeczywistego wyróżnia się podatki pośrednie (np. VAT) i podatki bezpośrednie (np. podatek dochodowy PIT).

Podział podatków uwzględniających okoliczności ich wprowadzenia dzieli podatki na zwyczajne i nadzwyczajne. Większość to podatki zwyczajne, wprowadzane odpowiednimi ustawami na czas nieokreślony. Możliwe jest wprowadzanie podatków nadzwyczajnych w sytuacjach szczególnych pod względem gospodarczym lub politycznym.

Ze względu na sposób wprowadzania podatków mamy podatki obligatoryjne i fakultatywne. Pierwsze to podatki pobierane zgodnie z obowiązującym prawem podatkowym. Podatki fakultatywne to takie, które na podstawie obowiązującego prawa można pobierać, ale niezbędne jest spełnienie dodatkowych warunków określonych w odpowiednich ustawach (np. samo opodatkowanie mieszkańców gminy na podstawie przeprowadzonego referendum).

Ze względu na charakter podatki dzielą się na rzeczowe i osobiste. W przypadku podatków rzeczowych najistotniejszą pozycję zajmuje przedmiot podatku, a w odniesieniu do podatków osobistych najistotniejszy jest podmiot podatku (Koperkiewicz-Mordel, Chróścielewski, Nykiel, 2006, s. 139).

Podatków nikt nie lubi, bo nie dość, że jest ich dużo, a prawo podatkowe jest skomplikowane i często się zmienia, to dodatkowo zabierają sporo czasu i nie ma pewności efektu w postaci prawidłowo naliczonych i odprowadzonych danin pieniężnych. Dlatego podatki są zmartwieniem zarówno dla obywateli, jak i przedsiębiorców.

Z polskiego systemu podatkowego zadowolony jest Minister Finansów. Natomiast społeczeństwo, a zwłaszcza przedsiębiorcy, ocenia go negatywnie. Z badań przeprowadzonych w 2010 r. przez specjalistów z Deloitte wynika, że nie jest dobrze. Podatki są bardzo skomplikowane (około 90% podatników nie rozumie VAT), a dodatkowo sytuację pogarszają częste zmiany przepisów w tym zakresie. Ponadto sam fiskus gubi się w gąszczu tych przepisów, wydając niejednolite interpretacje w analogicznych sprawach. Brak jednoznaczności przepisów powoduje poczucie braku stabilności i pewności prawa

podatkowego zarówno u podatników, jak i urzędników, którzy mają wątpliwości, jak stosować przepisy. Zdaniem przedsiębiorców wskazane jest ograniczenie możliwości zmian legislacyjnych w podatkach i częstsze wydawanie interpretacji ogólnych przez Ministra Finansów.

Przedmiotowy raport uwzględnił ankiety wypełnione przez podatników reprezentujących duże podmioty gospodarcze, posiadające odpowiednie fundusze na finansowanie profesjonalnej pomocy prawnej i doradztwa podatkowego. Z badań tych wynika, że podatek VAT za skomplikowany i bardzo skomplikowany uważa prawie 90% przedsiębiorców. Z kolei podatek CIT, tak ocenia prawie 68% przedsiębiorców. Mniej uciążliwy jest podatek PIT. Jako przyjazne oceniane są podatki i opłaty lokalne, gdzie przepisy regulujące te zagadnienia oceniane jako proste i optymalne uznaje ponad 64% podatników (<http://urząd-skarbowy.wieszjak.pl/najczestsze-problemy/263599,Jak-przedsiębiorcy-ceniają-polskie-podatki.html>).

### **Utrzymać status quo, czy upraszczać?**

Zdaniem ekonomistów, polski system podatkowy wymaga uproszczenia. Opublikowany w 2013 r. raport Banku Światowego, IFC (International Finance Corporation) oraz firmy doradczej PwC ocenił systemy podatkowe w 185 krajach. W dokumencie „Paying Taxes 2013” Polska znalazła się na 114 miejscu. Oznacza to, że w stosunku do poprzedniego roku awansowała ze 127 pozycji na 114. Zdaniem ekspertów Banku Światowego polski system podatkowy nadal jest skomplikowany, a rozliczenia podatkowe zajmują przedsiębiorcom bardzo dużo czasu (około 286 godzin rocznie). A przecież istnieją dobre wzory dla systemów podatkowych (kraje anglosaskie), które można dostosować do polskich warunków. Ponadto, w ocenie ekspertów, polski system podatkowy znacznie bardziej obciąża małe i średnie przedsiębiorstwa niż duże firmy, dla których koszt obsługi prawno – podatkowej jest relatywnie niższy (koszt ten jest taki sam dla dużej i małej firmy) (<http://mojafirma.infor.pl/wiadomosci/138540,rss,System-podatkowy-skomplikowany-dla-przedsiębiorcow.html>).

Ponadto problemem jest nieprzewidywalność polskiego prawa podatkowego, niejasność przepisów, które uderzają zwłaszcza w małe i średnie firmy, ponieważ nie mają one środków finansowych na interpretacje prawne. Dlatego ważne jest, aby dopracować wiążące interpretacje przepisów w taki sposób, aby zamykały luki prawne. W ten sposób ograniczy się różne interpretacje tego samego problemu przez urzędy skarbowe i uprości procedury naliczania podatków.

Każdy przedsiębiorca, bez względu na wielkość prowadzonej działalności gospodarczej, doświadczył twórczo interpretowanej ordynacji wyborczej przez pracowników aparatu skarbowego. Sytuacje wątpliwe zawsze interpretowane są na niekorzyść podatnika, w myśl zasady „wszystko, co nie jest wyraźnie dozwolone, może zostać podważone”. W ten sposób podatnik najpierw musi zapłacić, a potem dochodzić swoich praw, co jest niepewne, niełatwe, a przede wszystkim kosztowne i długotrwałe. Często podatnik godzi się na uzyskanie częściowego zwrotu, uznając część błędnej decyzji i sankcjonując niekorzystne interpretacje urzędnika skarbowego.

Kolejną zgorą podatnika są koszty uzyskania przychodu, gdzie katalog wydatków, które przedsiębiorca może zaliczyć do kosztów uzyskania przychodów kurczy się z każdym rokiem. Pracodawca nie może wynająć mieszkania dla pracownika, mimo iż podatek przychodowy zapłaci wynajmujący. Za zakup pakietu medycznego dla pracownika pracownik musi zapłacić podatek dochodowy, dlatego pracownicy nie chcą takiego dobrodziejstwa. Niemożliwe jest zaliczenie do kosztów uzyskania przychodu zakupu paliwa do samochodu służbowego, gdy zapłata za paliwo dokonana została prywatną kartą kredytową przedsiębiorcy, a pieniądze za paliwo zwróci firma. Natomiast, gdy zapłata nastąpiła gotówką, to wówczas rachunek może być zaliczony do kosztów uzyskania przychodów.

Kolejny przykład absurdu, zgodnie z ordynacją podatkową, jest to, że podatki należy płacić nawet wówczas, gdy nie uzyskaliśmy zapłaty. Podatki od niezyskanych przychodów płacone są przez przedsiębiorców, tym samym zwiększają zatory płatnicze firm. Dotyczy to zwłaszcza małych i średnich form, gdzie jedna duża transakcja może spowodować ich niewypłacalność. Przedsiębiorca, aby mógł uzyskać nakaz płatniczy musi wystawić fakturę, gdy ją wystawi musi zapłacić podatek VAT, a jak przyjdzie pora i podatek dochodowy. W przypadku braku płatności ze strony odbiorcy czeka go bankructwo (<http://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/416598,co-wkurza-polskich-Przedsiębiorcow.html>).

Z powyższych informacji wynika, że niełatwe jest życie przedsiębiorcy w Polsce. Bo czy uczciwie płaci podatki, czy próbuje uciekać od ich płacenia, to ogrom nakładów, zarówno gdy chodzi o czas, jak i pieniądze, jest wysoki. Skomplikowane przepisy podatkowe, nieufność przedstawicieli fiskusa wobec przedsiębiorców, częste zmiany i skomplikowane procedury rozliczania podatków czynią je przekleństwem dla biznesu. Sytuację pogarsza pomysł fiskusa, aby opodatkować firmy posiadające spółki – córki za granicą. W ten sposób Ministerstwo Finansów zamierza walczyć z rajami podatkowymi oraz optymalizacją podatkową. Nowy podatek ma być naliczany od dochodów spółek zależnych założonych w krajach, które są fiskalnie atrakcyjniejsze od Polski. Są to między innymi: Cypr, Luksemburg, Szwajcaria. Podatek w wysokości 19% polskie spółki płaciłyby od dochodów przesuwanych między nimi

a spółkami zależnymi oraz od dochodów spółek zależnych z tytułu dywidend, zbycia udziałów, wierzytelności, odsetek, poręczeń i praw autorskich. Do zapłaty daniny będą zobowiązane te polskie firmy, które posiadają przynajmniej przez jeden miesiąc 25% udziałów w kapitale zagranicznych spółek zależnych, 25% głosów w organach spółki lub 25% udziałów w zyskach. Nowy podatek ma się pojawić, gdy zagraniczny będzie co najmniej o ¼ niższy od polskiego, czyli wyniesie poniżej 14,25% (<http://finanse.wp.pl/kat,1033759,title,Ministerstwo-Finansow-chce-zniszczyc-polskich-przedsiębiorcow>).

Aby obronić się przed fiskusem, konieczne będzie udowodnienie, że spółka zależna nie jest sztucznym tworem, który służy unikaniu płacenia podatków, a prowadzi rzeczywistą działalność gospodarczą. Uczestnicy rynku wskazują na niedociągnięcia i brak precyzji ustawodawcy, ponieważ nie ma ustawowej definicji „rzeczywistej działalności gospodarczej”.

W ocenie prawników z Rządowego Centrum Legislacji powyższy projekt ma istotny mankament, gdyż przerzuca na polskie firmy obowiązek udowodnienia, że nie podlegają one nowemu podatkowi. Projekt nie precyzuje, kiedy organ podatkowy może żądać takiego dowodu, a ponadto projekt nie definiuje pojęcia „zagraniczna spółka”. Ta zmiana podatkowa spowoduje spory z ustawami dotyczącymi unikania podwójnego opodatkowania, które Polska zawarła z wieloma krajami. Z powyższej propozycji nie są zadowolone banki, gdyż zagrażają one polskiej przedsiębiorczości i zniechęcą polskich podatników do podejmowania działalności w Unii Europejskiej. Przedsiębiorcy także ostro wypowiadają się przeciwko powyższym propozycjom resortu finansów uważając, że Ministerstwo Finansów tworzy kolejne bariery, ograniczając wchodzenie polskich firm na nowe zagraniczne rynki. Spowoduje to, że najbardziej kreatywni przedsiębiorcy opuszczą Polskę, a fiskus nic z tego nie będzie miał.

Ale to nie są wszystkie zmiany, jakie proponuje Ministerstwo Finansów. Ogólna liczba zmian to 151. Ich celem jest uszczelnienie systemu podatkowego oraz usprawnienie procedur podatkowych. Poza tym zmiany mają obejmować korekty w ustawach o księgach wieczystych i hipotece, kontroli skarbowej, podatku od czynności cywilnoprawnych, VAT, opłacie skarbowej czy ustawie o działalności gospodarczej. W odniesieniu do ordynacji podatkowej Ministerstwo Finansów (MF) zamierza ponownie wprowadzić do przepisów tzw. klauzulę ogólną, pozwalającą organom podatkowym oceniać transakcje podatników pod kątem racjonalnego, ekonomicznego i gospodarczego uzasadnienia. W przypadku stwierdzenia, że brak jest takiego uzasadnienia, a dominującym celem danej transakcji jest korzystniejsze opodatkowanie, urzędnicy będą mogli ustalić zobowiązanie podatkowe w oparciu o powszechnie stosowane zasady (z pominięciem konstrukcji zastosowanej przez podatników). Wystarczy, że organy podatkowe stwierdzą, że:



- dana konstrukcja prawna nie jest adekwatna do danego zdarzenia gospodarczego (np. w grę wchodzi połączenie lub podzielenie w jedno lub wiele odrębnych zdarzeń, byleby tylko odnieść korzyści podatkowe), mimo że są odpowiednie rozwiązania prawne pozwalające osiągnąć określony efekt gospodarczy,
- konstrukcja prawna powoduje, że przynajmniej dla jednej ze stron umowy dominującą korzyścią, ale niekoniecznie jedyną, jest znacząca korzyść podatkowa,
- podatnik nie wykazał innych niż podatkowe, istotnych finansowo lub ekonomicznie, przyczyn uzasadniających zastosowanie przez niego danej konstrukcji prawnej ([http://podatki.gazetaprawna.pl/151\\_zmian\\_w\\_ordynacji\\_podatkowej\\_cel\\_uszczelnienie\\_systemu\\_i\\_usprawnienie\\_procedur.html](http://podatki.gazetaprawna.pl/151_zmian_w_ordynacji_podatkowej_cel_uszczelnienie_systemu_i_usprawnienie_procedur.html)).

Kolejna nowość to wprowadzenie dodatkowej sankcji finansowej, która ma być równa 30% stwierdzonych uszczupień, będących efektem zastosowania zakwestionowanych rozwiązań. Dodatkowo MF zamierza wprowadzić opinie zabezpieczające, które będzie wydawał minister finansów. Jej celem będzie ocena, czy planowana przez podatnika konstrukcja prawa spełnia lub nie przesłanki do zastosowania klauzuli. Za wydanie opinii podatnicy będą płacić 25 tys. zł, a gdy transakcje będą dotyczyły nierezydentów lub podmiotów przez nich zarządzanych koszt to 50 tys. zł.

W świetle proponowanych zmian ordynacji podatkowej sytuacja polskiego przedsiębiorcy i podatnika nie ulegnie poprawie. O tym, że konieczne są zmiany w polskim systemie podatkowym wiedzą wszyscy. To, że podatki trzeba i należy płacić wie każdy obywatel tego kraju. Również to, że obecny system podatkowy nie spełnia należycie swojej funkcji też jest powszechnie wiadome. Ale niezrozumiałe są działania, których celem jest wzrost restrykcji w stosunku do uczciwych podatników. Brak polityki chroniącej interes Polski spowodował, że Polska jest obecnie montownią finalnych wyrobów i krajem peryferyjnym, eksploatowanym bez skrupułów przez obcy kapitał. Z danych zawartych w Roczniku Statystycznym 2013 r. w tabeli Bilans płatniczy wynika, że w latach 2010 – 2012 wytransferowano z Polski 64 mld dolarów. W tych warunkach trudno konkurować w obszarze nowych technologii i innowacji. Ale można skutecznie konkurować, tworząc przyjazne rozwiązania dla życia i działalności gospodarczej obywateli. Przykładem są tu takie kraje jak: Estonia, Słowacja, Irlandia czy Węgry (Grądalski, 2013).

### **Proponowane zmiany**

Konkurencja podatkowa to przede wszystkim zmiany w strukturze polskiego systemu podatkowego, a zwłaszcza w podstawach i taryfach opodatkowania. Odpowiednie sterowanie podstawami i taryfami podatkowymi daje ustawodawcy możliwości konstruowania takiego

systemu podatkowego, który byłby przyjazny dla obywatela, motywujący dla przedsiębiorcy zarówno polskiego, jak i zagranicznego oraz efektywny dla państwa. W świetle powyższego kierunku, w którym powinna iść racjonalizacja systemu podatkowego w Polsce to:

- likwidacja opodatkowania dochodów z pracy – PIT do granicy 80 – 100 tys. zł. Powyżej tej granicy można rozważyć taryfę progresywną liczoną od całej kwoty dochodu. Takie rozwiązanie integruje politykę podatkową z polityką prorodzinną poprzez subwencjonowanie rodzin z niskimi dochodami;
- wprowadzenie w przedsiębiorstwach zerowej stawki od zysku niepodzielonego (pozostawionego w firmie), co pozwoli na reinwestowanie kapitału własnego tym samym umożliwi tworzenie nowych miejsc pracy;
- szerokie wykorzystanie kwotowego podatku ryczałtowego i wycofanie się z fiskalizacji (kasy fiskalne, książki przychodów i rozchodów, kontrole itp.) drobnej działalności gospodarczej. Wpłynie to na obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej i rozwój szarej strefy;
- likwidacja opodatkowania długoterminowych, celowych oszczędności na etapie tworzenia i likwidacji lokat. Chodzi tu o oszczędności na mieszkania, emerytury czy kształcenie dzieci. W ten sposób rośnie podaż rodzimego kapitału, a maleje uzależnienie od obcych kapitałów, co sprzyja równoważeniu budżetu państwa;
- powrót do podatku ekwiwalentnego, czyli do sytuacji, kiedy państwo nakładając podatek, uzgadnia ze społeczeństwem i deklaruje cel, na jaki będzie on przeznaczony.

To niektóre z propozycji pozwalające na budowę przewagi konkurencyjnej państwa w zakresie rozwiązań fiskalnych. Są to rozwiązania stosowane w specjalnych strefach ekonomicznych, można je przenieść na cały kraj. Poza tym, jakie są przeszkody, aby w Polsce stworzyć raj podatkowy?

Wzrastająca opresja fiskalna, prawna i administracyjna prowadzi do dezintegracji społeczeństwa poprzez podejmowanie życia i pracy w tzw. szarej strefie. A skala tego zjawiska jest istotna, bo wartość dochodu wytworzona w szarej strefie przez 1,1 mln obywateli – według szacunków GUS – wyniosła ponad 200 mld złotych, tj. blisko 13% PKB. Tak więc nie jest to zjawisko marginalne. Opresyjne ramy działalności gospodarczej wymuszają szukanie metod obejścia barier, jakie tworzy państwo. Kolejny proces to emigracja zarobkowa młodych i wykształconych ludzi. Koszty, jakie ponosi polska gospodarka, są wysokie, a problemy związane z równoważeniem finansów publicznych rosną. Zmiany są konieczne.

## **Zło czy dobro, błogosławieństwo czy przekleństwo**

Podsumowując, należy stwierdzić, że podatki w Polsce to zło konieczne, ponieważ obciążają głównie dochody małych i średnich przedsiębiorstw oraz obywateli o najniższych dochodach (emeryci, renciści i pracownicy zatrudnienie na umowy o pracę z minimalnym wynagrodzeniem). Rekiny biznesu oraz osoby o wysokich dochodach szukają i wykorzystują wszelkie dostępne środki, aby unikać płacenia podatków. I o dziwo, udaje im się to z powodzeniem. Budżet państwa, zasilany coraz mniejszymi wpływami z podatków, cechuje rosnący dług publiczny. Niespójne oraz nieszczelne przepisy podatkowe i prawne umożliwiają wyprowadzanie dochodów bez opodatkowania poza granice kraju. Podejmowane działania w celu zrównoważenia budżetu skutkują wzrostem podatków, tym samym obniżają się dochody firm i ludności. Ograniczenia dochodów ludności mają wpływ na spadek konsumpcji dóbr, tym samym następuje spowolnienie gospodarcze, które dodatkowo potęguje światowy kryzys gospodarczy. Nie bez znaczenia jest sposób wydatkowania publicznych środków pieniężnych. Publiczna ochrona zdrowia w zasadzie nie istnieje, bowiem brakuje środków na leczenie ludzi, dofinansowanie leków czy profilaktykę. W odniesieniu do oświaty brakuje żłobków i przedszkoli państwowych, prywatne ośrodki opiekuńcze kosztują. Spada przyrost naturalny spowodowany brakiem środków na utrzymanie rodziny, emigracją młodych ludzi szukających pracy i warunków do życia poza Polską, bo poziom bezrobocia w Polsce jest wysoki. Ponadto podnoszenie wieku emerytalnego w sytuacji, gdy na rynku nie ma miejsc pracy dla ludzi młodych, powoduje sytuację, że rośnie grupa bezrobotnych po pięćdziesiątym roku życia, dla których nie ma pracy ani emerytur. Rośnie armia ludzi stających w kolejce po zasiłki z pomocy społecznej.

Podejmowane działania w zakresie zmiany systemu podatkowego w Polsce są mało efektywne i mimo rosnących stawek podatkowych wpływy z tytułu podatków nie zwiększają się. W ten sposób również dla fiskusa podatki nie są dobrodziejstwem. Jak już powiedziano, niejasny, szeroki gąszcz przepisów podatkowych budzi niechęć przedsiębiorców, a wysokie stawki opodatkowania obywateli powodują, że społeczeństwo szuka furtek unikania płacenia podatków.

Tylko sprawny, czytelny, skrojony na miarę system podatkowy może stać się dobrodziejstwem zarówno dla państwa, przedsiębiorców, jak i obywateli. Kraje, które stworzyły dogodne warunki podatkowe, korzystają podwójnie. Zadowoleni są zarówno obywatele, jak i obcokrajowcy otwierający filie firm. Przykładem jest ujawniona afera związana z korzystaniem przez wielu prominentnych ludzi z tzw. rajy podatkowego na Cyprze, która wykazała, że można starać się zmniejszyć dolegliwości podatkowe.

Podatków nikt nie lubi, a płacić je powinni wszyscy, choć oczywiście nie wszyscy to robią. Dyskusje, kto jak wysokie powinien płacić i dlaczego właśnie takie oraz na co podatki powinny być wydawane, są tak stare jak same podatki. To znaczy, że trwają od kilku tysięcy lat. A z powodu zbyt wysokich podatków wybuchła niejedna wojna i tysiące ludzi straciło życie. Nieraz także nakładano i podwyższano podatki, aby móc prowadzić wojny. Nikt podatków nie lubi, ale nic lepszego jeszcze nie wynaleziono, poza kilkoma małymi krajami, w których podatków nie ma, bo jest tam dużo ropy naftowej.

### **Bibliografia / References:**

- Brzeziński, B. (2000). *Prawo podatkowe*, TNOiK, Toruń.
- Brzeziński, B. (2003). *Wstęp do nauki prawa podatkowego*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń.
- Ćwikliński, H. (red.) (2000). *Polityka gospodarcza*. Wydawnictwo UG, Gdańsk.
- Dębowska-Romanowska, T. (2003). *Znaczenie naturalno-prawnych źródeł legitymizacji prawa finansowego*, [w:] *Prawość i Godność*. Księga Pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego, pod. red. S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz, Wydawnictwo KUL, Lublin.
- Dębowska-Romanowska, T. *Prawo daninowe - podstawowe pojęcia konstytucyjne i ustawowe*, (cz. II) Glosa 1996, nr 11.
- Dolata, S. (2000). *Podstawy wiedzy o podatkach w polskim systemie podatkowym*", Uniwersytet Opolski, Studia i Monografie, nr 274.
- Encyklopedia WIEM, hasło „podatek” pozyskano (11.08.2013) z <http://portalwiedzy.onet.pl/52734,,,podatek,haslo.html>.
- Fojcik-Mastalska, E., Mastalski, R., (1999). *Zasada zupełności ustawowej w prawie podatkowym*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa*, Warszawa.
- Gajda, A. (2013). *Funkcje podatków*. Prawo Prosto.pl, pozyskano (1.08.2013) z <http://prawoprosto.pl/inne-dziedziny-prawa/prawo-podatkowe/651-funkcje-podatkow.html>.
- Gajl, N. (1992). *Teorie podatkowe w świecie*, PWN, Warszawa.
- Gajl, N. (1994). *Miejsce podatków w Konstytucji*, w Przegląd Podatkowy, nr 9.
- Gajl, N. (1995). *Modele podatkowe. Podatki obrotowe i inne formy obciążeń pośrednich*, Wydawnictwo Rytm, Warszawa.
- Gaudemet, P. M. (1990). *Finanse publiczne*. PWE, Warszawa.
- Gaudemet, P. M., Molinier, J. (2001). „*Finanse publiczne*”, PWE, Warszawa.
- Głuchowski, J. (2006). *Polskie prawo podatkowe*. Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa.
- Głuchowski, J. (2008). *Sprawiedliwość podatkowa: założenia teoretyczne i możliwości aplikacyjne*, [w:] R. Mastalski *Stosowanie prawa podatkowego*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa.
- Gomułowicz, A. (2001). *Zasada sprawiedliwości podatkowej*. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Gomułowicz, A. (2005). *Ochrona wolności i praw ekonomicznych a granice opodatkowania. Zasady i kontrowersje*, Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny, Rok LXVII, Zeszyt 3.
- Gomułowicz, A., Małecki, J. (2008). *Podatki i prawo podatkowe*. Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa.

- Grapperhaus, F. H. M. (2000). *Opowieści podatkowe drugiego millenium*. tłum. J. Głuchowski, TNOiK, Toruń.
- Grądzki, F. „Opresja fiskalna Rostowskiego”, *Nasz Dziennik*, Nr 174 (4712) z 27-28 lipca 2013 r.
- Koperkiewicz-Mordel, K., Chróścielewski, W., Nykiel, W. (2006). *Polskie prawo podatkowe*. Podręcznik akademicki, Difin, Warszawa.
- Kosikowski, C. (2003). *Potrzeba - zakres - warunki - metody reformy polskiego systemu podatkowego*, [w:] *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, red. A. Pomorska, Wyd. UMCS, Lublin.
- Krasowska-Walczak, G. (1997). *Finanse publiczne*. Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań.
- Litwińczuk, H. (2001). *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Wydawnictwo KiK, Warszawa.
- Majchrzycka-Guzowska, P. M. (2007). *Finanse i prawo finansowe*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa.
- Małecki, J. (2003a). *Obowiązek podatkowy a godność podatnika* [w:] *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70-tą rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomulowicz, Wydawnictwo KUL, Lublin 2003;
- Małecki, J. (2003b). *Lex falsa lex non est?*, [w:] *Ex iniuria non oritur ius. Księga ku czci Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red.: A. Gomulowicz, J. Małecki, Poznań.
- Manteuffel, T. (2004). *Historia Powszechna-Średniowiecze*”, PWN, Warszawa.
- Mastalski, R. (2006). *Prawo podatkowe*, CH Beck, Warszawa.
- Ofiarski, Z. (2006). *Prawo podatkowe*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa.
- Oniszczyk, J. (1999). *Źródła prawa w orzecznictwie i powszechnie obowiązującej wykładni ustaw Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 maja 2002 r. (K6/02).
- Rozbicki, M. J. (1991). *Narodziny narodu. Historia Stanów Zjednoczonych do 1861 roku*. PWN, Warszawa.
- Safjan, M. (2003). *Skutki prawne orzeczeń Trybunału konstytucyjnego*, *Państwo i Prawo* nr 3
- Sokołowski, J. (1991). *Oddziaływanie podatków dochodowych i od wartości dodanej na procesy gospodarcze*, skrypty Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Stiglitz, E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa.
- Tacyt, *Dzieła Tom II.*, tłum. S. Hammer, Warszawa, 1957.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*, tekst jednolity z dnia 03 lipca 2012 r. (Dz. U. 2012 poz 749).
- Wojciechowski, M. (2007). *Nie ma państwa bez podatków*, Etyczny biznes.
- Wolański, R. (2002). *Opodatkowanie małych i średnich przedsiębiorstw*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Wolański, R. (2003). *System podatkowy*. Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa.
- Wyrozumski, J. (1984). *Historia Polski do roku 1505*, WSiP, Warszawa.
- Zientara, B. (2008). *Historia Powszechna Średniowiecza*, PWN, Warszawa.
- Zoll, A. (2002). *Skuteczność orzeczeń polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Ius et lex. Księga Jubileuszowa ku czci Profesora Adama Strzembosza*, Wydawnictwo KUL. Lublin.
- Żaryn, S. (2013). *Podatkowe sito coraz mniej szczelne*, *Gazeta bankowa*, 25.07.2013 r.
- Żaryn, S. (2013). *Podatkowe sito coraz mniej szczelne*. *Gazeta Bankowa*.

### **Strony internetowe:**

<http://www.bankier.pl/wiadomosc/Podatkowe-sito-coraz-mniej-szczelne-2880191.html>.  
[http://podatki.gazetaprawna.pl/151\\_zmian\\_w\\_ordynacji\\_podatkowej\\_cel\\_uszczelnienie\\_sytemu\\_i\\_usprawnienie\\_procedur.html](http://podatki.gazetaprawna.pl/151_zmian_w_ordynacji_podatkowej_cel_uszczelnienie_sytemu_i_usprawnienie_procedur.html).  
<http://finanse.wp.pl/kat,1033759,title,Ministerstwo-Finansow-chce-zniszczyc-polskich-przedsiębiorców>.  
<http://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/416598,co-wkurza-polskich-przedsiębiorców.html>.  
[http://mfiles.pl/pl/index.php/System\\_podatkowy](http://mfiles.pl/pl/index.php/System_podatkowy).  
<http://mojafirma.infor.pl/wiadomosci/138540,rss,System-podatkowy-skomplikowany-dla-przedsiębiorców.html>.  
<http://prawoprosto.pl/inne-dziedziny-prawa/prawo-podatkowe/651-funkcje-podatkow.html>.  
<http://prawoprosto.pl/inne-dziedziny-prawa/prawo-podatkowe/651-funkcje-podatkow.html>.  
<http://rifp.pl/rachunkowosc-podatkowa/wprowadzenie-do-rachunkowosci-podatkowej/>.  
<http://urząd-skarbowy.wieszjak.pl/najczestsze-problemy/263599,Jak-przedsiębiorcy-ocenia-ja-polskie-podatki.html>.

# Bezpieczeństwo energetyczne Polski w obliczu wyzwań

Polish energy security in the face of challenges

**Mgr Marta Wójcicka**

Wyższa Szkoła Gospodarski Euroregionalnej im. Alcide de Gasperi w Józefowie

[wojcickamar@gmail.com](mailto:wojcickamar@gmail.com)

## Abstrakt

Bezpieczeństwo energetyczne jest ważnym elementem bezpieczeństwa wewnętrznego każdego państwa. Osiągnięcie stanu niezakłóconych dostaw produktów energetycznych i dostarczenie ich po przystępnej cenie dla wszystkich obywateli kraju, przy jednoczesnej dbałości o stan środowiska naturalnego i wdrażaniu zasad zrównoważonego rozwoju to cele przyświecające zarówno polityce energetycznej Polski, jak i całej organizacji, jaką jest Unia Europejska. XXI wiek to wiek wyzwań dla sektorów energetycznych wielu państw, w tym Polski. Pojawiające się problemy z uzależnieniem od dostaw ropy naftowej i gazu z Federacji Rosyjskiej, niedostatecznie rozwinięta i przestarzała infrastruktura energetyczna, brak skutecznego wsparcia organizacyjno-prawnego dla odnawialnych źródeł energii to tylko kilka problemów, z jakimi boryka się polski sektor energetyczny. Niniejszy artykuł zawiera analizę wyzwań bezpieczeństwa energetycznego Polski i próbę odpowiedzi na pytania, jakie działania niezbędne są do podjęcia, aby poprawić sytuację energetyczną kraju.

**Słowa kluczowe:** *bezpieczeństwo energetyczne, Unia Europejska, sektor energetyczny, odnawialne źródła energii, polityka energetyczna.*

## Abstract

Energy security is an important element of the internal security of any country. Achieving a state of undisturbed supplies of energy products and delivering them at an affordable price for all citizens of the country with observance of state of the environment and the implementation of the principles of sustainable development, these are objectives of Polish energy policy, as and the entire organization, which is the European Union. The 21<sup>st</sup> century is the age of the challenges for the energy sectors of many countries, including Poland. Emerging problems with dependency of oil and gas supplies from the Russian Federation, not sufficiently developed and outdated energy infrastructure, lack of effective organizational and legal support for renewable energy sources - these are just a few of the problems faced by the Polish energy sector. This article contains an analysis of these challenges of Polish energy

security and attempts to answer the questions what action are required to improve the energy situation in the country.

**Key words:** *energy security, the European Union, energy, renewable energy sources, energy policy.*

### **Zagadnienia wprowadzające**

Sektor energetyczny i jego sprawne działanie niewątpliwie warunkują prawidłowe funkcjonowanie gospodarki. Trudno wyobrazić sobie funkcjonowanie przemysłu, rolnictwa, transportu czy bieżącego życia obywateli bez dostępu do surowców energetycznych, energii elektrycznej i niezbędnej do tego infrastruktury. Wraz z rozwojem przemysłowym i technologicznym pojawiają się nowe cele sektora energetycznego. Przede wszystkim dotyczą one próby pogodzenia celów polityki energetycznej z polityką klimatyczną i zasadą zrównoważonego rozwoju. Na wpływ definicji bezpieczeństwa energetycznego wpływa także ogólnie pojęta organizacja państwa, jak chociażby prowadzona polityka zagraniczna, prawa i obowiązki przedsiębiorstw państwowych i prywatnych, rozwiązania w dziedzinie ochrony praw konsumentów czy też zasady ochrony środowiska.

W literaturze odnaleźć można wiele definicji pojęcia *bezpieczeństwo energetyczne*. Wynika to z wielości czynników, które wpływają na to pojęcie. W ustawie *Prawo energetyczne*, a także w dokumencie przyjętym przez Radę Ministrów 4 stycznia 2005 r. *Polityka energetyczna Polski do 2025 roku*, który określa strategiczne cele polskiego sektora energetycznego, mające pozwolić na jego skuteczną restrukturyzację i orientację prorynkową, bezpieczeństwo energetyczne zdefiniowane zostało jako: „stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy minimalizacji negatywnego oddziaływania sektora energii na środowisko i warunki życia społeczeństwa”. Osiągnięcie bezpieczeństwa energetycznego stawiane jest za cel polskiej polityki energetycznej zarówno bieżącej, jak i przyszłej. Art. 1 ust.2 ustawy *Prawo energetyczne* stanowi: „Celem ustawy jest tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii” (Dz.U. 1997 Nr 53 poz. 348). W kontekście planowanej polityki energetycznej Polski, wynikającej z *Polityki energetycznej Polski do 2025 roku*, bezpieczeństwo energetyczne jest również podstawowym celem, będąc jednym z elementów „układu zrównoważonego



i zorientowanego na maksymalizację korzyści”, do którego zaliczamy poza bezpieczeństwem energetycznym, niezawodność zaopatrzenia w energię oraz wzrost konkurencyjności.

Na bezpieczeństwo energetyczne w polskim ustawodawstwie niewątpliwie mają wpływ rozwiązania zastosowane w prawie Unii Europejskiej, które zgodnie z zasadą pierwszeństwa stanowią prawo nadrzędne nad krajowym. Definicję bezpieczeństwa energetycznego odnajdujemy w Zielonej Księdze z 29 listopada 2000 r. *W kierunku europejskiej strategii bezpieczeństwa dostaw energii*, gdzie termin ten definiowany jest jako: „Nieprzerwalna fizyczna dostępność produktów energetycznych na rynku, po przystępnej dla wszystkich konsumentów cenie, w poszanowaniu środowiska i z zapewnieniem zrównoważonego rozwoju” (COM (2000) 769 Final).

W opracowaniu tym nie ma potrzeby szczegółowego charakteryzowania miejsca bezpieczeństwa energetycznego w polityce energetycznej Unii Europejskiej. Ważne jest, aby podkreślić wzrastającą rolę całego sektora energetycznego w systemie prawnym i instytucjonalnym UE, skutkiem czego było umieszczenie energetyki w *Traktacie Lizbońskim*, który wszedł w życie w 2009 r. Zmiany dotyczące energetyki pojawiły się w *Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (2012/C 326/01). Tytuł XXI *Energetyka* (art. 194) stanowi, iż polityka organizacji w tej dziedzinie, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi, ma na celu zapewnienie funkcjonowania rynku energii, bezpieczeństwa dostaw energii, wspierania efektywności energetycznej i oszczędności energii, rozwoju nowych i odnawialnych form energii oraz wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii. Ważnym skutkiem wprowadzenia powyższych zapisów w *Traktacie z Lizbony* jest ustanowienie traktatowych podstaw, które umożliwiają wprowadzenie przepisów prawa pochodnego Unii Europejskiej, takich jak dyrektywy i rozporządzenia, które umożliwią realizację określonych celów wspólnej polityki energetycznej.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie podstawowych wyzwań, przed jakimi stoi polska polityka energetyczna, w osiągnięciu bezpieczeństwa energetycznego. Praca podzielona została na podrozdziały, które traktować będą o najbardziej pilnych problemach polskiego sektora energetycznego. Podjęta została także próba odpowiedzi na pytanie, jakie działania muszą zostać podjęte, aby bezpieczeństwo energetyczne Polski było możliwe do osiągnięcia i nie podlegało zagrożeniom zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym.

### **Pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na energię i paliwa**

Polska jest jednym z największych w Unii Europejskiej konsumentem energii elektrycznej i paliw. Z 27 krajów UE (dostępne dane statystyczne nie obejmują Chorwacji, która

dołączyła do organizacji w lipcu 2013 r.) konsumpcja wewnętrzna Polski w 2011 r. stanowiła 6% zużywanej energii w całej Unii Europejskiej (UE - 1697.7 Mtoe wszystkich paliw, Polska – 102.17Mtoe). Więcej paliw zużywa zaledwie 5 krajów Unii Europejskiej tj. Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Włochy i Hiszpania (*EU Energy Pocketbook, 2013*). Polska jest największym producentem paliw stałych (węgiel kamienny i brunatny) w Unii Europejskiej. W 2011 r. polska produkcja osiągnęła poziom 55.76 Mtoe, co stanowiło 33% całej produkcji w UE. Niestety produkcja oparta o węgiel nie jest zgodna z celami organizacji w zakresie ochrony środowiska naturalnego i przeciwdziałania zmianom klimatycznym, o czym mowa będzie w dalszej części pracy. Zasoby węgla kamiennego ulegają także wyczerpywaniu, o czym świadczyć może indeks importu tego surowca. W 1995 r. Polska zdecydowanie posiadała więcej węgla kamiennego niż wynosiło jej zapotrzebowanie. Indeks uzależnienia od importu wynosił 31,7%. W 2011 r. ten sam indeks wynosił 8,6%, co świadczy o wyczerpywaniu się zasobów węgla kamiennego. Największym wyzwaniem bezpieczeństwa energetycznego Polski w zakresie pokrycia bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców jest jednak uzależnienie od importu ropy naftowej, produktów naftowych oraz gazu od dostawców zewnętrznych (nienależących do UE).

W 2011 r. 95,5% produktów naftowych Polska musiała sprowadzać od dostawców zewnętrznych. Dla zaspokojenia konsumpcji na gaz ziemny 75,1% surowca było importowane. Istotne i mające największy wpływ na bezpieczeństwo energetyczne są drogi dostaw produktów energetycznych. W przypadku ropy naftowej w 2012 r. aż 95,5% importowanego surowca pochodziło z Rosji. Droga dostaw jest rurociąg „Przyjaźń”. Pozostałą ilość niezbędną do zaspokojenia konsumpcji Polska importuje z Norwegii. Zaledwie 79,8% importowanego gazu ziemnego, potrzebnego do zaspokojenia zapotrzebowania, pochodzi z Rosji. Poza tym produkt ten Polska importuje od Niemiec (15,4% importu) oraz Czech (4,8%) (Raport Ministerstwa Gospodarki, *Ocena sytuacji w handlu zagranicznym w 2012 roku*, 2013).

Jaki wpływ ma tak wysokie uzależnienie od dostaw paliw z Federacji Rosyjskiej? Przede wszystkim Polska jest narażona na możliwość przerwania dostaw. Jedyną z głównych przyczyn intensyfikacji działań całej Unii Europejskiej na rzecz osiągnięcia bezpieczeństwa energetycznego był między innymi kryzys gazowy z 2006 r. W wyniku konfliktu na linii Moskwa-Kijów 1 stycznia 2006 r. Rosja wstrzymała dostawy gazu ziemnego do Ukrainy. Konflikt spowodowany był brakiem porozumienia w trakcie uzgadniania nowych warunków dostaw, w tym cen gazu i opłat tranzytowych (Breński, 2013). Jak wskazuje Roderick Kefferpütz, doradca w Parlamencie Europejskim wiceszefa ugrupowania Greens/EFA, kryzys ten początkowo nie wywoływał zdziwienia wśród rządów państw UE, gdyż oba kraje

corocznie spierały się o warunki handlu gazem, także pomiędzy Rosją i krajami zachodnimi i związanej z pozycją państwa tranzytowego Ukrainy. Rok 2006 był jednak wyjątkowy pod względem trudnej sytuacji na rynkach finansowych całego świata. Zarówno w Rosji, jak i w monopolistycznym Gazpromie odnotowano znaczne spadki na giełdzie. Obydwa kraje chciały zyskać jak najwięcej w wyniku podpisania nowej umowy na dostarczanie gazu. Efektem konfliktu było 20-dniowe wstrzymanie dostaw gazu na Ukrainę, które bezpośrednio pozbawiło tychże dostaw 18 krajów europejskich w trakcie mroźnej zimy (Kefferpütz). W wyniku kryzysu dostawy do Węgier spadły o 40%, do Austrii, Słowacji i Słowenii o 33%, a do Francji o 25%. Do Polski nie dotarło 14% potrzebnego do pokrycia zapotrzebowania gazu (Szyjko, 2011, s. 59). Kolejny kryzys gazowy, który odbił się przerwaniem dostaw do 10 państw UE nastąpił w 2009 r. i w jego wyniku dostawy do Polski spadły znacząco w porównaniu do kryzysu sprzed trzech lat, bo aż o 70%.

Kryzys gazowy ujawnił realne zagrożenie dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Jednocześnie był on jednym z wielu przykładów łamania przez Rosję warunków dostaw, w stosunku do państw importujących. Niejasne warunki wymiany handlowej, istnienie wielopoziomowej drabiny pośrednich dostawców pomiędzy państwem dostawcą a państwem odbiorcą powodują liczne nadużycia i uniemożliwiają wystarczającą ochronę przed zjawiskami, takimi jak korupcja. Jak wskazują prognozy, zapotrzebowanie na produkty naftowe i gaz ziemny wciąż będą rosnąć, szczególnie w stosunku do ostatniego surowca. Rozwój nowoczesnej elektroenergetyki, zgodnej z klimatycznymi celami Unii Europejskiej, może spowodować wzrost zapotrzebowania na gaz o 25 mld m<sup>3</sup>. Rozwiązaniem krytycznego uzależnienia mogłoby być efektywne wykorzystanie gazu łupkowego, którego bogate złoża odkryto w Polsce. Pojawia się jednak problem braku uregulowań ułatwiających inwestorom podjęcie się wydobycia gazu w Polsce, a także braku potwierdzenia długofalowych celów polityki energetycznej Polski w tym zakresie. Niska opłacalność spowodowana wysokimi kosztami poszukiwania i wydobywania gazu z łupków, biurokracja towarzysząca każdemu etapowi podejmowania inwestycji, a także skomplikowane procedury koncesyjne, napotykać naruszenia ze strony polskich urzędników zniechęcają inwestorów do podejmowania ryzyka angażowania się w wydobywanie gazu łupkowego w Polsce.

Na poziomie Unii Europejskiej niezbędne jest zdefiniowanie wspólnej polityki energetycznej. Nadal ujawniają się różnice pomiędzy polityką prowadzoną przez poszczególne państwa członkowskie. Pomimo istnienia szeregu regulacji na poziomie prawa Unii Europejskiej ciężko dziś mówić o wspólnej polityce energetycznej. Unia Europejska wyznaczyła wspólne cele, nadal jednak brak mechanizmów koordynujących ich osiągnięcie. Jednym z takich celów jest zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energetycznych

m.in. poprzez ograniczanie podatności na zakłócenia importu, przerwy w dostawie, kryzysy energetyczne, co w szczególności ważne jest w odniesieniu do krajów, takich jak Polska, Litwa, Łotwa, Estonia, Czechy czy Węgry, które od czasów Związku Radzieckiego podlegają uzależnieniu praktycznie od jednego dostawcy. Celem Unii Europejskiej jest także wzmoczenie działań na rzecz solidarności energetycznej, wprowadzonej do *Traktatu Lizbońskiego*, między innymi w wyniku nacisków ze strony Polski. Solidarność energetyczna ma umożliwić pomoc ze strony innych państw członkowskich w przypadku zakłócenia dostaw. Niestety obecny stan infrastruktury praktycznie uniemożliwia skuteczne działanie mechanizmów pomocowych.

Infrastruktura energetyczna w Polsce jest przestarzała i nieprzygotowana na zmiany, jakie wymusza na polskim sektorze energetycznym zarówno polityka energetyczna, jak i klimatyczna UE. W opracowaniu M. Kleibera, J. Steinhoffa i K. Żmijewskiego szczegółowej analizie poddano stan polskiej infrastruktury energetycznej, w tym środków niezbędnych do wydobycia, przesyłu i dystrybucji gazu, energii elektrycznej, ropy naftowej, funkcjonowania portów naftowych, górnictwa oraz m.in. ciepłownictwa. Jak wynika z niniejszego opracowania, polskie instalacje mają średnio 25-35 lat. Za obecny stan rzeczy należy przede wszystkim obarczyć bierność kolejnych polskich rządów, które pomimo zmiany ustroju gospodarczego w 1989 r. nie wykorzystały wynikającej z tego szansy, doprowadzając polski sektor energetyczny do stanu degradacji, pozbawionego mechanizmów wsparcia dla podejmowania nowych inwestycji. Do 2020 r. dla wdrożenia w życie założeń polityki Unii Europejskiej Polska musi dokonać rewitalizacji swojego sektora energetycznego. Wymaga to nie tylko ogromnych nakładów finansowych, szacowanych na poziomie 16 mld euro rocznie, ale też stworzenia ram organizacyjno-prawnych ułatwiających podejmowanie inwestycji w sektorze energetycznym i efektywnego wykorzystania wewnętrznego potencjału wydobywczo-produkcyjnego.

### **Przystępna cena energii dla wszystkich konsumentów**

Budowa wspólnego rynku energetycznego Unii Europejskiej trwa nieprzerwanie od 1996 r., kiedy przyjęto pierwszy pakiet liberalizacyjny, poprzez dyrektywę PE i Rady 96/92/WE z dnia 19 grudnia 1996 r. Prace wciąż trwają, jednak pozycja konsumenta na rynku energetycznym, a także sprawne działanie mechanizmów wolnej konkurencji stanowią ważny element budowania wspólnego rynku. Najważniejsze dokumenty dotyczące praw konsumentów zawarte zostały w przyjętym 13 lipca 2009 r. trzecim pakiecie liberalizacyjnym. Głównym celem pakietu, zawierającym w sobie dyrektywę i rozporządzenia dotyczące zasad wspólnego rynku oraz dostępu do sieci, była likwidacja

barier, które hamują rozwój konkurencji w sektorze energetycznym. W związku z tym konieczne stało się wprowadzenie skutecznego rozdziału działalności przesyłowej, dostawczej i związanej z produkcją, rozwojem współpracy pomiędzy operatorami (także współpraca operatorów z różnych krajów członkowskich) w celu dostarczania energii i paliw po jak najbardziej konkurencyjnych cenach, a także ochrony odbiorców w gospodarstwach domowych.

Sytuację polskiego konsumenta na rynku energii obrazują dwa raporty: *Pozycja konsumenta na rynku energii elektrycznej* (2011) przygotowany przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów i opublikowany w czerwcu 2011 r., a także *Sprawozdanie z działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w 2012 roku*.

