

Z PROBLEMÓW administracji

**Powszechna Wyższa Szkoła Humanistyczna
„POMERANIA” z siedzibą w Chojnicach**

Z PROBLEMÓW administracji

Administracja publiczna

**Redakcja naukowa
Tadeusz Maciejewski
Janusz Gierszewski**

Zeszyt Naukowy nr 2/1a/2010

Chojnice 2010

W SERII „BIBLIOTEKA PWSH POMERANIA”

Redaktor wydawnictw PWSH „Pomerania”

Mariusz Brunka

Recenzent

prof. dr hab. Adam Gwiazda

Projekt okładki

Bogdan Zieliński

Korekta

Zespół

© Copyright by Powszechna Wyższa Szkoła Humanistyczna „Pomerania”

Wydawca

Przedsiębiorstwo Marketingowe LOGO na zlecenie
Powszechniej Wyższej Szkoły Humanistycznej „Pomerania”

ul. Przemysłowa 4, 89-600 Chojnice

pomerania@chojnice.edu.pl

ISBN 978-83-62097-11-1

ISSN 2080-6183

Skład i przygotowanie do druku: PM LOGO (52) 340 18 52

Druk: MAKTECH (52) 327 15 77

Nakład 300 egz.

Ark. wyd. 12,9

Spis treści

Tadeusz Maciejewski: <i>Słowo wstępne</i>	7
---	---

Z HISTORII ADMINISTRACJI

Paweł Piotr Mynarczyk: <i>Starosta, wójt, burmistrz na Pomorzu od II połowy XV w. do początku XX w.</i>	11
Tadeusz Maciejewski: <i>Samorząd terytorialny II Rzeczypospolitej (1918-1939)</i>	18
Michał Gałędek: <i>Odrębności ustroju samorządu terytorialnego na ziemi wileńskiej w okresie międzywojennym</i>	25

ADMINISTRACJA PUBLICZNA WOBEC PRZEMIAN GOSPODARCZO-USTROJOWYCH

Dominik Kubicki: <i>Kwestia etyki w administracji publicznej a dylemat etyki administracji w realiach państwa postkomunistycznego. Czy bez osadzenia w realiach historycznych współczesności etyka administracji nie stanowi mało użytecznego intelektualnego tworu?</i>	35
Cezary Tatarczuk: <i>Skuteczność menedżerów bezpieczeństwa publicznego na tle prawnych możliwości administracji samorządowej w doposażeniu Policji (na przykładzie wybranych jednostek województwa pomorskiego w latach 2004-2009)</i>	53
Czesław Wodzikowski: <i>Wielkoobszarowe formy ochrony przyrody w samorządowej polityce społeczno-gospodarczej na przykładzie Parku Narodowego „Bory Tucholskie”</i>	74
Karolina Dziubek-Kimel: <i>Pozyskiwanie środków unijnych na realizację zadań samorządu terytorialnego na poziomie gminy (na przykładzie gminy miejskiej Chojnice)</i>	86
Emilia Kalitta: <i>Rola Unii Europejskiej we wspieraniu internacjonalistycznej działalności jednostek samorządu terytorialnego – town twinning w Chojnicach</i>	98
Andrzej Powałowski: <i>Krajowy rejestr urzędowy podmiotów gospodarki narodowej – funkcja i znaczenie</i>	108
Tadeusz Stobiecki: <i>Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej</i>	114
Elżbieta Singer: <i>Ryzyko personalne w jednostkach samorządu terytorialnego po 1989 roku</i>	127

Maja Maciejewska-Szałas: <i>Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej</i>	135
--	-----

ROZWÓJ REGIONALNY I LOKALNY W ASPEKCIE BEZPIECZEŃSTWA

Janusz Gierszewski: <i>Kompetencje samorządu gminnego w zakresie porządku publicznego</i>	157
Marek Chrabkowski: <i>Możliwości zastosowania koncepcji policji municypalnej w Polsce</i>	178
Mariusz Brunka: <i>Zadania instytucji kultury w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego</i>	195
Noty o autorach	207

Słowo wstępne

Termin „administracja publiczna” to jedno z najważniejszych pojęć, którymi zajmuje się nauka prawa administracyjnego. Jako taki stanowi podstawę definiowania, syntezy i analizy funkcjonowania tej dziedziny wiedzy. Ma też charakter uniwersalny, gdyż łączy w sobie zarówno znaczenie przedmiotowe (funkcjonalne) obejmujące administrowanie (słowo *ministrare* pochodzi z języka łacińskiego i oznacza w języku polskim służyć), jak i działalność wykonawczą prowadzoną na rzecz i wobec innych osób.

Administracją publiczną określa się obecnie administrację wewnętrzną państwa, składającą się z wyodrębnionych pod względem struktury i funkcji podmiotów, wyposażonych w stosowne kompetencje służące realizacji określonych celów poszczególnych instytucji. Wśród nich można wyróżnić organy administracji publicznej i ich urzędy (np. minister – ministerstwo czy wójt – urząd gminy) oraz jednostki samorządu terytorialnego. Do pierwszych należą organy administracji rządowej oraz pozarządowej. Podzielić je można na organy szczebla centralnego (np. prezydent, premier, rząd itd.), jak również terytorialnego (np. wojewoda). Do drugich zaliczyć można jednostki samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo) oraz organizacje samorządu specjalnego (np. zawodowego i gospodarczego).