Synteza informacji zawartych w raporcie UOKiK wskazuje na kilka podstawowych problemów konsumentów, z którymi przychodzi im borykać się na polskim rynku energii elektrycznej. Pierwsze nieprawidłowości w funkcjonowaniu mechanizmów wolnej konkurencji można dostrzec już w brakach związanych z infrastrukturą. Polscy konsumenci nie mają możliwości korzystania z dostaw energii od dostawców spoza kraju z przyczyn czysto technicznych. Obecny stan infrastruktury umożliwia wymianę energii elektrycznej na poziomie 10% i z tego powodu możemy mówić o izolacji Polski, która nie jest poddana konkurencji ze strony zewnętrznych dostawców. Polska jest również jednym z najbardziej skoncentrowanych rynków detalicznych spośród rynków energii państw Unii Europejskiej. Oznacza to, że znajduje się w grupie państw, w których poziom wskaźnika Herfindahla–Hirschmana (HHI) wskazuje na wysoki stopień monopolizacji i utrudnione działanie konkurencji, szczególnie w zakresie sprzedaży energii elektrycznej, która od 2007 r. rozdzielona została od działalności dystrybucyjnej. W 2012 r. trzech największych wytwórcy, tj. wytwórcy skupieni w grupach kapitałowych: PGE Polska Grupa Energetyczna SA, TAURON Polska Energia SA, EDF dysponowali ponad połową mocy zainstalowanych i odpowiadali za prawie 2/3 produkcji energii elektrycznej w kraju (*Sprawozdanie z działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w 2012 roku*, s. 24). Jak przekłada się to na sytuację polskiego konsumenta?

Przede wszystkim pomimo istnienia od 2007 r. możliwości wyboru dostawcy energii (ang. TPA) wciąż niewielu Polaków z niej korzysta. Liczba osób, które dokonują zmiany dostawcy stale rośnie i w stosunku do 2011 r. czterokrotnie wzrosła liczba odbiorców na rynku detalicznym, którzy skorzystali z TPA. Jak wynika z danych TNS OBOP w 2011 r., 58% Polaków miało świadomość możliwości zmiany dostawcy energii, 33% nie wiedziało, czy ma taką możliwość, a 8% uważała, że takiej możliwości nie ma. Pomimo tego zaledwie 20% Polaków w okresie przeprowadzanych badań byłoby skłonnych zmienić dostawcę

energii. Głównymi przyczynami, które skłoniłyby respondentów do skorzystania z TPA są: chęć obniżenia wydatków na energię elektryczną (66%). Innymi czynnikami zachęcającymi jest chęć polepszenia jakości świadczonych usług (12%), zwiększenia niezawodności usług (12%), skorzystania z dodatkowych produktów, preferencji czy usług (4%) czy też skorzystanie z programów lojalnościowych (2%) (*Raport TNS OBOP i Miesięcznik Gospodarczy Nowy Przemysł*). Pomimo istniejącej grupy osób niezadowolonych z jakości świadczonych przez dostawców energii elektrycznej usług, nadal zdaniem Prezesa URE, w Polsce utrzymuje się sytuacja „przywiązania” konsumentów do dotychczasowych sprzedawców (*Raport TNS OBOP i Miesięcznik Gospodarczy Nowy Przemysł*, s. 32). Większość odbiorców końcowych woli korzystać z usług sprzedawcy przyznanego mu „z urzędu”, czyli powiązanego z operatorem systemu dystrybucyjnego działającym na danym terenie. Wpływa na to brak pewności co do możliwości faktycznego obniżenia ceny po zmianie sprzedawcy, a także utrudniona procedura zmiany. Podstawowy problem wiąże się z tym, że po skorzystaniu z TPA konsument nie ma możliwości zawarcia kompleksowej umowy (tak jak wygląda to przy kupnie energii od sprzedawcy przypisanego konsumentowi „z urzędu”). Konieczne jest rozdzielenie umów na obejmującą sprzedaż energii elektrycznej oraz umowę świadczenia usług dystrybucji. W dalszej kolejności wiąże się to z koniecznością opłacania dwóch odrębnych rachunków, co zawsze wpływa na obniżenie komfortu. Pośród obywateli Polski wciąż brak zrozumienia, w jaki sposób mogą egzekwować swoje prawa w kwestii wyboru dostawcy energii, ale także jej rodzaju (*Pozycja konsumenta na rynku...* s. 46-47).

### **Minimalizacja negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne i warunki życia społeczeństwa**

Cele klimatyczne zajmują kluczową rolę w polityce energetycznej Unii Europejskiej. Sektor energetyczny odpowiada za największe zniszczenia środowiska naturalnego ze względu na emisję gazów cieplarnianych w trakcie spalania paliw (w szczególności paliw stałych). W Unii Europejskiej konsumpcja energii jest przyczyną emisji 80% całości uwalnianych przez państwa należące do organizacji gazów cieplarnianych. Rozwój międzynarodowej ochrony środowiska, zapoczątkowany w latach 70. ubiegłego wieku, wpłynął na zdefiniowanie unijnych celów odnoszących się do ochrony klimatu i niwelowanie negatywnych skutków jego zmiany, odnoszących się do sektora energetycznego.

Rozwój przemysłu, technologii, upowszechnienie transportu i wciąż zwiększające się zapotrzebowanie na energię elektryczną i paliwa powoduje nieodwracalne zmiany klimatu. Negatywne skutki tego stanu rzeczy każdy z nas obserwuje w codziennym życiu,

niekoniernie zdając sobie sprawę z tego, co jest przyczyną m.in. coraz częściej występujących ekstremalnych zjawisk pogodowych pojawiających się także w Europie, problemów z dostępem do wody pitnej, występowania cieplejszych lat i mroźniejszych zim, topniejących lodowców czy też bezpowrotnego wyginięcia tysięcy gatunków zwierząt i roślin. Lata 70-te ubiegłego wieku stawiane są za początek globalnej walki ze zmianami klimatu. Wtedy to społeczność międzynarodowa dostrzegła konieczność kontrolowania i ograniczania negatywnego oddziaływania działalności człowieka na przestrzeń, która jest jego miejscem życia i o którą powinien dbać. Wraz z biegiem lat ustanawiane były kolejne traktaty, umowy, konwencje międzynarodowe mające na celu wzmożenie działań państw na rzecz ochrony matki Ziemi. Poczynając od *Deklaracji Sztokholmskiej*, poprzez *Ramową Konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu* oraz przyjęty wraz z nią zbiór 2500 rekomendacji pod nazwą *Agenda 21*, wciąż wzrastała rola ochrony środowiska w dialogu międzynarodowym. Problemem było jednak egzekwowanie wykonywania postanowień od państw sygnatariuszy.

Głównym celem międzynarodowej ochrony środowiska jest wdrożenie do każdej dziedziny funkcjonowania państwa zasady zrównoważonego rozwoju. Głównym celem zrównoważonego rozwoju jest taki rozwój obecnej generacji, który bierze pod uwagę i dba o warunki życia przyszłych pokoleń. Innymi słowy postęp technologiczny, przemysłowy, gospodarczy i cywilizacyjny powinien odbywać się z myślą o życiu przyszłych pokoleń. Obecna działalność ludzi nie może bowiem szkodzić życiu naszych dzieci, wnuków i kolejnych pokoleń, które może być utrudnione bądź zagrożone poprzez negatywne skutki zmieniającego się w wyniku tej działalności klimatu (Sitek, 1999). Prof. Piotr Korzeniowski następująco definiuje zrównoważony rozwój: „Koncepcja zasady zrównoważonego rozwoju opiera się na założeniu polegającym na zapewnieniu właściwych form gospodarowania zasobami środowiska, pozwalających na zahamowanie procesów narastania zagrożeń podważających perspektywę rozwoju. Zrównoważony rozwój nadaje procesom rozwoju gospodarczego i społecznego cechę trwałości. Powinien on także zapewniać rzeczywistą poprawę życia ludzi” (Korzeniowski, 2012, s. 72). Zasada zrównoważonego rozwoju znajduje swoje odzwierciedlenie w każdej dziedzinie działalności człowieka. Powinna być wdrażana już na etapie planowania inwestycji, a także w planowaniu zarówno lokalnym, jak i regionalnym. Świadczyć o tym mogą zasady ustalone podczas III Szczytu Ziemi w Johannesburgu Karty Biznesu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju, Systemu Społecznej Odpowiedzialności Biznesu czy też Deklaracja ONZ "Bankowość i Środowisko" (Sitek, 2009).

Negatywne skutki zmian klimatu, powodowane w dużej mierze przez spalanie paliw i nadmierne wykorzystywanie energii w przemyśle, transporcie, rolnictwie i budownictwie, zmieniają nasze życie każdego dnia. Stają się one coraz bardziej dokuczliwe i powodujące coraz wyższe straty w krajach uprzemysłowionych. Ekstremalne zjawiska pogodowe, podnoszenie się poziomu wód morskich i oceanicznych, coraz większa liczba krajów cierpiących na czasowy lub permanentny brak dostępu do wody pitnej to zaledwie kilka przykładów negatywnych skutków zmian klimatycznych. Co więcej w krajach rozwijających się powodują one wzrost ubóstwa, niedożywienia i chorób, stając się tym samym elementem pogłębiającym wykluczenie społeczne (Kaniewska, 2013).

Polska wdraża w swojej polityce zasadę zrównoważonego rozwoju. Umiejscowienie zasady zrównoważonego rozwoju w akcie najwyższym prawa polskiego, czyli Konstytucji RP (art.4), tuż obok podstawowych praw i wolności obywateli, podstaw ustroju politycznego czy też organizacji najwyższych organów państwa, świadczy o randze tej zasady. Jednocześnie Polska jest członkiem Unii Europejskiej i ma obowiązek utrzymywania stałej zgodności prawa wewnętrznego z prawem UE. Cele organizacji, również te dotyczące ochrony środowiska naturalnego, stają się jednocześnie celami krajowym i muszą być wdrażane za pomocą środków wskazanych przez instytucje unijne bądź z zastosowaniem wybranych przez kraj członkowski środków, które są skierowane na osiągnięcie celu wskazanego przez UE.

Polityka Unii Europejskiej w zakresie promocji wykorzystania odnawialnych źródeł energii kształtowała się przez wiele lat i owocowała uchwaleniem wielu aktów prawa UE, jak chociażby Europejskiej Karty Energetycznej w 1991 r., wdrażającego jej założenia do prawa pierwotnego Traktatu z Maastricht czy też Zielonych i Białych Ksiąg wydawanych przez Komisję Europejską. Najważniejsze jednak okazały się zapisy trzech kolejnych pakietów energetycznych, czyli zbiorów dyrektyw mających na celu szeroko pojęte usprawnienie działania sektora energetycznego Unii Europejskiej przy zachowaniu dbałości o środowisko naturalne. Do aktów bezpośrednio regulujących kwestię wykorzystania odnawialnych źródeł energii zaliczyć możemy m.in. należącą do pierwszego pakietu energetycznego Dyrektywę 2001/77/WE wspierającą produkcję energii ze źródeł odnawialnych czy też należącą do trzeciego pakietu energetycznego Dyrektywę 2009/28/WE w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (Łęski, 2013, s.447-458).

W ramach strategii Unii Europejskiej określono cele służące zapewnieniu zrównoważonego rozwoju, związane z sektorem energetycznym. Sektor ten jest bowiem w bardzo dużej mierze powiązany ze zrównoważonym rozwojem. Energia jest niezbędna do funkcjonowania każdego państwa i obecna jest pośrednio bądź bezpośrednio w każdym



fragmencie jego działalności. Cele Unii Europejskiej do 2020 r., określane jako 3x20 lub 20-20-20, obejmują:

- do 2020 r. ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do poziomu z 1990 r.,
- zwiększenie do 20% udziału energii ze źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii,
- dążenie do zwiększenia efektywności wykorzystania energii o 20%.

Niezbędnym jest wyjaśnienie, iż nie we wszystkich krajach entuzjastycznie przyjęto ustanowienie przez Unię Europejską celów pakietu 20-20-20. Sprzeciwy pojawiły się zwłaszcza ze strony krajów Europy Środkowej i Wschodniej, w których to budowa sektora energetycznego w znacznej mierze różni się od pozostałych państw UE. Działania niezbędne do wdrożenia w życie celów unijnych nie tylko wymagają całkowitego przekształcenia sektora energetycznego (jak w przypadku Polski - konieczność przeobrażenia sektora opartego w głównej mierze na wykorzystaniu węgla kamiennego do niskoemisyjnego sektora wspierającego odnawialne źródła energii), ale też przeznaczenia na te cele ogromnych nakładów finansowych. W wyniku działań m.in. dyplomacji polskiej pakiet 20-20-20 został znacząco zmieniony, wynikiem porozumienia osiągniętego w grudniu 2008 r., tak aby założone cele były realnie możliwe do zrealizowania przez wszystkie państwa UE (Cygler, Manteuffel, Sasin, Wojtkowska-Łodej, 2006, s. 16).

*Raport monitorujący z 2011 r. w sprawie strategii zrównoważonego rozwoju UE* zawiera w swej treści opinię na temat postępów na drodze do osiągnięcia celów określonych w strategii. Jedną z jego części poświęconą jest zmianom klimatu i energii. Ta właśnie część stanie się przedmiotem zainteresowania w niniejszym opracowaniu, ponieważ bezpośrednio dotyczy działań Polski podejmowanych na rzecz wdrażania zasady zrównoważonego rozwoju w sektorze energetycznym (*Sustainable development in the European Union. 2011 monitoring report of the EU sustainable development strategy, 2011*). Raport pozytywnie ocenia ogólne działania na rzecz realizacji celów klimatycznych UE. Emisja gazów cieplarnianych spadła, w porównaniu do 1990 r., o 17,4%. Jest więc bardzo prawdopodobne, że organizacji uda się osiągnąć 20% cel do 2020 r., pomimo tego, że niektóre państwa nie osiągną swoich celów wewnętrznych. Udział odnawialnych źródeł energii wzrósł do 13%. W przypadku tego celu prawdopodobieństwo realizacji także jest duże. Niektóre z krajów Unii Europejskiej, w tym m.in. Szwecja, Estonia, Belgia, już osiągnęły swój wewnętrzny cel lub są bardzo bliskie jego osiągnięcia (*Energy pocketbook...*, s. 27).

Cel Polski w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych ustalony został na poziomie 14%. W zakresie wzrostu udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym UE postawiła Polsce cel na poziomie 15%. Do 2020 r. Polska zobowiązana została także do osiągnięcia 20% zwiększenia efektywności energetycznej. Niewątpliwie największym wyzwaniem spośród polskiego „klimatycznego pakietu” jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych. W bilansie energetycznym Polski wciąż kluczową rolę odgrywa węgiel, którego wykorzystywanie w dużej mierze zaprzecza unijnym celom klimatycznym z powodu wysokiego poziomu gazów cieplarnianych wydzielanych przy jego produkcji i wykorzystywaniu, ale też wysokiej energochłonności (Wójcicka, 2013).

Wzrost udziału odnawialnych źródeł energii wymaga nie tylko dużych nakładów inwestycyjnych, ale też odpowiednich mechanizmów promujących i wspierających inwestorów, którzy chcą inwestować w sektor OZE. W Polsce nadal nie ma aktu rangi ustawowej, który kompleksowo regulowałby wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii. Projekt *Ustawy o odnawialnych źródłach energii* nadal pozostaje w fazie dyskusji i do czasu jego wejścia w życie dokumentem regulującym tę materię jest ustawa *Prawo energetyczne*. W ostatnich latach niewątpliwie dokonał się ogromny postęp w zakresie odnawialnych źródeł energii w Polsce. Istnieje wiele mechanizmów, które wspierają produkcję energii z OZE m.in. mechanizmy wsparcia finansowego czy też system *zielonych certyfikatów*. Nadal produkcja ta pozostaje domeną przedsiębiorstw i dostrzec można brak rozwiązań wspierających i zachęcających przeciętnych obywateli do wykorzystywania tego typu energii w codziennym życiu, chociażby poprzez budowanie małych instalacji we własnym domu. Dodatkowo dostrzegalne są problemy obecnie funkcjonującego systemu, takie jak: brak zaawansowanych i długotrwałych planów inwestycyjnych, brak innowacyjnych metod zarządzania energią, zbyt długi czas przygotowywania projektu (w Polsce jest to 4-5 lat), konieczność ograniczenia wpływu organizacji ekologicznych, zwłaszcza ornitologicznych, na zarządzanie gospodarką terenów pod inwestycje. Dużą barierą w rozwoju OZE w Polsce są także zbyt wysokie koszty administracyjne i prawne, niezbędne do realizacji projektu (Łysek, 2012, s. 169-172).

Minimalizacja negatywnego oddziaływania sektora energetycznego na środowisko naturalne to także dbałość o ograniczanie zużycia energii przez budynki. Jednym z istotnych aktów przyjętych dla realizacji tego elementu Protokołu z Kioto jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/3/UE, zgodnie z którą państwa członkowskie zobowiązane zostały do przyjęcia odpowiednich aktów na poziomie krajowym określających minimalne wymagania w zakresie charakterystyki energetycznej budynków, w tym koniecznych renowacji tych już istniejących i zwiększenia ilości nowych budynków o niemal zerowym

zużyciu energii. Dyrektywa ta wprowadziła mechanizmy, zgodnie z którymi w przyszłości wszystkie nowe budynki, w tym w szczególności pochodzące z sektora publicznego, mają być budynkami posiadającymi prawie zerowe zużycie energii. Energia wykorzystywana w tych budynkach dodatkowo powinna pochodzić przede wszystkim z odnawialnych źródeł. Ustawodawca unijny wykorzystując akt prawny rangi dyrektywy, pozostawił państwom członkowskim dobrowolność w zakresie narzędzi, które zostaną wykorzystane do realizacji tegoż celu, jak również stworzenia definicji budynków o niemal zerowym zużyciu energii (Kownacka, Trzaskalik, 2013). W Polsce do tej pory brak ustawy kompleksowo regulującej kwestię charakterystyki energetycznej budynków. Projekt ustawy nadal nie został sfinalizowany. Bez wprowadzenia w życie aktu umożliwiającego wdrożenie w życie zapisów Dyrektywy 2010/3/UE plany zwiększenia efektywności energetycznej w polskim budownictwie nie będą możliwe.

## **Podsumowanie**

Bezpieczeństwo energetyczne niewątpliwie stanowi jeden z najbardziej istotnych elementów dzisiejszego bezpieczeństwa narodowego. Z tego powodu działalność organów państwa powinna koncentrować się na realizacji celów niezbędnych do jego zapewnienia. W przypadku Polski wiele problemów pozostaje nierozwiązanych od wielu lat, pomimo istotnego zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego. Niewątpliwie najważniejszym celem powinno być poszukiwanie nowych źródeł dostaw surowców, tak aby uniezależnić się od Federacji Rosyjskiej, która jako strategiczny dostawca Polski wykorzystuje swoją nadrzędną pozycję, stawiając pod znakiem zapytania ciągłość dostaw ważnych dla gospodarki surowców. W celu uniezależnienia nie tylko należy dążyć do budowy połączeń z nowymi dostawcami, ale także do zwiększenia własnej mocy produkcyjnej. W tym zakresie konieczne jest opracowanie efektywnego mechanizmu wsparcia inwestycji w sektor energetyczny, tak na polu poszukiwania i wydobywania złóż gazu łupkowego, jak i przede wszystkim inwestycji w odnawialne źródła energii. Dla osiągnięcia bezpieczeństwa energetycznego należy także zwiększać świadomość obywateli dotyczącą chociażby oszczędzania energii i wykorzystywania OZE.

Wydaje się, że wiele zmian musi nastąpić w polskiej polityce energetycznej, aby udogodnić pod wieloma względami nowocześniejsze i bardziej rozwinięte sektory energetyczne państw Starej Europy. W nowym budżecie Unii Europejskiej i perspektywie finansowej 2014-2020. Spośród państw członkowskich Polska po raz kolejny otrzymała najwięcej środków. Fundusze te będą odgrywały znaczącą rolę także we wprowadzaniu reform w sektorze energetycznym. Jedynym problemem pozostaje efektywne wykorzystanie

tych środków i szansy, jaka z nich płynie dla Polski. Istnieje także pilna potrzeba skupienia uwagi polskich rządzących na stworzenie ram organizacyjno-prawnych, które umożliwią osiągnięcie celów energetyczno-klimatycznych Unii Europejskiej.

## **Bibliografia / References**

- Breński W. (2013). *Współpraca gospodarcza pomiędzy Polską i Rosją po 1990 roku*, „Przegląd Wschodnioeuropejski”, Nr 4/2013.
- Cygler M., Manteuffel W., Sasin R., Wojtkowska-Łodej G. (2009). *Changes In the European climate and energy policy: implications for the Polish economy*, Warszawa: Warsaw School of Economics.
- Kaniewska M. (2013). *Zmiany klimatyczne jako czynnik pogłębiający nierówności społeczne*, „Journal od Modern Science”, Tom 2/17/2013, Józefów.
- Kefferpütz R., *Kryzys gazowy w Europie*, Pozyskano (20-01-2013) z [http://www.pl.boell.org/alt/download\\_pl/Kryzys\\_gazowy\\_w\\_Europie.pdf](http://www.pl.boell.org/alt/download_pl/Kryzys_gazowy_w_Europie.pdf).
- Kleiber M., Steinhoff J., Żmijewski K., *Infrastruktura energetyczna – potrzebny „Plan Marshalla”*, Społeczna Rada Narodowego Planu Redukcji Emisji, [http://www.rada-npre.pl/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=41&Itemid=](http://www.rada-npre.pl/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=41&Itemid=).
- Korzeniowski P. (2012). *Zasady ogólne gospodarczego prawa środowiska*, [w:] *Model prawny regulacji odnawialnych źródeł energii*, pod red. P.Korzeniowskiego, L.Karskiego, Łódź.
- Kownacka J., Trzaskalik R. (2013). *Charakterystyka energetyczna budynków – aspekty prawne (zagadnienia wybrane)*, „Journal od Modern Science”, Tom 3/18/2013, Józefów.
- Łęski M. (2013). *Regulacje prawa energii odnawialnych we Wspólnotach Europejskich*, „Journal od Modern Science”, Tom 3/18/2013, Józefów.
- Łysek M. (2012). *Uwarunkowania administracyjno-prawne sektora odnawialnych źródeł energii*, [w:] *Model prawny regulacji odnawialnych źródeł energii*, pod red. P. Korzeniowskiego, L.Karskiego, Łódź: Centrum Badań i Innowacji Pro-Akademia.
- Ocena sytuacji w handlu zagranicznym w 2012 roku (na podstawie danych wstępnych GUS)*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Strategii i analiz, Warszawa 2013. Pozyskano (20-01-2013) z [http://www.mg.gov.pl/files/upload/8437/Ocena\\_Hz\\_2012\\_20130327\\_w\\_ost.pdf](http://www.mg.gov.pl/files/upload/8437/Ocena_Hz_2012_20130327_w_ost.pdf).
- Pozycja konsumenta na rynku energii elektrycznej* (2011) Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa, Wrocław. Pozyskano (20-01-2013) z [www.uokik.gov.pl/download.php?plik=10178](http://www.uokik.gov.pl/download.php?plik=10178).
- Raport Komisji Europejskiej *EU Energy Pocketbook 2013*. Pozyskano (20-01-2013) z [http://ec.europa.eu/energy/publications/doc/2013\\_pocketbook.pdf](http://ec.europa.eu/energy/publications/doc/2013_pocketbook.pdf).
- Raport przygotowany przez TNS OBOP i Miesięcznik Gospodarczy Nowy Przemysł. Pozyskano (20-01-2013) z [http://p.wnp.pl/f/024/882/A45\\_11\\_Energetyka\\_%20Raport%20TNS%20OBOP\\_v3\\_13%2001%202012.ppt](http://p.wnp.pl/f/024/882/A45_11_Energetyka_%20Raport%20TNS%20OBOP_v3_13%2001%202012.ppt).
- Sitek M. (2009). *Zasada zrównoważonego w optyce trzech pierwszych zasad Karty Biznesu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju*, „Journal od Modern Science”, Tom 1/6/2009, Józefów.
- Sitek M. (1999). *Sustainable development – ciągły czy zrównoważony rozwój?*, PiP 54 (1999), z. 2.
- Sprawozdanie z działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w 2012 roku*, Pozyskano (20-01-2013) z <http://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/sprawozdania/2916,Sprawozdania.html>.

*Sustainable development in the European Union. 2011 monitoring report of the EU sustainable development strategy* (2011) Eurostat Statistical Books, European Union, Pozyskano (20-01-2013) [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-31-11-224](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-31-11-224).

Szyjko C. T. (2011). *Współczesne problemy bezpieczeństwa energetycznego Europy. Studium ekonomiczno-prawne*, Piotrków Trybunalski: Wydawnictwo M.M.

Wójcicka M. (2013). *Prawno-organizacyjne ramy wsparcia i promocji odnawialnych źródeł energii w Polsce, w świetle Polityki energetycznej Polski do 2030 roku oraz Krajowego Planu Działania w zakresie odnawialnych źródeł energii*, „Journal od Modern Science”, Tom 1/16/2013, Józefów.

### **Akty prawne**

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (2012/C 326/01).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 roku. *Prawo energetyczne*, Dz.U. 1997 Nr 53 poz. 348.

Zielona Księga z 29 listopada 2000 roku, *W kierunku europejskiej strategii bezpieczeństwa dostaw energii*, COM (2000) 769 Final.



# Rola administracji publicznej w kształtowaniu bezpieczeństwa państwa

The role of public administration in shaping national security

**Dr hab. inż. Jerzy Zawisza, prof. WSGE**

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie

[jerzyzawisza19@wp.pl](mailto:jerzyzawisza19@wp.pl)

## **Abstrakt**

Administracja rządowa, zarówno centralna, jak i terenowa, tworzy system, który jest wypadkową rozwiązań wprowadzanych wiele lat temu, a następnie zmienianych czy udoskonalanych. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że wiele reform systemu administracji stało się przyczynkiem do kolejnych następujących po sobie reform, przez co system ten jest bardzo skomplikowany i trudny w percepcji dla zwykłego obywatela. Konstytucja określa charakter państwa, jego ustrój, porządek prawny, relacje pomiędzy instytucjami władzy. Na Konstytucji opiera się porządek prawny państwa, który zapewnia niezakłócony spokój w realizacji jej postanowień. Instytucje państwa poprzez swoją działalność chronią porządek konstytucyjny, w tym kontekście dla zapewnienia bezpieczeństwa obowiązują dwie zasady: legalizmu i stabilności prawa. Stąd wszystkie instytucje i osoby prawne odpowiadają za bezpieczeństwo państwa wobec postanowień Konstytucji.

**Słowa kluczowe:** *państwo, administracja publiczna, administracja rządowa, racja stanu, interes narodowy, bezpieczeństwo państwa, zasada legalizmu, tożsamość narodowa, administracja zespolona, administracja niezespolona.*

## **Abstract**

Government administration, both central and municipal, creates a system that is a result of solutions introduced many years ago, and then changed or refined. The Constitution defines the nature of the state, political system, legal system and relationship between the institutions of power. State law is based on the Constitution, the Constitution provides undisturbed peace in the implementation of its provisions. State institutions through its activities protect constitutional order. In this context, here are two principles that ensure safety - the principle of legality and the rule of law stability. Hence, all the institutions and legal persons are responsible for the security of the state according to the provisions of the Constitution.

**Key words:** *state, public administration, government administration, raison d'état, national interest, national security, the principle of legality, national identity.*

## **Wprowadzenie**

Według art. 1 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Administracja publiczna dzieli się, najogólniej rzecz biorąc, na administrację scentralizowaną (administrację rządową) i administrację zdecentralizowaną (samorząd terytorialny oraz podmioty wykonujące funkcje zlecone administracji). Istotnym jest to, iż częścią administracji publicznej jest administracja rządowa, na której ciąży obowiązek sprawnego organizowania struktur administracyjnych i samorządowych do realizacji powszechnej obrony interesów narodu i państwa, dla którego wartością nadrzędną jest bezpieczeństwo.

### **Państwo jako podmiot bezpieczeństwa**

Ewolucja pojęcia *państwo* jest dość złożona. U Greków nosiło ono nazwę *polis*, oznaczającą miasto-państwo z własnym ustrojem i prawodawstwem. Rzymska terminologia polityczna znalazła z kolei termin *civitas* rozumiany jako:

- gmina pełnoprawnych obywateli,
- państwo obywateli rzymskich.

Państwo w terminologii rzymskiej było określane również jako wspólnota wszystkich obywateli (*res publica*). Kiedy Rzym rozrósł się terytorialnie, zaczęto określać państwo rzymskie terminem *imperium*. Natomiast z terminu *res publica* powstał pierwszy człon oficjalnej nazwy naszego państwa. Termin ten bowiem przetłumaczono dosłownie jako *Rzeczpospolita*. Pierwsze nowoczesne wyrażenie powstało w XVI w. we Włoszech, gdzie przyjęto termin *stato*, wywodzący się z łacińskiego *stare* - stać i *status* – rzeczownik, opisujący warunki bytu, położenie. Określenie *status* odnosiło się do statusu władcy, stabilności lub elementów niezbędnych dla stabilności (Łażewska, D. 2009. s. 20 – 23). W XVI w. Machiavelli użył terminu *stato* w takim znaczeniu, które dało się zastosować do każdego z istniejących państw, bez względu na jego wielkość czy charakter ustroju państwowego. Na tej podstawie wykształciły się w ciągu XVI i XVII w. następne terminy: francuski - *l'Etat*, angielski - *State*, a w późniejszym okresie niemiecki - *der Staat* itp. Definiowanie znaczenia terminu *państwo* we współczesnym języku polskim nie jest sprawą prostą (Szmulik, B., Żmigrodzki, M.2007, s. 12 – 16).

W naukach politycznych i prawnych termin ten oznacza:

- oznaczony granicami obszar, państwo jako kraj,
- społeczeństwo żyjące w jego granicach - zorganizowane w państwo,
- aparat państwowy sprawujący władzę nad innymi,
- fiskus, skarb państwa i własności państwowej,
- podmiot prawa międzynarodowego.



Według **Arystotelesa**, którego można pod pewnym względem uznać za swoistego prekursora socjologicznego podejścia do państwa, państwo to **zdolna do samowystarczalności wspólnota równych, o charakterze uniwersalnym, obejmująca całokształt stosunków społecznych pewnej zbiorowości ludzi, a mająca za cel doskonałe życie**. Zaletą tej definicji jest z pewnością zwrócenie uwagi na problem społeczeństwa i znaczenie oddziaływania społeczeństwa na istotę i charakter państwa, wadą zaś - zbyt ogólnikowość. Wyróżnił także trzy podstawowe czynniki władcze:

- obradujący,
- rządzący,
- sądzący.

Za najważniejszy uznawał czynnik rozstrzygający o sprawach wojny i pokoju, kary śmierci, wygnania i konfiskatę mienia, decydujący o wyborze urzędników i kontroli nad innymi. (Arystoteles, 1962, s. 24 - 26).

Można wyróżnić pięć typów definicji państwa:

1. funkcjonalne,
2. strukturalno-elementowe,
3. psychologiczne,
4. socjologiczne,
5. klasowe.

ad 1. **Funkcjonalnym** nazywa się państwo poprzez funkcje, jakie musi ono spełniać w danym układzie społecznym. Przykładem takiego podejścia jest definicja zaprezentowana przez J. R. Pennocka i D. G. Smitha, zdaniem których jest to: „społeczna organizacja mająca rozstrzygającą władzę nad wszystkimi osobami zamieszkującymi określone terytorium i mająca za swój główny cel rozwiązywanie wspólnych problemów i zabezpieczenie wspólnych dóbr, a przede wszystkim utrzymanie porządku" (Pennock, J. R., D. G. Smith, D.G. 1964, s. 5-6).

ad 2. **Państwo strukturalno-elementowe** bazuje na sformułowanej przez Georga Jellinka (1851-1911) teorii trzech elementów. Jellinek, klasyk niemieckiej nauki o państwie i prawie, zaproponował definicję państwa uwzględniającą trzy następujące elementy: ludność, terytorium i władzę zwierzchnią. Określał on państwo jako trwały związek ludzi stale osiadłych na pewnym terytorium, podlegających jednej, wyłącznej władzy zwierzchniej, która jest suwerenna.

ad 3. Przedstawicielem **psychologicznej definicji państwa** jest polak Leon Petrażycki. Według jego koncepcji państwo to zbiór wyobrażeń dotyczących władczych stosunków międzyludzkich na płaszczyźnie kontaktów pomiędzy rządzącymi i rządzonymi. Prawem

rządzącego jest wydawanie określonych decyzji i wymaganie ich realizacji, a obowiązkiem rządzonego jest wykonywanie tych decyzji pod groźbą użycia przymusu państwowego.

ad 4. **Socjologiczna definicja** określa państwo jako społeczność polityczną. Państwo to „zespół ludzi występujących jako członkowie lub funkcjonariusze określonych instytucji i posiadających z tej racji określone prerogatywy" (Wesołowski, W. 1966, s. 39).

ad 5. **Definicja klasowa** określa państwo jako zróżnicowaną wspólnotę, w której nie wszyscy mogą brać udział w sprawowaniu władzy.

Państwo może być określane generalnie jako pewna zbiorowość tworząca grupę zorganizowaną będącą pewną całością w trzech następujących aspektach:

- **etnicznym**, który stanowi określony szczebel rozwoju życia społecznego, jaki osiągają grupy społeczne, które wzniosły się na pewien poziom rozwoju społecznego,
- **kulturowym**, jako zbiorowość państwowa, wytwarzająca wiele wspólnych elementów kultury, które są dziedziczone przez kolejne, dochodzące do władzy elity polityczne,
- **ekonomicznym**, stanowiąc bowiem pewną jedność gospodarczą, zawiązaną w celu zaspokojenia potrzeb podmiotów wchodzących w skład organizacji państwowej.

Z powyższych rozważań można wysnuć ważną definicję państwa: „**państwo to trwały związek ludzi stale zamieszkujących określone terytorium, podlegających władzy zwierzchniej**”.

#### **Cechy państwa:**

- **państwo jako organizacja polityczna.** Odnosi się to do działalności społecznej, która wiąże się bezpośrednio ze sprawowaniem władzy w szczególności określonych grupach, jak rodzina bądź grup sformalizowanych, jakimi są organizacje polityczne;
- **państwo organizacją przymusu.** Przymus jest immanentną cechą każdego państwa jako organizacji społeczeństwa, które nie może funkcjonować bez przymusu, bowiem władza publiczna jest w stanie wypełniać swoje zadania wtedy i tylko wtedy, gdy jest wyposażona w środki przymusu, którym posługuje się systematycznie i jawnie. Analizując przejawy przymusu, można wyodrębnić trzy podstawowe typy:
- **przymus fizyczny**, polegający na stosowaniu siły przez państwo wobec ludzi jako środka zapobiegającego,
- **przymus ekonomiczny**, którym posługuje się państwo w celu poprawności funkcjonowania gospodarowania wartościami pieniężnymi, by zagwarantować żywotne interesy państwa,

- **przymus psychologiczny**, który wiąże się ze swoistą sytuacją nacisku organów państwowych lub ich funkcjonariuszy, w której ulega naruszeniu wolność decyzji, wola człowieka. Przejawia się to w stanowieniu lub w stosowaniu zespołu środków oddziaływania organów państwowych, mających na celu realizację prawa.

Warto więc zwrócić uwagę na to, iż „państwowa” cecha przymusu rozumiana bywa nie tylko jako powszechność zasięgu władzy państwowej, ale także jako posługiwanie się przymusem. Obejmuje się nią wszystkich mieszkańców, bez względu na ich status rasowy, etniczny i religijny czy też podobne cechy, a więc przymusową przynależność do państwa, (Groszyk, H. 1968. s.157 i n.).

- **państwo jako organizacja terytorialna**. Oznacza to, że jest ona rozpatrywana przez pryzmat kryterium terytorialnego ugruntowanego i umocowanego w publicznym prawie międzynarodowym. Warunkiem koniecznym i wystarczającym do istnienia państwa jest posiadanie własnego terytorium, czyli co najmniej obszaru lądowego i przestrzennego, na których rozciąga się jego suwerenna zwierzchność. Terytorium państwa stanowi czynnik konsolidujący społeczeństwa. Państwa Europy zobowiązały się przestrzegać zasady integralności terytorialnej. Porozumienie to zostało zawarte w postanowieniach Deklaracji Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w 1975 r.
- **państwo jako organizacja suwerenna**. Oznacza to niezależność władzy państwowej od władzy innych państw i organizacji międzynarodowych oraz od innej władzy wewnątrz państwa. Przejawem suwerenności jest wyłączność prawodawcza. Kto posiada wyłączność stanowienia i zmieniania prawa, ten decyduje o wszystkich jego dziedzinach aktywności publicznej. Przejawem suwerenności zewnętrznej państwa jest uznanie go za podmiot stosunków międzynarodowych przez inne państwa oraz utrzymywanie z nim stosunków dyplomatycznych, konsularnych, handlowych i kulturalnych (Szmulik, B., Żmigrodzki, M. 2007, s. 18 – 19) .

### **Administracja publiczna**

Pojęcie *administracja* według słownikowej definicji (łac. *administrare* - kierować, zarządzać, służyć) to zorganizowana działalność zmierzająca do osiągnięcia określonych celów, ma charakter zorganizowany, trwały, celowy i planowy. Administracja publiczna sprawowana jest przez państwo i przez organy władzy publicznej. Podsumowując, administracja publiczna jest to zorganizowany system organów władzy i innych podmiotów, utworzonych, wyposażonych w kompetencje przez ustawy w celu prowadzenia organizatorskiej oraz kierowniczej działalności. Według innej definicji administracja publiczna jest podejmowana na podstawie ustaw, zorganizowana działalność organów władzy

publicznej i innych podmiotów służąca zaspokajaniu zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli i społeczeństwa. We współczesnych państwach zadania publiczne realizowane przez administrację nazywaną powszechnie aparatem administracyjnym. Administracja publiczna jest konstrukcją wieloszczeblową i stanowi strukturę organizacyjną (Kudrycka, B., Guy Peters, B. 2009, s. 31 i nast.). W zasadniczej mierze administracja publiczna realizowana jest przez dwie grupy podmiotów:

- organy władzy publicznej podległe Radzie Ministrów (tzw. administracja rządowa),
- jednostki samorządu terytorialnego (tzw. administracja samorządowa). Wyliczenie nie ma charakteru wyczerpującego, gdyż obok administracji rządowej i samorządowej występuje również tzw. samorząd specjalny, który obejmuje samorząd zawodowy oraz gospodarczy. (Bukowski, Z., Jędrzejewski, T., Rączka, P. 2005, s. 20).

## **Administracja rządowa**

### **1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej**

Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Został on usytuowany jako arbiter czuwający nad równoważeniem władz, nad sprawnym, bezkolizyjnym funkcjonowaniem władzy państwowej i niezakłóconą ciągłością instytucji państwowych.

Wyróżnia się 3 funkcje pełnione przez Prezydenta:

- reprezentacyjną i symboliczną,
- arbitralną,
- wykonawczą.

Z punktu widzenia funkcji administracyjnych Prezydenta ważne są kompetencje polegające na:

- stanowieniu aktów normatywnych,
- obsadzeniu podstawowych stanowisk w państwie,
- wydawaniu aktów indywidualnych (decyzji) w określonych dziedzinach.

Uprawnienia administracyjno - prawne Prezydenta RP można podzielić m.in. na następujące grupy:

- uprawnienia w dziedzinie stosunków zagranicznych: prezydent jest najwyższym reprezentantem państwa w stosunkach zewnętrznych, ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, zawiadamiając o tym Sejm i Senat,
- uprawnienia o charakterze decyzyjnym i organizacyjnym: zwoływanie rady gabinetowej, rady bezpieczeństwa narodowego, stosowanie prawa łaski, nadawanie obywatelstwa,
- uprawnienia w dziedzinie prawodawstwa nadzwyczajnego: wprowadzenie stanu wojennego i stanu wyjątkowego, wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy, zarządzanie powszechnej lub częściowej mobilizacji.

## **2. Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów**

Przepisy Konstytucji oraz ustaw nie dają pełnego obrazu tego zwrotu i jego definicja została zredagowana na gruncie nauki prawa.

Na administrację rządową składają się organy (urzędy) oraz inne podmioty publiczne powoływane do wykonywania zadań z zakresu administracji, podległe - na mocy Konstytucji RP i ustaw - Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów i ministrom. Administracja rządowa ma charakter scentralizowany, co oznacza, że pomiędzy poszczególnymi organami występuje hierarchiczne podporządkowanie osobowe, organizacyjne i służbowe. Ponadto organ zwierzchni uprawniony jest do sprawowania kontroli i nadzoru nad jednostkami niższego rządu oraz żądania informacji dotyczących ich działalności. Prawo to może też sprowadzać się do kontroli instancyjnej rozstrzygnięć wydanych przez organy niższego stopnia, przejmowania do rozstrzygnięcia spraw należących do ich właściwości oraz rozstrzygania sporów kompetencyjnych (Ochendowski, E. 2006, s. 220 – 223).

Rada Ministrów jest głównym, konstytucyjnym podmiotem odpowiedzialnym za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie. Rada Ministrów posiada uprawnienia w zakresie zapobiegania skutkom klęsk żywiołowych i katastrof technicznych na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez możliwość wprowadzenia na terytorium całego kraju lub jego części stanu klęski żywiołowej.

Istotną rolę w realizacji przez rząd funkcji zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa odgrywa Prezes Rady Ministrów, który ma określone kompetencje. Przyznanie Premierowi odrębnych, szeroko określonych kompetencji pozwala traktować go jako samodzielny, naczelny organ administracji.

Rada Ministrów posiada następujące kompetencje:

- kierownicze, koordynacyjne i kontrolne,
- w zakresie gospodarki finansów państwa,
- w zakresie polityki zagranicznej,
- w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.

W celu sprawnego zarządzania Urzędem Rady Ministrów ustawa dopuszcza tworzenie organów wewnętrznych zwanych organami pomocniczymi. Jednym z takich organów jest Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, które działa przy Radzie Ministrów jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach programowania, nadzorowania i koordynowania działalności ABW, AW, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, zwanych dalej służbami specjalnymi, oraz podejmowanych dla ochrony bezpieczeństwa państwa działań Policji, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, Służby Więziennej, Biura Ochrony Rządu, Służby Celnej, urzędów skarbowych, izb skarbowych, organów kontroli skarbowej, organów informacji finansowej oraz służb rozpoznania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Tak więc przedmiotem działania Kolegium jest problematyka służb specjalnych dotycząca bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, poszerzona o zadania z zakresu bezpieczeństwa państwa realizowane przez inne wyspecjalizowane służby państwowe. Rada Ministrów podlega parlamentarnej kontroli przez Sejm RP (Misiuk, A. 2008, s. 53 – 55).

### **3. Wojewoda**

Wojewoda jest konstytucyjnym organem państwa już od 1990 r. „Wojewoda jest organem administracji rządowej oraz przedstawicielem rządu w województwie. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 152 określiła, że „przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda”, zaś „tryb powoływania i odwoływania oraz zakres działania wojewodów określa ustawa”. Konstytucja wspomina o wojewodzie jeszcze w jednym miejscu. W przepisie art. 171 ust. 2 ustrojodawca zaliczył wojewodę - obok Prezesa Rady Ministrów i regionalnych izb obrachunkowych - do organów nadzoru nad samorządem terytorialnym. Jako przedstawiciel Rady Ministrów działa m.in. w płaszczyźnie politycznej, z kolei jako organ nadzoru realizuje swoje kompetencje, kierując się kryterium legalności. Wojewodzie przynależna jest również pozycja organu administracji publicznej władczo rozstrzygającego o prawach i obowiązkach podmiotów administrowanych (Chmaj, M. 2012, s. 129).

Jest on podporządkowany służbowo i personalnie Prezesowi Rady Ministrów. Posiada kompetencje do:

- sprawowania nadzoru i kontroli nad działalnością wojewody według kryterium legalności, zgodności z polityką rządu, rzetelności i gospodarności,
- rozstrzygania sporów między wojewodami oraz między wojewodami a ministrami.

Posiada on uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa, reprezentuje jego interesy w terenie, wykonuje uprawnienia i obowiązki organu założycielskiego wobec przedsiębiorstw państwowych.

Wojewoda jest przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej, organem nadzorczym nad jednostkami samorządu terytorialnego, organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów o postępowaniu administracyjnym, reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Jako przedstawiciel rządu wojewoda w szczególności:

- sprawuje kontrolę wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej przez organy administracji zespolonej i niezespolonej oraz przez organy samorządu terytorialnego,
- dostosowuje do miejscowych warunków szczegółowe cele polityki i rządu, w tym cele polityki regionalnej,
- kieruje działalnością wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej w zakresie zapobiegania, zwalczania i usuwania skutków tzw. sytuacji nadzwyczajnych,
- wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa,
- przedstawia Radzie Ministrów projekty dokumentów rządowych w sprawach dotyczących województwa,
- reprezentuje Radę Ministrów na uroczystościach państwowych i w trakcie oficjalnych wizyt składanych w województwie przez przedstawicieli państw obcych,
- współdziała z organami innych państw oraz międzynarodowych organizacji na zasadach określonych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Do kompetencji wojewody jako monokratycznego organu administracji rządowej należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej niezastrzeżone na rzecz innych jej organów. Swoje zadania w tym zakresie wykonuje przy pomocy wicewojewodów, kierowników wojewódzkich służb, inspekcji i straży, dyrektora generalnego i dyrektorów wydziałów urzędów wojewódzkich.

Istota aktualnego statusu ustrojowego wojewody wynika z jego funkcji zwierzchnika wojewódzkiej zespolonej administracji rządowej. Zespolenie służb, inspekcji i straży

w administracji rządowej w województwie przybiera dwie postaci: pełną, w formie urzędu wojewódzkiego oraz luźniejszą, w formie działających poza jego strukturą komend, inspektoratów i stacji, podległych bezpośrednio kierownikom wojewódzkich służb, inspekcji i straży, podlegających w pionie właściwym organom szczebla centralnego, zaś w poziomie - zwierzchnictwu wojewody.

Kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich powołuje i odwołuje wojewoda, z wyjątkiem komendanta wojewódzkiego Policji i komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, którzy powoływani są za zgodą wojewody. Odwołanie komendanta wojewódzkiego Policji i komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej wymaga zasięgnięcia opinii wojewody. Odpowiada on za wykonanie polityki rządu na obszarze województwa. Kontroluje wykonanie przez organy samorządu terytorialnego i inne samorządy zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej, kontroluje wykonane przez organy zespolonej administracji rządowej zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydanych na podstawie stosownych upoważnień

Ważnym organem wojewody jest Wydział Zarządzania kryzysowego, Ochrony Ludności i Spraw Obronnych w obszarze, którego kształtują się wytyczne do zarządzania kryzysowego. Wydział przedstawia wojewodzie do zatwierdzenia dokumenty planistyczne województwa i administracji samorządowej dotyczące obszaru zarządzania kryzysowego.

Administracja rządowa w terenie dzieli się na zespoloną, pozostającą pod zwierzchnictwem wojewody, jak również służb, inspekcji i straży, oraz niezespoloną - podlegającą bezpośrednio zwierzchnictwu ministrów lub centralnych organów administracji rządowej. Zespolenie organizacyjne pewnych organów administracji specjalnej z urzędem wojewody, rozszerzenie jego kompetencji, jako organu rządowej administracji ogólnej, znacznie wzmocniło pozycję wojewody. Zgodnie z ustawą o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, zadania administracji rządowej w terenie wykonują wojewodowie i podporządkowane im organy, a więc kierownicy służb, inspekcji i innych wojewódzkich jednostek organizacyjnych, terenowe organy administracji podporządkowane ministrom (jako organy administracji specjalnej) oraz organy jednostek samorządu terytorialnego. Wspomniani „kierownicy” wykonują zadania i posiadają kompetencje z „upoważnienia wojewody”.

Wprowadzając określenie *organów administracji niezespolonej*, ustawodawca dokonał uporządkowania, stosowanej do 1999 r., różnego rodzaju terminologii dla określenia terenowych organów administracji rządowej funkcjonujących poza administracją ogólną. Ustawa z 22.03.1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej używała dla



organów usytuowanych poza administracją ogólną, której zadania wykonywali wojewodowie i podporządkowane im organy, określenie *organów administracji specjalnej*. Ustawa z 1998 r. o administracji rządowej w województwie wprowadziła nowe pojęcie *organów administracji niezespólonej* (Pokruszyński, W. 2012, s. 33). Artykuł 9 pkt 3 ustawy z 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie zawiera definicję organów administracji niezespólonej. Są to: terenowe organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi, kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych, wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej na obszarze województwa.

Dodatkowy organ administracji niezespólonej może być powołany, gdy:

- jest uzasadnione ogólnopaństwowym charakterem wykonywania zadań lub terytorialnym zasięgiem działania przekracza obszar jednego województwa,
- wyłącznie w drodze ustawy.

Powołanie i odwołanie organów administracji niezespólonej następowało na wniosek właściwego miejscowo wojewody albo po uzyskaniu jego zgody. W przypadku nieuwzględnienia wniosku wojewody lub niezyskania jego zgody minister właściwy do spraw administracji i cyfryzacji może wystąpić do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu. Wojewoda posiada prawo do wydawania poleceń wynikających z funkcji przedstawiciela Rady Ministrów, może też wydawać „polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych [...] obowiązujące również organy samorządu terytorialnego. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra" (art. 1 ustawy o administracji rządowej w województwie). Jednak polecenia te nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej. Kolejne uprawnienie wojewody dotyczy kontroli. Wojewoda ma prawo wglądu w tok każdej sprawy prowadzonej na obszarze województwa przez organy administracji rządowej, również przez organy administracji niezespólonej. Artykuł 21 ustawy z 4.09.1997 r. o administracji rządowej w województwie upoważnia wojewodę do wglądu w tok sprawy aktualnie prowadzonej na podstawie przepisów (Żukrowski, M. 2011, s.786 – 794).

### **Administracja samorządowa**

Polski prawodawca nie posługuje się pojęciem *administracja samorządowa* w aktach normatywnych. W tym zakresie wykorzystywane są przede wszystkim zwroty *samorząd terytorialny* oraz *jednostki samorządu terytorialnego*. W tym ujęciu administracja samorządowa powinna być traktowana jako administracja, która odnosi się do samorządu

terytorialnego i wykonywana jest przez ten samorząd. Przy czym należy zwrócić uwagę na fakt, iż pojęcie *samorząd terytorialny* nie zostało wyjaśnione na gruncie obowiązujących przepisów prawa co stanowi pewne niedomówienie (Chmaj, M. 2012, s. 11- 12).

Samorząd to wykonywanie zadań publicznych w sposób zdecentralizowany, na własną odpowiedzialność, przez odrębne w stosunku do administracji rządowej podmioty, w tym przypadku przez jednostki samorządu terytorialnego. Ustawa zasadnicza wskazuje na dwa immanentne elementy samorządu terytorialnego: trwale wydzielony fragment terytorium państwa (województwo, powiat, gmina) oraz stale zamieszkującą go ludność (por. art. 16 ust. 1 Konstytucji RP).

### **1. Podstawowe cechy samorządu terytorialnego:**

- podstawowe substraty to: terytorium oraz zamieszkujące je osoby,
- członkiem wspólnoty samorządowej staje się osoba fizyczna z mocy ustawy; przynależność ta ma charakter przymusowy,
- wykonuje zadania publiczne polegające szczególnie na zaspokajaniu potrzeb wspólnoty lokalnej,
- wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność,
- jednostki samorządowe są odrębnymi podmiotami prawa od państwa zarówno w znaczeniu cywilnoprawnym, jak i w znaczeniu publicznoprawnym,
- jednostki samorządowe charakteryzują się niezależnością i samodzielnością, podlegają ochronie prawnej,
- posiada własną strukturę organizacyjną odrębną od administracji rządowej;
- jest instytucją prawa pozytywnego, co oznacza, iż jego ustrój, sposób powstania, kompetencje itp. zdefiniowane są na gruncie przepisów prawa zawartych przede wszystkim w ustawach.

Samorządy terytorialne zostały powołane przez państwo w celu realizacji jego zadań, jednakże nie należy dopatrywać się konfliktu interesów państwa z administracją rządową (Chmaj, M. 2012, s. 13- 15).

### **2. Zakres działania i zadania jednostek samorządu terytorialnego**

Zadania związane z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego ustawodawca zaliczył do podstawowych zadań jednostek samorządu terytorialnego. Zakres działalności poszczególnych jego szczebli jest zróżnicowany. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Zatem gmina jako jego podstawowa jednostka dąży do zaspokajania zbiorowych potrzeb gminnej wspólnoty samorządowej, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne

o charakterze ponadgminnym, a samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania o charakterze wojewódzkim.

W szczególności zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami m.in. w zakresie bezpieczeństwa publicznego (art. 14 ust. 1 pkt 14 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa). Wojewoda oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta sprawujący władzę administracji ogólnej oraz organy gminy, powiatu i samorządu województwa wykonują zadania w zakresie ochrony bezpieczeństwa lub porządku publicznego na zasadach określonych w ustawach.

Zauważyć należy to, iż istnieją znaczne różnice terminologiczne w określeniu zadań wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli. Gmina i powiat wykonują zadania publiczne w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, a samorząd województwa w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Jednocześnie ustawa o samorządzie gminnym oraz ustawa o samorządzie powiatowym odróżnia zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli od zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, a ustawa o samorządzie województwa odróżnia zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego od zadań z zakresu ochrony przeciwpowodziowej. Przepisy ustaw ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego tylko w przypadku gmin określają wprost, że gmina wykonuje zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli jako zadania własne (Misiuk, A. 2008, s. 69). Niemniej określenie zadań z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz bezpieczeństwa publicznego jako zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego wynika bezpośrednio z Konstytucji RP oraz innych przepisów ustrojowych. Zgodnie z art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji RP „zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Odrębna ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych”. Konstytucja wprowadziła więc podział zadań publicznych samorządu terytorialnego na zadania własne i zadania zlecone, przy czym zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, natomiast zadania zlecone jednostki samorządu terytorialnego wykonują, jeżeli wynika to wprost z przepisu ustawy. Powyższa zasada znajduje swoje odzwierciedlenie również w ustawach ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego:

- gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, natomiast obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej może być nakładany na gminę jedynie na podstawie wyraźnego przepisu ustawy o samorządzie gminnym;
- powiat wykonuje zadania publiczne określone ustawami w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (ustawa o samorządzie powiatowym);
- samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (ustawa o samorządzie województwa); ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa (Misiuk, A. 2008, s. 70 – 71).

W związku z powyższym także zadania powiatu w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz zadania samorządu województwa w zakresie bezpieczeństwa publicznego należą do zadań własnych odpowiednio powiatu i samorządu województwa.

### **Podstawy prawne systemu bezpieczeństwa wewnętrznego**

Ważnym i zasadniczym celem funkcjonowania władzy, zarówno na szczeblu rządowym, jak i samorządowym, jest zagwarantowanie ludności cywilnej akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa i spokojnego rozwoju. Zatem zadaniem systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest zapewnienie społeczeństwu zrównoważonego rozwoju poprzez utrzymanie zdolności do reagowania (odpowiednio do zaistniałej sytuacji). Obszar objęty systemem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest trudny do zdefiniowania. Wydaje się jednak, że system bezpieczeństwa wewnętrznego państwa można bez specjalnego uzasadnienia wyodrębnić z systemu bezpieczeństwa narodowego jako zbiór organów władzy i administracji publicznej, metod oraz sposobów działania związanych z ochroną porządku konstytucyjnego, życia i zdrowia obywateli, majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami, a także skutkami klęsk żywiołowych i katastrof technicznych. Takie postrzeganie w ujęciu systemowym bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa powszechnego oraz ochrony porządku konstytucyjnego (bezpieczeństwa ustrojowego) jest uzasadnione. Dają się one bowiem wyodrębnić i nie naruszają wzajemnych norm funkcjonowania. Obszar bezpieczeństwa wewnętrznego państwa nie może być przypisany wyłącznie jednemu działowi administracji rządowej. W związku z tym niemożliwe jest identyfikowanie tego obszaru bezpieczeństwa narodowego wyłącznie z jednym resortem.

Podstawą prawną systemu bezpieczeństwa wewnętrznego Polski jest Konstytucja RP, ustawy oraz wydane na ich podstawie akty wykonawcze (rozporządzenia). W celu stworzenia warunków do omówienia problematyki stanowiącej przedmiot rozważań przedstawiono

analizę przepisów obowiązującego prawa w zakresie dotyczącym podsystemów: bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa powszechnego i ochrony porządku konstytucyjnego, przedstawiając jej wyniki w odniesieniu do centralnego, wojewódzkiego, powiatowego i gminnego szczebla organizacji państwa.

Dział administracji rządowej - sprawy wewnętrzne, zgodnie z postanowieniami art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, obejmuje m.in. kwestie związane z problematyką bezpieczeństwa publicznego (kwestie dotyczące ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego) oraz bezpieczeństwa powszechnego (kwestie dotyczące przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych, ochrony przeciwpożarowej i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu powszechnemu oraz nadzoru nad ratownictwem górskim i wodnym). Wyżej wymieniony artykuł stanowi również, iż minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór między innymi nad działalnością: Policji, Straży Granicznej, Obrony Cywilnej Kraju i Państwowej Straży Pożarnej. Na podstawie analizy zadań określonych w stosownych przepisach prawa należy stwierdzić, że pierwsze dwie z przedstawionych powyżej instytucji są głównymi podmiotami w sferze bezpieczeństwa publicznego, kolejne natomiast - w sferze bezpieczeństwa powszechnego (Wiśniewski, B., Zalewski, S. 2006, s. 91 – 92).

### **Charakterystyka systemu bezpieczeństwa wewnętrznego RP**

Zgodnie z polskim prawodawstwem oraz terytorialnością za problematykę bezpieczeństwa wewnętrznego państwa ujętego w ramy systemu odpowiadają stosownie do posiadanych kompetencji odpowiednie organy, którymi są: Rada Ministrów, właściwy centralny organ administracji rządowej, wojewoda, starosta oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Organy władzy wykonawczej danego szczebla kierowania państwem można zaliczyć do pierwszej grupy elementów systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Ich zasadniczym zadaniem jest koordynacja działań wszystkich instytucji funkcjonujących na danym terenie. Natomiast instytucje podległe organowi władzy wykonawczej, których podstawowym zadaniem jest likwidowanie zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego oraz ich skutków, należy zaliczyć do drugiej grupy elementów rozpatrywanego systemu. Główną rolę w tej grupie elementów odgrywają właściwe instytucje, w których skład wchodzi przede wszystkim: Policja, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz inne wyspecjalizowane straże i służby, a także wyodrębnione inspekcje (Pokruszyński, W. 2009, s. 34).

Powyższy podział oraz analiza obowiązującego w Polsce stanu prawnego pozwala na stwierdzenie, że system bezpieczeństwa wewnętrznego państwa uwzględnia specyfikę struktury władzy w naszym kraju oraz zakresy odpowiedzialności struktur organizacyjnych instytucji państwowych.

System ten ujmuje trzy podstawowe obszary: aparat kierujący, powiązania informacyjne niezbędne do realizacji procesu kierowania i odzwierciedlające strukturę opisywanego systemu oraz zbiór metod i działań regulujących sposób oraz zasady funkcjonowania opisywanego systemu w sytuacjach zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego. Cechą charakterystyczną systemu bezpieczeństwa wewnętrznego RP są stabilność zarówno celu jego funkcjonowania, jak i struktury. W systemie tym zarysowane są precyzyjnie funkcje jego elementów, które zazębiają się, przynosząc oczekiwaną, wcześniej zaplanowaną skuteczność działań.

Kolejnymi cechami charakterystycznymi systemu bezpieczeństwa wewnętrznego RP jest przejrzystość zasad współdziałania między elementami systemu i wspólnota celów. Pierwsza z nich pozwala na jego sprawne funkcjonowanie w sytuacji zagrożenia, druga zaś pozwala wyzyskać w pełni korzyści płynące ze specjalizacji elementów.

Częścią stabilną systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest struktura organizacyjna, zmienną natomiast - sytuacje zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego.

Naturalną konsekwencją cech opisywanego systemu są funkcje koordynacyjne w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego RP zlokalizowane na wszystkich szczeblach hierarchii organizacyjnej. Prezentowany system charakteryzuje się decentralizacją w obszarach bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego. Z kolei w części dotyczącej porządku konstytucyjnego jego wyróżniającą cechą jest centralizacja. Zarówno decentralizacja, jak i centralizacja wyżej wymienionych obszarów pozwalają na utrzymywanie stabilności systemu.

W systemie bezpieczeństwa wewnętrznego można wyodrębnić sześć podstawowych kryteriów, każdy obejmuje specyficzny zbiór stosunków zachodzących między elementami organizacyjnymi, do których zaliczyć należy:

- spiętrzenie - określające liczbę szczebli hierarchicznych,
- rozpiętość - określającą ilość elementów podporządkowanych na poszczególnych szczeblach jednemu zwierzchnikowi,
- spoistość organizacyjną - określającą stopień wzajemnej zależności strukturalno - funkcjonalnych pomiędzy elementami organizacyjnymi ze względu na wykonywane zadania,

- system informacyjny - obrazujący sieć obiegu informacji,
- podział uprawnień do podejmowania decyzji - obejmujący stosunki służbowe nadrzędności i podporządkowania między poszczególnymi organami,
- podział pracy pomiędzy elementami organizacyjnymi dotyczący stosunków współdziałania, których wyrazem są więzi między elementami organizacyjnymi (Wiśniewski, B., Zalewski, S. 2006, s. 97 – 98). Zakładając, iż składowa systemu bezpieczeństwa wewnętrznego RP jest składową podsystemów bezpieczeństwa publicznego i bezpieczeństwa powszechnego, porządku konstytucyjnego, ich struktura, zadania i funkcje są zasadne.

### **Zakończenie**

Ważnym spostrzeżeniem opisywanego tematu jest to, iż system bezpieczeństwa narodowego, w tym szczególnie zarządzanie kryzysowe, przeszedł gruntowną transformację, co dało wyraz jego skuteczności w ostatnich zagrożeniach wywołanych siłami natury i przez człowieka. Analiza sposobów reagowania w sytuacjach zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego pozwala na stwierdzenie, że do funkcjonowania w tych warunkach powinny być przygotowane wszystkie organy i właściwe szczeble administracji rządowej i samorządowej. U podstaw takiego stwierdzenia legła zasada powszechnej odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa. Współczesnym wyzwaniem w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest wpływ na zakres i treść regulacji prawa krajowego oddziaływania norm międzynarodowych w warunkach polskich określonych mianem ratyfikowania umów międzynarodowych, na które spogląda się przez pryzmat permanentnego procesu dostosowywania krajowego systemu prawnego do postanowień prawa Unii Europejskiej.

### **Bibliografia / References**

- Fehler, W. (2009). (red.), *Bezpieczeństwo w środowisku lokalnym*. Biała Podlaska: Wydawnictwo „Arte” w Białej Podlasce.
- Gołębiewski, J. (2011). *Zarządzanie kryzysowe w świetle wymogów bezpieczeństwa*. Kraków: Wydawnictwo Szkoły Aspirantów PSP.
- Gryz, J., Kitler W. (2007). (red.), *System reagowania kryzysowego*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Chmaj, M. (2012). (red.), *Administracja rządowa w Polsce*. Warszawa: Difin.
- Jabłonowski, M., Smolak, L. (2007). (red.), *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*. Pułtusk: Wydawnictwo Akademii Humanistycznej im. A. Gieysztora.
- Kitler, W. (2011). *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*. Warszawa: AON.

- Lidwa, W., Krzeszowski, W., Więcek, W. (2010). (red.), *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*. Warszawa: AON.
- Łażewska, D. (2009). *Współczesne koncepcje filozofii i etyki*. Józefów: Wydawnictwo WSGE.
- Łepkowski, W. (2002). (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*. Warszawa: AON.
- Misiuk, A., (2008). *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego, zagadnienia prawno – ustrojowe*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne Sp. z o.o.
- Nowak, E. (2007). *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*. Warszawa: AON.
- Pokruszyński, W. (2008). *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego*. Józefów: Wydawnictwo WSGE w Józefowie.
- Pokruszyński, W. (2010). *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*. Józefów: Wydawnictwo WSGE w Józefowie.
- Sienkiewicz – Małyjurek, K., Krynojewski, F. R. (2010). (red.), *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*. Warszawa: Difin.
- Sulowski, S., Brzeziński, M. (2009). (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, wybrane zagadnienia*. Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Szumlik, B., Żmigrodzki, M., (2007). (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Wiśniewski, B., Zalewski, S. (2006). (red.), *Bezpieczeństwo Wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*. Bielsko – Biała: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji Publicznej.
- Żukrowski, M. (2011). *Dzieje administracji publicznej w Polsce w XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. BECK.





## **Cześć II**

### **Wybrane zagadnienia funkcjonowania administracji publicznej**



## **Postępowanie z dokumentami rządowymi w świetle przepisów uchwały**

**Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r.**

**- Regulamin pracy Rady Ministrów**

Dealing with government documents in the light of the provisions of Resolution

No. 190 of the Council of Ministers on 29 October 2013

- Terms of Work of the Council of Ministers

**Dr Wacław Brzęk**

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide de Gasperi w Józefowie

[wacław.brzek@wsge.edu.pl](mailto:wacław.brzek@wsge.edu.pl)

**Mgr Bożena Hejduk**

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alice de Gasperi w Józefowie

[b.hejduk@wsge.edu.pl](mailto:b.hejduk@wsge.edu.pl)

### **Abstrakt**

W ogłoszonym w dniu 23 stycznia 2013 r. programie „Lepsze regulacje 2015” Rada Ministrów zobowiązała się m.in. do doskonalenia systemu tworzenia prawa. Cel ten powinien być osiągnięty m.in. przez usprawnienie rządowego procesu legislacyjnego opisanego w Regulaminie prac Rady Ministrów. Stąd też w powyższym programie założono opracowanie nowej uchwały Rady Ministrów regulującej tok jej pracy. Celem tej uchwały miało być opracowanie bardziej przejrzystych procedur w zakresie opracowywania, uzgadniania oraz przyjmowania projektów aktów normatywnych. Rada Ministrów już w marcu 2013 roku poddała ocenie projekt uchwały - Regulamin pracy Rady Ministrów. W wyniku przeprowadzonych konsultacji opracowane zostały kolejne projekty uchwały. Autorzy tego opracowania przedstawiają postępowanie z dokumentami rządowymi, ze szczególnym uwzględnieniem procedur opracowywania rządowych projektów aktów normatywnych w świetle przepisów obecnie obowiązującej od dnia 1 stycznia 2014 r. - nowej uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.

**Słowa kluczowe:** *Regulamin pracy Rady Ministrów, postępowanie z dokumentami rządowymi*

### **Abstract**

As announced on 23 January 2013 the "Better Regulation 2015" The Council of Ministers agreed to include to improve the system of law-making. This objective should be achieved primarily by the government to improve the legislative process work described

in the Regulations of the Cabinet. Thus, in the above program aims to develop a new resolution of the Council of Ministers regulating the course of its work. The program assumes that the resolution will be formulated more transparent procedure for developing, agreeing and adopting normative acts. In carrying out the task imposed on the Council of Ministers as early as March 2013 she succumbed to discuss a draft resolution - Rules of the work of the Cabinet. As a result of consultation created new projects that act. The authors present the proceedings of government documents, with particular emphasis on the development of procedures for the government draft legislation in the light of the provisions of Resolution No. 190 of the Council of Ministers on 29 October 2013 – Terms of the work of the Council of Ministers.

**Key words:** *Rules of the work of the Cabinet, dealing with government documents.*

### **Wprowadzenie:**

W ogłoszonym w styczniu 2013 roku programie „Lepsze regulacje 2015”, który stanowi z formalnego punktu widzenia załącznik do uchwały Rady Ministrów Nr 13/2013 z dnia 23stycznia 2013 r. w sprawie przyjęcia programu rozwoju pod nazwą „Lepsze regulacje 2015” rząd zobowiązał się m.in. do doskonalenia systemu tworzenia prawa. Program ten był odpowiedzią na sugestie zawarte m.in. w Komunikacie Komisji Europejskiej z dnia 8 października 2010 r. – Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej, w którym zasygnalizowano potrzebę przejścia od „lepszego stanowienia prawa” do „inteligentnych regulacji,” które winny obejmować cały proces podejmowania decyzji politycznych – od projektu aktu prawnego, aż po jego wdrożenie, egzekwowanie, ocenę oraz rewizję (Komisja, s.3). Przy tworzeniu owego programu wzięto również pod uwagę zalecenia OECD z 2011 roku zawarte w dokumencie Administrative simplification In Poland - Making policies perform (OECD, passim).

W programie tym przyjęto, że wskazany powyżej cel ten powinien zostać osiągnięty m.in. przez usprawnienie rządowego procesu legislacyjnego opisanego w regulaminie pracy Rady Ministrów. Regulamin ten – zgodnie z zaleceniami programu - powinien określać przejrzyste procedury opracowywania, uzgadniania i przyjmowania projektów aktów normatywnych. We wspomnianym programie założono też, że w regulaminie pracy Rady Ministrów opisane zostaną procedury postępowania z projektami aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych oraz procedury obiegu poszczególnych typów dokumentów, które mają miejsce w rządowym procesie legislacyjnym. Proponowane zmiany będą miały na celu przede wszystkim dostosowanie przepisów do obecnie obowiązujących standardów tworzenia prawa (Program, s. 20).

Stąd też jednoznacznie postanowiono, że należy zrealizować zamierzenia i cele powyższego programu. Założono więc opracowanie nowej uchwały Rady Ministrów regulującej tok jej pracy. W szczególności zakładano, że opracowane w nowej uchwale zostaną bardziej przejrzyste procedury opracowywania, uzgadniania oraz przyjmowania projektów aktów normatywnych. Dotychczas obowiązująca uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.) generalnie regulowała te kwestie, jednak ze względu na kilkunastokrotne nowelizacje jej tekstu nastąpiło m.in. zmniejszenie przejrzystości, co w konsekwencji powodowało trudności interpretacyjne, w szczególności przepisów określających tryb pracy nad dokumentami rządowymi.

Wykonując nałożone na siebie zadanie Rada Ministrów już w marcu 2013 roku poddała ocenie projekt uchwały - Regulamin pracy Rady Ministrów. W wyniku konsultacji opracowane zostały kolejne wersje projektu uchwały, tj. z dnia 4 czerwca, 31 lipca oraz 20 września 2013 roku. W dniu 23 września 2013 r. Rządowe Centrum Legislacyjne – organ opracowujący projekt omawianej uchwały - skierowało projekt do rozpatrzenia przez rząd. Rada Ministrów na posiedzeniu w dniu 29 października 2013 r. zaakceptowała przedłożony projekt i podjęła stosowną uchwałę. Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów została następnie skierowana do ogłoszenia w Monitorze Polskim, gdzie w dniu 5 grudnia 2013 r. pod pozycją nr 979 została opublikowana. Uchwała ta weszła w życie z dniem 1 stycznia 2014 r. i od tej pory jest stosowana (Regulamin 2013, § 174).

Być może warto zaznaczyć dla zobrazowania pracy wnioskodawców, że obowiązujący do końca 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów był dokumentem, który liczył tylko 69 paragrafów, zaś pierwsza wersja nowego projektu Regulaminu, z dnia 11 marca 2013 r., liczyła już 170 paragrafów, kolejne; z dnia 4 czerwca 2013 r., z dnia 31 lipca 2013 r. oraz wersja ostateczna, z dnia 20 września 2013 r., liczyły 174 paragrafy. Taj więc obecnie obowiązujący Regulamin jest bardziej obszerny i podzielony został na osiem działów, z których najobszerniejszymi są: dział III – Postępowanie z projektami dokumentów rządowych (§19 – 100) oraz dział IV – Przepisy szczególne dotyczące postępowań z projektami niektórych dokumentów rządowych (§ 101 – 151).

### **Projekt dokumentu rządowego – definicja:**

W poprzednim Regulaminie uchwałodawca przyjął, że przez projekt dokumentu rządowego należy przez to rozumieć odpowiednio projekt: aktu normatywnego, założeń projektu ustawy, programu, sprawozdania, informacji, analizy problemowej, oceny realizacji

zadań, stanowiska, decyzji i innego rozstrzygnięcia Rządu, jak również innego materiału i przedłożenia przewidzianego w obowiązujących przepisach, zleconego przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów albo przygotowywanego za jego zgodą w celu przedstawienia Radzie Ministrów. (Regulamin 2002, § 1a pkt 1).

Natomiast w nowym Regulaminie mianem projektu dokumentu rządowego objęto trzy grupy dokumentów. Do pierwszej z nich zaliczono projekty:

- 1) ustaw;
- 2) aktów normatywnych Rady Ministrów;
- 3) rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów lub ministra;
- 4) zarządzeń Prezesa Rady Ministrów Regulamin 2013, § 19 ust. 1).

Z kolei do grupy drugiej projektodawca zaliczył założenia projektów ustaw oraz założenia innych dokumentów, w szczególności strategii, programów, sprawozdań, informacji, stanowisk Rządu do pozarządowych projektów ustaw bądź stanowisk, które były zlecone do wykonania przez Radę Ministrów, bądź Prezesa Rady Ministrów albo przygotowywane za jego zgodą w celu przedstawienia Radzie Ministrów. Jest to więc katalog otwarty, który – w razie potrzeby – może być rozszerzany (Regulamin 2013, § 3).

Trzecią wydzieloną grupę stanowią projekty umów międzynarodowych, instrukcji negocjacyjnych oraz innych dokumentów związanych z zawieraniem i wypowiedaniem umów międzynarodowych, co do których stwierdzono, że postępowanie z nimi regulują przepisy odrębne (Regulamin 2013, § 19 ust. 3).

Poprzednio obowiązujące przepisy Regulaminu stosowano odpowiednio także m. in. do trybu opracowywania aktów normatywnych członków Rady Ministrów oraz innych organów administracji rządowej, w szczególności dokonywania oceny skutków regulacji (OSR), a także ich opiniowania i uzgadniania oraz do trybu rozpatrywania przez Komisję Prawniczą w odniesieniu do tych aktów, które na podstawie odrębnych przepisów podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej lub Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (Regulamin 2002, § 67). Stanowią one kolejną grupę dokumentów, którą można określić mianem dokumentów rządowych. Projektodawca zrezygnował z normowania trybu procedowania w takich przypadkach. Nowym Regulaminem nie zostały objęte więc postępowania z projektami zarządzeń ministrów, a także aktów normatywnych innych organów administracji rządowej. Przyjęto bowiem, że postępowanie z projektami takich dokumentów powinno być uregulowane w ramach wewnętrznych procedur tych organów (Uzasadnienie, s. 7). W ten oto sposób uchwałodawca doprowadził do sytuacji, że w momencie wejścia w życie nowego Regulaminu projekty dokumentów rządowych opracowywane będą według czterech osobnych grup procedur.

## **Opracowanie projektu dokumentu rządowego:**

Prace nad projektem dokumentu rządowego, zgodnie z treścią § 24 Regulaminu pracy Rady Ministrów podejmuje się wówczas, gdy opracowanie danego dokumentu rządowego wynika przede wszystkim z treści obowiązujących przepisów, przyjętych strategii bądź programów, przeprowadzonych analiz oraz ocen stanu prawnego, bądź sytuacji społeczno-gospodarczej, które poprzedziły konsultacje, wreszcie, gdy zachodzi konieczność wdrożenia lub wykonania prawa Unii Europejskiej (Regulamin 2013, § 24 ust. 1). Ta ostatnia przesłanka zachodzi nader często odkąd od 2004 r. Rzeczypospolita Polska stała się częścią Unii Europejskiej.

Podmiotami uprawnionymi do opracowywania, prowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych, a także opiniowania i wnoszenia do rozpatrzenia projektów dokumentów rządowych uprawnieni są członkowie Rady Ministrów (każdy według swojej właściwości) oraz Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a także inne podmioty, o ile zostały upoważnione przez Prezesa Rady Ministrów, bądź upoważnienie takie wynika z przepisów odrębnych. W pierwszej kolejności upoważnieni mogą być w tym zakresie pełnomocnicy Rządu. Powyższym podmiotom przysługuje miano organów wnioskujących (Regulamin 2013, § 20 ust. 1). Warto w tym miejscu zauważyć, że projekt rozszerza grono podmiotów, które mogą opracowywać, uzgadniać, konsultować bądź opiniować projekty dokumentów rządowych. Minister może w tym zakresie upoważnić podległy mu lub przez niego nadzorowany centralny organ administracji rządowej. W takim przypadku do upoważnionego organu stosuje się przepisy dotyczące organu wnioskującego (Regulamin 2013, § 20 ust. 2).

Procedura postępowania z projektami dokumentów rządowych to realizacja następujących po sobie kolejno sześciu punktów:

- 1) opracowanie projektu;
- 2) uzgodnienia, konsultacje publiczne lub opiniowanie projektu;
- 3) rozpatrzenie projektu przez komitet lub komitety właściwe do rozpatrywania określonych kategorii spraw;
- 4) rozpatrzenie projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów;
- 5) rozpatrzenie projektu przez komisję prawniczą – w przypadku projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia;
- 6) rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów (Regulamin 2013, § 21).

Jednak gdy chodzi o projekty ustaw, aktów normatywnych Rady Ministrów; rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów lub ministra oraz zarządzeń Prezesa Rady Ministrów, a także projektów założeń projektów ustaw organ wnioskujący jest zobowiązany do dokonania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. Innymi słowy

powinien organ ten poprzedzić projekt tzw. Oceną Skutków Regulacji (OSR). Ocena ta musi być przygotowana przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu dokumentu rządowego. Ocenę tę dokonuje się zgodnie z wytycznymi w zakresie jej dokonywania, jeżeli zostały ustalone przez Radę Ministrów lub jej organ pomocniczy. Zakres dokonywania oceny ustala się w zależności od rodzaju dokumentu oraz przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanych regulacji (Regulamin 2013, § 24 ust. 3).

Rozpoczęcie prac nad opracowaniem projektu założeń projektów ustaw, projektów ustaw albo projektów rozporządzenia musi być obowiązkowo poprzedzone złożeniem wniosku przez podmiot uprawniony o wprowadzenie projektu do właściwego wykazu prac legislacyjnych. Natomiast rozpoczęcie prac nad opracowaniem projektów strategii, programów albo innych dokumentów rządowych dotyczących planowanych działań Rady Ministrów poprzedzone jest złożeniem wniosku o wprowadzenie projektu do wykazu prac programowych Rady Ministrów (Regulamin 2013, § 25 ust. 1 i 2). Wnioski te powinny zostać złożone na odpowiednich formularzach, których wzory zamieszczone będą na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż Regulamin pracy Rady Ministrów wyraźnie stanowi, że w zakresie i na zasadach w nim określonych oraz przepisach odrębnych projekty dokumentów rządowych oraz wszelkie dokumenty dotyczące prac nad tymi projektami udostępnia się w Biuletynie Informacji Publicznej (Regulamin 2013, § 4). Nadto w toku postępowania z projektem dokumentu rządowego organy wnioskujące zostały zobowiązane do aktualizacji informacji i danych, których przedstawienie jest wymagane zgodnie z treścią Regulaminu w uzasadnieniu projektu lub w innych dokumentach (Regulamin 2013, § 22). W ten sposób doprecyzowano funkcjonującą również na gruncie poprzedniego Regulaminu regułę aktualizowania informacji. Potrzeba przyjęcia takiego rozwiązania wynikała z faktu osiągnięcia rzetelnej informacji m.in. z uwagi na upływ czasu, bądź zmiany samego projektu w zakresie niezbędnym do dalszego procedowania (Uzasadnienie, s. 8).

Regulamin szczególną uwagę przywiązuje do opracowywania rządowych projektów ustaw. Stąd dalsze rozważania poświęcone będą właśnie takim projektom, przede wszystkim projektom ustaw opracowanych na podstawie założeń projektu ustawy. W tych przypadkach opracowanie projektu ustawy wymaga uprzedniego przyjęcia przez Radę Ministrów założeń do opracowania projektu ustawy. Odstępstwo od tej zasady możliwe jest tylko wówczas, gdy wynika to z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów albo decyzji Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów (Regulamin 2013, § 5).

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że Regulamin w przypadku m.in. rządowych projektów aktów normatywnych oraz projektów założeń projektów ustaw wyraźnie stanowi, iż organ



wnioskujący przed przystąpieniem do ich opracowania zobowiązany jest do złożenia wniosku o wprowadzenie projektu do właściwego wykazu prac legislacyjnych (Regulamin 2013, § 25 ust. 1), do którego należy dołączyć test regulacyjny przedstawiający wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych (Regulamin, § 102 ust. 1). Obowiązek przeprowadzenia takiej oceny, zawartej w teście regulacyjnym, wynika aktualnie wprost z treści § 24 ust. 3 Regulaminu. Dodatkowo oprócz testu regulacyjnego do projektu aktu normatywnego, zgodnie z § 28 Regulaminu, dołącza się tzw. OSR. Zazwyczaj OSR towarzyszy projektowi ustawy, który nie był poprzedzony przyjęciem założeń i stanowi zarazem źródło informacji umożliwiających porównanie OSR z danymi, które były zawarte w teście regulacyjnym.

W przypadku § 103 Regulaminu, który określa, że projekt założeń projektu ustawy to zwięzłe przedstawienie celu projektowanej ustawy, istoty proponowanych rozwiązań, a także zakresu przewidywanej regulacji i zasadniczych kwestii wymagających uregulowania, w tym zniesienia dotychczasowych lub powołania nowych organów, bądź instytucji, niezbędny jest test regulacyjny określony przepisami działu IV rozdziału 1 Regulaminu. Nadto projekt założeń projektu ustawy winien zawierać:

- 1) oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej;
- 2) ocenę organu wnioskującego, czy projekt ustawy będzie podlegał notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Regulamin 2013, § 103 ust. 1 i 2).

Opracowywanie projektów założeń projektów ustaw zostało wprowadzone do systemu tworzenia prawa w 2009 r., gdy zainicjowano nowy system tworzenia prawa. Wówczas to została opublikowana uchwała nr 38 Rady Ministrów z dnia 31 marca 2009 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 20, poz. 246), oraz Wytyczne dotyczące opracowywania projektów założeń projektów ustaw opublikowane przez Rządowe Centrum Legislacji. (Wytyczne dotyczące opracowywania projektów założeń projektów ustaw, 2009.) Zmienił się wówczas i można rzec bardziej skomplikował przebieg rządowego systemu legislacyjnego. Wprowadzono bowiem do praktyki rządowej dodatkowo procedurę opracowywania, uzgadniania, a w konsekwencji wnoszenia pod obrady Rady Ministrów projektów założeń projektów ustaw (Wytyczne dotyczące opracowywania projektów założeń projektów ustaw 2009, s. 3–4). Zgodnie z wspomnianymi wytycznymi poprawnie sporządzony projekt założeń projektu ustawy powinien składać się z trzech części, z których każda miała spełniać odmienny cel:

- część pierwsza miała umożliwić dokonanie przez Radę Ministrów oceny celowości ewentualnego opracowania projektu ustawy, a tym samym – normowania określonego przedmiotu stosunków społecznych;
- część druga miała umożliwić opracowanie projektu ustawy przez Rządowe Centrum Legislacji na podstawie zawartych w nich postanowień;
- część trzecia miała na celu przedstawienie oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji, dokonaną przez organ wnioskujący stosownie do przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanej ustawy (Wytyczne dotyczące opracowywania projektów założeń projektów ustaw 2009, s. 3).

Wraz z wprowadzeniem projektu założeń projektu ustawy wprowadzono obowiązek przedstawiania testu regulacyjnego. Obowiązek sporządzenia testu regulacyjnego oraz OSR wynikał już z poprzedniego Regulaminu, jednak pewne rozwiązania w tym zakresie budziły w praktyce wątpliwości interpretacyjne. Obecny Regulamin pracy Rady Ministrów z 2013 r. porządkuje i doprecyzowuje regulacje w tym zakresie.

Prawidłowo sporządzony test regulacyjny winien zawierać:

- 1) zidentyfikowanie rozwiązywanego problemu;
- 2) określenie celu i istoty interwencji;
- 3) informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych;
- 4) wstępną analizę ekonomiczną, finansową i społeczną, w tym oszacowanie obciążeń regulacyjnych;
- 5) porównanie z rozwiązaniami przyjętymi w innych krajach (Regulamin 2013, § 102 ust.1).

Od tak określonego testu regulacyjnego istnieje pewien wyjątek. Otóż w przypadku, gdy test regulacyjny nie jest przedstawiany do konsultacji publicznych, musi obecnie zawierać wskazanie przyczyn rezygnacji z prowadzenia konsultacji publicznych (Regulamin 2013, § 102 ust. 2).

Projekt założeń projektu ustawy kierowany jest do konsultacji publicznych, uzgodnień albo do opiniowania (Regulamin 2013, § 106 ust. 2). Regulamin wyznacza tutaj 14-dniowy termin na udzielenie stosownej odpowiedzi. Skrócenie tego terminu na udzielenie odpowiedzi musi być szczegółowo uzasadnione. Jednak na wniosek Rady Ministrów lub jej organu pomocniczego skierowanie do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu założeń projektu ustawy może nastąpić po dokonaniu oceny testu regulacyjnego przez Szefa

Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dokonuje oceny testu regulacyjnego, w tym pod względem zakresu konsultacji publicznych i opiniowania projektu, oraz przedstawia stanowisko w terminie 14 dni od udostępnienia mu projektu (Regulamin 2013, § 105). Warto w tym miejscu podkreślić, że projekt założeń projektu ustawy podlega uzgodnieniu pod względem prawnym z Rządowym Centrum Legislacji (Regulamin 2013, § 35 ust. 2). Natomiast projekt założeń projektu ustawy o szczególnie istotnych skutkach prawnych, społecznych, bądź gospodarczych kierowany powinien być, za pośrednictwem Prezesa Rządowego Centrum Legislacji, także do zaopiniowania do Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów (Regulamin 2013, § 37 ust. 1).

Następnie po analizie ewentualnych uwag zgłoszonych podczas uzgodnień organ wnioskujący kieruje ostateczny projekt założeń projektu ustawy na posiedzenie Rady Ministrów. Jeśli Rada Ministrów przyjmie projekt założeń projektu ustawy, wówczas Sekretarz Rady Ministrów powierza sporządzenie tekstu ostatecznego założeń zgodnego z rozstrzygnięciami Rady Ministrów organowi wnioskującemu lub innemu organowi w uzgodnieniu z Rządowym Centrum Legislacji i właściwą komórką organizacyjną Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (Regulamin 2013, § 109). Projekt ustawy opracowany na podstawie przyjętych przez Radę Ministrów założeń jest tworzony zgodnie z zasadami techniki prawodawczej w zakresie zasad tworzenia aktów normatywnych.

### **Projekt ustawy opracowany na podstawie założeń projektu ustawy**

Porównanie przepisów poprzedniego Regulaminu z aktualnie obowiązującym odnośnie opracowywania projektu ustawy prowadzi do wniosku, że praktycznie niewiele się różnią. Nowy regulamin ogranicza się w zasadzie do doprecyzowania przepisów. Takim przykładem może być choćby ustalenie, że Rządowe Centrum Legislacji opracowywać będzie tylko część uzasadnienia do sporządzanego przez siebie projektu ustawy, którego główną istotą jest wykazanie różnicy między dotychczasowym, a projektowanym stanem prawnym – tzw. część dotycząca przewidywanych skutków prawnych wejścia ustawy w życie (Regulamin 2013, § 114). Do tej pory uzasadnienie sporządzał organ wnioskujący, co w konsekwencji oznaczało wspólne opracowywanie uzasadnienia.

Projekt aktu normatywnego opracowuje się zgodnie z zasadami techniki prawodawczej (Regulamin 2013, § 26 ust. 2). W przypadku projektu ustawy opracowanego na podstawie założeń projektu ustawy obowiązek jego sporządzenia spoczywa, co do zasady, na Rządowym Centrum Legislacji we współpracy z organem wnioskującym, który zobowiązany jest przekazać szczegółowe propozycje rozwiązań niezbędnych do sporządzenia projektu ustawy oraz przedstawia informacje i wyjaśnienia dotyczące projektu ustawy (Regulamin 2012, § 112 ust. 1).

Na organie wnioskującym spoczywa obowiązek do opracowania uzasadnienia projektu.

Winno ono:

- 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania aktu;
- 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana;
- 3) wykazywać różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne wejścia aktu w życie);
- 4) zawierać:
  - a) oświadczenie organu wnioskującego co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej,
  - b) ocenę organu wnioskującego, czy projekt aktu podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Regulamin 2013, § 27 ust. 3).

Osobną częścią uzasadnienia projektu aktu jest ocena skutków regulacji, która przedstawia wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych aktu normatywnego. Regulamin szczegółowo określa, co w takiej ocenie powinno się znaleźć.

OSR powinien zatem zawierać przede wszystkim:

- 1) wskazanie podmiotów, na które oddziałuje projektowany akt normatywny;
- 2) informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w tym o obowiązku zasięgnięcia opinii określonych podmiotów wynikającym z przepisów odrębnych;
- 3) przedstawienie wyników analizy wpływu projektowanego aktu normatywnego na podmioty, na które oddziałuje projekt aktu normatywnego, oraz na istotne obszary oddziaływania, w szczególności na:
  - a) sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego,
  - b) rynek pracy,
  - c) konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców;
- 4) wskazanie źródeł finansowania, zwłaszcza jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- 5) wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń (Regulamin 2013, § 28 ust. 2).

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że OSR projektu ustawy musi zawierać także informacje umożliwiające porównanie z danymi zawartymi w teście regulacyjnym.

OSR przedstawia się na formularzu, którego wzór zamieszczony jest w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Należy zważyć, że z pierwszymi polskimi próbami tworzenia OSR w dzisiejszym rozumieniu spotkać się można już w uchwale Rady Ministrów Nr 160 z dnia 23 listopada 1987 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów i Prezydium Rządu, gdzie w § 4 ust. 1 wyraźnie stwierdzono, że uzasadnienie projektu aktu normatywnego winno zawierać charakterystykę przewidywanych skutków społecznych i gospodarczych, finansowych, a także prawnych. W uzasadnieniu powinny być omówione wyniki konsultacji społecznej, bądź dyskusji publicznej, a także informacje o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności jeżeli obowiązek przeprowadzenia konsultacji lub zasięgnięcia opinii wynika z przepisów prawa (Rada Ministrów, 1987). Od tamtego czasu były podejmowane kolejne próby doprecyzowania zakresu OSR. Warto w tym miejscu wskazać także opracowane przez Ministerstwo Gospodarki, a następnie przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 10 października 2006 r. Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR). Wytyczne te spotkały się z krańcowymi niekiedy reakcjami zarówno w praktyce jak i w literaturze. Pojawiły się m.in. opracowania, w których negowano potrzebę funkcjonowania OSR w Polsce. Niektórzy autorzy zwrócili również uwagę, że OSR to właściwie nie ocena, a tylko prognoza i domagali się wprowadzenia ponownej oceny po pewnym czasie funkcjonowania danej regulacji prawnej, tzw. oceny skutków regulacji ex-post (Brzęk, 2013, s. 253 – 256). Rada Ministrów już w 2011 roku podjęła prace na wprowadzeniem w życie oceny funkcjonowania ustawy (OSR ex-post). Efektem tych prac jest osobny dział zawarty w nowym Regulaminie pracy Rady Ministrów zatytułowany „Ocena funkcjonowania ustawy (OSR ex-post),” o czym będzie szerzej w dalszej części opracowania.

Obecnie w systemie tworzenia prawa, co do zasady koordynację opracowywania OSR, jak i oceniania przedłożonych OSR, zapewnia Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (Regulamin 2013, § 29 ust. 1).

### **Uzgodnienia, konsultacje publiczne i opiniowanie projektu**

Po opracowaniu projektu ustawy organ wnioskujący przekazuje go do uzgodnień wskazując i uzasadniając wszelkie zmiany dokonane w projekcie ustawy w stosunku do założeń projektu ustawy przyjętych przez Radę Ministrów. Projekt podlega uzgodnieniom z członkami Rady Ministrów oraz Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (Regulamin 2013, § 35 ust. 1). Projekt aktu normatywnego o szczególnie istotnych skutkach prawnych, społecznych lub gospodarczych organ wnioskujący kieruje do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów (regulamin 2013, § 37 ust. 1).

W ramach uzgodnień projektu aktu normatywnego:

- 1) Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zajmuje dodatkowo stanowisko dotyczące OSR, w szczególności pod względem jej zakresu i zakresu konsultacji publicznych i opiniowania projektu, chyba że jej ocena została dokonana zgodnie z § 32; przepis § 33 ust. 1 stosuje się odpowiednio;
- 2) minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej przedstawia dodatkowo opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej (Regulamin 2013, § 42 ust. 1).

Natomiast pozostali członkowie Rady Ministrów przedstawiają swe stanowiska do projektu dokumentu rządowego w szczególności w zakresie swojego działania.

Do obowiązków organu wnioskującego należy również skierowanie projektu do zaopiniowania przez organy administracji rządowej lub inne organy i instytucje państwowe, których zakresu działania dotyczy projekt (Regulamin 2013, § 38 ust. 1).

Warto w tym miejscu nadmienić, że organ wnioskujący może zorganizować konferencję uzgodnieniową, jeżeli uzna, że jej przeprowadzenie przyczyni się do właściwego prowadzenia uzgodnień lub opiniowania projektu dokumentu rządowego, w szczególności w przypadku zgłoszenia do projektu licznych uwag. Do udziału w konferencji uzgodnieniowej organ wnioskujący jest obowiązany zaprosić przedstawicieli podmiotów, które zgłosiły uwagi do projektu dokumentu rządowego w ramach uzgodnień lub opiniowania (Regulamin 2013, § 44). W przypadku braku konsensusu co do treści uzgadnianego projektu, organ wnioskujący zobowiązany jest sporządzić tzw. protokół rozbieżności, w którym powinno znaleźć się opisane stanowisko organu zgłaszającego uwagi oraz odniesienie się do tych uwag organu wnioskującego (prowadzącego projekt).

Następnym etapem procedury uzgadniania projektu jest skierowanie przez organ wnioskujący projektu do konsultacji publicznej. Regulamin wyraźnie stwierdza, że: organ wnioskujący, biorąc pod uwagę treść projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia, a także uwzględniając inne okoliczności, w tym znaczenie projektu oraz przewidywane skutki społeczno-gospodarcze, stopień jego złożoności oraz jego pilność, przedstawia projekt do konsultacji publicznych, w tym może skierować projekt do organizacji społecznych lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska, uwzględniając wytyczne w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych, jeżeli zostały ustalone przez Radę Ministrów lub jej organ pomocniczy (Regulamin 2013, § 36 ust. 1). Dodatkowo należy zauważyć, że w dotychczas obowiązującym Regulaminie etap ten nazywany był konsultacjami społecznymi. Nie przewidywano obowiązku sporządzania

raportu z przeprowadzonych konsultacji. Nowy Regulamin zmienia trochę te zasady; wprowadza możliwość właściwego prowadzenia konsultacji publicznych.

Organ wnioskujący może:

- 1) zaprosić przedstawicieli podmiotów przedstawiających stanowisko w ramach konsultacji publicznych do udziału w konferencji uzgodnieniowej;
- 2) zorganizować odrębną konferencję z udziałem przedstawicieli tych podmiotów, (Regulamin 2013, § 47).

Organ wnioskujący zobowiązany jest także do sporządzenia raportu z konsultacji, który będzie obejmował:

- 1) omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych i opiniowania;
- 2) przedstawienie wyników zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia projektu z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym;
- 3) wskazanie podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, wraz ze wskazaniem kolejności dokonania zgłoszeń albo informację o ich braku.

Omówienie wyników konsultacji publicznych i opiniowania wskazuje organowi wnioskującemu podmioty, które przedstawiły stanowisko lub opinię, oraz zawiera odniesienie się do tych stanowisk lub opinii (Regulamin 2013, § 51 ust. 1 i 2).

Ważną kwestią w chwili skierowania do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu założeń projektu ustawy, projektu ustawy lub projektu rozporządzenia jest skierowani przez organ wnioskujący udostępnienie projektu w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny (Regulamin 2013, § 52 ust. 1). Udostępnieniu w RPL podlegają również wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem, w tym zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem wniesione w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

### **Rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego przez komitet właściwy do rozpatrywania określonych kategorii spraw oraz przez Stały Komitet Rady Ministrów**

Regulamin w powyższej materii jest niezwykle lakoniczny. Istotną kwestią jest tylko to, że tzw. „etap komitetów” poprzedza etap skierowania założeń do projektu ustawy czy też samego projektu ustawy na posiedzenie Rady Ministrów. Przepisy związane z komitetem właściwym do rozpatrywania określonej kategorii spraw ograniczają się w zasadzie do stwierdzenia, że ów komitet rozpatruje projekt dokumentu rządowego, w szczególności

rozbieżności stanowisk ujęte w protokole rozbieżności, w zakresie objętym właściwością danego komitetu (Regulamin 2013, § 56 ust. 2). Aktualnie takimi komitetami są: Komitet Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji oraz Komitet do spraw Europejskich. Poddanie projektu określonego komitetowi wynika z zakresu projektowanych zmian, co w konsekwencji powoduje, iż w zasadzie tylko projekty związane z cyfryzacją oraz ze sprawami europejskimi rozpatrywane są w tym trybie.

Natomiast Stały Komitet Rady Ministrów rozpatruje wszystkie projekty wniesione przez organ wnioskujący po przeprowadzeniu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu oraz w przypadku projektu dokumentu rządowego regulującego sprawy objęte zakresem działania właściwego komitetu – po rozpatrzeniu projektu przez właściwy komitet.

Do obowiązków organu wnioskującego należy sporządzenie stosownego wniosku tak, aby w sposób możliwie zwięzły, określał jego istotę i cel oraz wskazywać inne okoliczności mające istotny wpływ na podjęcie rozstrzygnięcia lub wyrażenie opinii przez Stały Komitet Rady Ministrów, a także przedstawiał w szczególności:

- 1) w przypadku projektu ustawy – informację o opracowaniu projektu na podstawie założeń projektu ustawy albo bez uprzedniego przyjęcia założeń;
- 2) informację o pozycji projektu dokumentu rządowego we właściwym wykazie prac legislacyjnych lub wykazie prac programowych Rady Ministrów oraz o terminie planowanego przyjęcia tego projektu, jeżeli termin został określony;
- 3) informację o wynikach przeprowadzonych uzgodnień;
- 4) informację o stanowisku organu wnioskującego wobec opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego;
- 5) informację na temat ustaleń właściwych komitetów.

Wraz z wnioskiem o skierowanie danego projektu pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów organ wnioskujący jest zobowiązany dołączyć w szczególności:

- 1) tekst projektu wraz z jego uzasadnieniem, w tym OSR;
- 2) protokół rozbieżności, jeśli nie uzyskano konsensusu, zestawienie uwag oraz raport z konsultacji;
- 3) opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej i stanowisko organu wnioskującego w przypadku nieuwzględnienia uwag przedstawionych w tej opinii;
- 4) opinię Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów wraz ze stanowiskiem organu wnioskującego;
- 5) tabelę zgodności, odwróconą tabelę zgodności oraz wyjaśnienie terminu wejścia w życie – w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej;



- 6) jeżeli projekt ustawy przewiduje wydanie aktów wykonawczych – projekty takich aktów o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji, a w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej – projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy;
- 7) opinie, analizy i inne materiały wymagane lub niezbędne ze względu na przedmiot projektu.

W wyniku rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego Stały Komitet Rady Ministrów ma cztery możliwości podejmowania swoich rozstrzygnięć. Komitet może więc:

- 1) przyjąć projekt bez zmian i rekomenduje go Radzie Ministrów;
- 2) przyjąć projekt ze zmianami i rekomenduje go Radzie Ministrów;
- 3) rekomendować Radzie Ministrów odrzucenie projektu;
- 4) wyrazić opinię o projekcie (Regulamin 2013, § 67 ust. 1).

Należy w tym miejscu podkreślić szczególne uprawnienia Stałego Komitetu Rady Ministrów w toku prac z projektami dokumentów rządowych, w tym z rządowymi projektami ustaw. Otóż, jeżeli do projektu kierowanego do rozpatrzenia przez ten Komitet został dołączony protokół rozbieżności, Komitet może podjąć działania w celu usunięcia rozbieżności. Nie jest wówczas on związany ustaleniami przyjętymi w toku uzgodnień i w razie nieusunięcia rozbieżności może przejąć sprawę do prowadzenia jako organ wnioskujący, w którego imieniu działa Przewodniczący Komitetu (Regulamin 2013, § 69 ust. 1) i rozbieżności te rozwiązać we własnym zakresie poprzez tworzenie grup roboczych, które będą zajmować się spornym zagadnieniem. Może też przekazać do rozstrzygnięcia Radzie Ministrów sporne kwestie opisane protokole rozbieżności.

### **Rozpatrzenie projektu ustawy i projektu rozporządzenia przez komisję prawniczą**

Następnym etapem procesu rządowego jest etap, w którym projekt ustawy jest kierowany przez organ wnioskujący do Rządowego Centrum Legislacji z wnioskiem o rozpatrzenie przez komisję prawniczą. Do projektu dołącza się wówczas: uzasadnienie wraz z OSR; opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, a także, jeżeli projekt ustawy przewiduje wydanie aktów wykonawczych – projekty takich aktów o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji, a w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej – projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy. Projekt ustawy oraz projekt rozporządzenia kierowany do rozpatrzenia przez komisję prawniczą musi uwzględniać ustalenia właściwych komitetów i Stałego Komitetu Rady Ministrów (Regulamin 2013, § 71 – 72).

Komisja prawnicza, która każdorazowo powoływana jest przez Prezesa Rządowego Centrum Legislacji ocenia projekt ustawy oraz projekt rozporządzenia pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym, w szczególności zgodność przepisów projektu z obowiązującym systemem prawa i zasadami techniki prawodawczej, jak również uwzględnienie ewentualnej opinii Rady Legislacyjnej oraz ocenia przedłożony projekt pod względem poprawności językowej (Regulamin 2013, § 75 ust. 1). W wyniku prac komisja prawnicza ustala brzmienie poszczególnych przepisów projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym (Regulamin 2013, § 76).

Organ wnioskujący, po przeprowadzeniu posiedzeń komisji prawniczej, w dalszej kolejności sporządza tekst projektu, w którym uwzględnia ustalenia dokonane przez komisję prawniczą albo poprawki i przesyła go do Rządowego Centrum Legislacji w celu weryfikacji zgodności projektu z ustaleniami komisji prawniczej, bądź weryfikacji poprawności wprowadzenia w projekcie poprawek (Regulamin 2013, § 79).

Powyższe zasady procesu legislacyjnego odnoszą się zasadniczo do projektu ustawy opracowanej bez wcześniejszego przyjęcia przez Radę Ministrów projektu założeń. Albowiem w odniesieniu do projektu ustawy opracowanego na podstawie założeń projektu ustawy nie kieruje się, co do zasady, do rozpatrzenia przez komisję prawniczą. Jedynie w uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy zakres zmian projektu ustawy był znaczny, Prezes Rządowego Centrum Legislacji może zdecydować o rozpatrzeniu projektu przez komisję prawniczą. W takim przypadku występuje do organu wnioskującego o przekazanie do Rządowego Centrum Legislacji projektu ustawy zgodnego z ustaleniami Stałego Komitetu Rady Ministrów. Zaś Rządowe Centrum Legislacji sporządza tekst projektu uwzględniający ustalenia dokonane przez komisję prawniczą i przekazuje go organowi wnioskującemu (§ 122 Regulaminu).

### **Rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego przez Radę Ministrów**

Kolejnym etapem procesu rządowego jest wniesienie przez organ wnioskujący projektu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Czynność ta odbywa się za pośrednictwem Sekretarza Rady Ministrów. Zgodnie z § 83 Regulaminu Do wniosku o rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego przez Radę Ministrów organ wnioskujący dołącza:

- 1) tekst projektu wraz z jego uzasadnieniem, w tym OSR;
- 2) protokół rozbieżności, zestawienie uwag oraz raport z konsultacji;
- 3) opinię o zgodności projektu z prawem Unii;

- 4) opinię Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów wraz ze stanowiskiem organu wnioskującego;
- 5) tabelę zgodności, odwróconą tabelę zgodności oraz wyjaśnienie terminu wejścia w życie – w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej;
- 6) tabelę zgodności oraz wyjaśnienie terminu wejścia w życie – w przypadku projektu rozporządzenia mającego na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej;
- 7) jeżeli projekt ustawy przewiduje wydanie aktów wykonawczych – projekty takich aktów o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji, a w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej – projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy;
- 8) zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem wniesione w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa;
- 9) opinie, analizy i inne materiały wymagane lub niezbędne ze względu na przedmiot projektu.

Po wniesieniu projektu przez organ wnioskujący Sekretarz Rady Ministrów przekazuje członkom Rady Ministrów oraz stałym uczestnikom posiedzeń Rady Ministrów i Prezesowi Rządowego Centrum Legislacji wniesiony projekt dokumentu nie później niż 7 dni przed dniem posiedzenia, na którym ma on zostać rozpatrzony. W uzasadnionych przypadkach, a to zdarza się dość często, termin może zostać skrócony za zgodą Prezesa Rady Ministrów. Uwagi do projektu dokumentu mają prawo zgłosić członkowie Rady Ministrów i Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Prezes Rządowego Centrum Legislacji. Uwagi do projektu wnosi się za pośrednictwem Sekretarza Rady Ministrów. Organ wnioskujący przed posiedzeniem Rady Ministrów zobowiązany jest do ustosunkowania się do uwag zgłoszonych do projektu (Regulamin 2013, § 85 – 86). Projekt dokumentu rządowego referuje na posiedzeniu Rady Ministrów Prezes Rady Ministrów lub organ wnioskujący.

Na posiedzeniu Rady Ministrów rozpatrzeniu podlegają rozbieżności stanowisk ujęte w protokole rozbieżności, a także uwagi zgłoszone do projektu dokumentu rządowego nie później niż do godziny 12<sup>00</sup> dnia poprzedzającego termin posiedzenia Rady Ministrów (Regulamin 2013, § 88 ust. 1). Nie podlegają rozpatrzeniu uwagi o charakterze legislacyjnym lub redakcyjnym.

Organ wnioskujący ma możliwość wycofania projektu z rozpatrzenia przez Radę Ministrów do czasu rozpoczęcia jego rozpatrzenia przez Radę Ministrów.

Po rozpatrzeniu projektu dokumentu rządowego na swym posiedzeniu Rada Ministrów:

- 1) przyjmuje projekt bez zmian;
- 2) przyjmuje projekt ze zmianami;
- 3) odrzuca projekt.

Rada Ministrów może też rozstrzygnąć o ponownym rozpatrzeniu projektu po spełnieniu określonych wymogów lub w innym terminie, a w szczególności może:

- 1) zobowiązać organ wnioskujący do przeprowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania lub do opracowania i wniesienia do rozpatrzenia w określonym terminie nowego tekstu projektu albo dokonania w nim niezbędnych zmian i uzupełnień;
- 2) skierować projekt do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów lub inny organ wewnętrzny Rady Ministrów, z określeniem terminu do zajęcia stanowiska lub zobowiązaniem Komitetu do przeprowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania lub opracowania i wniesienia do rozpatrzenia w określonym terminie nowego tekstu projektu albo dokonania w nim niezbędnych zmian i uzupełnień;
- 3) skierować projekt do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów lub wskazany organ wewnętrzny Rady Ministrów (Regulamin 2013, § 90).

W przypadku przyjęcia przez Radę Ministrów projektu aktu normatywnego Sekretarz Rady Ministrów jest zobowiązany:

- 1) powierzyć sporządzenie jego tekstu ostatecznego zgodnego z rozstrzygnięciami Rady Ministrów Rządowemu Centrum Legislacji w uzgodnieniu z właściwą komórką organizacyjną Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- 2) albo powierzyć ten projekt organowi wnioskującemu lub innemu organowi, który w uzgodnieniu z Rządowym Centrum Legislacji i właściwą komórką organizacyjną Kancelarii Prezesa Rady Ministrów opracuje tekst ostateczny projektu (Regulamin 2013, § 93 ust. 1).

W przypadku dokumentu rządowego kierowanego do Sejmu lub Senatu Rada Ministrów przyjmując projekt, udziela jednocześnie upoważnienia członkowi Rady Ministrów do jej reprezentowania w toku prac parlamentarnych nad przyjętym projektem.

### **Ocena funkcjonowania ustawy (OSR ex-post)**

Jak już wspomniano wcześniej, jednym z nowych rozwiązań jest wprowadzenie do Regulaminu oceny funkcjonowania ustawy (OSR ex-post). Sporządzenie takiej oceny nie jest jednak bezwzględnie obowiązujące. Regulamin pracy Rady Ministrów zakłada, że

OSR ex-post członek Rady Ministrów, który był organem wnioskującym sporządza tylko wtedy, gdy Rada Ministrów lub jej organ pomocniczy wystąpi o jej przygotowanie, albo wynika to z testu regulacyjnego założeń projektu ustawy przyjętych przez Radę Ministrów lub z OSR projektu ustawy przyjętego przez rząd. Przyjęto też, że ocena taka może być przygotowana z inicjatywy własnej członka Rady Ministrów, który był organem wnioskującym (Regulamin 2013, § 152). Regulamin nie określa jednak żadnego terminu, w którym ma taka ocena nastąpić. Regulamin odnosi się jednak do zakresu OSR – ex post. Powinien on w szczególności zawierać:

- 1) wskazanie podmiotów, na które oddziałuje ustawa, i jej zakresu przedmiotowego;
- 2) zwięzłe przedstawienie zakładanych celów ustawy wraz z określeniem stopnia ich dotychczasowej realizacji;
- 3) zwięzłe przedstawienie środków zmierzających do osiągnięcia celów ustawy wraz z oceną ich funkcjonowania;
- 4) zwięzłe porównanie przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych ustawy z faktycznie występującymi w odniesieniu do poszczególnych grup jej adresatów;
- 5) zestawienie problemów związanych z funkcjonowaniem ustawy, w szczególności zgłaszanych przez jej adresatów, wraz ze stanowiskiem członka Rady Ministrów;
- 6) wnioski a także rekomendację członka Rady Ministrów w kwestii ewentualnej konieczności podjęcia działań korygujących, w szczególności przeprowadzenia nowelizacji ustawy (Regulamin 2013, § 154 ust. 1).

## **Podsumowanie**

Aktualnie obowiązująca od dnia 1 stycznia 2014 r. uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów jest odpowiedzią na liczne postulaty dotyczące dialogu społecznego kierowane pod adresem rządu ze strony licznych środowisk, także środowiska nauki. To również realizacja nałożonego na siebie przez Radę Ministrów obowiązku zapisanego i przyjętego w 2013 r. w programie „Lepsze regulacje 2015”. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż w sposób precyzyjny, by nie powiedzieć – drobiazgowy, uregulowano przede wszystkim postępowanie z dokumentami rządowymi, ze szczególnym uwzględnieniem aktów normatywnych. Mimo wielu bardzo szczegółowych rozwiązań pozostawiono elastyczność regulacji. W pewnych przypadkach pozostawiono – i słusznie – zainteresowanym organom luzy decyzyjne.

Wśród szczegółowych rozwiązań, które stanowią novum, na uwagę zasługują:

- 1) wprowadzenie na szerszą skalę zasady przeprowadzania konsultacji publicznych (społecznych), w przeciwieństwie do dotychczasowej zasady „możliwości ich przeprowadzania,”

- 2) obowiązek sporządzenia przez organ wnioskujący raportu z konsultacji publicznych,
- 3) przepisy regulujące wprost w uchwale sposób postępowania z aktami Prezesa Rady Ministrów i rozporządzeniami ministra – dotychczas należało stosować pewne przepisy odpowiednio, co powodowa trudności interpretacyjne,
- 4) przepisy mocą których Prezes RCL będzie opracowywał opis procedur przyjmowanych dokumentów rządowych – opracowanie to będzie w formie broszur, które będą dostępne na stronie Biuletynu Informacji Publicznej RCL,
- 5) wprowadzenie zasady kierowania projektu dokumentu rządowego do uzgodnień, opiniowania oraz konsultacji publicznych dopiero po wpisaniu go właściwego wykazu prac legislacyjnych,
- 6) wprowadzenie obowiązku ustosunkowania się przez organ wnioskujący do uwag zgłoszonych w ramach uzgodnień i opiniowania,
- 7) możliwość przeprowadzenia odrębnej konferencji uzgodnieniowej dla podmiotów, które przestawiły swoje stanowiska w ramach konsultacji społecznych,
- 8) wprowadzenie tzw. ”odwróconej tabeli zgodności” w przypadku implementacji aktów Unii Europejskiej; z tabeli tej będzie można ustalić, które przepisy projektu wynikają z procesów dostosowawczych do prawa UE, a które stanowią swoistą nadregulację krajową,
- 9) wprowadzenie zasady przedkładania przez organ wnioskujący projektów aktów wykonawczych już na etapie Stałego Komitetu RM, a nie jak dotychczas na etapie przekazywania projektu ustawy do parlamentu,
- 10) sporządzanie OR ex-post; szkoda tylko, że to rozwiązanie nie jest obligatoryjne w stosunku do całości stanowionego prawa.

Praktyka wykaże, czy te zaproponowane w obowiązującym już od dnia 1 stycznia 2014 r. Regulaminie pracy Rady Ministrów rozwiązania spełnią pokładane w nich oczekiwania, czy opracowane procedury staną się bardziej czytelne i prostsze w odbiorze dla obywatela w ramach tzw. społeczeństwa informacyjnego. Wreszcie czas pokaże, czy opracowane procedury rządowe tworzenia prawa oraz ich sposób przekazu w formie transparentnych, informatycznych źródeł przekazu zbliżyły obywatela do administracji.

#### **Bibliografia / References:**

- Brzęk W. (2013), Ocena Skutków Regulacji (OSR) jako element rządowego procesu legislacyjnego. *Journal of Modern Science* 1/16, ss. 241 – 258.
- Ministerstwo Gospodarki (2013). Program „Lepsze regulacje 2015” Warszawa, Pozyskano [20.09.2013] z <http://www.mg.gov.pl/Prawo+dla+przedsiębiorcy/Program+Lepsze+regulacje+2015>.

- OECD (2011), *Administrative simplification In Poland: Making policies perform, Cutting Red Tape*, OECD Publishing. Pozyskano [21.09.2013] z [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/administrative-simplification-inpoland\\_9789264097261-en](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/administrative-simplification-inpoland_9789264097261-en).
- Komisja Europejska (2010), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej (Bruksela, dnia 8.10.2010, KOM (2010) 543 wersja ostateczna.
- Pozyskano [21.09.2013] z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:PL:PDF>
- Rada Ministrów (1987): Uchwała nr 160 Rady Ministrów z dnia 23 listopada 1987 r. w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów i Prezydium Rządu. w: *Monitor Polski* 1987 (Nr 38, poz. 331).
- Rządowe Centrum Legislacyjne (2009): Wytyczne dotyczące opracowywania projektów założeń projektów ustaw. Warszawa, dostępne na stronie internetowej: <http://www.rcl.gov.pl/Wytyczne.pdf>
- Uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.)
- Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2013 r. poz. 979).





## **Izomorfizm: imitacja jako źródło zmiany instytucjonalnej**

Isomorphism: imitation as a source for the institutional changes

**Dr Kateryna Novikova**

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie

[kate\\_novi@hotmail.com](mailto:kate_novi@hotmail.com)

### **Abstrakt**

Główną cechą wyróżniającą socjologicznych teorii neoinstytucjonalizmu jest akcent na konieczności uwzględnienia społecznych i historycznych uwarunkowań wszelkich zmian zachodzących w organizacjach i instytucjach. Obecnie uwarunkowania technologiczne sprzyjają zmianom instytucjonalnym w zakresie komunikacyjnym i informacyjnym. Zmiany przy tym zyskują charakter izomorficzny, w warunkach niepewności oraz szybkiego rozwoju technologii informacyjnych, szczególnie sieci społecznościowych organizacje w dużym stopniu naśladują sposoby komunikacji, metody kontaktu z otoczeniem i strategie wizerunkowe innych podobnych organizacji w Internecie, co można zaobserwować w różnych postaciach na stronach domowych oraz profilach w popularnych serwisach sieciowych. Zatem zasada mimetycznego izomorfizmu po prawie trzydziestoletnim okresie krytycznego zderzenia z praktyką i nowych uwarunkowaniami pozostaje aktualna.

**Słowa kluczowe:** *naśladowanie, efektywność, sieci społecznościowe, Internet, neoinstytucjonalizm.*

### **Abstract**

Neoinstitutionalism as sociological theory is characterized by its accounting on social and historical contextualization of organizational and institutional change. Actual technological trends encourage specific institutional change in the communication and information dimension. Changes are therefore isomorphic, since in uneven circumstances intensified by the rapid technological change organizations prefer to imitate communication ways, contacting methods as well as image strategies of the other similar organizations on the Internet that is observable in various ways on the home pages and social networking profiles. Mimetic isophormism principle after several decades of practical application and critique seems to be nothing but relevant and up-to-date.

**Key words:** *emulation, productivity, social networking, Internet, neoinstitutionalism.*

Imitacja jest zjawiskiem uniwersalnym, obserwowalnym praktycznie we wszystkich dziedzinach życia codziennego, w gospodarce i polityce, w nauce i kulturze itd. Imitacja traktowana jako proces lub jako fenomen jest rozpatrywana często tylko w ramach jednej dziedziny, w oderwaniu od innych jej przejawów. Warto zatem spróbować porównać różne strony tego zjawiska, szczególnie w wymiarze społecznym, a nie tylko indywidualnym. Podmiotem naśladowanym oraz naśladowującym może być nie tylko konkretna jednostka społeczna jako indywiduum czy przedstawiciel swojej grupy społecznej, ale również organizacja czy instytucja. Największym wyzwaniem wydaje się jednak zmiana akcentów, które zwyczajnie sugerują negatywny charakter imitacji, kopiowania, naśladowania. Istnieje dużo ciekawych przykładów zjawisk, procesów, mechanizmów, w których przejawia się nie tylko odtwórczy, ale też twórczy lub pod pewnymi względami pozytywny charakter kopiowania.

W tym zakresie warto zwrócić uwagę na pojęcie izomorfizmu, które jest częścią teorii organizacyjnej oraz neoinstytucjonalnego nurtu w ekonomii i socjologii (Nasierowski, 2009). Izomorfizm dotyczy zatem organizacji i ich funkcjonowania w polu organizacyjnym w zakresie między innymi innowacji i ich rozpowszechniania oraz przystosowania się lub adaptacji nowo powstałych czy zmieniających się organizacji na określonym polu organizacyjnym (np. Kestutis, 2013). W ostatnich latach najpotężniejszą siłą, która powodowała niepewność wśród organizacji i w ten sposób napędzała wzajemne kopiowanie czy upodobnianie się w zakresie praktyk organizacyjnych niewątpliwie jest rozwój nowoczesnych technologii komunikacyjnych i informacyjnych. Internet oraz sieci społecznościowe w dużym stopniu nadal aktywnie oddziałują na zmianę instytucjonalną lub organizacyjną, w tym też w zakresie kultury organizacyjnej. Przedstawiany tutaj wycinek przemysłu nad zjawiskiem imitacji lub izomorfizmu w ujęciu neoinstytucjonalizmu jest częścią pracy rozleglejszej w sensie zakresu oraz interdyscyplinarności, a dotyczącej ogólnie zjawiska naśladowania czy imitacji. Wcześniejsze badania nad pojęciem sieci czy też usieciowienia sprzyjają obserwacjom zmian instytucjonalnych w zakresie nowoczesnych technologii. Na współczesnym etapie wszystkie organizacje rządowe, samorządowe, pozarządowe, a szczególnie komercyjne nie mają innej strategii marketingowej poza pojawieniem się w Internecie czy też zaistnieniem w Internecie oraz w sieciach społecznościowych. Te zmiany są wywołane zarówno naciskiem na potrzebę oraz nowoczesne możliwości sprzężenia zwrotnego, jak i koniecznością dostosowania się do pewnych tendencji światowych w marketingu oraz sprzedaży.

Zwrócenie szczególnej uwagi na socjologiczne teorie neoinstytucjonalne uwarunkowane jest akcentem, jaki te teorie kładą na społeczne, kulturowe czy historyczne uwarunkowania

zmian w dociekaniu przyczyn tych zmian. Zatem można przedstawić analogię ze zmianami osobowości, która przekształca się pod wpływem procesów socjalizacyjnych pierwotnych lub wtórnych w próbach dostosowania się do środowiska, przyjmowania ról, podejmowania oczekiwanych zachowań czy też naśladowania oraz internalizacji pewnych wzorców uniwersalnych w konkretnej sytuacji czy kontekście. Nie wszystkie teorie społeczne opowiadają się za zdaniem, że człowiek jest skłonny do naśladowania lub upodabniania się pod względem reakcji na identyczne bodźce środowiska do innych ludzi, ale czy zatem można stwierdzić, że na poziomie makro organizacje też mogą być skłonne do upodabniania się lub naśladowania innych?

Neoinstytucjonalisci stwierdzili, że procesy czy struktury w organizacjach mogą być podobne pod różnymi względami, czyli *izomorficzne*. Przy tym niekoniecznie podobieństwo zakłada świadome naśladowanie czy imitację, może powstać ze względu na podobne lub prawie identyczne uwarunkowania kulturowe, ekonomiczne czy polityczne. Ta koncepcja rozwijana była głównie przez Paula J. DiMaggio i Waltera W. Powella oraz z akcentem na zachowania konformistyczne przez Johna W. Meyera i Briana Rowana w latach 70. i 80. ubiegłego wieku (1977; 1983). I choć przez ponad trzydzieści lat istnienia została skrytykowana pod wieloma względami, wydaje się nadal aktualna i owocna, szczególnie dla rozumienia procesów dyfuzji innowacji w różnych sferach i na różnych etapach funkcjonowania organizacji szczególnie pod wpływem zaawansowanych technologii cyfrowych we współczesnym społeczeństwie sieci.

Warto podkreślić, że pojęcie izomorfizmu (równoważności, odwzorowania) częściej pojawia się w ramach takich dyscyplin jak chemia, matematyka, logika, filozofia czy nawet językoznawstwo. Na terenie socjologii oraz ekonomii to pojęcie nawiązuje jednak do zjawisk wskazanych i analizowanych jeszcze przez Maxa Webera, czyli biurokratyzacji, racjonalizacji oraz – w ujęciu instytucjonalistów – homogenizacji. Dążenia w kierunku homogenizacji pojawiają się, stwierdzili DiMaggio i Powell, nawet na najbardziej innowacyjnym polu organizacyjnym, odkąd owe pole jako ogół istotnych aktorów traktowanych jako całość zostaje ugruntowane i ustrukturyzowane (2006, s. 601; Tittenbrun, 2013). Jak to wygląda w praktyce? Taką strukturyzację wielu użytkowników nowoczesnych technologii mogło obserwować i doświadczać we własnej pracy lub rozrywce podczas pierwszych dziesięciu lat komercyjnego istnienia sieci elektronicznej Internet. Wzrost zakresu interakcji między organizacjami, jako jeden z przejawów homogenizacji, odbijał się np. w powolnym, ale pewnym zdominowaniem kontaktów wewnątrz i międzyorganizacyjnych przez pocztę elektroniczną, obecnie udoskonalonej oraz uzupełnionej różnymi zabezpieczeniami,

np. podpisem elektronicznym, oraz różnego rodzaju komunikatorami z bogactwem funkcji i zadań.

Strukturalizacja pola organizacyjnego wyrażona jest w kształtowaniu tak zwanych standardów tworzenia koalicji czy struktur dominacji. W świecie cyfrowym przejawia się to np. w monopolizacji niektórych usług, zaczynając od systemu operacyjnego, kończąc na usługach pocztowych czy kontaktów rzeczywistych (*Windows, Gmail, Skype*). Z drugiej strony rozwój złożoności procesów komunikacyjnych w cyberprzestrzeni wywołał potrzebę regulacji prawnych różnych aspektów tych procesów, w tym kwestii prywatności, ochrony danych osobowych czy informacji wrażliwych. Tutaj ważne są zarówno pisane, jak i niepisane zasady komunikowania się. Informacyjne obciążenie i tak zwana wzajemna wiedza zespołów organizacji, które są również oznakami strukturalizacji pola organizacyjnego oraz postępującej homogenizacji, przejawiają się natomiast w ogólnym natężeniu przepływów informacji między organizacjami oraz między ich częściami składowymi (patrz Barbachowska, 2013). Sprawna organizacja i odbiór tych przepływów zaważa z jednej strony na efektywności działań organizacji, a z drugiej na odpowiednim odbiorze i ocenie jej funkcjonowania zarówno od wewnątrz, jak i na zewnątrz.

Najczęściej podkreśla się, że innowacje są wprowadzane w celu poprawienia efektywności, wydajności, sprawności działania. Podobne motywacje z pewnością były dominujące również w sferze nowoczesnych technologii. Jeszcze ponad dziesięć lat temu Manuel Castells w swojej analizie przedsiębiorstwa sieciowego i e-biznesu podkreślał, że interaktywna łączność między producentami, konsumentami i usługodawcami daje „możliwość globalnego oddziaływania, bezpośredniego dostępu i dystrybucji z uwzględnieniem wymagań indywidualnego klienta”, a to z kolei redukuje koszty, poprawia jakość, zwiększa wydajność i lepiej zaspokaja potrzeby nabywcy (2003, s. 90). Kilka najważniejszych cech przedsiębiorstwa sieciowego, jak interaktywność, elastyczność i indywidualizacja jako przeciwieństwo standaryzacji i produkcji masowej, znalazło najpełniejsze zastosowanie w narzędziach obecnych w sieciach społecznościowych (Balasiewicz, 2013, s. 80). Osobiste i wielokrotne kontakty lub sama ich możliwość, odpowiednio szybka reakcja na potrzeby czy problemy, tak zwane sprzężenie zwrotne i partycypacja podmiotów wewnątrz lub z zewnątrz są potężnymi czynnikami efektywnego funkcjonowania organizacji, w szczególności organizacji silnie zintegrowanej z nowoczesnym światem technologicznym, funkcjonującej według reguł społeczeństwa sieciowego.

Obecnie jednak motywacje dotyczące innowacyjnej wydajności zostały uzupełnione przez szereg motywacji innego charakteru. Uzyskanie miejsca w świecie wirtualnym, zarządzanie elektronicznym wizerunkiem, marketing elektroniczny, kontrolowanie pozycji

danej organizacji wśród innych czy też konieczność podjęcia wszystkich tych działań, szczególnie na tle wzmożonej walki konkurencyjnej o klienta, pacjenta, studenta, darczyńcę czy wyborcę dla przedsiębiorstwa, przychodni, uczelni, fundacji czy jednostki publicznej, było częścią zmiany instytucjonalnej opartej między innymi na innowacyjności. Jednak jeżeli przyjrzymy się zasadom homogenizacji czy też konformizmu w ujęciu DiMaggio, Powella, Meyera i Rowana, okazuje się, że po okresie innowacyjności wyłaniają się pewne siły upodabniające organizacje do siebie oraz stawiające bezwzględne wymagania adaptacyjne dla organizacji nowopowstałych (1977; 1983). Jak stwierdzili Meyer i Rowan, w pewnym momencie zastosowanie jakiejś konkretnej innowacji nie tyle daje instrumenty do podnoszenia efektywności czy racjonalizacji działania, ile okazuje się sposobem na legitymizację opartą na specyficznych instytucjonalnych mitach i ceremoniach.

Jaką rolę odgrywają nowoczesne technologie informacyjne i komunikacyjne, szczególnie w tak strategicznych obszarach polityki przedsiębiorstwa jak reklama, marketing czy systemy informatyczne? Warto bliżej przyjrzeć się komunikacyjnemu wizerunkowi organizacji, który dzięki tym technologiom prawie w całości jest uzależniony od stanu jej wizytówki internetowej, czyli strony w Internecie czy w którymś z licznych serwisów społecznościowych. Bardzo często pewna firma może wydawać się podejrzana, fundacja nieuczciwa, a urząd czy samorząd nieudolny, jeżeli nie ma aktualnej strony internetowej z całym bogactwem informacji i funkcjonalności, często wykonującym funkcje prasy lokalnej, sklepu internetowego czy księgi pozdrowień lub podziękowań za darowizny. Zatem obecność nowoczesnej strony internetowej, aktywnego profilu w sieci społecznościowej do skupienia zwolenników i wielbicieli, tak zwanych „fanów”, oraz „bezpośredniej” interakcji z nimi np. poprzez ustosunkowanie się do opinii i komentarzy, okazuje się już nie innowacją, a wymogiem, potęgowanym efektem skali. Trzeba już bowiem robić dużo więcej, dla tego żeby się wyróżnić na tle tysięcy lub nawet milionów oraz nie wolno zignorować tego mitu instytucjonalnego, bowiem taki non-konformizm może mieć negatywny wydzźwięk i nałożyć piętno zarówno na wizerunek, jak i funkcjonowanie organizacji.

DiMaggio i Powell w pewnym momencie stwierdzają, że innowacyjność jako racjonalna strategia dla organizacji pojedynczych może stać się nieracjonalna, gdy zostanie przyjęta przez ich dużą liczbę (2006, s. 602). Można zaryzykować przypuszczenie, że to twierdzenie nie dotyczy takiego zjawiska jak poczta elektroniczna, bowiem im więcej jest użytkowników, tym łatwiej niektóre usługi i sposoby komunikowania stają się masowe. W momencie, kiedy większość korzysta z poczty elektronicznej, dokumentów w formie elektronicznej zeskanowanej lub z podpisem elektronicznym, wymagane obecnie często już tylko przez rządowe oraz samorządowe jednostki administracyjne przesyłanie dokumentów np. faksem

czy zwykłą pocztą lub też składanie osobiste wydaje się anachroniczne, antyinnovacyjne, wręcz przestarzałe.

Niestety oddziały odpowiedzialne za bezpieczeństwo danych wrażliwych czy też działy personalne w organizacjach mogą odnotować poważne zagrożenia dla organizacji, co mogłoby świadczyć o wspomnianej wyżej nieracjonalności innowacji. Bowiem coraz szersze wykorzystanie poczty elektronicznej przez pracowników danej organizacji zwiększa niestety prawdopodobieństwo utraty informacji oraz zagrożenie kradzieży danych różnego rodzaju. Zapewnienie lepszej ochrony i bezpieczeństwa danych odbywa się poprzez ograniczenie pewnych funkcjonalności i możliwości wykorzystania nowoczesnych technologii. Jednak wewnątrz organizacji wszelkie ograniczenia dostępu będą odbierane najczęściej negatywnie, z efektem demotywującym dla pracowników, natomiast ewentualni klienci mogą nabrać podejrzeń odnośnie bezpieczeństwa ich danych osobowych. Na tym etapie w obawie przed ewentualnymi skutkami niepożądanymi wejścia do cyberprzestrzeni instytucje będą naśladować lepsze praktyki ochrony prywatności i danych wrażliwych czy też rozwiązania innego rodzaju zwalczające wszelkie inne negatywne skutki.

Homogenizacja czy też ograniczenie zróżnicowania w danym polu będzie postępowała również zgodnie z praktykami większych, starszych czy też bardziej wpływowych organizacji o zapędach monopolistycznych. W podobny sposób przejawiało się to w przypadku takich korporacji jak Facebook czy Google. Te korporacje w znaczącym stopniu ukształtowały podejście do danych osobowych i prywatności lub też pewne rozpowszechnione wyobrażenia na temat ich dostępności lub ochrony. Do takich rozwiązań należą m.in.: nieodpłatne korzystanie z usług w zamian za udostępnienie pewnych danych, reklamy w zamian za wyniki wyszukiwania lub korzystanie z ulubionych funkcji i możliwości. Jak stwierdzili neoinstytucjonaliści, „starsze i większe organizacje osiągnęły punkt, w którym to one zaczynają raczej dominować nad własnym środowiskiem, niż się do niego dostosowywać” (DiMaggio, Powell, 2006, s. 603). Jeżeli mniejsi aktorzy na tym polu organizacyjnym zechcą działać inaczej, np. w kierunku lepszej efektywności czy opłacalności, mogą natknąć się na opór zdominowanego środowiska. Może ich spotkać kryzys legitymizacji oraz bardzo duże ryzyko klęski w otoczeniu kontrolowanym instytucjonalnie.

Zinstytucjonalizowane reguły i struktury funkcjonujące jako mity wymuszają na aktorach tak zwany „rytualny konformizm” wobec rozleglejszych instytucji. Przypadek technologii informacyjnych i komunikacyjnych jest przy tym niezwykle ciekawy. Choć Internet i technologie zaczęły się od inwestycji rządowych w naukę i wojsko, eksplozja użytkowników nastąpiła w momencie prywatyzacji Internetu. Obecnie jednak państwo i jego instytucje, szczególnie w regionach mniej zaawansowanych technologicznie, muszą dostosowywać się

do wymogów współczesnej przestrzeni komunikacyjnej i wizerunkowej. Przy tym nie tylko prominentni politycy czy poszczególni działacze zmuszeni są zakładać profile w różnorodnych serwisach społecznościowych. Urzędy różnego szczebla, instytucje kulturalne i oświatowe, jak i organizacje non-profit również poprawiają wizerunek oraz możliwości kontaktu z osobami zainteresowanymi nie tylko w deklaracjach o e-urzędach czy realizacji ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne (2005 rok). Konsekwencją tej ustawy było m.in. powstanie ogromnej ilości stron internetowych, niestety najczęściej pełniących rolę zwykłej tablicy ogłoszeniowej z notkami o dawno nieaktualnych wydarzeniach (Szepski et al. 2010; Miś, Szepski 2010).

Zmiana instytucjonalna zgodnie z teorią neoinstytucjonalizmu może mieć trzy podstawowe mechanizmy izomorficzne, oparte na odmiennych źródłach zmiany. Izomorfizm przymusu wynika z problemu legitymizacji oraz pewnej presji, odczuwanej w różnym stopniu przez organizacje w danym polu organizacyjnym, jak było przedstawione wcześniej. Poza mechanizmem izomorfizmu normatywnego, opartego na profesjonalizacji oraz odpowiedniej rekrutacji personelu, uprzednio socjalizowanego w ramach odpowiednich instytucji edukacyjnych, wyszczególniany jest tak zwany *izomorfizm mimetyczny*. Izomorfizm mimetyczny pojawia się w sytuacji niepewności co do otoczenia, kiedy kształtowane są pewne standardowe reakcje na ową niepewność. „Niepewność jest także potężną siłą, która zachęca do naśladownictwa” (DiMaggio, Powell, 2006, s. 605). Gdy otoczenie szybko się zmienia, cele i środki są niejednoznaczne, a pole innowacji jest mało przejrzyste, organizacje wybierają wzorowanie się (*modeling*) na organizacji, która osiągnęła sukces i legitymizację, jako jedną z najbardziej bezpiecznych strategii bez względu na efektywność działań czy inwestycji.

Dlaczego naśladowanie pewnych wzorów, które przynoszą sukces, imitacja jest korzystna w sytuacji niepewności? Pozwala bowiem uniknąć ponoszenia dużych kosztów w trakcie samodzielnych poszukiwań strategii i podejmowania decyzji, skutki których są niepewne. Podążanie wytyczoną drogą może i nie da wyjątkowych możliwości, które daje innowacyjność i aktywna inwencja, ale zapewni stabilizację i legitymizację w często już dojrzałym otoczeniu instytucjonalnym.

DiMaggio i Powell wspomnieli również o tym, że wzorcowa organizacja może nie tylko być „nieświadoma kopiowania, może również nie życzyć sobie być kopiowaną” (DiMaggio, Powell, 2006, s. 605). Jest to aktualna sytuacja we współczesnej gospodarce opartej na wiedzy, gdzie wizerunek, informacja, wiedza mają wysoką wartość rynkową o specyficznym charakterze. Są produktem drogim i unikalnym, a kopiowanie czy naśladowanie kojarzy się z piractwem i łamaniem prawa, które działa inaczej niż w przypadku zwykłej kradzieży.

Wyciek informacji ze względu na topologię sieci i szybkość komunikacji ma najczęściej skutki nieodwracalne w porównaniu z kradzieżą rzeczy materialnej w postaci samochodów, obrazów, klejnotów czy nawet pieniędzy.

Inną kwestią bardzo ważną i powodującą zagorzałe dyskusje i nawet ruchy społeczne jest to, że w organizacyjnym naśladownictwie często mają źródło próby wprowadzania innowacji poprzez bezpośrednią imitację czy też transfer wiedzy i informacji. Taki transfer może odbywać się wraz z transferem pracowników różnego szczebla, konsultantami branżowymi lub nawet klientami, którzy wymagają doskonalenia usług, porównując różne organizacje czy przedsiębiorstwa (DiMaggio, Powell, 2006, s. 605-606).

Przykładem w tym zakresie mogą być serwisy aukcji internetowych, opartych na systemie C2C, czyli *consumer-to-consumer*, gdzie gwarancją sukcesu jest zaufanie do współużytkowników, oparte na systemie wzajemnych ocen i komentarzy transakcji. Nawet jeżeli duże przedsiębiorstwo staje się aktorem w tym systemie, nie ma możliwości wpływu na opinie konsumentów, jeżeli są nieprzychylnie ze względu na obiektywne przyczyny. Na podobnej zasadzie działają również serwisy dzielenia się samochodami (*carpooling*) czy miejscem w samochodzie w dużych aglomeracjach miejskich, serwisy *couchsurfingu* czy zamiany domów jako sposoby na ekonomiczne podróżowanie itd. W takich serwisach każdy uczestnik może zarówno świadczyć usługi, jak i z nich korzystać, zatem nie tylko musi dostosować się do wymogów otoczenia, jego presji oraz pewnych przyjętych norm, może również z powodzeniem naśladować pewne dobre praktyki oraz korzystać z jakościowych usług firm cieszących się dobrymi ocenami i zaufaniem klientów (np. komentarze w takim serwisie jak *Allegro*).

Naśladowanie dobrych praktyk i sukcesu niekoniecznie wiąże się z bezpośrednią imitacją konkretnych działań. Większe znaczenie mają symboliczna niepewność oraz wyobrażenia o wzorcach niż właściwe zagrożenia czy dokładne sposoby postępowania. Strategie wizerunkowe i komunikacyjne w Internecie wydają się bardzo dobrym przykładem izomorficznego powielania wzorów. Badania pilotażowe wskazują na znikomą ilość stron internetowych, przy kreowaniu których web-designerzy opieraliby się nie tyle nawet o znane teorie komunikacji, ile o pewne praktyczne wymogi i zalecenia np. dotyczące funkcjonalności strony, jej zawartości czy interfejsu użytkownika (Szepski 2009). Ważniejsze są pewne wyobrażenia czy podzielane poglądy co do tego, jak ma wyglądać organizacja, a ściślej ten strategiczny wymiar jej kultury organizacyjnej, który dotyczy komunikacji sieciowej, wizerunku, marketingu elektronicznego czy też reklamy. Naśladując inne organizacje na tym samym polu organizacyjnym, jak twierdzą DiMaggio i Powell, organizacje dostrzegają w tym „możliwość wzmocnienia legitymizacji lub odniesienia sukcesu” (2006, s. 606).



W potocznym przeświadczeniu funkcjonuje już od dłuższego czasu zasada – podziwiana i zaprzeczana jednocześnie – „jeżeli nie ma Ciebie na Facebooku – tak naprawdę nie istniejesz”, gdzie wyraża się zarówno monopolistyczny charakter tego sposobu komunikacji, jak i wewnętrzna niepewność wobec siły tego „mitu instytucjonalnego”, jeżeli posłużymy się terminologią Meyera i Rowana.

Aktualnym pytaniem pozostaje, czy taka imitacja i w konsekwencji izomorficzne zmiany instytucjonalne w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych prowadzą do wzrostu efektywności działalności organizacji adoptujących te zmiany od innych innowatorów. Bowiernie jednocześnie homogenizacja pola organizacyjnego, konformizm jego aktorów w pragnieniu uprawomocnienia i legitymizacji prowadzi do erozji orientacji na efektywność organizacyjną czy wydajność produkcji.

Czy strona internetowa o podobnych funkcjonalnościach, jak u konkurentów, oraz aktywny, pełen admiratorów profil w sieciach społecznościowych organizacji są gwarancją dobrego wykonywania zadań przez organizację i tym samym sukcesu w branży? Jeżeli posłużyć się wywozem neoinstytucjonalistów, w tym wzorowaniu się, ogromne znaczenie ma sam fakt upodobniania się do innych, bo za to organizacje są nagradzane lub przynajmniej niekarane za brak np. aktualnych informacji czy szybkiego kontaktu elektronicznego. Zachowują konformistycznie zgodnie z mitami instytucjonalnymi, rytuałami i ceremoniami. Tylko czy wpływa to na wydajność? (patrz więcej Meyer, Rowan, 2006).

Wydaje się zatem, że adaptacja takich innowacji, jak błyskawiczna poczta elektroniczna, sprawnie działająca strona internetowa czy komunikacja poprzez inne podobne serwisy dawała wyższy status, prestiż, lepsze możliwości rywalizacji z konkurentami (co przecież i powodowało naśladowanie i upodabnianie się innych) tylko w okresie, kiedy te strategie rzeczywiście były innowacyjne i efektywne, a nie tylko legitymizujące.

Instytucjonalizacja, przekształcenie innowacji w rytuał czy ceremonie ogranicza możliwości wprowadzania zmian, szczególnie równie efektywnych i innowacyjnych, jak te na początku, czyli do momentu osiągnięcia pewnej wartości progowej czy punktu krytycznego (ilość organizacji jako aktywnych użytkowników na całym świecie jest tu wskaźnikiem). Zatem mechanizmy izomorfizmu mimetycznego pozwalają potwierdzić uznanie, zachować się rytualnie i konformistycznie, ale pozostawiają organizację w ramach otoczenia instytucjonalnego, które może ograniczać jej efektywność i tym samym konkurencyjność.

Ciekawa jest ostatnia tendencja wzrostu popularności wizualnych sposobów przekazu informacji, od infografik do serwisów opartych tylko na zdjęciach. Serwis wymiany krótkich wiadomości (np. *Twitter*) uzyskał konkurenta w postaci serwisu wymiany komunikatów wizualnych o krótkiej żywotności (*Snapshot*), gdzie odpadł problem praw autorskich,

związanych ze zdjęciami czy wizerunkiem osób na nich przedstawionych. Czy organizacje skorzystają z tych nowych sposobów komunikowania się czy zarządzania wizerunkiem? Będzie to zależało od presji konkurencyjnej efektywności czy też wyobrażeń na temat potrzeb adaptacji tej lub innej strategii. W międzyczasie muszą się zmierzać z zaostrzonymi wymogami użytkowników co do prywatności oraz instytucjonalnym uregulowaniem takich problemów jak ochrona danych osobowych czy piractwo.

Na koniec warto przywołać dwa ciekawe spostrzeżenia dotyczące imitacji czy też naśladowania. Iosif Brodski w swojej słynnej „Mowie na Stadionie” przed absolwentami Uniwersytetu w Michigan w 1988 roku, która przez siedem lat nie była dopuszczana do publikacji w USA, powiedział paradoksalnie, że „mimikra to obrona indywidualności, a nie jej pogwałcenie” (1996). Na poziomie jednostki może to mieć podstawy racjonalne, szczególnie w we współczesnym przetechnologizowanym społeczeństwie, gdzie zmiany odbywają się tak szybko i prawie nieodwracalnie, że to już starsi naśladują młodych, a nie odwrotnie. Podobna strategia wśród organizacji też może być pewną strategią przetrwania. Jeżeli jednak organizacja zechce wprowadzić pewne zmiany instytucjonalne, żeby osiągnąć sukces, i będzie ta zmiana izomorficzna wobec pomyślnego otoczenia, naśladując działania rzekomo pożyteczne, może się okazać, że z bardzo dużym prawdopodobieństwem organizacja poniesie klęskę. Bowiem droga do sukcesu to unikanie błędów tych, którzy tego sukcesu nie osiągnęli, błędów, których owe podmioty nie były w stanie przewidzieć (słynny „błąd selekcji danych”) (Taleb 2008, s.146). Kluczem do sukcesu okazuje coś tak nieuchwytnego jak zwykły przypadek.

## **Bibliografia / References**

- Balaszewicz, A. (2013). *Zachowania ludzi w organizacji jako wyznaczniki potrzeb komunikacyjnych*. „Journal of Modern Science”, Tom 2/17/2013.
- Barbachowska, B. (2013). *Rola informacji w zarządzaniu małymi i średnimi przedsiębiorstwami ze szczególnym uwzględnieniem informacji finansowych*. „Journal of Modern Science”, Tom 2/17/2013.
- Brinton M. C., Nee V. (2001). *The New Institutionalism in Sociology*. Stanford University Press.
- Brodski I. (1996). *Mowa na stadionie*, [w:] I. Brodski. *Pochwała nudy*. Kraków: Znak.
- Castells, M. (2003). *Galaktyka Internetu. Refleksje nad Internetem, biznesem i społeczeństwem*. Poznań: Rebis.
- DiMaggio P. J., Powell W. W. (2006). *Nowe spojrzenie na „żelazną klatkę”: instytucjonalny izomorfizm i racjonalność zbiorowa w polach organizacyjnych*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*. Wyb. i oprac. Aleksandra Jasińska-Kania, Lech M. Nijakowski, Jerzy Szacki, Marek Ziółkowski. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- DiMaggio P. J., Powell W. W. (1983). *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. „American Sociological Review”, Vol. 48, Issue 2.

- Han, Shin-Kap. (1994). *Mimetic Isomorphism and Its Effect on the Audit Services Market*. „Social Forces”, Vol. 73, Issue 2. P.
- Kestutis, T. (2013). *Adult social development in modern society*. „Journal of Modern Science”. Tom 3/18/2013.
- Mendez, R. C. (2012). *Leadership by Resentment: From ‘Ressentiment’ to Redemption*. Edward Elgar Publishing.
- Meyer, J. W., Rowan B. (2006). *Organizacje zinstytucjonalizowane: struktura formalna jako mit i ceremonia*, [w:] *Współczesne teorie socjologiczne*. Wyb. i oprac. Aleksandra Jasińska-Kania, Lech M. Nijakowski, Jerzy Szacki, Marek Ziółkowski. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Meyer, J. W., Rowan B. (1977). *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. „American Journal of Sociology”, Vol. 83.
- Miś, Ł., Szepski, M. (2012). *Strony internetowe ośrodków pomocy społecznej jako narzędzie komunikacji między instytucją a klientem*. Pozyskano z: <http://www.szepski.pl/publikacje/Bielsko12.pdf>
- Nasierowski, W. (2009). *Współczesne trendy w teoriach administracji i zarządzania: ich uwarunkowania i konsekwencje*. „Journal of Modern Science”, Tom 1/6/2009.
- Szepski, M., Łachwa, A., Grzyb, M. (2010). *Kliknijmy do gminy – ocena serwisów internetowych urzędów gmin*. Pozyskano z: <http://www.szepski.pl/publikacje/KliknijmyDoGm2.pdf>.
- Szepski, M. (2009). *Analiza stron WWW przez pryzmat wybranych teorii komunikacji*. Pozyskano z: <http://www.szepski.pl/publikacje/KomunikacjaWWW.pdf>.
- Tittenbrun, J. (2013). *Max Weber’s Economic Sociology*. „Journal of Modern Science”. Tom 3/18/2013.
- Taleb, N. N. (2008). *Fooled by Randomness: The Hidden Role of Chance in Life and in the Markets*. Random House LLC.



# Legal and administrative conditions for the development of the business competitiveness

Prawno-administracyjne uwarunkowania rozwoju konkurencyjności przedsiębiorstw

**Dr Paweł Sitek**

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie

[pawel.sit@wp.pl](mailto:pawel.sit@wp.pl)

## Abstrakt

Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw jest jednym z priorytetów Unii Europejskiej. Ten sektor przedsiębiorczości stanowi siłę napędową konkurencyjności gospodarki unijnej w świecie. Tego rodzaju przedsiębiorstwa mają też doniosłe znaczenie dla gospodarki w naszym kraju. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej rodzime małe i średnie przedsiębiorstwa otrzymały nowe możliwości rozwoju wynikające z reguł wspólnego rynku. W niniejszym artykule przeprowadzona zostanie analiza dotycząca roli, jaką pełni sektor małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej, a także możliwości rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (Breński, 2008). Przedstawione zostaną uwarunkowania podatkowe mające wpływ na rozwój i konkurencyjność polskich przedsiębiorstw (w tym analizy ulg i zwolnień podatkowych), a także będzie mowa o polityce polskiego rządu i UE mającej na celu wspieranie rozwoju tego sektora przedsiębiorczości.

**Słowa kluczowe:** *konkurencyjność gospodarki, uwarunkowania prawne i administracyjne konkurencyjności przedsiębiorstw, małe i średnie przedsiębiorstwa, polityka podatkowa, wspólny rynek.*

## Abstract

The development of small and medium-sized enterprises is one of the priorities of the European Union. The business sector is an impellent of competitiveness of the EU economy in the world. Such companies are also of major importance for the economy of our country. After the Polish accession to the European Union small and medium-sized businesses in our country have received new opportunities coming from the rules of the common market. It is made the analysis on the role played by the sector of small and medium-sized enterprises in the market economy, as well as the analysis on the opportunities for small and medium enterprises after the Polish accession to the European Union. In this research, it is talked about

the tax conditions which have an influence on the development and competitiveness of Polish enterprises (including analysis of tax deductions and exemptions). In addition, the author discusses the Polish government's policy and the EU's policy to support the development of this sector of business.

**Key words:** *competitiveness of economy, legal and administrative conditions for the business competitiveness, small and medium-sized enterprises, tax policy, the common market.*

## **Wstęp**

Unia Europejska w swoich programach stawia duży nacisk na rozwój sektora małej i średniej przedsiębiorczości. W Polsce jest on wspomagany m.in. przez realizację programów, które dotyczą zarówno regulacji prawnych, jak też tworzenia i działania instytucji i struktur wspierających małe i średnie przedsiębiorstwa. Dla sukcesu polskiej gospodarki rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw ma fundamentalne znaczenie. Utrzymująca się liczba przedsiębiorstw funkcjonujących w sektorze MSP oraz poprawa ich wyników finansowych świadczy o prawidłowym rozwoju tego sektora i wzroście jego roli w gospodarce kraju.

Sektor małych i średnich przedsiębiorstw pełni istotną rolę w rozwoju gospodarczym Unii Europejskiej i uważany jest za główną istotę funkcjonowania konkurencyjności na rynku wewnętrznym i zewnętrznym. Szereg instytucji prawnych stwarza szansę innowacji firm i walki konkurencyjnej.

Integracja Polski z Unią Europejską stała się procesem korzystnym gospodarczo, tworząc przedsiębiorstwom nowe możliwości wynikające z reguł jednolitego rynku. Możliwe do uzyskania korzyści zależne są od konkurencyjności całej gospodarki, wynikającej zarówno z uwarunkowań makroekonomicznych, jak i zachowań przedsiębiorstw. Sytuacja małych i średnich przedsiębiorstw, w znacznie większym stopniu niż dużych firm, uwarunkowana jest przez politykę gospodarczą państwa, umożliwiającą uzyskanie długookresowej przewagi konkurencyjnej.

Celem niniejszej analizy jest nakreślenie roli, jaką pełni sektor MSP w gospodarce rynkowej, a także możliwości rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

## **Podatkowe uwarunkowania rozwoju konkurencyjności polskich przedsiębiorstw**

Regulacje prawne tworzące ramy funkcjonowania podmiotów gospodarczych posiadają istotny wpływ na siłę rynkową i rozwój przedsiębiorstw. Konstrukcja przepisów prawnych wymusza określone zachowania przedsiębiorstw, a tym samym wpływa na ich konkurencyjność.

Podejmowanie w przedsiębiorstwie racjonalnych decyzji zarówno strategicznych, jak i bieżących wymaga znajomości oraz uwzględniania uwarunkowań zewnętrznych prowadzonej działalności. Zaliczyć tu należy: zmiany koniunktury gospodarczej, wysokość i wahania inflacji, politykę fiskalną państwa, politykę monetarną oraz zmiany kursów walutowych.

Istnienie przedsiębiorstwa w dłuższym okresie zależy od działań przystosowujących je do zmieniającego się otoczenia. Działania adaptacyjne zachodzące zarówno wewnątrz przedsiębiorstwa, jak i we wszystkich jego kontaktach z otoczeniem mogą być wymuszone również przez fiskalizm gospodarki. Podatkowi, poza funkcją czysto fiskalną, przypisuje się dwa zasadnicze cele: ekonomiczny i społeczny. Doktryny podatkowe zakładają, iż podłoże celu ekonomicznego stanowi przede wszystkim wspieranie rozwoju działalności gospodarczej zgodnej z założeniami twórców polityki gospodarczej kraju. Najczęściej odbywa się to poprzez zmniejszenie obciążeń podatkowych wybranych sfer działalności gospodarczej.

Zniekształca ona konkurencję, lecz w założeniu poprzez obniżenie podatków oraz zmniejszenie progresji sprzyjać ma rozwojowi koniunktury gospodarczej, zwiększać efektywność gospodarowania, zapewnić wzrost gospodarczy.

Kształtowanie systemu podatkowego w warunkach gospodarki rynkowej wymaga jasnego określenia założeń polityki podatkowej. Za najważniejsze, konieczne do uwzględnienia przy wprowadzaniu nowych lub zmianie dotychczasowych konstrukcji opodatkowania przedsiębiorców należy uznać:

- neutralność podatków wobec mechanizmu rynkowego,
- tworzenie warunków sprzyjających wzrostowi gospodarczemu.

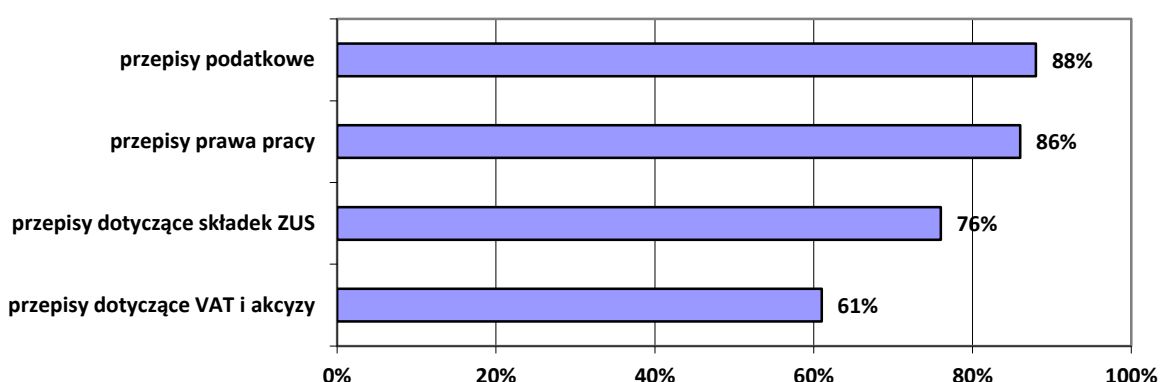
Istota pierwszego z wymienionych założeń sprowadza się nie tylko do neutralności podatkowej ze względu na formę prawną przedsiębiorcy, ale również ze względu na podejmowane przez niego decyzje gospodarcze, dotyczące m.in. lokat kapitału bądź źródeł finansowania. Drugie z wymienionych założeń polityki podatkowej to tworzenie warunków sprzyjających wzrostowi gospodarczemu, który uzależniony jest od tego, czy jednostki są skłonne do rezygnacji z bieżącej konsumpcji na rzecz inwestycji i czy według ich oceny wysiłek ten jest dla nich opłacalny.

Obowiązujące w Polsce stopy podatkowe nie odbiegają zasadniczo od krajów UE, jednakże wysokość nominalnej stawki podatkowej jest tylko jednym z elementów kształtujących efektywne obciążenie podatkowe. Równie istotne znaczenie ma w tym wypadku konstrukcja podstawy opodatkowania, zakres oraz poziom stosowanych ulg

będących w każdym kraju pochodną polityki budżetowej i przemysłowej, jak również stabilność reguł podatkowych w dłuższym horyzoncie czasowym.

Podstawę analizy oddziaływania systemu podatkowego na konkurencyjność polskich przedsiębiorstw stanowią wyniki badań przeprowadzonych na 20 wybranych losowo przedsiębiorstwach własności prywatnej sektora małych i średnich firm.

**Wykres 1. Regulacje prawne ograniczające konkurencyjność polskich przedsiębiorstw**



(Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań).

Badani przedsiębiorcy za najbardziej upośledzające ich pozycję konkurencyjną uznali przepisy podatkowe (88%) oraz przepisy regulujące prawo pracy (86%).

Najczęściej wskazywane wady obecnego systemu podatkowego to skomplikowanie, częste zmiany i brak doinformowania podatnika na temat interpretacji przepisów. Jak wykazały przeprowadzone badania, przedsiębiorcy wiążą w sposób bezpośredni swoje szanse na rozwój i przetrwanie z umiejętnościami prawidłowego stosowania regulacji prawnych.

### **Podatkowe instrumenty polityki fiskalnej państwa a rozwój przedsiębiorczości**

Każde państwo, by móc skutecznie wypełniać powierzone mu zadania społeczno-gospodarcze, musi zostać wyposażone w niezbędne do realizacji zakładanych celów instrumentarium i adekwatne zasoby finansowe.

Finanse gromadzone są w ramach prowadzonej przez państwo polityki fiskalnej i za pomocą przynależnym jej instrumentom.



Stabilizacyjna funkcja finansów państwa obejmuje działania m.in. mające spowodować osiągnięcie, a następnie utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, przy jednoczesnym redukowaniu zjawisk negatywnych i wysokiej stopy bezrobocia i inflacji oraz łagodzeniu wahań cyklu koniunkturalnego.

Zadaniem narzędzi polityki fiskalnej jest hamowanie ekspansji gospodarki w okresie jej zbyt dużego wzrostu oraz stymulowanie aktywności gospodarczej w okresie osłabienia procesów gospodarczych. Podatki, jako główne narzędzie tej polityki, zarówno powodują obniżenie poziomu dochodów i zredukowanie wydatków prywatnych na konsumpcję indywidualną, jak i mają wpływ na poziom produkcji, inwestycji i zatrudnienia. Podatek stanowi jeden z najistotniejszych elementów każdego programu i koncepcji społeczno-ekonomicznego rozwoju państwa i jako taki wywiera znaczący wpływ na kształtowanie się rzeczywistości gospodarczej.

Jego powszechna obecność oraz szeroki zakres oddziaływania na procesy społeczne i gospodarcze w ramach realizacji polityki fiskalnej państwa ma kardynalny wpływ na rozwój i stymulowanie przedsiębiorczości.

Oddziaływanie stymulacyjne podatków ma przede wszystkim sprzyjać gospodarności funkcjonowania podmiotów gospodarczych, pobudzaniu ich do osiągnięcia odpowiednich wyników ekonomicznych i finansowych, podejmowaniu przez przedsiębiorców działań przynoszących zyski.

Skłonność do inwestowania i rozwijania własnej działalności zależy od wielu czynników i instrumentów fiskalnych, do których zalicza się oprócz poziomu podatków dochodowych i podatków pośrednich, także poziom deficytu finansów publicznych.

W ostatnim okresie w Polsce dokonano wielu zmian w systemie podatkowym w ramach realizacji pakietu rządowego „Przede wszystkim przedsiębiorczość”, mającego na celu zmniejszenie obciążeń podatkowych dla przedsiębiorców.

W zakresie systemu podatkowego zmiany dotyczyły zwłaszcza redukcji stawek podatkowych i eliminacji ulg podatkowych oraz zmniejszenie ryzyka podatkowego poprzez nowelizację ordynacji podatkowej. Przykładem może być obniżenie stawki w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) z 27 do 19% oraz możliwość skorzystania przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą z liniowej 19-procentowej stawki w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT), zmniejszenie stawki skali progresywnej w 2008 roku z 19, 30, 40% na 18 i 32% w 2009 roku.

W kontekście oddziaływania polityki fiskalnej państwa na przedsiębiorczość należy widzieć również szeroko pojętą pomoc publiczną, zwłaszcza w jej podatkowym wymiarze,

który łączy się z systemem licznych preferencji dla podmiotów gospodarczych. Różnorodne korzyści fiskalne, z jakich korzysta podatnik, podlegają rygorom przepisów o pomocy publicznej.

Konieczność uwzględniania aspektów podatkowych dotyczy również porównywania różnych form finansowania zewnętrznego. Odpowiednią ilustracją dla przedstawienia znaczenia opodatkowania jest porównanie opłacalności finansowania zakupu środków trwałych w formie kredytu lub leasingu. Korzystanie z kredytu związane jest z wykorzystaniem „osłon” podatkowych w związku z zapłatą odsetek (Poszwa, 2007, s. 176).

Podatki w ramach całego systemu podatkowego stają się obecnie najważniejszym instrumentem polityki fiskalnej. Polityka ta powinna spowodować trwałe zwiększenie pożądanej aktywności i skłaniać do inwestowania i tworzenia nowych miejsc pracy.

Szeroki zakres stosowania podatków jako stymulatorów w gospodarce może zawierać w sobie pewne niebezpieczeństwa, które nie zawsze łatwo przewidzieć i w porę im zapobiec. Jedynym sposobem właściwego wykorzystania podatkowych narzędzi polityki fiskalnej jest koordynacja działań władzy publicznej z działalnością podmiotów gospodarczych, wczesne wykrywanie i korygowanie występujących nieprawidłowości, dbałość o zachowanie spójności i stabilności całego systemu podatkowego.

### **Zastosowanie ulg i zwolnień w podatkach dochodowych a rozwój małych i średnich przedsiębiorstw**

Ulg i zwolnienia podatkowe mają na celu oddziaływanie na poszczególne sfery działalności gospodarczej (Sokołowski, 1995, s. 40). Oddziaływanie na przedsiębiorstwa może mieć charakter ogólny lub selektywny. W ramach prowadzonej polityki fiskalnej państwo może wyłączać pewną grupę podatników lub pewną część przedmiotu opodatkowania z obowiązku zapłacenia podatku. Przez ulgi i przedmiotowe zwolnienia podatkowe można skłaniać osoby fizyczne lub prawne do podejmowania określonego rodzaju działalności gospodarczej lub wpływać na wybór miejsca prowadzenia działalności (Owsiak, 1999, s. 161).

Ulg i zwolnienia mają zazwyczaj charakter bodźcowy dla przedsiębiorstw podejmujących decyzje inwestycyjne. W krajach Unii Europejskiej małe i średnie przedsiębiorstwa nie są częstym adresatem zwolnień w podatkach dochodowych. Najczęściej z podatków dochodowych zwalniane są określone rodzaje działalności np. rolnictwo i budownictwo. W krajach Unii Europejskiej odchodzi się od preferencji w podatkach na rzecz uproszczenia systemu podatkowego - głównie spłaszczenie skali podatkowej i obniżenie stawek i progów podatkowych. Ulgi podatkowe są dużo częściej stosowane w odniesieniu do

małych i średnich przedsiębiorstw niż zwolnienia podatkowe. Stanowią one jeden z instrumentów oddziaływania państwa na rozwój przedsiębiorstw. Państwo może kreować i pobudzać aktywność przedsiębiorstw, np. w sferze innowacji technologicznych, rozwoju przyszłościowych dziedzin wiedzy.

Podmiotami udzielającymi tego rodzaju pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw są urzędy skarbowe. Podstawą prawną jej udzielania jest Rozporządzenie z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie udzielania niektórych ulg w spłacie zobowiązań podatkowych stanowiących pomoc publiczną na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r.- Ordynacja podatkowa oraz przepisy wspólnotowe rozporządzenia Komisji nr 70/2001 w sprawie zastosowania art.87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw (Choroszczak i Mikulec, 2009, s. 95).

Wykorzystanie ulg przyjętych w systemie podatkowym i konstruowanie pod kątem strategii przedsiębiorstwa może sprzyjać rozwojowi gospodarstwu oraz podporządkowaniu kierunków rozwoju aktualnym priorytetem gospodarczym, np. realizacja programów ekologicznych, regionalnych, związanych z tworzeniem miejsc pracy dla niepełnosprawnych, w regionach zagrożonych bezrobociem itp. Odpowiednia konstrukcja preferencji może zapewnić pozytywne efekty gospodarcze (Sokołowski, 1995, s. 41). Powszechne ulgi inwestycyjne dla polskich podmiotów wprowadzono Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 1994 r. (Dz. U. 1994, nr 18, poz. 62).

Ulgę te zostały powiązane z racjonalizacją kosztów i efektywnością gospodarowania. W pewnych sytuacjach korzystanie z ulg inwestycyjnych związane było z dużym ryzykiem. U inwestora, który nie korzystał z ulg, niewielka zaległość podatkowa pociągała za sobą karę w postaci uregulowania zaległości łącznie z ustawowymi odsetkami za zwłokę.

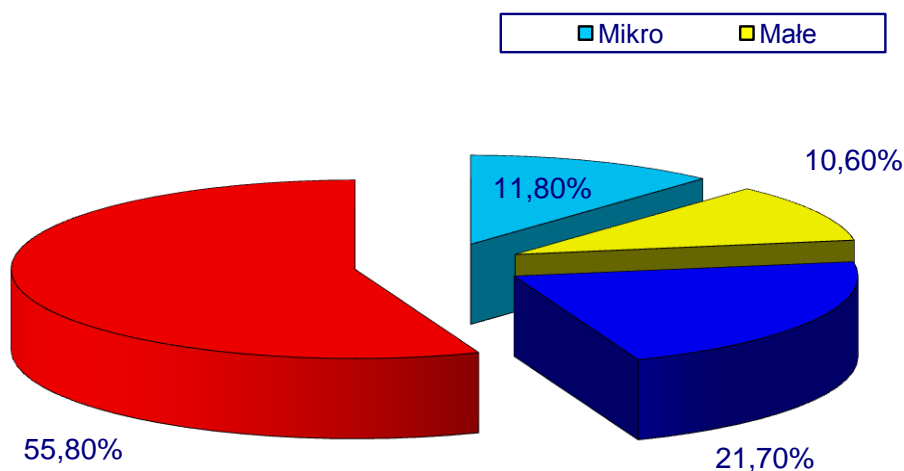
Inwestor, który korzystał z ulg, musiał również zwrócić budżetowi uzyskane zniżki podatkowe oraz odsetki za zwłokę, ale od znacznie większej podstawy. Ulgi inwestycyjne w takich przypadkach mogły stać się bardzo kosztowną pułapką nawet dla przedsiębiorstw o dobrej kondycji finansowej.

Efektywność ulg inwestycyjnych z punktu widzenia ilości przedsiębiorstw korzystających z nich była niska. Ulgi inwestycyjne adresowane były przede wszystkim do tych przedsiębiorstw, które uzyskiwały wysoką efektywność, a te z reguły posiadają własne środki na inwestowanie. Wśród adresatów tej preferencji nie znalazły się małe i średnie przedsiębiorstwa.

Ustawa podatkowa na rok 2000 zniosła istniejące ulgi inwestycyjne. Nie spełniły one swojej roli. Utrzymano niektóre ulgi w specjalnych strefach ekonomicznych. Rząd spełnił

oczekiwania Unii Europejskiej i przyjął 11 lutego 2003 roku projekt nowelizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. Nowelizacja radykalnie zmienia warunki działania dużych inwestorów w specjalnych strefach, a w mniejszym stopniu – małych i średnich inwestorów. Zgodnie z nią przedsiębiorcy mogą dokonać dobrowolnej zamiany pozwoleń na działalność w strefie, podpisanych przed 1 stycznia 2001 roku i oferujących nieograniczone ulgi od podatku dochodowego aż do 2017 roku, na nowe zezwolenie. W ich ramach: mali przedsiębiorcy mogą działać na dotychczasowych zasadach tylko do końca 2011 roku, a średnie do 31 grudnia 2010 roku.

**Wykres 2: Nakłady inwestycyjne w 2005 roku – struktura wg. klas wielkości przedsiębiorstw**



(Źródło: opracowanie własne PARP na podstawie danych GUS - stan na grudzień 2005).

Kraje członkowskie Unii Europejskiej stosują szereg zachęt gospodarczych mających na celu pobudzenie przedsiębiorczości. Najczęściej spotyka się różnego rodzaju preferencyjne kredyty i pożyczki i gwarancje kredytowe. Są to rozwiązania szczególnie atrakcyjne dla małych i średnich firm, które mają problemy z pozyskaniem kapitału.

### **Przejawy polityki rządu polskiego i Unii Europejskiej w zakresie wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw**

Rządowa polityka wspierania rozwoju MSP, będąca ważnym składnikiem strategii państwa w kreowaniu dobrobytu i zatrudnienia, zmierza do stworzenia korzystnych warunków politycznych i prawno-ekonomicznych, stymulujących prawidłowy rozwój tej grupy przedsiębiorstw. Ważną przyczyną do opracowania polityki rządu wobec MSP stała się również integracja Polski z UE i obowiązujące w Unii Europejskiej wymogi, zwłaszcza jeśli chodzi o udzielanie ukierunkowanej pomocy finansowej.

Strategicznym celem polityki makroekonomicznej państwa jest trwały, zrównoważony wzrost gospodarczy. Wokół tego celu skoncentrowane są wszelkie polityki cząstkowe, o krótszym horyzoncie czasowym, do których zaliczyć należy także politykę wobec małych i średnich przedsiębiorstw. Potencjał rozwojowy tego sektora nadal nie jest w pełni wykorzystany.

Polityka rządu wobec MSP powinna stwarzać warunki do rozwoju i wzmocnienia pozytywnych trendów. Głównym celem polityki rządu wobec MSP jest kształtowanie warunków dla tworzenia i pełnego wykorzystania potencjału rozwojowego sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Na kondycję małych i średnich firm wpływają zarówno ogólne uwarunkowania makroekonomiczne, jak i specyficzne czynniki charakterystyczne dla tego sektora. Dlatego też działania wobec sektora MSP prowadzone są w dwóch płaszczyznach, tzn. poprzez stosowanie instrumentów i rozwiązań wspólnych dla ogółu przedsiębiorstw, uzupełnionych instrumentami szczególnymi, adresowanymi wyłącznie do MSP.

W sferze instrumentów wspólnych dla wszystkich przedsiębiorstw szczególne znaczenie ma:

- uzdrawianie finansów publicznych, polegające na ograniczeniu deficytu budżetowego poprzez racjonalizację wydatków budżetowych. Działania takie powodują obniżenie stopy inflacji oraz ograniczenie potrzeb pożyczkowych budżetu. Te czynniki z kolei prowadzą bezpośrednio do polepszenia dostępu przedsiębiorstw, w tym małych i średnich, do bankowych i poza bankowych źródeł finansowania oraz obniżenia kosztów takiego finansowania;
- utworzenie systemu podatkowego, promującego inwestycję i przyjaznego dla podatnika. System taki charakteryzuje się niskimi stawkami podatku dochodowego jednolitego dla ogółu przedsiębiorstw oraz dużą prostotą i przejrzystością. Istotne są także zasady amortyzacji, które pozwalają przedsiębiorstwom na pełne odtwarzanie majątku produkcyjnego;
- ograniczanie obciążeń i barier biurokratycznych, które powodują nieuzasadniony wzrost kosztów przedsiębiorstwa, a przez to zmniejszają jej konkurencyjność. Obciążenia biurokratyczne są szczególnie dotkliwe dla małych i średnich przedsiębiorstw, bowiem w ich przypadku udział tego rodzaju kosztów w całkowitych kosztach działalności jest największy.

Wśród instrumentów specyficznych dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw szczególne znaczenie mają te, które służą wyrównywaniu szans w konkurencji na wolnym rynku, na przykład:

- rozbudowa systemu doradztwa dla przedsiębiorców we wszystkich dziedzinach związanych z prowadzeniem przedsiębiorstwa. W przedsiębiorstwach dużych istnieją wyspecjalizowane służby marketingowe, finansowe itd., natomiast w MSP funkcje te często muszą być realizowane przez samego właściciela lub wąskie grono osób, niekoniecznie będących specjalistami we wszystkich tych dziedzinach;
- poprawa dostępu MSP do informacji istotnych z punktu widzenia prowadzonej działalności gospodarczej, poprzez tworzenie i udostępnianie baz danych dotyczących, np.: potencjalnych możliwości eksportowych i kooperacyjnych, regulacji obowiązujących na jednolitym rynku europejskim;
- rozbudowa systemu funduszy poręczeń kredytowych dla MSP. Małe i średnie przedsiębiorstwa charakteryzują się niską wartością majątku trwałego, co powoduje trudności w przedstawianiu bankom wiarygodnych zabezpieczeń zaciąganych kredytów. Fundusze poręczeń kredytowych dla MSP są skutecznym i sprawdzonym w praktyce instrumentem łagodzącym te bariery;
- rozwiązania prawne i instytucjonalne służące rozwojowi rynku kapitałowego, a zwłaszcza funduszy podwyższonego ryzyka (*venture capital*). Doświadczenia państw o dojrzałej gospodarce rynkowej wskazują, że fundusze tego typu są optymalnym źródłem kapitału dla przedsiębiorstw niewielkich, lecz o dużym potencjale rozwojowym.

Podstawowym celem polityki rządu wobec MSP do roku 2012 jest stworzenie warunków kontynuacji i wzmocnienia pozytywnych trendów, które ujawniły się w tym sektorze.

Główny cel polityki rządu wobec MSP został zdegradowany na trzy wzajemnie ze sobą powiązane cele pośrednie.

**Cel 1.** - Zwiększenie konkurencyjności sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

Przyrost sprzedaży towarów i usług wytwarzanych przez małe i średnie przedsiębiorstwa będzie możliwy o tyle, o ile będą one w stanie sprostać konkurencji innych wytwórców krajowych i zagranicznych. Tymczasem w wyniku procesu integracji naszego kraju z Unią Europejską oraz postępującej liberalizacji wymiany handlowej Polski z zagranicą konkurencja na rynku wewnętrznym staje się coraz silniejsza. To samo zjawisko można zaobserwować na rynkach zewnętrznych. Zwiększenie konkurencyjności sektora małych i średnich przedsiębiorstw jest zatem koniecznym warunkiem dla wzrostu jego udziału w tworzeniu produktu krajowego brutto.

Działania rządu służące zwiększeniu konkurencyjności sektora MSP będą polegały przede wszystkim na:

- zmianach legislacyjnych służących obniżeniu kosztów związanych z zatrudnianiem pracowników,
- finansowym wsparciu przedsięwzięć innowacyjnych i wdrożeniowych podejmowanych przez przedsiębiorstwa, w tym przedsięwzięć służących wprowadzaniu systemów jakości,
- rozwoju infrastruktury gospodarczej, w tym m.in. sieci doradztwa gospodarczego,
- tworzeniu sieci zapewniających powszechny dostęp przedsiębiorców do informacji istotnych z punktu widzenia prowadzonej przez nich działalności gospodarczej,
- ułatwianiu przedsiębiorcom dostępu do wiedzy w zakresie prowadzenia przedsiębiorstwa.

**Cel 2.** - Wzrost eksportu sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

Udział małych i średnich przedsiębiorstw w eksporcie ogółem wykazał w ostatnich latach tendencję malejącą. Odwrócenie tej tendencji, czyli wzrost sprzedaży MSP na rynki zewnętrzne stanowić będzie istotny komponent służący realizacji głównego celu polityki. Działania rządu służące wzrostowi eksportu sektora MSP będą polegały m.in. na:

- dofinansowaniu środkami budżetowymi udziału przedsiębiorstw w zagranicznych imprezach wystawienniczych,
- rozbudowie systemu informacji o możliwościach eksportowych, opartego m.in. na informacjach gromadzonych przez polskie placówki ekonomiczno-handlowe za granicą,
- upowszechnianiu wśród przedsiębiorców wiedzy o regulacjach obowiązujących na jednolitym rynku europejskim,
- dofinansowaniu udziału polskich przedsiębiorstw w programach Unii Europejskiej, służących nawiązywaniu transgranicznej współpracy handlowej,
- uproszczeniu zasad, warunków i procedur ubezpieczeń kredytów eksportowych przez Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUKE) w celu ułatwienia dostępu do tych ubezpieczeń.

**Cel 3.** - Wzrost nakładów inwestycyjnych w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw.

Inwestowanie jest nieodzownym warunkiem rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Tymczasem udział MSP w nakładach inwestycyjnych w gospodarce rynkowej jest relatywnie niski. Realny wzrost nakładów inwestycyjnych w tym sektorze jest więc niezbędny dla

wzrostu jego zdolności wytwórczych, a tym samym dla wzrostu jego udziału w tworzeniu produktu krajowego brutto.

Działania rządu służące wzrostowi nakładów inwestycyjnych w sektorze MSP polegają na:

- wzmocnieniu proinwestycyjnemu oddziaływaniu systemu podatkowego, w tym poprzez wprowadzenie korzystniejszych regulacji dotyczących amortyzacji,
- rozbudowie o dokapitalizowaniu systemu funduszy poręczeń kredytowych ułatwiającego przedsiębiorcom dostęp do finansowania bankowego,
- promowaniu rozwoju poza bankowych instytucji finansowego otoczenia sektora małych i średnich przedsiębiorstw, takich jak: fundusze typu *venture capital*, pozagiełdowy regulowany rynek papierów wartościowych.

Trzy wyżej wymienione cele cząstkowe są ze sobą wzajemnie powiązane. Przykładowo wzrost eksportu nie jest możliwy bez wzrostu konkurencyjności, ten z kolei wymaga poniesienia nakładów inwestycyjnych.

Dla realizacji polityki rządu wobec małych i średnich przedsiębiorstw została utworzona Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (na bazie Polskiej Fundacji Promocji i Rozwoju MSP). Niebagatelną też rolę w realizacji tej polityki spełniają samorządy gospodarcze i terytorialne. Skutecznie uczestniczą one, również z korzyścią dla siebie, w promowaniu rozwoju przedsiębiorczości, realizacji polityki gospodarczej regionów i organizowaniu finansowania przedsięwzięć gospodarczych. Samorządy terytorialne stosują szereg instrumentów wspierania małych i średnich firm, takich jak: tworzenie ośrodków doradztwa i inkubatorów przedsiębiorczości, przygotowywanie terenów pod inwestycję, pomoc w nawiązywaniu kontaktów zagranicznych, ułatwienie dostępu do zamówień publicznych itd.

Zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.) władze jednostek administracyjnych mają obowiązek zapewnić trwały rozwój regionu poprzez wspieranie przedsiębiorczości. W tym względzie prawo zaopatrzyło gminy, powiaty i województwa w odpowiednie instrumenty prawne stwarzające możliwość pełnego zrealizowania powierzonych im funkcji poprzez decentralizację władzy administracyjnej.

W celu oddziaływania na gospodarkę lokalną władze samorządowe mogą korzystać ze środków, które można podzielić na:

- prawno - administracyjne,
- ekonomiczno-finansowe,
- związane z własną działalnością gospodarczą.



Najważniejsze, co gmina może zrobić dla przedsiębiorczości, to stworzenie korzystnych warunków rozwoju małych i średnich firm zlokalizowanych na jej terenie. Tak określone zjawisko sprowadza się do konsekwentnego podejścia strategicznego opartego na: wszechstronnej diagnozie sytuacji MSP w gminie, stwarzaniu warunków do rozwoju przedsiębiorczości, przystosowywania szkół do potrzeb lokalnego rynku pracy i wyzwań przyszłości, a przede wszystkim opracowaniu lokalnego programu rozwoju tego sektora.

Niezbędne jest przy tym wyeliminowanie bezpośredniego kontaktu pomiędzy indywidualnym przedsiębiorcą a władzami samorządowymi. Znakomitym rozwiązaniem dla władz powiatu czy gminy jest instytucja lokalnego samorządu przedsiębiorców. Wiele do zrobienia mają organizacje gospodarcze i samorządy terytorialne, czas bowiem, aby dla MSP zapaliło się zielone a nie żółte pulsujące światło. Odnotowanie trwałego sukcesu małych i średnich przedsiębiorstw jest możliwe wówczas, gdy programy rozwoju MSP zostaną wyposażone w odpowiednie instrumentarium realizacyjne.

Rola władz lokalnych w okresie przedakcesyjnym a zwłaszcza od momentu przystąpienia Polski do UE, nabiera coraz większego znaczenia. Zakres obowiązków powiększył się. Fundusze strukturalne UE, programy wspierające MSP, które są postrzegane jako główna siła napędowa wzrostu gospodarki Unii Europejskiej, w znacznym stopniu wiążą się z rozszerzeniem kompetencji władz lokalnych w zakresie wspomagania przez nie rozwoju gospodarczego.

Udzielanie małym i średnim przedsiębiorcom porad przez wydziały rozwoju gospodarczego w zakresie wprowadzanych nowych programów operacyjnych realizowanych dla tej grupy beneficjentów nabiera szczególnego znaczenia.

Wielka odpowiedzialność spoczywa także na wszystkich urzędnikach rozdzielających unijne pieniądze, żeby dotarły właśnie tam, gdzie powinny. W przypadku kłopotów z dobrymi projektami powinni pomóc je stworzyć, wykorzystując tym samym pieniądze, które mogą przepaść (Skowron, 2007, s. 178).

Polski rząd przygotował w ramach programów o charakterze strategicznym dla państwa i gospodarki dokument pt.: "Przede wszystkim przedsiębiorczość". W programie tym rząd przedstawia działania na rzecz likwidacji formalnych utrudnień w tworzeniu nowych przedsiębiorstw, ułatwianiu działalności przedsiębiorstw istniejących oraz zwiększaniu zatrudnienia w sektorze wytwórczym i usługowym. Służyć temu mają rozwiązania polepszające kondycję finansową jednostek gospodarczych, przede wszystkim małych i średnich.

Uregulowania prawne w Unii Europejskiej dotyczące sektora MSP, a w szczególności elementy wsparcia dla tego sektora, można zaobserwować już od początku lat 90. Obejmowały one przede wszystkim programy wspierające rozwój tego sektora poprzez:

- zwiększenie konkurencyjności,
- uproszczenia procedur administracyjnych,
- koordynacji działań Wspólnoty na rzecz MSP,
- rozwój innowacyjności.

Europejska Karta Małych Przedsiębiorców, która została zatwierdzona przez przywódców Unii Europejskiej podczas zgromadzenia Rady Europejskiej w Feira w czerwcu 2000 roku, jest dokumentem przedstawiającym główne założenia polityki wobec MSP, kładącym nacisk na uwzględnianie potrzeb małych przedsiębiorstw w procesie tworzenia ustawodawstwa Unii Europejskiej. Karta wzywa Komisję i państwa członkowskie do podjęcia działań mających wspomóc i zachęcić małe przedsiębiorstwa w dziesięciu kluczowych obszarach:

- Edukacja i szkolenia dla przedsiębiorczości;
- Tańsze i szybsze uruchomienie działalności gospodarczej;
- Lepsze ustawodawstwo i przepisy regulacyjne;
- Dostęp do kwalifikacji;
- Polepszenie dostępu przez Internet;
- Uzyskanie większych korzyści z jednolitego rynku;
- Opodatkowanie i zagadnienia finansowe;
- Wzmocnienie zdolności technologicznej małych przedsiębiorstw;
- Wykorzystanie udanych przykładów e-biznesu i zapewnienie wsparcia najlepszym małym firmom;
- Rozwinięcie silniejszego i efektywniejszego sposobu reprezentowania interesów małych przedsiębiorstw w Unii i w skali kraju.

Stwierdzono, że sytuacja małych i średnich przedsiębiorstw może się poprawić dzięki podjęciu działań mających na celu stymulację przedsiębiorczości oraz lepsze dostosowanie istniejących instrumentów do potrzeb sektora MSP. Wprowadzenie przyjaznego klimatu dla podejmowania inicjatywy własnej w ramach działalności gospodarczej, obejmującej przede wszystkim obszar usług, przetwórstwa i produkcji wsparte jest konkretnymi działaniami rządu w postaci przygotowywanych zmian legislacyjnych oraz Unii Europejskiej poprzez dostęp polskich przedsiębiorstw do programów pomocowych tego sektora.

## Podsumowanie

Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw daje całej globalnej gospodarce, jak i każdemu państwu z osobna, siłę do dalszego rozwoju. Sektor MSP traktuje się jako jeden z najistotniejszych czynników postępu integracji europejskiej, a skierowanie do tego sektora źródła pomocy publicznej umożliwia coraz korzystniejsze przemiany jego struktury.

Małe i średnie przedsiębiorstwa cechuje przede wszystkim duża elastyczność w dostosowywaniu się stale zmieniających się warunków rynkowych. Tym samym w sposób decydujący wpływają na rozwój ekonomiczny krajów Unii Europejskiej. To od nich zależy też konkurencyjność unijnej gospodarki na rynku międzynarodowym. To w nich głównie koncentrują się ludzkie umiejętności i predyspozycje w zakresie przedsiębiorczości, innowacji i zatrudnienia. W rozszerzonej Unii Europejskiej liczącej 27 państw około 24 mln małych i średnich firm stanowi 99% wszystkich przedsiębiorstw i zapewnia około 75 mln miejsc pracy.

W polskich warunkach funkcja sektora MSP sprowadzała się do niedawna do upowszechniania zatrudnienia i samozatrudnienia, aktywizując zwłaszcza wiejskie regiony. Z racji swej specyfiki oferowała jednakże pracę przede wszystkim osobom o stosunkowo niewysokich kwalifikacjach, nie wykazując jednakże zainteresowania zastosowaniem wysokiej techniki i zatrudnianiem osób najlepiej wykształconych, w tym absolwentów wyższych uczelni. W ciągu kilku ostatnich lat sytuacja radykalnie zmieniła się w tym względzie.

Cały czas wzrasta rola małych i średnich przedsiębiorstw w polskiej gospodarce. Można wręcz stwierdzić, że polskie MSP wnoszą do gospodarki większy wkład niż w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej.

Jest to o tyle zrozumiałe w sytuacji naszego kraju, iż znaczna część największych przedsiębiorstw, znajdujących się w skrajnie trudnej sytuacji gospodarczej, była i nadal jest beneficjentem dotacji ze środków publicznych. Dowodzi to, że małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce mają – tak jak w krajach Unii Europejskiej – coraz większe znaczenie, stając się istotnym źródłem wzrostu gospodarczego i ograniczenia bezrobocia. Stanowi to korzystny przejaw zmian struktury gospodarczej, zwiększenia w niej udziału drobnej przedsiębiorczości.

Małe i średnie przedsiębiorstwa są istotnymi elementami gospodarki, której stan w dużym stopniu zależy właśnie od ich kondycji. Dlatego też niezwykle ważne są działania mające na celu wsparcie tych podmiotów. Działania te powinny mieć charakter kompleksowy i obejmować zarówno tworzenie źródeł finansowania działalności,

doskonalenie środowiska prawnego czy rozwój infrastruktury, jak i wspieranie rozwoju umiejętności kierowniczych przedsiębiorców. Na konkurencyjność małych i średnich firm mają bowiem wpływ wszystkie te czynności.

W Lizbonie Unia Europejska wyznaczyła sobie za cel stać się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką świata opartą na wiedzy, zdolną do zrównoważonego wzrostu gospodarczego, oferującą coraz więcej korzystnych miejsc pracy i stwarzającą lepsze warunki socjalne, dlatego też małe i średnie przedsiębiorstwa jako główny czynnik rozwoju gospodarczego powinny stać się europejskimi liderami wdrażania innowacji, tworzenia nowych miejsc pracy oraz społecznej i lokalnej integracji.

### **Bibliografia / References**

- Breński, W. (2008). *Bariery regulacyjne w rozwoju przedsiębiorczości i możliwości ich likwidacji* [w:] S. Lis, *Przedsiębiorczość i innowacje – problemy, koncepcje, wyzwania*, red. naukowa Stanisław Lis, T. Szot-Gabryś, Kielce: Wydawnictwo Wyższa Szkoła Umiejętności w Kielcach.
- Choroszczak, J. i Mikulec, M. (2009). *Pomoc publiczna a rozwój firmy szanse i zagrożenia*. Warszawa: Wydawnictwo Poltext.
- Owsiak, S. (1999). *Finanse publiczne – teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Poszwa, M. (2007). *Zarządzanie podatkami w małej i średniej firmie*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck.
- Skowron, E. (2007). *Efektywność polityki władz lokalnych we wspieraniu rozwoju przedsiębiorczości na przykładzie regionu częstochowskiego i łódzkiego*, [w:] N. Daszkiewicz (red), *Małe i średnie przedsiębiorstwa. Szanse i zagrożenia rozwoju*. Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.
- Sokołowski, J. (1995). *Zarządzanie przez podatki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

### **Akty prawne:**

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U.1990.16.95, tekst jednolity. Pozyskano (02.09.2013) z <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>.
- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 1994 r. w sprawie odliczeń od dochodu wydatków inwestycyjnych oraz obniżek podatku dochodowego, Dz.U.1994 .18.62, tekst jednolity – uchylony.

# Samowola budowlana na obszarach chronionych

Building lawlessness in protected areas

**Dr Tomasz Suski**

Politechnika Warszawska Filia w Płocku,  
Kolegium Nauk Ekonomicznych i Społecznych

## **Abstrakt**

Artykuł poświęcony jest zagadnieniom administracyjno-prawnym związanym z samowolą budowlaną na obszarach chronionych. Pokazuje on pewne elementy konfliktu interesu publicznego z interesem prywatnym. Zaprezentowane zostały w nim cele, jak również formy ochrony przyrody, których ustanawianie realizuje z jednej strony interes ogółu, z drugiej zaś wprowadza dodatkowe ograniczenia w zakresie korzystania z nieruchomości stanowiącego jedno z kluczowych uprawnień właściciela składających się na prawo własności. Tym samym artykuł ten odnosi się w pewien sposób do zagadnień związanych z ograniczeniami prawa własności. Ograniczenia te stanowią poważną problematykę prawną polegającą na ingerencji w swobodę podejmowanych przez właściciela działań, krępując przy tym jego zachowania. Przedmiotowy artykuł pokazuje jedynie fragment tej problematyki, skupiony wokół obszarów chronionych i prowadzonych w ich obrębie inwestycji budowlanych. Szczególną uwagę w niniejszym artykule zwrócono na konsekwencje prowadzenia w obrębie tych obszarów robót budowlanych bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia. Artykuł ten powstał w oparciu o analizę tekstów źródłowych, głównie ustawy - Prawo budowlane i ustawy o ochronie przyrody. Oprócz tego w artykule tym wykorzystano literaturę z zakresu prawa administracyjnego, nauk przyrodniczych i orzecznictwo sądów administracyjnych.

**Słowa kluczowe:** *samowola budowlana, konsekwencje samowoli, obszary chronione, formy ochrony przyrody, pozwolenie na budowę, zgłoszenie robót budowlanych, odpowiedzialność karna, odpowiedzialność administracyjno-prawna, zakazy obowiązujące na obszarach chronionych.*

## **Abstract**

The article deals with administrative and legal issues connected with building lawlessness in protected areas.

It presents some elements of a conflict between public and private interests.

There have been presented both aims and forms of nature protecting. Introduction of such forms expresses public interest on the one hand, and on the other hand it causes additional

restrictions connected with using properties which belong to the main powers of each owner. In this way the article is related to the issues dealing with restrictions in property. Such restrictions constitute important legal problems that mean interference in owner's freedom to take decisions, which to a certain extent constrains their behaviour.

This article presents only a part of such issues and deals with protected areas and building works in them.

Special attention is also devoted to consequences of conducting building works without building licence or notification of building works in protected areas.

This presentation is based on an analysis of source texts, mostly – building law act and nature protecting act. There have also been used other materials connected with administrative law, the natural sciences and administrative jurisdiction statements.

**Key words:** *building lawlessness, consequences of lawlessness, protected areas, forms of nature protection, building licence, notification of building works, criminal responsibility, administrative and legal responsibility, ban imposed in protected areas.*

## **Wprowadzenie**

Obszary chronione to tereny objęte ochroną ze względu na występujące w ich obrębie cenne walory przyrodnicze lub krajobrazowe (Parki narodowe cz. I, kolekcja nasza Polska, 2010, s. 4). Obszary takie tworzone są przede wszystkim na podstawie ustawy o ochronie przyrody z 16 kwietnia 2004 r. (Dz.U.2009.151.1220). Celem ochrony jest tu utrzymanie na chronionym obszarze naturalnych procesów przyrodniczych i stabilności ekosystemów, zachowanie różnorodności biologicznej i dziedzictwa geologicznego, zapewnienie ciągłości istnienia gatunków i ekosystemów, kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody, a także przywracanie do stanu właściwego zasobów i składników przyrody. Dla realizacji celów ochrony przyrody podstawowe znaczenie ma wykorzystywanie instytucji prawnych ustanowionych przepisami ustawy o ochronie przyrody, jakimi są formy ochrony przyrody (D. Jakubowska, 2009, s. 510). Zdaniem D. Jakubowskiej stanowią one prawny system administracyjnych zabezpieczeń, do którego tworzenia Polska zobowiązała się jako strona wielu konwencji międzynarodowych. Jak podaje W. Radecki na gruncie obowiązującej ustawy do obszarów przyrodniczo cennych można zaliczyć:

- 1) tradycyjne formy ochrony przyrody w postaci parków narodowych i rezerwatów przyrody,
- 2) nowsze formy ochrony przyrody, tj. parki krajobrazowe i obszary chronionego krajobrazu,
- 3) europejskie formy ochrony przyrody w postaci obszarów *Natura 2000*,

- 4) indywidualne formy ochrony przyrody mające charakter przestrzenny, zwłaszcza użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe (W. Radecki, 2005, s. 2).

M. Stanicka podkreśla, że ustawa zobowiązuje organy administracji publicznej do dbałości o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym poprzez zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody oraz do prowadzenia działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody (2011, s. 99). Autorka dodaje, iż w myśl tej ustawy jednostki samorządu gminnego realizują cele ochrony przyrody poprzez:

- 1) uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w działalności gospodarczej i inwestycyjnej,
- 2) uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w programach ochrony środowiska, strategiach rozwoju gmin, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego,
- 3) obejmowanie zasobów, tworów i składników przyrody formami ochrony przyrody poprzez tworzenie uchwałami rad gmin użytków ekologicznych, stanowisk dokumentacyjnych, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, pomników przyrody,
- 4) prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody.

Obszary chronione to obszary specjalne o charakterze ekologicznym, tworzone z zamiarem realizacji interesu publicznego. M. Woźniak podaje, iż interes publiczny to interes, który da się potencjalnie odnieść do wielu niezindywidualizowanych adresatów, traktowanych jako wspólny podmiot lokalny, regionalny lub państwowy (2012, s. 81). Autorka podkreśla, że w każdym przypadku mamy do czynienia z zaspakajaniem korzyści w wymiarze ogólnym, z tym że zasięg interesu publicznego jest lub może być różny. J. Dziobek-Romański i A. Barczewska-Dziobek zwracają uwagę, iż pojęcie interesu publicznego występuje w wielu aktach normatywnych i traktowane jest ono wymiennie z takimi terminami, jak dobro wspólne, interes państwa, interes społeczny (2012, s. 65). Terminy te, co podkreślają autorzy, nie zostały przez prawodawcę zdefiniowane i dlatego też istnieje trudność w ich interpretowaniu przez organy administracji publicznej stosujących tę normę, zwłaszcza w sytuacjach, w których pojęcie interesu publicznego jest samodzielną podstawą przy podejmowaniu decyzji uznaniowych. Z reguły jednak interes publiczny nie pokrywa się z interesem indywidualnym. Ustanawianie form ochrony przyrody realizuje określoną politykę państwa, w perspektywie służąc przy tym pewnemu dobru ogólnemu, jednak dla właściciela konkretnej nieruchomości niesie liczne ograniczenia, przede wszystkim w dalszym sposobie korzystania z niej, jak również w przypadku parków narodowych

w rozporządzaniu rzeczą. Utworzenie obszaru specjalnego, niezależnie od jego funkcji, motywowane jest osłabieniem lub likwidacją wszelkiej działalności przeciwstawiającej się określonymu priorytetowemu celowi, dla którego realizacji obszar został utworzony. W sferze prawnej, jak stwierdza J. Boć, znajduje to wyraz w skutkach prawnych utworzenia takiego obszaru specjalnego (J. Boć, 2007, s. 486-487). W opinii autora system zakazów i nakazów oraz swoistych ograniczeń prawnych wyraża się najczęściej w ograniczeniach prawa własności lub innego prawa rzeczowego oraz w specjalnym reżimie policyjnym (ochronno-porządkowym). Zdaniem J. Ciechanowicz-McLean ochrona przyrody leży w interesie publicznym, a ochrona własności w interesie prywatnym, a zatem ograniczenia własności ze względu na ochronę środowiska są zawsze dopuszczalne (2009, s. 95). Na gruncie omawianej problematyki będą to ograniczenia w zakresie korzystania z nieruchomości, a niedostosowanie się do nich może skutkować samowolą budowlaną.

Samowola budowlana to inaczej prowadzenie robót budowlanych bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia. Z punktu widzenia ochrony przyrody to zachowanie, które narusza plan zagospodarowania przestrzennego, w niektórych przypadkach decyzję o warunkach zabudowy oraz zakazy obowiązujące w stosunku do poszczególnych form ochrony przyrody. Mamy z nią do czynienia zawsze, gdy inwestor rozpocznie roboty budowlane bądź budowę obiektów budowlanych z pominięciem pewnych reguł. Przede wszystkim reguł ustalonych przez plan zagospodarowania przestrzennego, który stanowi podstawowy i najważniejszy instrument prawny w zakresie ochrony przyrody oraz zakazy obowiązujące w obrębie poszczególnych form ochrony przyrody. Wprowadzenie form ochrony przyrody pociąga za sobą konieczność wprowadzania pewnych zakazów, z jednej strony umożliwiających realizację celów ochronnych, ale z drugiej ograniczających możliwości korzystania z nieruchomości znajdujących się na terenie objętym ochroną (J. Cheda, 2010, s. 411). I tak zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 2009 r. w przypadku zlokalizowania działki na obszarze chronionym ustawowo (obszarze parku narodowego) granice ustawowe korzystania przez właściciela z jego nieruchomości wyznaczać będzie art. 15 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, wprowadzający ustawowo między innymi zakaz budowy i rozbudowy budynków mieszkalnych (IV SA/Wa1905/08). Z drugiej zaś strony WSA stwierdza, iż działalność objęta zakazami dokonywana przez człowieka na obszarze objętym ochroną krajobrazową jest dopuszczalna, jeżeli jest kontynuacją dotychczasowego sposobu gospodarczego wykorzystania danego terenu przez określony podmiot i nie wpływa na zmianę cech charakterystycznych krajobrazu na tym obszarze. Natomiast celem regulacji zawartej w art. 5 pkt 8 ustawy o ochronie przyrody jest zdaniem sądu zachowanie walorów krajobrazowych, czyli wartości ekologicznych, estetycznych i kulturowych obszaru oraz



związanej z nim rzeźby terenu, tworów i składników przyrody, ukształtowanych przez siły przyrody lub działalność człowieka.

Osoba dopuszczająca się samowoli w obrębie obszarów chronionych, jak i poza nimi musi liczyć się z odpowiedzialnością w postaci decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu budowlanego lub postanowienia wstrzymującego prowadzenie robót budowlanych. Oprócz tego osobie takiej na gruncie ustawy - Prawo budowlane może grozić kara grzywny albo nawet kara pozbawienia wolności. Odpowiedzialność ta będzie dotyczyć zarówno inwestora, jak i kierownika budowy, któremu obok odpowiedzialności karnej zagrażać będzie odpowiedzialność zawodowa mogąca skutkować zakazem wykonywania funkcji kierowniczych na budowie do pięciu lat włącznie. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Katowicach (II SA/Ke 572/09) orzekł, iż do rozbiórki samowoli budowlanej można zobowiązać również osobę, która nie jest już właścicielem nieruchomości (T. Baum, 2010, s. 3). Konsekwencją samowoli budowlanej w przypadku obszarów chronionych będzie też odpowiedzialność karna, jak również karno-administracyjna wynikająca z art. 127 i art. 88 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U.2003.207.2016) roboty budowlane można rozpocząć na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z wyjątkiem robót, które na podstawie art. 30 ustawy można prowadzić na podstawie zgłoszenia. W związku z tym budowa wszelkich obiektów budowlanych oraz prowadzenie robót budowlanych nieujętych w katalogu art. 29 ustawy nakłada na inwestora obowiązek uprzedniego uzyskania pozwolenia na budowę.

Pozwolenie na budowę jest zdaniem K. Małysa jedną z najważniejszych decyzji wydawanych w procesie inwestycyjno-budowlanym (K. Małysa, 2002, s. 117). Jak podaje J. Dessoulavy-Śliwiński, pozwolenie to stanowi doniosły, choć niejedyny na gruncie regulacji Prawa budowlanego przejaw reglamentacji prawnej (J. Dessoulavy-Śliwiński, 2011, s. 325).

O takie pozwolenie być może występowało przedsiębiorstwo, które to, jak podaje K. Okrański, planowało budowę wyciągu krzeselkowego w rejonie Białego Jaru, poniżej nieopodal zlokalizowanej dolnej stacji kolei liniowej na Kopę (K. Okrański, 2010, s. 7). Według autora oprócz wyciągu o długości 600 m planowano również wytyczenie nartostady o długości około 800 m i szerokości 30 m wraz z systemem naśnieżania i oświetlenia. Autor podkreśla również, iż inwestycja oznacza konieczność usunięcia 3 ha lasów ochronnych, a w strefie jej oddziaływania stwierdzono występowanie 7 chronionych gatunków płazów oraz 23 gatunki chronionych ptaków.

Pozwolenie może być wydane przez właściwy organ po wcześniejszym przeprowadzeniu postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko oraz uzyskaniu przez inwestora

wymaganych przez przepisy szczególne pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów. Przykładem takich przepisów szczególnych będą właśnie przepisy oznaczone w postaci art. 15, 17, 24, 33, 45 i 46 ustawy o ochronie przyrody. Przepisy te mając na względzie realizację ustawowych celów ochrony przyrody, wprowadzają dodatkowe zastrzeżenia na gruncie Prawa budowlanego. Nie zawsze jednak mają one charakter bezwzględny. I tak na przykład warto w tym miejscu przypomnieć, że zakazy obowiązujące na terenach parków narodowych i rezerwatów przyrody nie dotyczą:

- wykonywania zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych;
- likwidacji nagłych zagrożeń oraz wykonywania czynności nieujętych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych, za zgodą organu ustanawiającego plan ochrony lub zadania ochronne;
- prowadzenia akcji ratowniczej oraz działań związanych z bezpieczeństwem powszechnym;
- wykonywania zadań z zakresu obronności kraju w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa;
- obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego.

Oprócz tego na podstawie art. 15 ust. 3 u.o.p. minister właściwy do spraw środowiska może zezwolić na odstępstwa od zakazów obowiązujących na tych obszarach, jeżeli jest to uzasadnione potrzebą ochrony przyrody, wykonywaniem badań naukowych, celami edukacyjnymi, kulturowymi, turystycznymi, rekreacyjnymi i sportowymi, celami kultu religijnego lub realizacją inwestycji liniowych celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, pod warunkiem przeprowadzenia przez inwestora działań kompensujących utratę wartości przyrodniczych danego obszaru. Jak podaje K. Gruszecki, bez takiego zezwolenia proces inwestycyjny nie będzie mógł być realizowany (K. Gruszecki, 2010, s. 236).

Zakazy obowiązujące w stosunku do parków krajobrazowych nie mają zastosowania w stosunku do:

- wykonywania zadań wynikających z planu ochrony,
- wykonywania zadań na rzecz obronności kraju i bezpieczeństwa państwa,
- prowadzenia akcji ratowniczej oraz działań związanych z bezpieczeństwem powszechnym,
- realizacji inwestycji celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zakazy przewidziane w art. 24 ustawy obowiązujące w stosunku do obszarów chronionego krajobrazu nie dotyczą:

- wykonywania zadań na rzecz obronności kraju i bezpieczeństwa państwa;
- prowadzenia akcji ratowniczej oraz działań związanych z bezpieczeństwem powszechnym;
- realizacji inwestycji celu publicznego.

Jeśli chodzi o obszary *Natura 2000* zgodnie z art. 34 u.o.p. w sytuacji, gdy przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo wojewoda, a na obszarach morskich dyrektor właściwego urzędu morskigo, może zezwolić na realizację planu lub przedsięwzięcia, które mogą mieć negatywny wpływ na siedliska przyrodnicze oraz gatunki roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar *Natura 2000*, zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów *Natura 2000*. Jeżeli jednak zdarzy się, że na obszarze *Natura 2000* występuje siedlisko lub gatunek o znaczeniu priorytetowym, zezwolenie to może zostać udzielone wyłącznie w celu ochrony zdrowia i życia ludzi, zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego lub w celu wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego. Jednak w tym ostatnim przypadku niezbędne będzie uzyskanie opinii Komisji Europejskiej. W przypadku nieruchomości położonych w granicach obszarów *Natura 2000* właściwy organ powinien pamiętać o istnieniu art. 33 ust. 1 u.o.p., zgodnie z którym zabrania się podejmowania działań mogących w istotny sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, a także w istotny sposób wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony ten obszar. Przepis ten stosuje się także do projektowanych obszarów *Natura 2000* do czasu zatwierdzenia albo odmowy zatwierdzenia przez Komisję Europejską listy, na której się znajdują.

Oдноśnie indywidualnych form ochrony przyrody według art. 45 ustawy zakazy nie dotyczą:

- prac wykonywanych na potrzeby ochrony przyrody po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody,
- realizacji inwestycji celu publicznego po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody,
- zadań z zakresu obronności kraju w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa,

- likwidowania nagłych zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego i prowadzenia akcji ratowniczych.

Należy zaznaczyć również, iż najbardziej rygorystyczny charakter będą miały zakazy związane z procesem budowlanym mające na celu ochronę ogrodów botanicznych i zoologicznych, z tego względu, że ustawa o ochronie przyrody nie przewiduje żadnych od nich odstępstw.

W przypadku budowy gazociągów o zasięgu krajowym lub inwestycji, których budowa wynika z umów międzynarodowych na obszarach chronionych oprócz spełnienia wyżej określonych przez ustawę o ochronie przyrody wymogów, konieczne będzie zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane uzyskanie zgody ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

W sytuacji, gdy niespełnione zostaną wszystkie opisane przeze mnie wymagania, jakie obok ustawy - Prawo budowlane będą wynikały, między innymi z ustawy o ochronie przyrody, inwestor może otrzymać decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę. Decyzja ta, tak jak decyzja o udzieleniu pozwolenia na budowę, będzie z punktu widzenia prawa administracyjnego zewnętrznym aktem administracyjnym. Biorąc pod uwagę, że w celu uzyskania takiej decyzji niezbędny będzie wniosek inwestora i tym samym adresata decyzji, można zakwalifikować go do aktów administracyjnych zależnych od woli adresata.

Od decyzji odmawiającej udzielenia pozwolenia na budowę na podstawie art. 127 k.p.a. przysługuje inwestorowi prawo odwołania od otrzymanej decyzji do organu administracji architektoniczno-budowlanej wyższego stopnia, którym najczęściej będzie właściwy miejscowo wojewoda. Natomiast w przypadku decyzji wydanych przez wojewodę organem wyższego stopnia będzie Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Zdaniem T. Fijałkowskiego organ administracji rozpoznający sprawę o udzielenie pozwolenia na budowę nie ma podstaw do wydania decyzji odmownej tylko z tego powodu, że wykazane przez inwestora w sposób niewadliwy prawo do dysponowania nieruchomością jest kwestionowane przed sądem powszechnym (T. Fijałkowski, 1994, s. 41).

Zgodnie z art. 48 ustawy - Prawo budowlane właściwy organ w drodze decyzji nakazuje rozbiórkę całości lub części obiektu budowlanego, będącego w budowie albo wybudowanego, bez wymaganego pozwolenia na budowę, jeżeli budowa ta nie jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym lub narusza przepisy w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem. Na podstawie art. 49 b ta sama zasada obowiązuje w przypadku obiektów

budowlanych wybudowanych bez zgłoszenia właściwemu organowi. W pozostałych przypadkach, czyli gdy budowa jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub w sytuacji, gdy brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, istnieje możliwość legalizacji samowoli budowlanej.

Wykonanie obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia na budowę (zgłoszenia) bądź pomimo wniesienia sprzeciwu uzasadnia wydanie nakazu rozbiórki, jednak nie można jej nakazać, jeżeli od dnia zakończenia budowy upłynęło 5 lat, chyba że istnienie obiektu budowlanego narusza wymagania dotyczące zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (red. J. Jendrośka, J. Jerzmański, 2002, s. 2).

Według wyroku NSA z 17 kwietnia 2000 r. (IV SA 394/98, OSP 2001/7-8/107) właściwy organ nadzoru budowlanego może nakazać rozbiórkę tylko w takim zakresie, w jakim obiekt ten został wybudowany z naruszeniem prawa. Jednak na podstawie wyroku NSA z 12 grudnia 1996 r. (II SA/Wr 236/96, OSP 1997 z. 11, poz. 202) niedopuszczalne jest nakazanie rozbiórki części budynku wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę, jeżeli budowa dobudowanej części została podjęta po częściowej rozbiórce budynku i połączona z nim w taki sposób, że ewentualna jej rozbiórka wymagałaby jednocześnie doprowadzenia budynku do stanu poprzedniego.

W przypadku, gdy budynek został wzniesiony na terenie parku narodowego lub rezerwatu przyrody, nie ma możliwości zalegalizowania go, ponieważ zawsze będzie on naruszał art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody. Chyba że będzie to budynek służący do wykonywania zadań z zakresu obronności kraju w przypadku zagrożenia państwa lub minister właściwy do spraw środowiska, kierując się potrzebą ochrony przyrody, wykonywaniem badań naukowych albo celami określonymi w art. 15 ust. 3 u.o.p., zezwoli na odstępstwa od zakazów obowiązujących na tych nieruchomościach.

Na obszarach parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu możliwość zalegalizowania samowoli również nie będzie niemożliwa. Legalizacji można tu dokonać w stosunku do budynków zbudowanych w celu wykonywania zadań obronnych oraz w przypadku obszarów chronionego krajobrazu, jeśli budynek służy realizacji celu publicznego, natomiast w przypadku parków krajobrazowych, gdy również służy on realizacji celu publicznego, jednak rozumianego w świetle art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Według art. 2 pkt 5 inwestycją celu publicznego są działania o znaczeniu lokalnym i ponad lokalnym stanowiące realizację celów,

o których mowa w art. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Może się również zdarzyć, że w uchwale sejmiku województwa, na podstawie której zostanie utworzona forma ochrony przyrody w postaci parku krajobrazowego czy obszaru chronionego krajobrazu, katalog zakazów nie będzie zabraniał takich inwestycji. Wtedy procedura legalizacyjna będzie oparta wyłącznie na art. 48 i 49 ustawy - Prawo budowlane.

Z kolei procedura legalizacyjna obiektów budowlanych na obszarach *Natura 2000* nie jest w ogóle możliwa, gdyż w każdym przypadku samowolnie powstały budynek będzie naruszał przepisy ustawy o ochronie przyrody.

Jeśli chodzi o indywidualną ochronę przyrody, to również część zakazów nie musi znajdować się w stosownej uchwale właściwej rady gminy, powołującej daną formę do życia. Natomiast te, które zostały tam zawarte, podlegają wyłączeniu, jeśli okaże się, że prace wykonywane były na potrzeby ochrony przyrody po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody bądź samowola powstała dla realizowania celu publicznego i była uzgadniana z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody, służy realizacji zadań z zakresu obronności kraju w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub likwidowania nagłych zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego i prowadzeniu akcji ratowniczych.

W przypadku ogrodów botanicznych i zoologicznych legalizacja obiektów budowlanych powstałych na ich terenach będzie możliwa z punktu widzenia ustawy o ochronie przyrody, gdy wzniesiony budynek będzie związany z działalnością ogrodów. Jednak sprzeciwiał będzie się tutaj art. 65 ust. 2 pkt 3 u.o.p. zakazujący zmiany stosunków wodnych na terenie ogrodów lub w ich sąsiedztwie. Powstały tu obiekt budowlany nie może również mieć charakteru produkcyjnego lub usługowego, który wpływałby negatywnie na prawidłowe funkcjonowanie ogrodu. Zgodnie z art. 65 ust. 3 u.o.p. zalegalizowanie obiektu budowlanego pobudowanego na nieruchomości, na której znajduje się ogród botaniczny lub zoologiczny, może być sprzeczne z regulaminem takiego ogrodu. Regulamin ten bowiem określa sposób korzystania z określonego ogrodu.

Aby zalegalizować samowolę budowlaną, należy również przedłożyć stosowne dokumenty w postaci projektu zagospodarowania działki, projektu budowlanego oraz wszelkich wymaganych opinii. Oprócz tego należy uiścić opłatę legalizacyjną. Opłata ta wynosi pięćdziesięciokrotność stawki 500 zł pomnożonej przez współczynnik kategorii obiektu budowlanego i współczynnik wielkości obiektu, które określone są w załączniku do ustawy - Prawo budowlane. T. Baum stwierdza, że z wyroku wydanego przez NSA (II OSK 445/10) wnioskować należy, iż na wysokość opłaty legalizacyjnej decydujący wpływ ma charakter obiektu (T. Baum, 2011, s. 2). W przypadku domu jednorodzinnego bez względu na

jego powierzchnię opłata ta wynosi 50000 zł, natomiast za garaż do dwóch stanowisk opłata ta wynosi 25000 zł.

Dopiero, gdy inwestor spełni wszelkie wymagania, organ nadzoru budowlanego jest zobowiązany wydać decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wzniesienie robót, a w przypadku zakończonej budowy decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego.

W sytuacji, gdy mamy do czynienia z obiektami, które zwolnione są na podstawie art. 29 ustawy - Prawo budowlane z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, to w przypadku zakończonej ich budowy wpłacenie opłaty legalizacyjnej kończy postępowanie w sprawie. Jeżeli budowa nie została zakończona, to organ nadzoru budowlanego wydaje postanowienie zezwalające na jej zakończenie. Zgodnie z art. 49 b ust. 5 wysokość opłaty w przypadku budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 7-11, 14, 15, 17 i 18 oraz w art. 30 ust. 1 pkt 3 i 4 wynosi 2.500 zł, natomiast jeśli chodzi o budowę obiektów zawartych w art. 29 ust. 1 pkt 1-3, 5, 6, 12, 13, 16 i 19-21 wynosi 5.000 zł. Zgodnie z prawomocnym wyrokiem NSA z dnia 23 kwietnia 2013 r. (II FSK 113/12) opłaty legalizacyjnej wniesionej w zamian za uniknięcie rozbiórki samowoli budowlanej nie można umorzyć ani rozłożyć na części (*Nieruchomości Nr 06 (178)*, 2013 r., s. 27). W przypadku, gdy opłata nie zostanie uiszczona, właściwy organ wydaje decyzję o rozbiórce. W tym miejscu należy zauważyć, że nie wszystkie budowle podlegają obowiązkowej opłacie legalizacyjnej. Opłacie tej nie podlega również wykonywanie robót budowlanych.

Z samowolą budowlaną, jak podaje R. Ślusarczyk i G. Bożek, mieliśmy najprawdopodobniej do czynienia we wschodniej części Beskidu Małego (R. Ślusarczyk, G. Bożek, 2010, s. 16-17). Autorzy podkreślają, iż inwestor wybudował ośrodek narciarski „Ski Centrum Czarny Groń” bez uzyskania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, pozwolenia wodnoprawnego, pozwolenia na budowę oraz zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji leśnej.

Jak twierdzi W. Radecki, przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne jest krokiem wstępnym do zrealizowania przedsięwzięcia na tych gruntach (W. Radecki, 2009, s. 73).

Konsekwencją samowoli budowlanej na obszarach chronionych będzie również obok odpowiedzialności administracyjno-prawnej, odpowiedzialność karna, jaka wynika z przepisów ustawy - Prawo budowlane oraz ustawy kodeks karny. Odpowiedzialność tę ponosi podmiot, który swoim działaniem narusza plan zagospodarowania przestrzennego, zakazy obowiązujące na poszczególnych obszarach chronionych, godząc tym samym w samą ideę tworzenia obszarów objętych ochroną oraz często udaremniając realizację określonych

planów ochrony. Bezpośrednio jednak będzie on ponosił oczywiście odpowiedzialność karną z tytułu popełnienia czynu zabronionego, jednak pośrednio odpowiedzialność ta związana będzie z uniemożliwianiem podmiotom publicznym realizacji celów ochrony przyrody.

I tak na podstawie art. 93 ustawy - Prawo budowlane osoba, która dokonuje rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, naruszając przepisy art. 28 lub art. 31 ust. 2, jak również wykonuje roboty budowlane w sposób odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach, podlega karze grzywny.

W przypadku samowoli budowlanej należy też pamiętać o odpowiedzialności karnoprawnej wynikającej z samego kodeksu karnego. Bowiem na podstawie art. 188 k.k. kto, na terenie objętym ochroną, ze względów przyrodniczych lub krajobrazowych albo w otulinie takiego terenu, wbrew przepisom, wznosi nowy lub powiększa istniejący obiekt budowlany albo prowadzi działalność gospodarczą zagrażającą środowisku, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Zdaniem W. Radeckiego nie jest niezbędne ustalenie, że wznoszenie nowego lub rozbudowywanie istniejącego obiektu budowlanego zagraża środowisku na obszarze chronionym, do postawienia zarzutu z art. 188 k.k. wystarczy, że taka działalność budowlana została podjęta wbrew przepisom obowiązującym na terenie chronionym ( W. Radecki, 2009, Przyroda Polska Nr 1, s. 12).

Podsumowując całokształt rozważań, należy zauważyć, iż inwestycje budowlane w Polsce podlegają licznym ograniczeniom. Przedmiotowy artykuł prezentuje jedynie najważniejsze ograniczenia i konsekwencje ich ignorowania skupione wokół zaprezentowanego w tytule zjawiska samowoli budowlanej, wynikające głównie z przepisów ustawy - Prawo budowlane oraz ustawy o ochronie przyrody, które na gruncie omawianej tematyki mają charakter szczególny. Rosnąca dynamicznie ilość przepisów z zakresu prawa ochrony przyrody, jak stwierdza P. Korzeniowski, wyznacza coraz większy zakres ograniczeń wolności inwestycyjnej (P. Korzeniowski, 2011, s. 245). Wolność gospodarcza w większości państw członkowskich Unii Europejskiej jest jedną z podstawowych wolności konstytucyjnych i bardzo często jedną z przesłanek ograniczenia tej wolności jest ochrona środowiska (K. Szuma, 2011, s. 383). Ustawodawca polski stara się pogodzić dwie wartości konstytucyjne, jakimi są wolność działalności gospodarczej oraz ochrona przyrody (M. Walas, 2011, s. 445). Zdaniem M. Walas podstawowymi wytycznymi w tym zakresie są zasada proporcjonalności oraz zasada zrównoważonego rozwoju. Autorka dodaje również, że nawet najbardziej rygorystyczne ograniczenia działalności gospodarczej nie zawsze idą w parze ze zwiększonym poziomem ochrony przyrody. Z kolei według A. Fogel presja związana z dążeniem do zabudowy jest jednym z poważniejszych zagrożeń wartościowych



przyrodniczo terenów (A. Fogel, 2011, s. 115). Ograniczenia lub zakaz zabudowy natomiast w ocenie autorki mogą być wprowadzone w przepisach ustawowych, przede wszystkim zawartych w ustawie o ochronie przyrody. Przepisy ustawy o ochronie przyrody stanowią wzorzec i jednocześnie wyznaczają granice dla zakazów o charakterze normatywnym (P. Korzeniowski, 2013, s. 78).

## **Bibliografia / References**

- Baum T. (2011), *Oplata legalizacyjna za samowolę budowlaną*. „Nieruchomości”, Nr 04 (152).
- Baum T. (2010), *Sprawca samowoli budowlanej zobowiązany do przywrócenia stanu pierwotnego*. „Nieruchomości”, Nr 02 (138).
- Boć J. (2007), *Obywatel w sytuacjach reżimów specjalnych*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Ciechanowicz-McLean J. (2009), *Prawo i polityka ochrony środowiska*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer business.
- Cheda J. (2010), *Obowiązek uzyskania zezwolenia na odstępstwa od zakazów ograniczających korzystanie z nieruchomości na obszarach prawnej ochrony przyrody*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Prawa i obowiązki przedsiębiorców w ochronie środowiska*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Dessoulavy-Sliwiński J. (2011), *Postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane – komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Dziobek-Romański J., A. Barczewska-Dziobek (2012), *Interes publiczny i interes prywatny w prawie ochrony środowiska (Zagadnienia wybrane)*. „Prawo i środowisko”, Nr 1 (69)/12.
- Fijałkowski T. (1994), *Prawo budowlane – komentarz, akty wykonawcze*. Warszawa: Wydawnictwo SAGAL.
- Fogel A. (2011), *Ochrona przyrody w planowaniu przestrzennym a prawo do zabudowy*, [w:] N. Ratajczyk, D. Kopeć (red.), *Prawo ochrony przyrody a procesy inwestycyjne*. Łódź: Towarzystwo Przyrodników Ziemi Łódzkiej.
- Gruszecki K. (2010), *Uwarunkowania prawne realizacji przedsięwzięć energetycznych na terenie parków narodowych i obszarów Natura 2000*, [w:] M. Cherka, F. M. Elbanowski, M. Swora, K. A. Wąsowski (red.), *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Jakubowska D. (2009), *Formy ochrony przyrody*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer Business.
- Korzeniowski P. (2011), *Koncepcja teoretyczna instytucji prawnych ochrony przyrody a wolność inwestycyjna*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*. Łódź-Poznań, Polska: Wydawca Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych Oddział Wielkopolski.
- Korzeniowski P. (2013), *Ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości wynikające z ustanowienia użytku ekologicznego*. „Prawo i Środowisko”, nr 1 (73)/13.
- Małyś K. (2002), *Proces inwestycyjno-budowlany*. Kraków: Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE.
- Okrański K. (2010), *Karkonosze pod naporem inwestycji*. „Dziki Życie”, Nr 2/188.

- Radecki W. (2005), *Wpływ uznania przedsięwzięcia za mogące znacząco oddziaływać na środowisko na możliwość jego realizacji na obszarach przyrodniczo cennych*. „Ochrona Środowiska – Prawo i Polityka”, nr 2 (40).
- Radecki W. (2009), *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych – Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Radecki W. (2009), *Odpowiedzialność za bezprawne budownictwo i działalność gospodarczą na terenach chronionych*. „Przyroda polska”, Nr 1.
- Stanicka M. (2011), *Przygotowanie organów administracji publicznej do realizacji celów ochrony przyrody (na przykładzie samorządów gminnych województwa lubelskiego)*, [w:] N. Ratajczyk, D. Kopec (red.), *Prawo ochrony przyrody a procesy inwestycyjne*. Łódź: Towarzystwo Przyrodników Ziemi Łódzkiej.
- Szuma K. (2011), *Ochrona przyrody a wolność gospodarcza na przykładzie wybranych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz rozwiązań legislacyjnych*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*. Łódź-Poznań, Polska: Wydawca Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych Oddział Wielkopolski.
- Ślusarczyk R., Bożek G. (2010), *Nielegalny wyciąg „Czarny Groń” w prokuraturze*. „Dziki Życie”, Nr 2/188.
- Walas M. (2011), *Ograniczenie wolności działalności gospodarczej w ustawie o ochronie przyrody*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*. Łódź-Poznań, Polska: Wydawca Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych Oddział Wielkopolski.
- Woźniak M. (2012), *Interes publiczny jako przesłanka działań organów planistycznych*, [w:] I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego – Publiczne prawo rzeczowe*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Oplata legalizacyjna musi być wniesiona w całości* (2013). „Nieruchomości”, Nr 06 (178).
- Parki narodowe cz. I*, kolekcja nasza Polska, Wyd. De Agostini Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010.
- Zespół autorów (2002), J. Jendrośka, J. Jerzmański (red.), *Prawo ochrony środowiska dla praktyków - Część 9*, Warszawa: Wyd. VERLAG DASHÖFER Sp. z o.o.

### **Źródła prawa:**

- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane. Dz.U.2003.207.2016, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dz.U.2010.102.651, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U.2003.80.717, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Dz.U.2009.151.1220, tekst jednolity.

### **Orzecznictwo:**

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 grudnia 1996 r., II SA/Wr 236/96, OSP 1997 z. 11, poz. 202.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2000 r., IV SA 394/98, OSP 2001/7-8/107.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 2009 r., IV SA/Wa1905/08. Pozyskano (10.01.2012) z <http://www.legalis.pl>



## **Cześć II**

### **Dylematy administracji publicznej w ujęciu historycznym**



## **Recepcja dorobku Wolnego Uniwersytetu Ukraińskiego w Monachium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego**

Reception achievements of the Ukrainian Free University in Munich from the scope of the science of administration and of the science of administrative law

**Dr Jarosław Dobkowski**

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

[j.dobkowski@uwm.edu.pl](mailto:j.dobkowski@uwm.edu.pl)

### **Abstrakt**

Artykuł dotyczy recepcji dorobku Wolnego Uniwersytetu Ukraińskiego w Monachium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego w Polsce i Ukrainie. Wskazano w nim dokonania głównych przedstawicieli – profesorów zwyczajnych: Ottona Eichelmana (1854 – 1943), Jerzego Karola Panejko (1886 – 1973) i Zenobiusza Sokoluka (1926 – 1998), a także odniesiono się do innych uczonych takich jak: Levko (Leontij) Šramčenko, Matwiej Stachiw oraz Lew Jech.

Ustalono, że szerszym zainteresowaniem cieszyła się problematyka samorządu terytorialnego. W tym zakresie bliżej scharakteryzowano monografię Panejki pt. *Teoretyczne podstawy samorządu* (Monachium 1963) oraz studium Eichelmana pt. *Reforma samorządu terytorialnego jako podstawa państwa demokratyczno-republikańskiego* (Praga 1932). Ustalono także, że zainteresowania Sokoluka koncentrowały się również wokół teorii policji.

Na tle analizy współczesnej literatury ustalono, że ich dorobek nie jest zbyt często przywoływany. Stwierdzono analogię z recepcją dokonań naukowych Polskiego Uniwersytetu na Obczyźnie w Londynie (PUNO).

**Słowa kluczowe:** *Wolny Uniwersytet Ukraiński, nauk a administracji, nauka prawa administracyjnego, Otto Eichelmann, Jerzy Karol Panejko and Zenobiusz Sokoluk.*

### **Abstract**

The article concerns the reception achievements of the Ukrainian Free University in Munich from the scope of the science of administration and of the science of administrative law in Poland and Ukraine. It pointed to the main representatives – professors: Otto Eichelmann (1854 – 1943), Jerzy Karol Panejko (1886 – 1973) and Zenobiusz Sokoluk (1926 – 1998), as well as considerations to other scholars such as Levko (Leontij) Šramčenko, Matvei Stachiw and Leo Jech.

It was found that the wider interest was the issue of local government. In this regard closer characterized monograph Panejko *Theoretical basis of self-government* (Munich 1963) and study Eichelmann *The reform of local government as the basis of the democratic-republican state* (Prague 1932). It was also agreed that the interests Sokoluk also focused around the theory of the police.

Against the background of contemporary literature analysis found that their achievements is not often invoked. It was found an analogy with reception scientific achievements Polish University in Exile in London (PUNO).

**Key words:** *Ukrainian Free University, science of administration, science of administrative law, Otto Eichelmann, Jerzy Karol Panejko, Zenobiusz Sokoluk.*

## **Wprowadzenie**

Wolny Uniwersytet Ukraiński (*Universitas Libera Ucrainensis, Український Вільний Університет*) został powołany przez emigrantów ukraińskich i erygowany w dniu 17 stycznia 1921 roku w Wiedniu. Po II wojnie światowej z przyczyn obiektywnych jego siedziba została przeniesiona z Pragi do Monachium. Od początku istnienia ważnym ogniwem tej uczelni był fakultet prawniczy (Wydział Prawa i Nauk Społecznych, następnie Wydział Prawa i Nauk Społeczno-Ekonomicznych), który przez lata w różnych formach organizacyjnoprawnych rozwijał swoją działalność akademicką i wszechnicową m.in. w obrębie nauk jurydyczno-administracyjnych. W zakresie nauki administracji i prawa administracyjnego prace badawcze i proces dydaktyczny prowadzili dość liczni samodzielni pracownicy naukowcy na stanowiskach profesorskich. Jednakże w mojej ocenie tylko trzech z nich zasługuje na wysokie uznanie. Niemniej należy także pamiętać o dziekanie Levko (Leontiju) Šramčenko – profesorze zwyczajnym w latach 1933–1951, zamiejscowym Matwieju Stachiwie (1895-1978) – profesorze zwyczajnym w latach 1965–1978 oraz żyjącym Lwie Jechu, którzy wnieśli dość dużo, zwłaszcza w organizację i przebieg seminariów i powszechnie dostępnych kursów (У. Пацке, М. Шафовал, Р. Яремко, 2011, passim).

## **Otto Eichelmann**

Chronologicznie w pierwszym rzędzie należy odnotować jednak Ottona Eichelmanna, żyjącego w latach 1854–1943 (П. Клунний, 1926, passim, *Український Вільний Університет в Празі в роках 1921-1926*, 1927, s. 170. Zob. także Я. Б. Турчин, 2007, s. 42 i n.; Я. Б. Турчин, 2008, s. 104 i n.; Я. Б. Турчин, 2009, s. 39 i n.; Я. Б. Турчин, 2010a, s. 34 i n.; Я. Б. Турчин, 2010b, ss. 519; Я. Б. Турчин, 2011a, s. 576 i n.; Я. Б. Турчин, 2011b, s. 599), który był profesorem zwyczajnym w latach 1922–1943. Był on

m.in. autorem projektu Konstytucji i podstawowych ustaw Ukraińskiej Republiki Ludowej (О. Ейхельман, 1921, ss. 96), w którym zawarł ideę lokalnego społeczeństwa obywatelskiego (С. Шелухін, 1921, s. 192 i n.). W jego dorobku publikacyjnym znajduje się także cenne studium rozwijające tę koncepcję pt. *Reforma samorządu terytorialnego jako podstawa państwa demokratyczno-republikańskiego* (О. Ейхельман, Praga 1932, s. 159 i n., О. Ейхельман, 2006, s. 145 i n.). Według Ottona Eichelmana samorząd powinien być podstawą demokratycznego państwa republikańskiego, który nie ogranicza się do pojęcia *autonomii* lub nie zawiera się w tworzeniu ogólnych tradycyjnych zdecentralizowanych jednostek administracji samorządu terytorialnego. Autor koncentruje się przy tym na zagadnieniu struktury reprezentacji miejscowej oraz organizacji wyborów wchodzących tam przedstawicieli oraz plebiscytów (referendum) mających obrazować wolę większości ludności. Dla niego samorząd bowiem oznacza taką sytuację prawną, w której nie ma na szczeblu lokalnym państwowej władzy wykonawczej czy przedstawicieli rządu, ale istniejący samorząd – choć powiązany w niektórych sprawach – działa związany jedynie prawem, co poniekąd gwarantuje jego niezależność. W rzeczywistości zatem samorząd terytorialny to forma sprawowania władzy publicznej w skali miejscowej i kategoria publiczno-prawna (О. Ейхельман, 1923, s. 40). Znaczenie tych poglądów zostało we współczesnej literaturze ukraińskiej podkreślone przez Janinę Turczyn (Я. Б. Турчин, 2008, s. 104) i Piotra Steciuka (П. Стецюк, 2006, s. 141 i n.). Ujmowanie samorządu terytorialnego w kategoriach funkcjonalnych, a nie organizacyjnych (instytucjonalnych), nie jest obce – co powszechnie wiadomo – również polskiej nauce administracji i prawa administracyjnego.

### **Jerzy Karol Panejko**

Problematyką samorządu terytorialnego zajmował się także Jerzy Karol Panejko (1886-1973), który był profesorem zwyczajnym w latach 1948 – 1973. Jest on w Polsce często przywoływanym autorem. Jego tzw. teoria państwowa samorządu, będąca pokłosiem sporu naukowego z Tadeuszem Bigo, wywarła istotny wpływ na postrzeganie samorządu. Jerzy Panejko swoje ustalenia poczynił, stosując metodę analityczną – indukcji funkcjonalnej i wychodząc z założeń szkoły kelsenowskiej.

Zwartą koncepcję teoretyczną zawiera już praca habilitacyjna Jerzego Panejki pt. *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, wydana w Paryżu w 1926 r. (J. Panejko, 1926, s. 132, J. Panejko, 1990, s. 132) oraz wznowiona z uzupełnieniami w Wilnie w 1934 r. (J. Panejko, 1934, s. 184). Dał też temu wyraz w licznych pracach, a zwłaszcza w artykułach: *Założenia metodologiczne w badaniu pozytywno-prawnego pojęcia samorządu* (J. Panejko, 1935, s. 312 i n.) oraz *Idea praworządności a prawo o ustroju advokatury* (J. Panejko, 1939, s. 77 i n.). Jego ostania książka poświęcona tej problematyce pt. *Teoretyczne podstawy*

*samorządu* (Ю. Панейко, 1963, s. 194), wydana w języku ukraińskim w Monachium w 1963 r., stanowi podsumowanie wieloletnich badań i poszukiwań autora oraz daje najpełniejszy wykład jego teorii. Nawiązuje przy tym bezpośrednio do prac przedwojennych, ale także uwzględnia późniejsze ustawodawstwo (zwykłe i konstytucyjne) oraz piśmiennictwo, w tym także dorobek polskich autorów, m.in. jego ucznia Jerzego Starościaka (1914 – 1974) oraz Maurycyego Jaroszyńskiego (1890 – 1974).

Książka ta ukazała się ponownie jakiś czas temu na Ukrainie (Ю. Панейко, 2002, s. 196). Fragmenty tej pracy były także popularyzowane w formie osobnych publikacji (Ю. Панейко, 1993, s. 15 i n.; Ю. Панейко, 2007, s. 55 i n.). Omawiana książka jest polecana na Ukrainie nie tylko w procesie dydaktycznym i badaniach naukowych, ale pozostaje szeroko wykorzystywana w pracach studialnych i postępowaniu legislacyjnym oraz przy ocenie procesów reformowania ukraińskiej administracji państwowej. W tym względzie należy zauważyć, że odbiór poglądów autora jest tam dość duży, co wyraża się m.in. w licznych przywołaniach i cytowaniach. Jest to niewątpliwie spowodowane tamtejszą „modą” na J. Panejkę, który jest postrzegany nie tylko jako autorytet w dziedzinie wiedzy komunalnej (П. Стецюк, 1993, s. 16 i n.; П. Стецюк, 2005, s. 58; В. Кампо, 1993, s. 17 i n.; Н. Шиманська, [www.dialogs.org.ua](http://www.dialogs.org.ua); С. Тетерук, 2007, s. 54), (co np. znalazło swoje odniesienie w nazwie jednej z opiniotwórczych i inicjatywnych ukraińskich organizacji pozarządowych o profilu samorządowym – *Foundation for Local Democracy and European Integration of Yuri Panejko* – założona w 2002 r. w Kijowie Фундація місцевої демократії та європейської інтеграції ім. Ю. Панейка, w skrócie: ФМДЄІ), ale także jako rektor Wolnego Uniwersytetu Ukraińskiego w Monachium, a przede wszystkim uczestnik emigracyjnych dyskusji patriotycznych co do przyszłych rozwiązań instytucjonalnych w niepodległej już Ukrainie (Ю. Панейко, 1953, por. Н.В. Стецюк, 2003, *passim*).

Trudno zważyć, na ile poglądy J. Panejki w sprawie zalecanego dla przyszłej Ukrainy francuskiego, względnie austriackiego modelu administracji, odpowiedniego z uwagi na wiele niebezpieczeństw (w tym ciągoty narodu ukraińskiego do anarchii) były uzasadnieniem dotychczasowej teorii samorządu, a na ile wpłynęły na samą teorię. Należy bowiem odnotować, że J. Panejko w roku akademickim 1912/1913 odbył w Wiedniu pod kierunkiem Edmunda Bernatzika (1854 – 1919) studia uzupełniające (zakończone pracą pt. *Nationalitäten in Russland*), kontynuowane w Cesarskiej Bibliotece Publicznej w Petersburgu, przerwane wypadkami wojennymi. Do kwestii narodowościowych w organizacji administracji publicznej odnosił się w późniejszych pracach w kontekście samorządu nietrytorialnego (J. Panejko, 1928, s. 147 i n.).



Także istniejący obecnie na Ukrainie model zarządu lokalnego, a zwłaszcza centralno-budżetowy sposób finansowania zadań publicznych, sprzyja recepcji poglądów J. Panejki. Stąd też pewnie zasadniczą część książki poprzedza „Przedmowa” deputowanego do Rady Najwyższej Ukrainy i jednocześnie ówczesnego zastępcy przewodniczącego Komitetu ds. przebudowy państwa i samorządu – Jerzego Kluczykowskiego (Ю. Ключковський, 2002, s. 5 i n.), który uważa, że lektura tej pracy może przyczynić się do należytej konceptualizacji samorządu terytorialnego i odpowiedniej regulacji podstaw prawnych jego działania. Twierdzi też (nie bez racji), że samorząd – mimo złożonego charakteru prawnego i zróżnicowanych podejść teoretycznych – stanowi jeden z najważniejszych komponentów demokratycznego państwa prawa.

Podsumowanie książki pt. *Teoretyczne podstawy samorządu* zawiera istotne uwagi metodologiczne i porządkujące oraz syntezę teorii prof. J. Panejki. Wskazano tu wyraźnie, że celem pracy było wyznaczenie pojęcia prawnego samorządu. Z uwagi na to, że w rozwoju samorządu europejskiego główna rola przypadła gminie, to środek ciężkości rozważań wyznacza właśnie relacja gminy do władzy państwowej. Z tym że każde państwo znamionują specyficzne cechy indywidualne, zależne od przyjętej konstytucji i panujących stosunków społecznych i politycznych. W związku z tym w każdym kraju występują charakterystyczne formy prawne samorządu. Aby stworzyć jednolite pojęcie samorządu, należało porównać poszczególne ich elementy w celu ustalenia wspólnych, a także dla wyeliminowania przypadkowych. Zdaniem J. Panejki tylko w ten sposób można było dojść do abstrakcyjnego pojęcia *samorządu*. Nie trzeba było przy tym badać samorządu we wszystkich lub prawie wszystkich państwach. Taka kompleksowa komparatystyka nie miałaby sensu, ponieważ w wielu krajach organizacja samorządu całkowicie lub częściowo opiera się na modelach występujących tylko w niektórych państwach. Te kraje to Francja, byłe Prusy i Anglia (i po części Szwajcaria oraz Stany Zjednoczone). Punktem wyjścia była właśnie analiza przepisów samorządowych i zasad konstrukcyjnych w tych trzech państwach, gdyż tylko tam rozwinęły się charakterystyczne systemy prawne samorządu oparte na własnych ideach samorządności. W tym zakresie autor zwraca uwagę na możliwość badania politycznej strony samorządu przez specjalistów z nauk socjologicznych, co jednak dla zrozumienia pojęcia prawnego nie może mieć znaczenia, a może jedynie prowadzić do synkretyzmu metodologicznego. Podnosi przy tym znaczącą rolę samorządu w kształtowaniu zasad etycznych, ale zastrzega, że to również nie wpływa na prawne jego postrzeganie. Okazuje się on bowiem zwolennikiem indukcyjnej metody ustalenia prawnej istoty samorządu. Przy jej omawianiu nie polemizuje już ze swoimi przedwojennymi oponentami i dyskutantami – Tadeuszem Bigo (1894 – 1975) i Stanisławem Paczyńskim (1906 – 1992). Niemniej podtrzymuje swoje stanowisko, że jedynie słuszną zasadą w analizie instytucji

prawnej samorządu może być tylko indukcyjne badanie norm prawa pozytywnego. Jak pisał Jerzy Starościek: „Dla posiadania prawidłowego poglądu na każdą instytucję prawną nie wystarczy opieranie się tylko o samo »istnienie« przepisu. Trzeba znać jego stosowanie, trzeba znać również samo funkcjonowanie instytucji. Jest to metoda [indukcji funkcjonalnej – przyp. J.D.] pozwalająca uzyskać rzeczywisty, realny obraz badanej instytucji prawnej” (J. Starościek, 1949, s. 88 i n.). Z tego punktu widzenia nauka prawa administracyjnego, jeśli ma mieć realną wartość, nie może odbiegać od zasad prawa pozytywnego. Wynika z tego brak sprzeczności między teoretycznym a prawnym pojęciem samorządu. Innymi słowy naukowa konstrukcja pojęcia samorządu, która nie odpowiada strukturze normatywnej, może być narażona na podniesienie przeciw niej zarzutu niezgodności z rzeczywistą kategorią pojęciową ustaloną przez porządek prawny. J. Panejko, mimo że zdawał sobie sprawę z szerokich uwarunkowań i naleciałości socjologicznych, politycznych i etycznych, starał się wydobyć „czyste”, a przy tym uniwersalne pojęcie *samorządu*. Nie odwoływał się przy tym do formalnoprawnych nazw poszczególnych instytucji (J. Panejko, 1931, s. 321 i n.; J. Panejko, 1936, s. 190 i n. ), ale istotę samorządu ustalał na podstawie treści organizacyjno-kompetencyjnej (doprowadziło to autora w toku dalszych rozważań do uznania za samorząd terytorialny rad narodowych działających na podstawie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz. U. Nr 14, poz. 130 ze zm.), co wymagało także analizy historycznej (samorząd jako suma zdarzeń) i teoretycznej (samorząd jako wyraz poglądów naukowych). Nie stosował też prostych indukcji w postaci enumeracji wspólnych cech, ale drogą eliminowania alternatyw i „wyobrażeń” dochodził do sedna problemu. Nie było to jednak podejście typowo pozytywistyczne, ale bliższe aktualnemu wtedy kierunkowi w prawoznawstwie – normatywizmowi. Warto przy tym zauważyć, że J. Panejko był inicjatorem polskiej edycji i autorem przedmowy do pracy Hansa Kelsena (1881 – 1973) pt. *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego* (H. Kelsen, 1935, s. 388, H. Kelsen, 1936, s. 453). Także twórcy szkoły krakowskiej (z której wywodził się autor) – jego patroni naukowi: Władysław L. Jaworski (1865 – 1930) i Kazimierz W. Kumaniecki (1880 – 1941) byli wówczas propagatorami metody kelsenowskiej, z jej naczelną zasadą: „Państwo jest całością prawa” (H. Kelsen, 1911, s. 16). Tak ujawniony przewód myślowy i tok badania naukowego są niezwykle cenne, zwłaszcza przy powiązaniu metody dogmatycznej z komparatystyką administracyjną. Współcześnie jest to niezwykle trudne, nie tylko z uwagi na różnorodność składników gatunkowych prawa administracyjnego, uzależnienie jego źródeł od aktów rządzenia i dużą płynność. Nie powoduje to jednak zbyt dużego rozdzwiewku między tym co „prawne”, a co – „prawnicze”. Z drugiej jednak strony ścisłość określenia samorządu w ten sposób ma charakter względny, ale i dynamiczny, bo zależy od obowiązującego prawa.

Po zastosowaniu powyższych założeń metodologicznych J. Panejko nie stwierdził istotnych różnic między samorządem a administracją rządową. Samorząd jest bowiem także działającą na podstawie ustawy administracją powołaną do wykonywania prawnie określonej części zadań państwowych. Różnicy między tymi dwoma rodzajami władzy należy szukać w formalnej stronie samorządu, tj. w jego ustroju. Z tej perspektywy poddał krytyce problem osobowości publicznoprawnej samorządu, a co za tym idzie – możliwość przypisania mu publicznych praw podmiotowych. Nie neguje przy tym zdolności cywilno-procesowej jednostek samorządowych, ale zastrzega, że dla prawnego pojęcia samorządu nie ma to znaczenia. Jego zdaniem istota samorządu nie leży także w systemie wyborczym. Tezy te współcześnie mogą być niejednokrotnie uznawane za kontrowersyjne, a nadto już w czasach, kiedy były formułowane po raz pierwszy, spotkały się z krytyką. Lektura klarownych wywodów na wysokim poziomie kultury słowa upoważnia jednak do twierdzenia, że są one wynikiem postępowania badawczego opartego na założeniach metodologicznych normatywizmu. Sądzę, że data publikacji pierwowzoru omawianej książki nie była też przypadkowa. Należy bowiem przypomnieć, że w 1960 r. ukazało się drugie wydanie – rozszerzone i usystematyzowane – znanej pracy H. Kelsena pt. *Czysta teoria prawa* (H. Kelsen, 1960, s. 534). W 1961 r. H. Kelsen otrzymał natomiast tytuły doktora *honoris causa* Uniwersytetu Berlińskiego, Uniwersytetu Wiedeńskiego, *New School for Social Research*, a w 1963 r. – paryskiej Sorbony. W międzyczasie został uhonorowany *Großes Verdienstkreuz mit Stern der Bundesrepublik Deutschland* (Wielki Krzyż Zasługi RFN z Gwiazdą). Z pewnością był on dla J. Panejki wielkim autorytetem naukowym (nb. monografista europejskiego samorządu przeżył swojego mistrza tylko o cztery miesiące). Wszystko to prowadzi J. Panejkę do powtórnej konstatacji, że „samorząd jest opartą na przepisach ustawy, zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez organy lokalne, niepodporządkowane hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego” (Ю. Панейко, 2002, s. 136). W świetle powyższych założeń definicja ta – jak każda teoria normatywistyczna – może grzeszyć jedynie dążeniem do uczynienia jej wyłączną. Takie określenie samorządu, będące w rzeczywistości pokłosiem dawnego dyskursu H. Kelsena i Carla Schmitta (1888 – 1985), wzbudza jednak kontrowersje. Pojmowanie samorządu tylko przez pryzmat zapewnienia formalnej samodzielności pozwala bowiem przyjąć za samorząd różne ograny i ich systemy, które były charakterystyczne dla państwa innego typu. Popularyzowanie takiej koncepcji samorządu terytorialnego w realiach współczesnej Ukrainy może być skrajnie odczytane jako próba mumifikacji dotychczasowych rozwiązań. W konsekwencji może to doprowadzić nawet do pewnego spowolnienia powszechnie oczekiwanych reform ustroju lokalnego i rozwoju instytucji demokratycznych, a także nie zapewni władzom samorządowym koniecznej współcześnie samodzielności

w gospodarowaniu mieniem i w sferze kierowania procesami rozwojowymi (Szerzej: J. Dobkowski, 2010a, s. 82 i n.).

Jerzy Panejko to także postać w pewien sposób tragiczna. Jako prodziekan Wydziału Prawa i Nauk Społecznych Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie pełnił swą funkcję do chwili zamknięcia uczelni, tj. do 15 grudnia 1939 r. Następnie wyjechał do Krakowa (przebywając pewien czas w obozie przejściowym) i podjął zatrudnienie w Rządzie Generalnego Gubernatorstwa. Publikował tam w języku niemieckim (G. Panejko, 1943, s. 219 + 83). W między czasie został za kolaborację („za wyrzeczenie się narodowości polskiej i przyjęcie służby u Niemców”) skazany wyrokiem sądu specjalnego RP (Komunikat opublikowany w podziemnym Organie Biura Informacji i Propagandy wileńskiej Armii Krajowej „Niepodległość“ nr 10 z datą: 1 XII – 15 XII 1942 r.). W 1945 r. ewakuował się do Niemiec i podjął pracę w Wolnym Uniwersytecie Ukraińskim, którego został następnie Rektorem i doktorem *honoris causa* (У. Пацке, М. Шафовал, Р. Яремко, 2011, *passim*). Na potrzeby dydaktyki opublikował podręcznik pt. *Nauka administracji i prawa administracyjnego w dwóch częściach* (Ю. Панейко, 1949, s. 115; Ю. Панейко, 1949, s. 116-213). Wypromował tam wielu doktorów, także na podstawie dysertacji napisanych w języku polskim, np. Władysława Dombka pt. *Rozprawa administracyjna w polskim postępowaniu administracyjnym* – dnia 30 maja 1950 r. oraz Levi Aberdama nt. *Problemy nadzoru i kontroli w systemach administracji samorządowej* – dnia 26 sierpnia 1966 r. Z innych warto wskazać na pracę Romana Goliata pt. *Ідеологічні переміни самоврядування (Zmiany ideologiczne samorządu)* – dnia 9 lipca 1949 r. oraz rozprawę Jarosława Dzyndra nt. *Проблема меж компетенції адміністрації правління й самоврядування (Problematyka rozgraniczenia kompetencji administracji rządowej i samorządu)* – dnia 10 kwietnia 1952 r. czy dysertację Iwana Gwozda pt. *Федералізм і адміністративне право СРСР (Federalizm i prawo administracyjne ZSRR)* – dnia 17 sierpnia 1968 r.

Jerzy Karol Panejko został pochowany w starej części cmentarza Waldfriedhof w Wiedniu. W chwili obecnej Jego grób jest traktowany przez zarząd cmentarza jako opuszczony, co symptomatycznie świadczy o pamięci potomnych o osobie profesora, rektora i doktora honorowego uczelni, ale także melomana i działacza społecznego i oddaje poniekąd tragizm tej postaci.

### **Zenobiusz Sokoluk**

Zenobiusz Sokoluk (1926 – 1998) – profesor zwyczajny w latach 1968 – 1998, był powojennym uczniem prof. Jerzego Panejki. W 1953 r. ukończył Wydział Prawa i Nauk Społeczno-Ekonomicznych Ukraińskiego Wolnego Uniwersytetu w Monachium.

Bezpośrednio po studiach doktoryzował się z zakresu administracji i prawa administracyjnego na podstawie dysertacji pt. *Ideologiczne podstawy samorządu komunalnego we Francji*. W tej dziedzinie już w 1955 r. uzyskał habilitację na podstawie pracy pt. *Teoria policji* (Н. Стецюк, 2008, s. 34 i n.; З. Соколюк, 2005, s. 3 i n.). Jej istotne fragmenty były już wcześniej popularyzowane w formie artykułu (З. Соколюк, 1956, s. 244-255), niemniej jednorodna całość ukazała się jakiś czas temu na Ukrainie (З. Соколюк, 2005, s. 206). Wydanie tej rozprawy pozostawało z bezpośrednim związkiem z wydarzeniami *Pomarańczowej rewolucji*. W zamierzeniach pomysłodawcy miała być ona wykorzystana w procesie transformacji sektora spraw wewnętrznych, a zwłaszcza przekształceń instytucji odpowiedzialnych za egzekwowanie prawa i zapewnienie porządku publicznego. Trudno oceniać bilans tych przemian, w tym sposób i zakres praktycznego wykorzystania tej książki, ale zasługuje ona na omówienie nie tylko z tego powodu, ale przede wszystkim ze względów merytorycznych oraz – w pewnej mierze – z racji historycznych i ogólnopoznawczych. Warto bowiem przypomnieć, że pod kierunkiem naukowym prof. J. Panejki w końcu lat trzydziestych XX wieku w Wilnie została opracowana przez Władysława Kawkę praca doktorska pt. *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, którą następnie opublikowano w 1939 r. (W. Kawka, 1939, s. 111). Praca ta uchodzi w polskim piśmiennictwie prawnoadministracyjnym za klasyczną monografię z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Oceniając meritum książki, należy zauważyć, że jej treść w wielu miejscach koresponduje ze wspomnianą pracą Władysława Kawki (1908 – 1992). Książki te łączy nie tylko osoba prof. J. Panejki i pokrewność problematyki, ale przede wszystkim podobieństwo zastosowanej metody naukowej oraz w pewnej mierze baza źródłowa, systematyka oraz wnioski i uogólnienia, choć niewątpliwie praca Z. Sokoluka – z przyczyn obiektywnych – dotyczy szerszego zakresu tematycznego. W recenzowanym opracowaniu nie ma co prawda przywołanej tu pracy W. Kawki, ale wydaje się, że autor gruntownie się z nią zapoznał i stanowi ona dla niego „milczący” punkt odniesienia. Z uwagi na jego miejsce urodzenia (Bełż – miasto, które do 1951 r. znajdowało się w Polsce) wydaje się, że nie istniała bariera językowa w tym względzie. Rozprawa Z. Sokoluka jest przy tym oryginalna, a głębokość i szerokość analizy jest istotnie większa, choć wydźwięk obu wymienionych prac jest podobny, w szczególności teza, zgodnie z którą policja jest instytucją prawa administracyjnego. Nawet jeśli przyjąć, że jest to twórcze rozwinięcie problematyki podjętej przez W. Kawkę, praca ta zasługuje na lekturę i jest godna uwagi. Odbiór tej książki może być o tyle większy w Polsce, że autor – choć piszący w języku ukraińskim – posługuje się terminologią nauki polskiego prawa administracyjnego. Za akt pewnej odwagi cywilnej autora należy uznać podjęcie problematyki policji w Niemczech lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku. Należy bowiem odnotować, że na konferencji trójstronnej w Poczdamie w 1945 r.

przyjęto strategię mocarstw okupacyjnych wobec powojennych Niemiec, która była nazywana polityką 4-D – od pierwszych liter pojęć określających jej podstawowe założenia: denazyfikacja, demokratyzacja, demilitaryzacja, decentralizacja. Zdaniem Eugeniusza Ochendowskiego spowodowało to „odpolicynienie” – zaniechanie posługiwania się pojęciem *policii* (E. Ochendowski, 1996, s. 132. zob. także H. Kiskalt, 1963, s. 65 i n.). Także autorzy niemieccy zmianę nazwy z np. „policja budowlana” (*Baupolizei*) na „nadzór budowlany” (*Bauaufsicht*) tłumaczą przeprowadzoną w tym kraju po drugiej wojnie światowej tzw. depolicyzacją (V. Götz, 1995, s. 21, zob. także M. Szewczyk, 1996, s. 66). Wobec takich uwarunkowań obranie za przedmiot pracy naukowej zagadnienie *policii* wymagało sporej determinacji oraz niewątpliwie wpłynęło na ograniczone możliwości szerszego ogłoszenia wyników badań. Zwłaszcza uwzględniając fakt, że stopnie naukowe nadane przez Ukraiński Wolny Uniwersytet w Monachium były od 16 września 1950 r. wprost – bez konieczności nostryfikacji – uznawane w Niemczech (potwierdzone *ex lege* dnia 28 czerwca 1978 r.), a od 12 listopada 1992 r. na Ukrainie (Szerzej: J. Dobkowski, 2012, s. 156 i n.).

## Podsumowanie

Wydaje się jednak, że dorobek naukowy Wolnego Uniwersytetu Ukraińskiego w Monachium w zakresie nauk prawno-administracyjnych, pomimo iż pozostaje wartościowy nie tylko poznawczo i edukacyjnie, ale także legislacyjnie, jest dość słabo spetryfikowany przede wszystkim w Polsce, ale i po części na Ukrainie. Brak tu znaczących odniesień naukowych i praktycznych. Widać analogię z recepcją dokonań naukowych Polskiego Uniwersytetu na Obczyźnie w Londynie (por. J. Dobkowski, 2010b, s. 77 i n.).

## Bibliografia / References

Dobkowski J. (2010a). *Jerzy Panejko. Teoretyczne podstawy samorządu* (Теоретичні основи самоврядування), Літопис, Lwów 2002 [recenzja], „Samorząd Terytorialny” Nr 9.

Dobkowski J. (2010b). *Nauka i nauczanie polskiego prawa administracyjnego na emigracji*, [w:] *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej*, pod red. S. Wrzoska, M. Domagały, J. Izdebskiego, T. Stanisławskiego, Warszawa.

Dobkowski J. (2012). *Zenobiusz Sokoluk. Teoria policji* (Теорія поліції), Видавництво „Гадяч”, Нadyach 2005, „Samorząd Terytorialny” nr 1-2.

Ейхельман О. (1921). *Проект Конституції – основних державних законів Української Народної Республіки*, Кijów – Tarnów.

Ейхельман О. (1923). *Енциклопедія права. Курс читання проф. О. Ейхельмана на I-му семестрі економічно-кооперативного відділу Української Господарської академії в ЧСР. Зладнали й видали для власного ужитку група студентів економічно-кооперативного відділу*, Poděbrad.

Ейхельман О. (1932), *Реформа місцевого самоврядування, на підставі демократично-республіканської державности*, [w:] *Ювілейний збірник в честь*

професора Станіслава Дністрянського, піднесений ювілярові з приводу його 25-літнього ювілею наукової діяльності професорами факультету права і суспільних наук УВУ в Празі, Praga.

Ейхельман О. (2006). *Основи виборчого права. Пропорційні вибори* „Вибори та демократія” № 1(7).

Götz V. (1995). *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht*, Göttingen.

Кампо В. (1993). *Значення теорії місцевого самоврядування проф. Ю. Панейка для розвитку концепції самоврядування в суверенній правовій Українській державі*, „Республіканець” № 3.

Kawka W. (1939). *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wydano z zasiłku Zakładu Administracji i Prawa Administracyjnego U.S.B., Wilno.

Kelsen H. (1911). *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze*, Tübingen.

Kelsen H. (1935). *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (o rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, tłum. T. Przeworski, t. 1, Wilno.

Kelsen H. (1936). *Podstawowe zagadnienia nauki prawa państwowego (o rozwinięciu nauki o normie prawnej)*, tłum. T. Przeworski, t. 2, Wilno.

Kelsen H. (1960). *Reine Rechtslehre. Mit einem Anhang: Das Problem der Gerechtigkeit*, Wien.

Kiskalt H. (1963). *Die Entwicklung des deutschen Polizeirechts nach 1945*, „Die Polizei“ nr 3.

Клунний П. (1926). *Життєпис і наукова діяльність заслуженого професора О. Ейхельмана*, Praga.

Ключковський Ю. (2002) *Передмова*, [w:] Панейко Ю., Панейко Ю., *Теоретичні основи самоврядування*, Lwów.

Komunikat „Niepodległość“ nr 10 z datą: 1 XII – 15 XII 1942 r.

Ochendowski E. (1996). *Głos w dyskusji*, [w:] *Straże miejskie w systemie organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Studia i materiały*, pod red. J. Liszewskiego, Szczytno.

Пацке У., Шафовал М., Яремко Р. (2011). *Universitas Libera Ucrainensis: 1921 – 2011*, Monachium, „Varia” cz. 56.

Panejko J. (1926). *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż.

Panejko J. (1928). *Uwagi o samorządzie*, [w:] W. L. Jaworski, *Projekt kodeksu agrarnego – Załączniki*, Warszawa

Panejko J. (1931). *Samorząd instytucji ubezpieczeń społecznych w świetle teorii i prawa pozytywnego*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” № 11.

Panejko J. (1934). *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno.

Panejko J. (1935). *Założenia metodologiczne w badaniu pozytywno-prawnego pojęcia samorządu*, „Samorząd Terytorialny” № 3–4.

Panejko J. (1936). *Spór o charakter prawny instytucji ubezpieczeń społecznych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” № 3-4.

Panejko J. (1939). *Idea praworządności a prawo o ustroju adwokatury*, „Rocznik Prawniczy Wileński”.

Panejko G. (1943). *Das polnische Wasserrecht und Fischereirecht. Herausgegeben vom Amt für Gesetzgebung in der Regierung des Generalgouvernements*, „Polnische Gesetze und Verordnungen in deutscher Übersetzung für den Dienstgebrauch der deutschen Behörden im Generalgouvernement”, t. 3/4, Krakau.

Панейко Ю. (1949). *Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина / За викладами Ю. Панейка опрацював С. Галамай, Augsburg, cz. 1* (УВУ: [Т.5]. Українська Студентська Громада. Серія: Скрипти; Т. 26).

Панейко Ю. (1949). *Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина / За викладами Ю. Панейка опрацював С. Галамай, Augsburg, cz. 2* (УВУ: [Т.5]. Українська Студентська Громада. Серія: Скрипти; Т. 26).

Панейко Ю. (1953). *Конституційна криза Німецької Федеративної Республіки*, „Сучасна Україна” № 4.

Панейко Ю. (1963). *Теоретичні основи самоврядування*, Monachium.

Panejko J., 1990, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Warszawa.

Панейко Ю. (1993). *Історичні основи самоврядування „Республіканець”* № 3–4.

Панейко Ю. (2002). *Теоретичні основи самоврядування*, Lwów.

Панейко Ю. (2007). *Вплив виборчих систем на фаховість у самоврядуванні*, „Віче” № 11.

Проф. Зиновій Соколюк (9.07.1926–2.01.1998), [w:] З. Соколюк, 2005, *Теорія поліції*, Гадяч.

Соколюк З., 1956, *Приневолююча діяльність поліції*, [w:] *Науковий збірник Українського Вільного Університету*, Т. 6 – Ювілейне видання, Мюнхен.

Соколюк З. (2005). *Теорія поліції*, Гадяч.

Starościak J. (1949). *System organizacyjny administracji polskiej. Nauka administracji i prawo administracyjne (uzupełnienia do wykładów)*, z. 2, Warszawa.

Стецюк Н. В. (2003). *Конституціоналізм в українській політичній та правовій думці (середина XIX ст. – кінець 80-х років XX ст.)*, Київ.

Стецюк Н. В. (2008). *Зиновій Соколюк (1926–1998)*, „Вибори та Демократія” № 3 (17).

Стецюк П. (1993). *Слово про професора Панейка*, „Республіканець” № 3.

Стецюк П. (2005). *Юрій Панейко (1886–1973)*, „Вибори та демократія” № 3.

Стецюк П. (2006). *Отто Ейхельман (1854-1943)*, „Вибори та демократія” № 1(7).

Szewczyk M. (1996). *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności, własności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań.

Тетерук С. (2007). *Знання у Європі й невідомий в Україні*, „Віче” № 11.

Турчин Я. Б. (2007). *Принципи організації інституції виборів у науковій спадщині Отто Ейхельмана*, [w:] *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*, Lwów.

Турчин Я. Б. (2008). *Отто Ейхельман про реформу місцевого самоврядування в Україні* "Наукові праці : науково-методичний журнал. Політичні науки", Т. 79, № 66.

Турчин Я. Б. (2009). *Принципи і шляхи реалізації державної влади в науково-теоретичних працях Отто Ейхельмана* „Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку”, № 21.

Турчин Я. Б. (2010а). *Основні напрями наукових досліджень О. Ейхельмана: шлях до формування державницького ідеалу* „Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку”, № 22.

Турчин Я. Б. (2010б). *Отто Ейхельман: постать на зламі століть*, Lwów.

Турчин Я. Б. (2011а). *Федералізм як політичний принцип державного устрою України (за концепцією О. Ейхельмана)* "Гілея : науковий вісник" № 46.

Турчин Я. Б. (2011б). *Державотворчі ідеї О. Ейхельмана: еволюція інституційних вимірів політики*, [maszynopis] Lwów.

*Український Вільний Університет в Празі в роках 1921-1926*, 1927, Praga.



Шелухін С. (1921). *Проект Конституції УНР проф. Ейхельмана*, „Воля”, Т. 3.

Шиманська Н., *Починати реформу треба із організуючої ролі місцевих влад*, [w:] *Диалоги за темою:Адміністративно-територіальна реформа – тест на ефективність нової влади*, [www.dialogs.org.ua](http://www.dialogs.org.ua);



# O dylematach administracji współczesnej i administracji Starożytnego Rzymu – porównanie

The dilemmas of modern administration and administration  
in Ancient Rome - a comparison

**Mgr Małgorzata Łach**

University of Warmia and Mazury, Department of Roman and Comparative Law

[malgorzata.lach1@gmail.com](mailto:malgorzata.lach1@gmail.com)

## **Abstrakt**

Funkcjonowanie administracji nie zawsze jest idealne. Dużo zależy od pracy osób zajmujących stanowiska urzędnicze. Jeśli odpowiednie osoby znajdują się na właściwych stanowiskach, administracja działa o wiele sprawniej. Jednak nie łatwo jest wybrać właściwe osoby. Kandydaci w różny sposób zachęcają do oddania na siebie głosów. Jednak rządy władzy jest tak duża, że w czasie kampanii zrobią wiele, aby zdobyć urząd. W czasie wyborów dochodzi do wielu przestępstw np. do przekupstwa. Ten problem nie jest nowy. Z tymi problemami spotkano się już w Starożytnym Rzymie. Aby przeciwdziałać takim przestępstwom wyborczym, powstało wiele konstytucji, które zawierały surowe kary. W poniższym artykule wspominam o nich, jednak nie wymieniam ich wszystkich i nie opisuję szczegółowo, gdyż w literaturze zostały one już dość dobrze przedstawione. Jednak trudno dziś ocenić, czy przyniosły one wymierne skutki.

Ale w jaki sposób możemy poznać kandydatów w tak krótkim czasie kampanii? W starożytnym Rzymie istniał suffragator, który reklamował kandydata, mówił o jego walorach. Nie zawsze jednak działał on bezinteresownie. Czasem zachęcał do głosowania nie ze względu na odpowiednie cechy kandydata, lecz dlatego, że ten mu za to zapłacił. Dziś również trudno jest nam poznać kandydata podczas wyborów. I dlatego trudno jest nam dokonać właściwego wyboru. Ale pamiętać należy, że to od odpowiedniego wyboru zależy w dużej mierze działanie administracji.

**Słowa kluczowe:** *interes publiczny, interes prywatny, problemy w funkcjonowaniu administracji, przekupstwo, wybory.*

## **Abstract**

The functioning of the administration is not always ideal. Much depends on the work of those involved in official positions. If the right people are in the right positions Administration runs much more smoothly. However, it is not easy to choose the right person.

Candidates encouraged to vote for yourself on many different ways. But the lust for power is so great that during the campaign they can do much to gain office. During the election, there are many crimes such as bribery. This problem is not new. With these problems they met already in Ancient Rome. To prevent such electoral offenses created many constitutions, which contained severe penalties. In this article I mention about them, but do not describe too much, because in the literature they were already enough well presented. However, it is difficult to assess whether production have produced results. But how can we get to know them during the short time of the campaign? In ancient Rome there was suffragator, which advertised the candidate spoke about his qualities. But not always acted selflessly. Sometimes urged to vote not because of the relevant characteristics of the candidate, but because that paid him. Today is also difficult for us to get to know a candidate during the election. I therefore find it difficult to make the right choice, but well-functioning administration depends on the right choices.

**Key words:** *public interest, private interest, problems in the functioning of the administration, bribery, elections.*

Mówi się, że administracja jest wszędzie. Każdy z nas w pewien pośredni bądź bezpośredni sposób jest z nią związany. Każdy z nas doświadczył też lepszych lub gorszych rozstrzygnięć swoich interesów i każdy z nas mógłby się podzielić swoimi spostrzeżeniami wynikającymi z kontaktów z administracją. Niemal każdego dnia się z nią stykamy, jednak nie często zastanawiamy się, w jakim celu została ona stworzona.

Słowo administracja pochodzi od łac. *administrare* – zarządzać, kierować lub służyć, pomagać, dlatego administracja jest określana jako służba społeczeństwu. Administracja jako zjawisko społeczne istnieje od bardzo dawna. Związywała się stopniowo wraz z łączeniem się ludzi w większe grupy (chodziło głównie o zapewnienie sobie bezpieczeństwa wewnętrznego). Z czasem uformowało się wojsko, policja, miejsca użyteczności publicznej, zaczęto nakładać podatki. Administracja w starożytnym Rzymie z założenia miała być dobrze rozwinięta, działać na dużym obszarze, być jednolita i ciągła, a przede wszystkim *pro bono publico*. Ale czy zawsze było to owe *publico*?

Założeniem współczesnej administracji publicznej jest realizacja interesu publicznego i działanie w jego imieniu. Nie sposób stworzyć pełnego i zamkniętego katalogu wartości, które służą dobru publicznemu, można jedynie wymienić te najważniejsze. Niemożliwe jest również stworzenie precyzyjnej definicji interesu publicznego.

We współczesnym państwie polskim interes indywidualny (prywatny) i interes publiczny najczęściej łączą się ze sobą na płaszczyźnie prawa administracyjnego. Czasem decyzje

pracowników administracji budzą pewne wątpliwości i obawy, czy aby na pewno były one podjęte z uwagi na dobro ogółu. Podobne dylematy miały miejsce już w Starożytnym Rzymie.

Ulpian – jurysta rzymski na początku III wieku po Chr. takimi słowami zaczął podręcznik do nauki prawa „Institutiones”: „Dwa są obszary studium prawa: publiczny i prywatny. Prawo publiczne dotyczy spraw państwa rzymskiego, prywatne zaś korzyści jednostek; jedne rozwiązania prawne przynoszą bowiem korzyść publiczną, a inne prywatną”.

Dzięki temu, że wypowiedź tą zamieszczono w VI w. po Chr. na wstępie najbardziej popularnych części kompilacji justyniańskiej, jakimi były „Instytucje” i „Digesta”, od czasu recepcji prawa rzymskiego weszła ona do elementarza europejskiej tradycji prawnej. Od tego czasu tradycja ta ma swój aksjomat - tak jak łacinnicy uczą się na podstawie pierwszego zdania „Wojny gallickiej” Cezara, że Galia dzieli się na trzy części, podobnie prawnicy uczą, że prawo dzieli się na dwie części: publiczne i prywatne. Interes publiczny w prawie rzymskim w realizacji z interesem prywatnym stał się podstawą odniesień do współczesnych relacji łączących te dwie kategorie.

Prawo rzymskie wskazuje, że prawem publicznym wg Ulpiana jest takie prawo, które dotyczy ustroju państwa rzymskiego. Prywatnym prawem jest takie, które dotyczy korzyści jednostek. Zadaniem norm rzymskich prawa publicznego było przynoszenie korzyści społeczeństwu jako całości. Ulpian zauważa również, że częsty problem stanowi właściwe połączenie interesu jednostkowego z interesem całego społeczeństwa. Wyraził poparty swoimi rozważaniami pogląd, że między interesem jednostki a społeczeństwem zachodzi trudna do pogodzenia sprzeczność. W tym miejscu warto zauważyć, że prawo prywatne w prawie rzymskim podkreślało swój niespotykany silny związek z własnością prywatną. W te łączności wplecione były konflikty interesów. Konflikt między interesem jednostki i państwa jako całości rozstrzygano na podstawie *utilitas publica*, tj. na korzyść interesu publicznego.

W prawie rzymskim do zakresu prawa publicznego należały wszelakie ustanowione normy, które dotyczyły organizacji ludu rzymskiego w postaci państwa. Pozostałe normy ustanowione w interesie pojedynczych obywateli tworzyły prawo prywatne. Jednak należy jasno powiedzieć, że interes publiczny był fundamentem rozumienia funkcjonowania państwa, któremu podporządkowane było prawo prywatne.

Jednocześnie trzeba pamiętać, iż rzymskie prawo publiczne przynosiło najczęściej korzyści klasie panującej. To jest naturalny przejaw wykorzystywania pozycji dominacji w systemie funkcjonowania państwa. Do zakresu prawa publicznego należą najczęściej wspomniane już normy dotyczące organizacji i funkcjonowania społeczności rzymskiej

w postaci państwa. Pozostałe normy ustanowione przez panujących, a które dotyczyły samych jednostek (obywateli rzymskich), tworzyły istotę prawa prywatnego. W przypadku konfliktu pomiędzy tymi prawami dobro publiczne było ważniejsze i nadrzędne w stosunku do dobra jednostki. Jednak należy silnie w tym miejscu zaakcentować, iż pomimo pojawiających się konfliktów (co powinno być wzorem dla współczesnych) integrowanie interesu jednostki z interesem publicznym (społecznym) było prawidłowe. Była to umiejętność wypracowania porozumienia i wspólnego przestrzegania dobra wspólnego.

Praktyka prawa rzymskiego dowodzi, że interes publiczny był silniej związany z władztwem publicznym, a interes prywatny musiał być podporządkowany istocie funkcjonowania prawa rzymskiego, w oparciu o przesłanki prawa i interesu publicznego. Wydawać by się mogło oczywistym, że każdy, kto został powołany do pełnienia służby dla dobra państwa, z założenia stawia sobie interes tego państwa na pierwszym miejscu. Ale w praktyce często okazuje się, że osoby, które mają pewne kompetencje wykorzystują „władzę”, aby zyskać w pierwszym rzędzie coś dla siebie. Oznacza to, że interes prywatny staje się ważniejszy od publicznego. Zawłaszczają sobie prawo do decydowania o losie innych. To od ich decyzji (opartych często na subiektywnych kryteriach) zależy los petenta, czyli drugiego pełnoprawnego obywatela. Ważne jest zatem, aby właściwa osoba była na właściwym stanowisku. Jak jednak przewidzieć, jakim urzędnikiem będzie ten, który aplikuje na dane państwowe stanowisko? Jak odgadnąć, czy będzie on robił wyjątki w imię prawa, czy decyzje, które będzie wydawał, będą pozytywne przede wszystkim dla jego samego?

Należy zadać pytanie – jak to się dzieje, że niewłaściwe osoby zostają wybrane na stanowiska publiczne? Aby administracja działała sprawnie, kluczowy jest właściwy dobór osób, które posiadają odpowiednie kompetencje. Przed analogicznym problemem stawali już w Starożytnym Rzymie wszyscy ci, których zadaniem było powołanie odpowiednich osób na stanowiska w administracji. Niezwykle trudne jest do udowodnienia, czy doszło do naruszenia władzy, czy przy podejmowaniu decyzji urzędnik kierował się wyłącznie interesem publicznym. Często bowiem nie sposób rozgraniczyć interesu publicznego od interesu prywatnego. Tak też było w antycznym Rzymie. Późnoklasyczny prawnik Ulpian pisał: *Publicium ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*. Odnosimy wrażenie, że niektóre osoby nie znają się na tym, co robią, że znalazły się w tym miejscu jakby przypadkiem, a ich umiejętności są nieadekwatne do wymogów, jakie powinna spełniać osoba będąca na tym stanowisku. Nie jest to problem nowy. Historia pokazuje, jak do wielu rażących naruszeń dochodziło przy obsadzaniu na stanowiska w drodze wyboru. Współcześnie w państwach demokratycznych wybory odbywają się według ściśle ustalonych reguł. Wpływ na wolę wyborców wywiera się najintensywniej

w czasie kampanii. Dochodzi wtedy do zachęcania obietnicami, do pokazywania swojego planu w samych superlatywach za pomocą audiowizualnych efektów specjalnych, które są barwne, wesołe i wprawiają w dobry nastrój.

Obecnie zaobserwować możemy, jak w imię władzy i chęci panowania nad innymi kandydaci na urzędy dopuszczają się oszustw. Niepohamowana rządzą przewagi nad innymi była obecna również w Starożytnym Rzymie i już wtedy powstały ustawy, które miały na celu ograniczenie wpływu na wolę wyborców. Tego rodzaju ustawy zmierzające do redukcji nadużyć wyborczych były określane mianem *leges de ambitu*. Słowo *ambitus* z języka łacińskiego możemy tłumaczyć jako: „obchodzenie wyborców w celu zjednania sobie głosów, w późniejszym okresie „podstępne ubieganie się o urząd (zwłaszcza drogą przekupstwa)”, „dążenie do popularności, żądze zaszczytów, próżność”, „tzw. ujazd, objeżdżanie terenu dla ustalenia granic”, „krążenie”. I tak też rozumiano *crimen ambitus* (regulacje prawne wymierzone przeciwko nieuczciwości w czasie wyborów w antycznym Rzymie pojawiły się już pod koniec V w. przed Chr. - nie znamy jednak ich treści. Pierwsza, która jest nam znana, jest w *Lex Cornelia Baebia de ambitu* z 181 r. przed Chr.).

Wyraz *ambitus* wywodzi się natomiast od czasownika *ambire*, a ten ma tożsame znaczenie z *circumire*, co oznacza „przechadzać się wokół, krążyć”. Możemy więc przypuszczać, że chodziło o obchodzenie miasta przez kandydatów przed wyborami i podczas nich w celu zbierania głosów. Nawiązując do tego słowa (*ambitu*), czy w czasie kampanii wyborczych nie czujemy się, że jesteśmy niejako okrążani i obchodzeni z różnych stron? XXI wiek daje wielkie możliwości techniczne. Wykorzystując coraz ciekawsze przekąźniki audiowizualne, kandydaci pragną dotrzeć do każdego potencjalnego wyborcy i przekonać go do oddania głosu. Rozgłos, odpowiedni PR, składanie licznych, mniej lub bardziej nierealnych obietnic mają przekonać niezdecydowanych. Na pozór nie ma w tym nic niezgodnego z prawem. Nie sprzeciwiamy się, jak podczas spotkań z kandydatami zostajemy obdarowani balonikami, długopisami lub innymi, mniej lub bardziej cennymi prezentami. Takie zachowania kandydatów nie są czymś pierwszym. Już ponad 2060 lat temu u schyłku listopada 63 roku p.n.e. Lucjusz Licyniusz Murena, kandydat na konsula, stanął przed sądem z powodu stosowania metod zdobywania poparcia wyborców, które nie spodobały się Katonowi Młodszemu, który oskarżył go m.in. o rozdawanie potencjalnym wyborcom darmowych biletów do cyrku. Na pozór podobne dwie metody zjednywania sobie wyborców, dzieli zasadnicza różnica a mianowicie stosunek społeczeństwa. Rzymskie prawodawstwo pojmowało przestępstwo wyborcze inaczej niż my współcześnie. W obecnej ordynacji trudno bowiem doszukać się przepisów określających sankcje np. za wydawanie uczt dla wyborców czy organizowanie dla nich bankietów, na których hojnie rozdawana jest dosłownie

i w przenośni „kielbasa wyborcza”. Obecnie nie widzimy w tym nic złego. Takie zachęcanie odbieramy dość pozytywnie. Jednak w czasach republiki katalog dopuszczalnych sposobów pozyskiwania głosów wyborców był mocno ograniczony.

Wśród przestępstw wyborczych można wyróżnić: *largitio*, czyli przekupstwo, *coitio*, czyli znowę, spisek, związywanie nieformalnych porozumień między kandydatami w celu eliminacji innych. Na podstawie takiej koalicji wyborcy mieli głosować wzajemnie na swoich kandydatów, co miało doprowadzić do eliminacji trzeciego pretendenta o konsulat. *Crimen sodaliciozum* to organizacja stowarzyszeń politycznych, celem których było popełnianie przestępstw wyborczych, stosowanie przemocy wobec wyborców (*vis*), fałszowanie tabliczek (z głosami) wyborczych, odmowa ogłoszenia wyboru kandydata (*renuntiatio*) czy w końcu przesuwanie terminu wyborów.

W okresie republiki osoba ubiegająca się o urząd publiczny zgłaszała swoją kandydaturę (*petitio*) do konsula sprawującego aktualnie władzę. Konsul sporządzał listę wszystkich starających się o urząd i przekazywał ją do wiadomości publicznej. Następnie przedstawiał kandydatów zgromadzeniu wyborczemu. W czasie między przedstawieniem wniosków przez konsula a przeprowadzeniem wyborów kandydaci odwiedzali okręgi wyborcze (*tribus*), aby być jak najbliżej ludu. Odziani byli w białą togę obsypaną pyłem kredowym (*toga candida*). Wraz z towarzyszącymi im zwolennikami zwanymi *sectatores* zachęcali potencjalnych wyborców do oddania na nich swoich głosów. Oczywiście takie reklamowanie się nie było zakazane. Karane było bowiem dopiero kupowanie głosów, w dodatku karane srodze, bo zgodnie z ustawą XII tablic zagrożone było karą śmierci. Kara ta, zgodnie z wczesnorepublikańską *lex Valeria de provocatione*, mogła być zamieniona na dobrowolne wygnanie z Rzymu połączone z obrzędami wyłączenia ze wspólnoty obywateli rzymskich (*aquae et ignis interdictio*).

Obecność ustaw przeciwko różnym przestępstwom wyborczym (*leges de ambitu*) jest dowodem na istnienie problemu z przeprowadzeniem uczciwych wyborów. Dość wcześnie, gdyż już w okresie wczesnej republiki (według tradycji w latach 433 i 358 p.n.e.), została wydana uchwała Senatu, a następnie *lex Poetelia*, które zakazywały odziewania się w *toga candida* oraz wędrówek kandydatów po targach i gromadzeniach publicznych, gdzie odbywały się spotkania wyborców.

Adrian Zandler w swoim artykule pt. „Leges de ambitu. Rzymskie ustawodawstwo wyborcze u schyłku republiki” szczegółowo przedstawia ustawy dotyczące przestępstw wyborczych w okresie późnej republiki. Odwołując się do w/w artykułu, pragnę zwrócić jedynie uwagę na sporą ilość konstytucji, co świadczy o nagminnym procederze łamania prawa w tym zakresie. Najwięcej ustaw dotyczących *ambitus* zostało uchwalonych w okresie



końca rzymskiej republiki (w latach 81 – 49 p.n.e). Były to czasy ostrych walk politycznych. W ostatnich dziesięcioleciach republiki wybory urzędników coraz bardziej przeradzały się w karykaturę idei republikańskich. Zamożni obywatele inwestowali w swoje *petitio*, próbując zdobyć lukratywne urzędy. Korzystali z tego również pozostali obywatele. W ten sposób wybory utraciły swoją istotę. Zaczęły się walki pomiędzy stronnictwami. Nie dziwi więc, że jedyną instytucją zdolną do opanowania sytuacji było wojsko. Przejęcie władzy przez Cezara i komicje w 49 r. zamknęły rozdział wolnych, republikańskich wyborów, które mało miały wspólnego z uczciwością i prawem. Ostatecznie kres uchybieniom przyniosła jednak dopiero podjęta przez Tyberiusza w 14 r. n.e. decyzja o przeniesieniu wyborów do Senatu. W nowych realiach *largitio* zmieniło swoją rolę i zmieniło formę, zaś *ambitus* zupełnie przestało istnieć. W tym miejscu chciałabym zauważyć, że kary za nadużycia były dość dotkliwe, np.: wygnanie z Miasta, wykluczenie na okres 10 lat lub na stałe od sprawowania urzędów, wykluczenie ze składu Senatu, kary pieniężne. Skuteczność tych ustaw w praktyce wyborczej w Rzymie była jednak wątpliwa.

Podobnie jak obecnie, tak i w okresie kariery politycznej Cyncerona, propaganda wyborcza zaczynała się na długo przed samymi wyborami. Osoba planująca ubiegać się o urząd musiała w pierwszej kolejności rozślawić swoje nazwisko i zasługi. W tym celu kandydaci organizowali spektakle publiczne, urządzali bankiety, rozdawali bezpłatnie bilety do cyrku lub teatru oraz stosowali różne formy rozdawnictwa.

Przejęcie władzy przez Cezara w roku 48 p.n.e. zakończyło faktycznie kampanie wyborcze okresu republiki, które stymulowały różnego rodzaju nadużycia wyborcze w postaci przekupstw czy nacisków na wyborców. Odnowienie przez Oktawiana Augusta w roku 27 p. n. e. działalności komicjów wyborczych, zaczęło sprzyjać nadużyciom wyborczym. Wydana w związku z nasileniem się korupcji wyborczej w r. 18 p.n.e. *lex Iulia de ambitu*, wprowadziła za korupcję wyborczą kary pieniężne z zakazem sprawowania urzędów przez 5 lat, natomiast za stosowanie przymusu fizycznego związanego z wyborami przewidywała karę śmierci.

Decyzja Tyberiusza (w roku 14 n.e.) o likwidacji wyborów w komicjach spowodowała w dużej mierze dezaktualizację ustawodawstwa dotyczącego *ambitus*. Pomimo stopniowego przejmowania przez cesarzy prawa do nominowania urzędników przestępczość wyborcza nie została jednak wyeliminowana, również w okresie późnego cesarstwa. Nadal dochodziło do przestępstw wyborczych w prowincjach i municypiach, gdzie przy obsadzaniu stanowisk w administracji lokalnej wciąż decydowały zgromadzenia wyborcze. Modestyn - jurysta piszący w III w. n.e. – wyraźnie stwierdza, że *lex Iulia de ambitu* nie ma już znaczenia przy obsadzaniu urzędów w Mieście (w Rzymie), gdyż obsada tych stanowisk leży w gestii

pryncypsa. Ma ona natomiast wciąż zastosowanie w miastach prowincjonalnych (municypiach), gdzie kara przewidziana przez tę ustawę wynosi 100 aureusów.

*Lex Iulia de ambitu* (nowelizowana kilkakrotnie) obowiązywała jeszcze w czasach Justyniana. Kodeks cesarza Teodozjusza (z roku 438) zawierał cztery fragmenty konstytucji cesarzy Arkadiusza, Honoriusza i Teodozjusza, dotyczące przestępstw związanych z korupcją wyborczą (C.Th. 9, 26, 1-4). Przewidzianymi karami były: deportacja lub konfiskata majątku skazanych. O karze deportacji za przestępstwa przewidziane w *lex Iulia de ambitu* wspomina również Kodeks Justyniana (C. 9, 26, 1).

Jak wspomniałam wyżej, kandydaci, którzy ubiegają się o stanowisko, starają się najskuteczniej dotrzeć do jak największej liczby obywateli. Obecnie idealnie nadają się do tego wielkie billboardy, informacje w telewizji i radiu, ogłoszenia w mediach. Tak jak dziś korzysta się z nowinek technicznych, tak w Starożytnym Rzymie, aby wzbogacić swoją kandydaturę potrzebny był suffragator, który tworzył rozgłos i dobrą reklamę. Była to osoba ciesząca się uznaniem i powagą, która nakłaniała szerokie grono wyborców do poparcia konkretnego kandydata (na tym polegała republikańska forma *suffragium*). Nie były to naciski, a jedynie zachęta, elektorat bowiem swobodnie mógł dysponować swoim prawem do głosu. Przekształcenie republiki w pryncypat doprowadziło do zmiany systemu powoływania na najwyższe funkcje w państwie - wyjątkowo nadal republikański system był w municypiach, gdzie zwoływano zgromadzenie ludowe o charakterze wyborczym.

W okresie późnego cesarstwa *suffragium* ewoluowało, gdyż urzędnicy byli nominowani przez samego cesarza, zatem suffragator miał za zadanie przekonać samego cesarza lub urzędników z jego najbliższego otoczenia. A zatem największe szanse na sukces gwarantowali *suffragatores* znajdujący się najbliżej cesarza. W otoczeniu cesarza ścierały się różne stronnictwa i wpływy z różnych stanów społeczeństwa. Zrozumiałe jest, że cesarz nie był w stanie osobiście zająć się poszukiwaniem i ocenieniem kandydatów na liczne stanowiska w administracji i musiał polegać na tym, co podpowiadali mu jego urzędnicy. Takie reklamowanie i zachwalanie kandydata przez suffragatora nie było niczym złym pod warunkiem, że ten nie kierował się jedynie własnymi korzyściami. Mógł to bowiem robić, również ze względów osobistych – miał zobowiązania wobec przyjaciół lub otrzymywał pieniądze tzw. *sportula*. Suffragator podejmował działania na podstawie porozumienia zawartego z osobą poszukującą protekcji – w formie pisemnej lub ustnej.

Podjęcie władz rzymskich do *suffragium* było ambiwalentne. Z jednej strony odbierano ich pozytywnie, gdyż byli niejako filtrem i ułatwiali dokonanie wyboru. I to było dobre oczywiście pod warunkiem, że kierowali się oni kompetencjami, doświadczeniem, umiejętnościami i lepszym przygotowaniem do pełnienia roli urzędnika. Jednak z drugiej

strony mogło dojść do sytuacji, że osoba uzdolniona, ale niezamożna i niemająca wystarczająco pieniędzy, aby zapłacić suffragatorowi, pozostawała incognito i nie miała szans, aby cesarz dowiedział się o nim i o jego zasługach. Spotykało to najczęściej żołnierzy, których kariery były często blokowane przez *suffragatores* działających w interesie bogatszych osób.

*Suffragium* miało swoje dobre i złe strony. Jak wcześniej wspomniałam cesarz nie był fizycznie w stanie szukać odpowiedniej osoby na właściwe stanowisko i sprawdzić kompetencje kandydatów. *Suffragium* było pewnym sitem. Taka rekomendacja ułatwiała dokonanie wyboru i zapewniała przekonanie o dobrze wybranym osobniku. Jednak skąd pewność, że kandydat tak zachwalany ma odpowiednie kompetencje, cechy charakteru czy umiejętności, skoro zachwalany jest przez kogoś, kto otrzymał wynagrodzenie w zamian za tę rekomendację? Chociaż czasem te dwie rzeczy szły w parze.

Mimo wszystko płatna protekcja nie była dobrze odbierana. Rządzący mieli świadomość, że osoba uzdolniona i z wysokimi kwalifikacjami, ale niezamożna nie mogła bez rozgłosu i odpowiedniej rekomendacji awansować. Problem był widoczny, o czym świadczą moga chociażby liczne konstytucje. Jedną z najwcześniejszych konstytucji zachowanych w Kodeksie Teodozjańskim, które poruszały problem osiągnięcia godności w administracji cesarskiej w drodze *suffragium*, została wydana w 317 r. za panowania Konstantyna Wielkiego i była zaadresowana do mieszkańców prowincji Bitynia.

## **Zakończenie**

Problemy czy dylematy współczesnej administracji były dobrze znane już w Starożytnym Rzymie. Jednym z obszarów nadużyć typowych dla okresu republiki były wybory na urzędy republikańskie. Ustawy, które miały na celu ograniczenie wpływu na wolę wyborców świadczą o tym, że problem był poważny i próbowano z nim walczyć. Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy konstytucje odnosiły zamierzone skutki. Warto jednak uzmysłowić sobie, że problem ten nie jest nowy. Wierząc, że historia jest nauczycielką życia, warto znać metody walki z problemami, które wciąż są aktualne, tj. korupcja i płatna protekcja. Biorąc pod uwagę małą skuteczność współczesnych rozwiązań prawnych, uważam, że należy szukać w historii lepszych sposobów na walkę z nieuczciwością wyborczą. Być może to surowe kary okazałyby się remedium? Ostateczne przecież *ambitus* przestało istnieć.

Warto też uświadomić sobie, że nie można poznać kandydata, czerpiąc wiadomości o nim jedynie z kampanii wyborczej. Nie należy zapominać, że żądza zdobycia władzy jest czasem na tyle silna, że doprowadza kandydującą osobę do czynów mających na celu wprowadzenie wyborcę w błąd. Nie od dziś wiadomo, że chęć władzy popycha nawet do przestępstwa. A osoba, która już w czasie kampanii jest nieuczciwa, z pewnością nie będzie

kierowała się interesem publicznym, wykonując swoją pracę. Demokratyczne wybory od najdawniejszych czasów były okazją do różnego rodzaju nadużyć wyborczych. Suffragator był protektorem rekomendującym odpowiednich kandydatów cesarzowi, ale nie zawsze jego rekomendacje były obiektywne i sprawiedliwe. Czasem bowiem podyktowane były zwyczajną chęcią zysku osobistego. Fałszywa protekcja powodowała, że stanowisko otrzymywała osoba z niewystarczającymi do pełnienia urzędu kwalifikacjami.

Mając na uwadze, jakie ważne dla nas funkcje spełnia wszechobecna administracja, powinniśmy sami przyłożyć się do tego, aby działała ona sprawnie i zgodnie z prawem.

### **Bibliografia / References**

- Fascione L. (1984). *Crimen e quaestio ambitus nell'età repubblicana. Contributo allo studio del diritto criminale repubblicano*. Milano.
- Jones A.H.M., (1964). *The Later Roman Empire 284-602, A social economic and administrative survey*, t. 2. Oxford.
- Kowalski, H. (2001). *Przekupstwa wyborcze w Rzymie w okresie cesarstwa*, [w:] Kuryłowicz M. (red.). *Crimina et mores. Prawo karne i obyczaje w starożytnym Rzymie*. Lublin.
- Liv. IV, 25.13.
- Makrobiusz. *Saturnalia I*, 14, 5.
- Modestinus. *Libro secundo de poenis*. (D. 48,14,1).
- Mommsen. Th., (1843). *De collegiis et sodaliciis Romanorum*. Kiliae.
- Pomponius. *Libro singulari enchiridiai*. (D. 1,1,1,2).
- Sitek, B. (2010). *Convivium, cena i donum munus w antycznym Rzymie a współczesne dylematy korupcji wyborczej (crimen ambitus)*. Studia Prawnoustrojowe 11. Olsztyn. Wyd. UWM.
- Sondel, J. (1997). *Słownik łacińsko – polski dla prawników i historyków*. Kraków, Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych "Universitas".
- Wołodkiewicz, W. (2007). „Okręcanie” wyborców – czyli *crimen ambitus* w prawie rzymskim. *Palestra*, nr 11 -12.
- Ulpianus. *Libro primo institutionum*. (D. 1,1,1 2).
- Zandler A. (2002). *Meander* 56, nr 1-2.

## **Professio mensoria. Rzymskie korzenie zawodu geodety**

Professio mensoria. Roman roots of the surveyor's profession

**Prof. zw. dr hab. Bronisław Sitek**

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie

[bronislaw.sitek@gmail.com](mailto:bronislaw.sitek@gmail.com)

### **Abstrakt**

Jednym z najstarszych zawodów jest *mensor*, nazywany w późniejszym czasie *agrimensor*. Był to geodeta posiadający wiedzę z zakresu matematyki, geologii i dokonywania pomiarów. Ze względu na posiadane wykształcenie był on zaliczany do elity społecznej, w szczególności na prowincji w czasach starożytnych. *Agrimensores* mogli być urzędnikami cywilnym w armii bądź też działać na rzecz zarządców miast. Ich zadaniem było rozmieszczenie obozów wojskowych lub zakładanych miast, w tym budowanych dróg. Mogli sprawować także swoje funkcje jako niezależni specjaliści. Według zachowanych źródeł, podlegali oni wielu prawom i standardom etycznym. Postać antycznego *agrimensores* może być przedstawiana jako prototyp dzisiejszego zawodu geodety.

**Słowa kluczowe:** *prawo rzymskie, agrimensor, geodeta, najstarsze zawody, etyka zawodowa, edukacja geodetów.*

### **Abstract**

One of the oldest professions is *mensor* which later was termed as *agrimensor*. He was a surveyor with mathematical, geological and measure knowledge. Because of his education he was included in the social elite, especially in the province in ancient times. *Agrimensores* could be civil servants in the army or civil servant to the cities' managers. Their task was laying out military camps whether the foundation of the city, including the laying out of streets. They could also perform their profession as independent professionals. According to the surviving sources, it seems that they had to comply with certain laws and ethical standards. Then this figure can be ascribed to a professional prototype of today's surveyor

**Key words:** *Roman law, agrimensor, surveyor, the oldest professions, professional ethics, surveyors education.*

### **Wprowadzenie**

Przedmiotem niniejszego opracowania jest przybliżenie zadań i pozycji zawodowej oraz społecznej jednego z najstarszych znanych do dzisiaj zawodów, określanego łacińskim

terminem *agrimensor* - mierniczy, który w dosłownym tłumaczeniu na język polski oznacza specjalistę od dokonywania pomiarów gruntów, budynków, ale również zboża. *Agrimensores*, początkowo określani byli jako *finitores* (Cic. *de leg. agr.* 2.13.34.), a dopiero z czasem *mensores*, *metatores*, a w końcu *agrimensores*. Starożytny mierniczy jest pierwowzorem dzisiejszego geodety.

Ślady działalności tej grupy zawodowej odnajduje się już starożytnym Egipcie czy Mezopotamii (Ellickson, Dia Thorland, 1995, s. 321). Wiedza na temat sposobów dokonywania pomiarów gruntów, wytyczania dróg czy zakładania miast z bliskiego Wschodu dotarła do Rzymu przez Grecję (Lewis, 2001, s. 13-14). Celem tego opracowania jest ukazanie podstawowych źródeł poznania zawodu mierniczego, kwalifikacji zawodowych i moralnych, zakresu jego kompetencji, pozycji społecznej i zawodowej oraz tajników konkretnych działań przez niego podejmowanych w odniesieniu do współczesnego zawodu geodety.

W perspektywie prawno-porównawczej, a także funkcjonalnej, mówiąc o podobieństwie antycznego zawodu *agrimensores* do współczesnego zawodu geodety, trzeba być świadomym złożoności tej problematyki. Na pierwszym miejscu bowiem należy stwierdzić, że nie można jednoznacznie mówić o tożsamości obu zawodów, lecz jedynie o daleko idącym podobieństwie. Ważniejszą kwestią, stosunkowo akcydentalnie poruszaną w literaturze romanistycznej, jest odpowiedzialność *agrimensores* w odniesieniu do odpowiedzialności geodety w prawie współczesnym (Beul, 1998; Albertario, 1943, s. 27-35). Kwestia ta jednak została przedstawiona w innym opracowaniu (Sitek, 2014).

Problematyka związana z funkcjonowaniem i organizacją *agrimensores* czy *mensores* w antycznym Rzymie była dość częstym przedmiotem opracowań romanistycznych w literaturze romanistycznej, począwszy od końca XIX w. Do najważniejszych opracowań w tym zakresie należy zaliczyć dzieła takich autorów, jak: M. Webera (Weber 1891, s. 284), B. Burgi (Burgi 1968, s. 430), G. Vivenza (Vivenza 1994, s. 163), i wielu innych (Blume 1967; Brodersen 1991; Chouquer 2001; Dilke 1992; Dilke 1971; Gonzalès i Guillaumin 2006; Museros y Rovira 1877; de Tissot 1879). Są również opracowania zbiorowe, będące owocem konferencji poświęconych temu antycznemu zawodowi (Canso, A. Gonzales, J-Y. Guillaumin 2005 ; O. Behrends, L. Capogrossi Colognesi 1992). Wśród polskich romanistów kwestią *agrimensores* zajęła się A. Pikulska-Robaszkiewicz (Pikulska-Robaszkiewicz 2006 i 2004), który w tym obszarze opublikowała kilka krótkich opracowań oraz jedną monografię (Pikulska-Robaszkiewicz 1993).

## Źródła poznania wiedzy o rzymskich agrimensorach

Jednym z najcenniejszych źródeł poznania organizacji i funkcjonowania świata antycznego jest *Corpus Agrimensorum Romanorum*, zbiór tekstów pozaprawnych, powstałych zasadniczo w okresie I i II w. po Chr. Niektóre jednak z nich powstały w okresie późniejszym, nawet w IV w. Dokumenty zebrane w *Corpus Agrimensorum Romanorum* mają charakter dokumentacji zawodowej, na podstawie której można określić znaczenie i treść takich pojęć, jak: grunty, technika pomiaru gruntów, zasady posadowienia nowych miast (kolonii). Zebrane w *Corpus* materiały zachowały od zapomnienia działalność antycznego mierniczego w starożytnym Rzymie.

Grupa autorów znanych i nieznanych fragmentów zachowanych w zbiorze *Corpus Agrimensorum Romanorum* określana jest mianem *Gromatici veteres*. Do nich zalicza się: Frontoniusa, Balbusa, Hyginusa, Aggenusa Urbicusa i Siculusa Flaccusa.

Ponadto, do *Corpus Agrimensorum Romanorum Romanorum* zalicza się również zbiór dokumentów określanych mianem *Libri Coloniarum* lub też *Libri Regionum*. Księga ta jest podzielona na kolonie i municypia oraz na terytorium Italii południowo-środkowej. Księga ta powstała w II w. po Chr. Jako że zawierała wiele cennych danych dotyczących położenia nieruchomości, to korzystano z niej, podobnie jak z dzisiejszych ksiąg wieczystych, aż do XII w. włącznie (Toneatto 1994-1995, s. 11-12).

Z czasem teksty zawarte w *Corpus Agrimensorum Romanorum* były korygowane i uzupełniane, zwłaszcza w okresie od VII do VIII w., z uwzględnieniem zachodzących zmian klimatycznych i historycznych, a także politycznych, społecznych i religijnych. W wielu tekstach zmiany były dokonywane pod wpływem doktryny chrześcijańskiej, zwłaszcza w odniesieniu do miejsc kultu świętych oraz tych, które były przeznaczone na ekspozycję relikwii krzyża świętego w miastach.

Pisma *Gromatici veteres* zachowały się na 12 pergaminach, które wymagały bardzo krytycznego podejścia. Taka potrzeba najbardziej uwidoczniła się przy pismach Hyginusa. Autor ten w przeszłości niesłusznie był utożsamiany z Hyginusem, wyzwoleniec Oktawiana Augusta, który pochodził z Aleksandrii lub Hiszpanii. Wprawdzie napisał on takie dzieła jak *De familiis Troiani* i *De origine et situ urbium Italicorum*, nie był on jednak autorem innych dzieł, które jemu z czasem przypisywano, zwłaszcza dotyczących mierniczych. Można zatem przyjąć tezę, że musiał być inny autor lub nawet kilku posługujących się tym imieniem. W literaturze historycznej używa się takich określeń jak *Hyginus mensor*, *Hyginus Gromaticus* czy *Pseudo-Hyginus*, a których tożsamość pozostała do dzisiaj dość tajemnicza.

W piśmiennictwie przyjmuje się, że *Hyginus mensor* napisał takie dzieła, jak: *De limitibus* (zachowały się tylko fragmenty), *De condicionibus agrorum* (brakuje części początkowej) i *De generibus controversiarum*, zostały napisane przez trzech różnych autorów pod koniec I i w II w. po Chr. *Hyginus Gromaticus* napisał dzieła takie, jak: *Constitutio* lub *De limitibus constituendis*. Zaś *Pseudo-Hyginus* napisał *Liber de metatione castrorum* lub *De munitioibus castrorum* (Del Lungo 2004, s. 190).

Najwcześniejszym znanym i historycznie pewnym rzymskim geodetą czy mierniczym (*gromaticus*, a od czasów chrześcijańskich *agrimensor*) był *Frontonius*, który napisał dzieło pt. *De agrorum qualitate*. W wiekach późniejszych dzieło to zostało skomentowane przez *Aggenusa Urbicusa*, chrześcijańskiego pisarza i zarazem specjalistę od prac inżynieryjnych. Nie jest znany dokładny okres jego życia, ale przyjmuje się, że żył w II połowie IV w. po Chr. (Niebuhr, Smith, Schmitz 1830). *Aggenus Urbicus* napisał komentarz do dzieła *Frontoniusa* pt. *Inc. Augeni Verbici De controversiis agrorum*. Przy czym pierwsze dwie księgi w piśmiennictwie przypisuje się samemu *Frontoniuszowi* i noszą one nazwę *Explicit commentum de agrorum qualitate. Incip. De controvrsiis*.

Z kolei za panowania *Trajana*, żył *Balbus*. Najprawdopodobniej był to *Quintus Iulianus Balbus*, konsul z 85 i 129 r. (Del Lungo, 2004, s. 189), który wcześniej towarzyszył *Dacjanowi* w jego wyprawach wojennych, podczas których zdobył doświadczenie inżynieryjne i techniczne. W konsekwencji zdobytych doświadczeń napisał dzieło zatytułowane *Expositio et ratio omnium formarum or mensurarum*, poświęcone geometrii związanej z podziałem gruntów. Najprawdopodobniej był on z pochodzenia Grekiem. Dzieło to dedykował *Celsusowi*, bliżej nieznaney osobie, ale różnej od znanego prawnika rzymskiego, żyjącego w II w. n.e. Po *Trajanie* żył następny znany i piszący geodeta o imieniu *Siculus Flaccus*, który napisał dzieło pt. *De condicionibus agrorum, extant*. W literaturze nie jest jednoznaczne, czy dzieło pod tytułem *Casae litterarum* jest autorstwa *Boetiusa*, czy nie jest to raczej dzieło pewnego *Innocentego* z przełomu IV i V w.

W XIX w. prace *Gromatici veteres* zostały zebrane w jedno dzieło i kilkakrotnie krytycznie opracowane. Wśród nich na szczególną uwagę zasługują opracowania takich autorów, jak: *F. Blume*, *K. Lachmann*, *A. Rudorff*, *Schriftenden römischen Feldmesser*, t. I Berlin 1848 oraz t. II Berlin 1952; *G.B. Niebuhr*, *Roman History*, Appendix II; *M. Cantor*, *Die römischen Agrimensoren und ihre Stellung in der Geschichte der Feldmesskunst, eine historisch-mathematische Untersuchung*, Leipzig 1875; *P. De Tissot*, *Étude historique et juridique sur la condition des agrimensores dans l'ancienne Rome*, dysertacja doktorska 1879; *G. Rossi*, *Groma e squadra ovvero storia dell'agrimensura italiana: dai tempi antichi al secolo XVII*, Turin, 1877.



Do współczesnych wydań krytycznych dzieł *Gromatici veteres* należy zaliczyć: J.-Y. Guillaumin, *Les arpenteurs romains*, t. I, *Hygin le Gromaticus*, Frontonin, Paris 2005; S. Del Lungo, *La pratica agrimensoria nella tarda antichità e nell'alto medioevo*, Spoleto 2004.

### **Pozycja społeczna *agrimensores***

Posiadana wiedza od najdawniejszych czasów wyznaczała silną pozycję społeczną i zawodową określonych zawodów, np. kapłanów w Egipcie czy w starożytnym Rzymie aż do III w. p.n.e. Z czasem pojawiły się inne zawody zdobywające coraz silniejszą pozycję w społeczeństwie dzięki zdobytej wiedzy, np. oratorzy czy prawnicy. Do nich należy zaliczyć m.in. zawód mierniczego.

Ulp. l. 24 ad ed. (D. 11.6.1 pr.): *Adversus mensorem agrorum praetor in factum actionem proposuit. A quo falli nos non oportet: nam interest nostra, ne fallamur in modi renuntiatione, si forte vel de finibus contentio sit vel emptor scire velit vel venditor, cuius modi ager veneat. Ideo autem hanc actionem proposuit, quia non crediderunt veteres inter talem personam locationem et conductionem esse, sed magis operam beneficium loco praeberi et id quod datur ei, ad remunerandum dari et inde honorarium appellari: si autem ex locato conducto fuerit actum, dicendum erit nec tenere intentionem.*

Według Ulpiana zawód *agrimensora* cieszył się dużym uznaniem społecznym, nie tylko z racji powagi usług przez niego świadczonych, ale posiadanej, jak na owe czasy, niezwyklej wiedzy matematycznej, geometrycznej, prawnej, geodezyjnej, kartograficznej i technicznej. *Agrimensor* był zaliczany do kategorii biegłych - *peritus*, porównywalnie z prawnikami. *Hyginus Gromaticus* określał *agrimensores* jako *perito mensori, optimi mensores* (Hygin, *Gromaticus* 2,11).

*Agrimensores* cieszyli się dużym zaufaniem społecznym, a wykonywany przez nich zwód określano jako *ars geometrica*. Wyznacznikiem ich wysokiej pozycji społecznej było przyznanie im tytułu *spectabilis* czy *vir clarissimus* (Del Lungo 2004, s. 375). Podobne przymioty, a tym samym i pozycję społeczną mieli przedstawiciele innych znanych wówczas zawodów, a nawet urzędnicy, jak np. *curatores* (Peachin 1996, s. 33-48). Współcześnie geodetom nie przysługują żadne tytuły czy też przywileje. I chociaż badania socjologiczne nie wykazują zawodu geodety jako zawodu zaufania społecznego (Ranking zawodów), to jednak rosnąca liczba kandydatów na geodezję ciągle wzrasta, co wskazywałoby na rosnący szacunek społeczny do tego zawodu, przynajmniej wśród młodego pokolenia. Nieobecność geodety w rankingach zawodów zaufania społecznego należy tłumaczyć brakiem szerszej wiedzy społeczeństwa o tym zawodzie.

*Agrimensor*, wykorzystując swoją wiedzę i doświadczenie, zobowiązany był do przeprowadzenia pomiarów zgodnie ze sztuką, tak aby nie powstała szkoda na majątku zleceniodawcy. Według Ulpiana przy usługach świadczonych przez mierniczego interesem zleceniodawcy było to, aby nie doznał on szkody w skutek oszustwa (*falla*) czy dokonania niewłaściwego pomiaru wynikającego np. z braku wiedzy: ... *nam interest nostra, ne fallamur in modi renuntiatione*. Obok wiedzy i doświadczenia mierniczy musieli posiadać również odpowiednie dla swojego zawodu wartości etyczne, zwłaszcza rzetelność, dokładność, obiektywizm (Muñoz Román 1999).

W przypadku geodety oprócz konieczności posiadania odpowiedniej wiedzy i doświadczenia, nie bez znaczenia są kwalifikacje moralne. W art. 44 ust. 1 pkt 4) ustawa z dnia 17 maja 1989 r. prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2005, nr 240, poz. 2027) (dalej: u.p.g.k.) ustawodawca polski akcentuje wyraźnie konieczność posiadania przez kandydata do wykonywania zawodu geodety nienagannej opinii zawodowej. Inaczej mówiąc, geodeta musi to być osoba znana w środowisku zawodowym z rzetelności i uczciwości, a dotychczasowy przebieg jej pracy nie może budzić sprzeciwów. Taki wniosek należy również wyciągnąć po lekturze art. 43 ust. 3 u.p.g.k., w którym postanowiono, że geodeta winien wykonywać swoje zadania z należytą starannością, zgodnie z zasadami wiedzy technicznej i obowiązującymi przepisami prawa.

### **Pozycja zawodowa *agrminesores***

*Agrimensores* byli urzędnikami niezwykle ważnymi dla funkcjonowania administracji rzymskiej, jednak ich rola ograniczała się głównie do wspomagania *magistratus* cywilnych i wojskowych w realizacji przedsięwzięć o charakterze inżynierskim. Za Augusta utworzono korpus urzędników odpowiedzialnych za wznoszenie budowli publicznych (*opera publica*). Byli to m.in. prokuratorzy i mierniczy wywodzący się wówczas najczęściej z wyzwolenców. Tworzyli własne korporacje zawodowe, niezależne od innej grupy urzędników zaliczanych do *curatores operarum publicum*, którzy odpowiadali za określony przez cesarza wycinek polityki czy administracji publicznej (Hirschfeld 1905, s. 266-7; Del Lungo 2004, s. 72 n.).

W Polsce istnieje Polskie Towarzystwo Geodezyjne (PTG), do którego przynależność geodetów jest fakultatywna. Od kilku lat podejmowane są starania o powołanie do życia samorządu zawodowego geodetów i uchwalenia stosownej w tym zakresie ustawy. Zarząd PTG jest jednak przeciwny tej inicjatywie, pomimo że w § 6 statutu Stowarzyszenia zostało zapisane jako jedno z zadań: *Podejmowanie, rozwijanie oraz propagowanie inicjatyw, postaw i działań sprzyjających rozwijaniu zawodu geodety, a w szczególności działań na rzecz przyjęcia i uchwalenia przez Sejm RP ustawy o samorządzie zawodowym geodetów* (Statut Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego). W okresie deregulacji zawodów należy przyjąć

założenie, że nie dojdzie do utworzenia samorządu zawodowego geodetów. Ponadto od 1919 r. istnieje Stowarzyszenie Geodetów Polskich.

Brak samorządu zawodowego geodetów jest wypełniony utworzeniem urzędu centralnego tj. Głównego Geodety Kraju, zadaniem którego jest m.in. potwierdzenie kwalifikacji do wykonywania zawodu geodety. Wokół niego zbudowany jest system geodetów wojewódzkich, powiatowych i gminnych, tworząc tym samym krajową Służbę Geodezji i Kartografii.

W ramach korporacji *agrimensores* prowadzili szkolenie nowych adeptów do zawodu mierniczego (C. 8.10.12.5-6). Wymóg ten wynikał z faktu, że tylko osoby przygotowane merytorycznie mogły wykonywać zawód mierniczego. Wykonywanie zawodu bez posiadania odpowiednich kwalifikacji było nadużyciem i podlegało surowym karom (C. 2.7.11.2). *Agrimensor* winien działać zgodnie z przepisami prawa oraz sztuką zawodową. W swoim działaniu winien uwzględniać jednocześnie interes publiczny i prywatny. Mierniczy, który naruszał te zasady, był traktowany podobnie jak sprawca niszczenia znaków granicznych. Narazali się nie tylko na kary przewidziane ustawami, ale również na sankcje religijne w postaci złorzeczenia. O szczegółowych powinnościach *mensora* oraz o skutkach ewentualnych nadużyć jest mowa w pismach prawników rzymskich zachowanych w D. 11.6.1-7.

Adepci sztuki wykonywania pomiarów byli szkoleni w szkołach, ale przede wszystkim wiedzę zdobywali poprzez praktykowanie u znanych i doświadczonych miernicznych. Szkoły przygotowujące do zawodu *agrimensores* znajdowały się w Rzymie, Konstantynopolu i w innych większych ośrodkach antycznego Rzymu (Brugi 1968, s. 2-3).

Zawód *agrimensores* był zaliczany do zawodów wolnych, stąd też w okresie republikańskim rodziło się wiele wątpliwości co do sposobu i wielkości wynagrodzenia ich za wykonywane usługi. Praca wykonywana przez *agrimensores* była zaliczana do *artes liberales*, podobnie jak zawód adwokata, filozofa, oratora, architekta czy profesora (Martin 1989, s. 49). Z przedstawicielami tych zawodów można było raczej zawrzeć rodzaj nieodpłatnego zlecenia na korzyść osoby drugiej, realizowanego nieodpłatnie (*honor renumerandi gratia*) (Knütel 1983, s. 429-430).

Ulp. 8 de omnibus trib. (D. 50.13.1 pr.): *Praeses provinciae de mercedibus ius dicere solet, sed praeceptoribus tantum studiorum liberalium. Liberalia autem studia accipimus, quae Graeci eleuveria appellant: rhetores continebuntur, grammatici, geometrae.*

W okresie późniejszym, począwszy od końca epoki klasycznej, *agrimensores* byli wynagradzani, co nie budziło już żadnych wątpliwości. Podobnie było w przypadku retorów czy adwokatów.

Ulp. l. 8 *de omnibus tribunalibus* (D. 50.13.1 pr.): *Praeses provinciae de mercedibus ius dicere solet, sed praeceptoribus tantum studiorum liberalium. Liberalia autem studia accipimus, quae Graeci eleuveria appellant: rhetores continebuntur, grammatici, geometrae.*

Wysokość wynagrodzenia przedstawicieli zawodów wolnych, w tym *geometrae* była ustalana przez namiestnika (*praeses*) prowincji. *Ratio legis* takiego rozwiązania należy upatrywać w nadmiernym pobieraniu wynagrodzenia przez przedstawicieli zawodów wolnych. Podobnie było z profesorami retoryki (nauczycielami) i nauczycielami gramatykami. Dopiero wprowadzenie pewnego rodzaju stawek maksymalnych uregulowało ten rynek usług.

Działalność *mensores* była nadzorowana i kontrolowana przez organy państwowe. Według C.Th. 4.34.1 nadzór nad nimi sprawowali *magister officiorum* lub *primicerius mensorum*. Pomimo rozciągniętej nad ich działalnością kontroli *mensores* zachowywali daleko idącą swobodę w wykonywaniu swoich czynności zawodowych. Posiadali własne *tabularia*, czyli urzędy, czy też posługując się współczesną terminologią, można powiedzieć własne biura (Del Lungo 2004, s. 24-25).

W Polsce ustawodawca postanowił, że geodeci mogą pracować na podstawie umowy o pracę w urzędach publicznych jako urzędnicy, ale mogą też samodzielnie wykonywać prace geodezyjne i kartograficzne, pełnić funkcję rzeczoznawczy i biegłego sądowego, funkcję inspektora nadzoru w zakresie geodezji i kartografii czy dokonywać czynności technicznych związanych z rozgraniczeniem nieruchomości (art. 42 u.p.g.k.).

Działalność *agrimensores* wymagała autoryzacji ze strony państwa i była kontrolowana. *Agrimensor* prowadził swoją działalność *ex auctoritate* lub *iussu imperatoris*. Dopiero posiadanie takiego upoważnienia otwierało drogę do prowadzenia aktywności zawodowej pojedynczego mierniczego (PsAgen. 30). Dokumenty wytwarzane przez mierniczego były sygnowane imieniem konkretnego mierniczego oraz cesarza, od którego otrzymał uprawnienie do wykonywania zawodu, np. *Vitalius et Arcadius auctores* czy *Gaius et Theodosius auctores*. Sygnowane w taki sposób dawały bezpieczeństwo i domniemanie prawdziwości zawartych tam danych. Był to swoisty imprimatur do kopiowania dokumentów urzędowych. Dokumenty wytwarzane przez miernicznych były archiwizowane. Zatem można powiedzieć, że *agrimensores* wydawali dokumenty o charakterze oficjalnym, czyli urzędowym (Dilke, Tadei, Dall'Aglio 1979, s. 107).

Wykonywanie zadań przez geodetów wymaga posiadania potwierdzonych uprawnień zawodowych, które nadaje Główny Geodeta Kraju na podstawie przeprowadzanego postępowania kwalifikacyjnego. Do takiego postępowania mogą zgłosić się osoby, które posiadają wykształcenie wyższe lub średnie geodezyjne, 3 letnią praktykę zawodową oraz znajomość przepisów w dziedzinie geodezji i kartografii. Na podstawie art. 4 ustawy z 13 sierpnia 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz. U. z 2013 r. poz. 829) ustawodawca dopuszcza do wykonywania zawodu nie tylko osoby, które ukończyły studia geodezyjne, ale również pokrewne i posiadają odpowiednią praktykę.

### **Zakres przedmiotowy zadań powierzany agrimensores**

Mierniczy działali zarówno w Rzymie, jak i na prowincji. W okresie republikańskim *agrimensores* zajmowali się wyznaczaniem granic działek oraz rozstrzyganiem sporów z tym związanych (Plaut., *Poen. Prol.* V. 49. Brugi 1968, s. 1-2.). Z czasem doszły im inne zadania, w szczególności wytyczanie wszelkich granic (*limitatio*), posadowienie miast (kolonii), wytyczanie biegu ulic, akweduktów, rowów melioracyjnych, mostów itp. Najważniejsze jednak zadania, jakie wykonywali to: posadowienie miast (kolonii), dział gruntów (*quaestiones finales*) i sprawowanie funkcji biegłego sądowego w procesach toczonych na podstawie *actio finium regundorum*.

W przypadku tworzenia nowej kolonii *agrimensores* towarzyszyli *III viri coloniae deducendae agroque dividundo* urzędnikom, którym na podstawie ustawy municypalnej powierzano przeprowadzenie wszystkich czynności formalnych i faktycznych związanych z założeniem nowego miasta (Sitek 2011, s. 265). Urzędnikom tym przydzielano do pomocy m.in. *scribae* (pisarzy), biegłego w pisaniu i rachunkach oraz właśnie *agrimensores* (W okresie końca republiki *III viri* byli powoływani na okres 3-4 lat przez zgromadzenia trybusowe na podstawie udzielenia im *lex curiata*. Willems, 1910, s. 354). W okresie poklasycznym, czyli po 235 r. n.e. mierniczy pracowali również w *scrinium sacrorum libellorum*, a więc w kancelarii cesarskiej (C. 12.59.10).

Mierniczy wykonywali prace nie tylko w ramach pełnionego urzędu, ale także na własny rachunek. Z kolei współcześnie geodeci mogą pracować na własny rachunek albo też zakładać biura geodezyjne, w ramach których wykonują zlecenia osób fizycznych i prawnych, w tym publicznych, np. gmin.

Podstawowym zadaniem *agrimensores* było przeprowadzenie podziału ziemi. Do tego potrzebowali teoretycznej wiedzy matematycznej, ale przede wszystkim technicznej w zakresie przeprowadzenia czynności pomiarowych przy wykorzystaniu stosownych do tego

urządzeń. Jako że podziały ziemi przeprowadzano z udziałem augurów, mierniczy musieli posiadać również wiedzę religijną. Ponadto *agrimensores* zajmowali się wytyczaniem obszarów leśnych, terenów do wydobywania kamienia budowlanego (kopalnie), bagien oraz terenów opuszczonych (Flacc. *De cond. Agr.* s. 162; Hygin. *De cond. Agr.* s. 117). Plan podziału ziemi był zazwyczaj zamieszczany na tablicach z brązu w dwóch kopiach, jedna była zachowywana w archiwum miasta, druga zaś znajdowała się w archiwum w Rzymie.

*Agrimensores* byli nie tylko mierniczymi, działającymi na zlecenie *magistratus* przy okazji budowy miasta, obozu wojskowego, wytyczaniu dróg, ale także jako biegli sędziwi. Występując w sądzie, musieli posiadać wiedzę specjalistyczną, właściwą dla osób mających odpowiednie umiejętności zawodowe, zdobyte poprzez naukę i praktykę. Z kolei wiedzy tej nie musieli posiadać sędziowie czy strony toczące spór graniczny.

Opinia biegłego była dopuszczalna nie tylko w sporach granicznych - *in iudicium finium regundorum*, ale również gdy spór graniczny toczył się między wieloma właścicielami niebędącymi współnikami w spółce [Paul. 23 *ad. ed.* (D. 10.1.4.8)]. Mierniczy mógł być powołany jako biegły w sprawie, gdy użytkownik gruntu chciał nabyć własność w skutek uprawnień do gruntu wpływających z hipoteki ustanowionej na jego korzyść [D. 10.1.4.9 (Paul. 23 *ad. ed.*)].

Ulp. 6 opin. (D. 10.1.8.1: *Ad officium de finibus cognoscentis pertinet mensores mittere et per eos dirimere ipsam finium quaestionem, ut aequum est, si ita res exigit, oculisque suis subiectis locis.*

W przytoczonym fragmencie Ulpian wskazał na zadania mierniczego jako biegłego sądowego. Podczas procesu, w którym występował jako biegły, winien nie tylko posiadać wiedzę ogólną, ale również precyzyjne informacje o danym kazusie. Stąd sędzia (*magistratus*) zobowiązany był do zlecenia mierniczemu dokonania oglądu rzeczy na miejscu. Dlatego w przytoczonym powyżej tekście został użyty zwrot - *oculisque suis subiectis locis*. W przypadku specjalisty nie chodziło jednak o ogląd ogólny rzeczy, lecz o dokonanie czynności niezbędnych do skonfrontowania stanu faktycznego i prawnego zgodnie z zasadami słuszności - *ut aequum est*.

Procedura stosowana w sprawach granicznych oparta była na zasadach procesu cywilnego. Strony wszczynały postępowanie sądowe poprzez wniesienie powództwa - *actio finium regundorum* (Del Lungo 2004, s. 72). Sędzia na podstawie opinii mierniczego wydawał wyrok, ale nie był nią bezwzględnie związany. Zasadniczo przegrywał ten, kto negował opinię mierniczego. Oznacza to, że jego opinia posiadała bardzo mocne znaczenie dla procesu.

Kwestię uprawnień i kwalifikacji geodetów w Polsce reguluje ustawa z dnia 17 maja 1989 r. prawo geodezyjne i kartograficzne. Na podstawie art. 43 uprawnienia zawodowe geodety obejmują możliwość wykonywania takich czynności, jak:

- geodezyjne pomiary sytuacyjno-wysokościowe, realizacyjne i inwentaryzacyjne;
- rozgraniczenie i podział nieruchomości oraz sporządzenie dokumentacji dla celów prawnych;
- geodezyjne pomiary podstawowe,
- geodezyjna obsługa inwestycji,
- geodezyjne urządzenie terenów rolnych i leśnych,
- redakcja map;
- fotogrametria i teledetekcja.

### **Podobieństwa i różnice – wnioski końcowe**

Dokonując porównania zawodu *agrimensores* do dzisiejszego geodety, należy odnieść się przede wszystkim do samej terminologii. Łaciński termin *agrimensor* oznacza mierniczego gruntów czy geometrę. Ze względu na samą czynność mierzenia pierwotnie stosowano termin *mensores*. Ze względu zapewne na fakt, że termin *mensores* był również stosowany do określenia specjalistów od innych pomiarów, np. ilości zboża (*mensores frumenti*) (C. 10.26.1; C.Th. 14.15.1), stąd dodano do tego wyrazu prefiks *agri-* pochodzący od łacińskiego terminu *ager* czyli grunt, ziemia. Połączenie prefiksu *ager-* ze słowem podstawowym *-mensor* dało w sumie termin *agrimensores*.

W przypadku polskiej nazwy *geodeta* mamy do czynienia z jego greckim pochodzeniem, a mianowicie składa się ono z greckiego słowa *geo* – ziemia i *daiso* – będę dzielił. W sumie termin *geodeta* oznacza osobę, która posiada wiedzę o tym, jak dzielić, w tym przypadku ziemię. Można zatem powiedzieć, że pomimo etymologicznych różnic funkcja obu terminów *agrimensor* i *geodeta* pozostaje ta sama, a mianowicie dokonywanie pomiaru gruntów.

Kolejnym elementem porównywalnym w obu przypadkach jest wymagana wiedza, doświadczenie i umiejętności w dokonywaniu pomiarów i obliczeń, niekiedy bardzo skomplikowanych. W celach szkoleniowych i dbałości o poziom usług w antycznym Rzymie tworzono korporacje zawodowe, które dbały o odpowiednią edukację adeptów zawodu mierniczego w szkołach znajdujących się w większych miastach Imperium.

W przypadku geodety ustawodawca wymaga, aby posiadał on odpowiednie wykształcenie i przeszedł proces kwalifikacji przeprowadzanej przez Głównego Geodetę Kraju. Jak na razie nie ma samorządu zawodowego geodety w Polsce.

Chociaż w obu przypadkach droga do wiedzy geodezyjnej była różna, to jednak efekt był ten sam, w postaci nie tylko wiedzy, ale również kontroli nad jej posiadaniem. W końcu porównać należy kompetencje obu instytucji. Kompetencje *agrimensori* były dość rozległe, m.in. dokonywanie pomiarów pod przebieg drogi, posadowienie miasta, usytuowanie obozu wojskowego, wytyczenie przebiegu granicy, zrobienie mapy na tablicach brązowych. Uprawnienia *agrimensores* i geodety obejmują możliwość rozstrzygnięcia sporów sąsiedzkich o przebieg granicy.

Daleko idące podobieństwo między obu instytucjami uwidacznia się również w tym, że w obu przypadkach praca wykonana była i jest opłacana. Z tą jednak różnicą, że w antycznym Rzymie kwestia zapłaty ostatecznie została rozstrzygnięta pod koniec okresu klasycznego prawa rzymskiego. Oba zawody były zawodami zaufania publicznego, a osoby wykonujące ten rodzaj pracy musiały wykazać się odpowiednią wiedzą i starannością. W przeciwnym razie mogły zostać pociągnięte do odpowiedzialności. Właśnie odpowiedzialność *agrimensores* w odniesieniu do geodetów dzisiaj będzie przedmiotem dalszej części niniejszej pracy.

## **Bibliografia / References**

- Albertario, E. (1943). *Note critiche sul titolo del Digesto XI, 6: "si mentor falsum modum dixerit"*, SDHI nr 9.
- Behrends, O. Capogrossi Colognesi, L. (1992). *Die römische Feldmesskunst. Interdisziplinäre Beiträge zu ihrer Bedeutung für die Zivilisationsgeschichte Roms.*
- Beul, C.R. (1998). *Si mentor falsum modum dixerit: Untersuchungen zu D. 11,6, zu den Artes liberales und zum Dolus malus*, Darmstadt.
- Blume, F. (1967). *Agrimensores. Die Schriften der römischen Feldmesser.* Hildesheim.
- Brodersen, K. (1991). *Agrimensores. Die römische Landvermessung.* Begleitheft zur Ausstellung, 12. Juli bis 12. August 1991. wyd. 2. München.
- Brugi, B. (1968). *Le dottrine giuridiche degli Agrimensores Romani. Compare a quelle del Digesto*, Roma 1968.
- Canso, D. Gonzales, A. Guillaumin, J-Y. (2005). *Les vocabulaires techniques des arpenteurs romains*, Besançon.
- de Tissot, P. (1979). *Etude historique et juridique sur la condition des agrimensores dans l'ancienne Rome. Etude sur l'action en bornage* (Dr. fr.). Nancy.
- Del Lungo, S. (2004). *La pratica agrimensoria nella tarda antichità e nell'alto Medioevo*, Spoleto.
- Dilke, O.A.W. (1971). *The Roman land surveyors. An introduction to the Agrimensores.* Amsterdam 1992.
- Dilke, O.A.W. Tadei, G.C. Dall'Aglio, P. (1979). *Gli agrimensori di Roma antica: teoria e pratica delle divisione e dell'organizzazione del territorio nel mondo antico.* Edagricole, 1979.
- Ellickson, R.C. Dia Thorland Ch. (1995). *Ancient Land Law: Mesopotamia, Egypt, Israel, Chi.-Kent L. Rev.* nr 71.



- Gonzalès, A. Guillaumin, J-Y. (2006). *Autour des Libri coloniarum. Colonisation et colonies dans le monde Romain*. [w:] Actes du colloque international (Besançon, 16-18 octobre 2003). Besançon.
- Hirschfeld, O. (1905). *Die Kaiserlichen Verwaltungsbeamten bis auf Diocletian*, Berlin.
- Chouquer, G. (2001). *Des agrimensores romains aux Arpenteurs du XVIème siècle*. Catalogue de l'exposition organisée à l'occasion du 125e anniversaire de l'Union des Géomètres-Experts immobiliers de Bruxelles en la Chapelle Nassau de la Bibliothèque Royale de Belgique du 22 novembre au 21 décembre 2001. Bruxelles 2001;
- Knütel, R. (1983). *Haftung für Hilfspersonen im römischen Recht*, ZSS nr 100.
- Lewis, M.J.T. (2001). *Surveying instruments of Greece and Rome*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Martin, S. D. (1989). *The Roman Jurists and the Organization of Private Building in the Late Republic and Early Empire*, Bruxelles 1989.
- Muñoz Román, W. (1999). *Ética en la práctica profesional de la ingeniería. Aspectos filosóficos, históricos y procesales*. wyd. 2. San Juan, P. R.
- Museros y Rovira, T. (1877). *Tratado de tasación de tierras. Y demás objetos del campo : obra indispensable para los profesores y alumnos de la carrera especial de Agrimensores y Tasadores, para los Ingenieros*, wyd. 2. Madrid.
- Niebuhr, B.G. Smith, W. Schmitz, L. (1830). *The history of Rome*, t. 2, Cambridge.
- Peachin, M. (1996). *Iudex vice Caesaris. Deputy Emperors and the Administration of Justice during the Principate*, Stuttgart.
- Pikulska-Robaszkiewicz, A. (1993). *Le règlement des contestations relatives aux limites en droit romain*, Łódź.
- Pikulska-Robaszkiewicz, A. (2004). *Les arpenteurs romains et leur formation intellectuelle*, RIDA, 3 ser. Nr 51.
- Pikulska-Robaszkiewicz, A. (2006). *Les arpenteurs romains : experts et arbitres*, Orbis iuris Romani nr 11.
- Ranking zawodów zaufania społecznego zrobiony przez *Research International Pentor* [w:] [http://www.piib.org.pl/pliki/rozne/zawody\\_zaufania\\_publicznego\\_w\\_swiadomosci\\_polakow\\_120308.pdf](http://www.piib.org.pl/pliki/rozne/zawody_zaufania_publicznego_w_swiadomosci_polakow_120308.pdf) [odczyt: 2013-11-06].
- Sitek B. (2011) [w:] A. Jurewicz i inni, *Rzymskie prawo publiczne. Wybrane zagadnienia*, Olsztyn 2011.
- Sitek, B. (2014). *Odpowiedzialność „agrimensores” a odpowiedzialność geodetów*, oddane do druku [w:] Zeszyty prawnicze UKSW.
- Statut Polskiego Towarzystwa Geodezyjnego [w:] <http://www.ptg-org.pl/index.php/page,27.html> [odczyt: 2013-11-06].
- Toneatto, L. (1994-1995). *Codices artis mensoriae: i manoscritti degli antichi opuscoli latini d'agrimensura (V-XIX sec.)*, t. 1, Spoleto.
- Vivenza, G. (1994). *Divisioni agrimensorie e tributi fondiari nel mondo antico*, Padova.
- Weber, M. (1891). *Die Römische Agrargeschichte in Ihrer Bedeutung für das Staats- und Privatrecht*, Stuttgart.
- Willems, P. (1910). *Le droit public Romain*, Louvain.