Działalność wymienionych podmiotów administracyjnych jest wszechstronna. Podzielić ją można na wewnętrzną, tj. realizowaną w formie samych struktur organizacyjnych oraz zewnętrzną, sprowadzającą się do kształtowania sytuacji prawnej poszczególnych jednostek, powstałej wskutek podejmowania różnych rodzajów czynności prawnych, dotyczących np. stanowienia prawa, jego stosowania, kontroli przestrzegania itp.

Z względu na funkcję i cel administrację publiczną dzieli się na: ingerującą (np. policyjną), infrastruktury (np. właścicielską) czy też świadczącą. Z kolei z punktu widzenia dziedzin życia objętych działalnością administracyjną można wyróżnić np. administrację: górniczą, skarbową, zdrowotną, bezpieczeństwa publicznego itd.

W sumie jest to problematyka niezwykle skomplikowana, wszechstronna, a nade wszystko bliżej nieznana społeczeństwu. Trudu jej zrozumienia i wyjaśnienia podjęła się Powszechna Wyższa Szkoła Humanistyczna „Pomerania” w Chojnicach, organizując w dniach 28-29 stycznia 2010 r. Ogólnopolską Konferencję Naukową pt. „Administracja publiczna po 1989 roku – aspekty teoretyczno-praktyczne”. Patronat nad nią objęli: Marszałek Województwa Pomorskiego – Jan Kozłowski, Wojewoda Pomorski – Roman Zaborowski, Burmistrz Miasta Chojnice – Arseniusz Finster oraz Starosta Powiatu Chojnickiego – Stanisław Skaja. Radzie programowej, składającej się z pięciu profesorów, przewodniczył Rektor PWSH „Pomerania” – dr Janusz Gierszewski.

Przedmiotem Konferencji było omówienie zagadnień dotyczących:

- roli administracji publicznej wobec przemian gospodarczo-ustrojowych,
- rozwoju regionalnego i lokalnego w aspekcie bezpieczeństwa,
- koncepcji teoretycznych dotyczących polskiej administracji publicznej.

Otwarcia Konferencji dokonał 28 stycznia 2010 r. Rektor PWSH „Pomerania” dr Janusz Gierszewski. Po nim przemawiali przedstawiciele Sejmu RP (poseł Stanisław Lamczyk) oraz samorządu terytorialnego, m.in. Starosta Chojnicki, reprezentant burmistrza oraz Wójt Gminy Chojnice.

W Konferencji udział wzięli pracownicy naukowcy kilku wyższych uczelni polskich, np. Uniwersytetu Gdańskiego, Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Politechniki Koszalińskiej, Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu w Gdyni oraz PWSH „Pomerania”.

W ramach Konferencji ogłoszono szereg referatów zgrupowanych w trzech panelach:

1. Koncepcje teoretyczne dotyczące administracji publicznej w Polsce (moderator – prof. zw. dr hab. Tadeusz Maciejewski);
2. Rola administracji publicznej wobec przemian gospodarczo-ustrojowych (moderator – prof. dr hab. Jacek Knopek);
3. Rozwój regionalny i lokalny w aspekcie bezpieczeństwa. Prawne i instytucjonalne uwarunkowania (moderator – prof. dr hab. Dominik Kubicki).

Po każdym referacie odbywały się długie dyskusje, podczas których zauważono potrzebę kontynuowania wielu tematów w formie kolejnych spotkań.

Konferencję zakończono dnia 29 stycznia 2010 r. o godz. 14.00.

Niniejszy tom przedstawia teksty ogłoszonych referatów. W imieniu Komitetu Organizacyjnego serdecznie zapraszamy do jego lektury, spodziewając się, że przyniesie ona nie tylko satysfakcję, ale też będzie służyć z pożytkiem zarówno nauce, jak i praktyce.

Za Komitet Redakcyjny
Prof. zw. dr hab. Tadeusz Maciejewski

Z historii administracji

Paweł Piotr Mynarczyk

Starosta, wójt, burmistrz na Pomorzu od II połowy XV w. do początku XX w.

Dzieje samorządności w Polsce mają długą tradycję, sięgającą średnio-wiecznych lokacji, które nadawały mieszkańcom poszczególnych miejscowości – zarówno miast, jak i osad o charakterze wiejskim – prawo do współdecydowania o niektórych aspektach funkcjonowania społeczności, w których żyli. Inaczej jednak niż dziś, prawo to dotyczyło tylko niektórych mieszkańców, było też mocno ograniczone w stosunku do obecnego. Jednak to właśnie wówczas ukształtowały się funkcje, które obecnie są wyrazem samorządności, a mianowicie urzędy burmistrza i starosty. Ich uprawnienia i zakres obowiązków znacznie różniły się od dzisiejszych. Starosta – teraz będący urzędnikiem samorządowym – dawniej był przedstawicielem władcy, sprawującym w jego imieniu swoje funkcje na wyznaczonym mu terenie. Burmistrz był liderem rady miejskiej, ale nie jedynym – w miastach funkcjonowało kilku burmistrzów jednocześnie. Sytuacja i zakres uprawnień wszystkich tych lokalnych „współdecydentów” zmieniły się dodatkowo w XVIII w. – po przejściu Pomorza Gdańskiego pod panowanie pruskie.

* * *

Urząd starosty pojawił się w Polsce na przełomie XIII i XIV w. Wprowadził go król czeski Wacław II, który po objęciu rządów po wygnanym Władysławie Łokietku, zaszczerpił ten urząd, funkcjonujący w Czechach od czasów króla Przemysła Ottokara II, na nowo przejętych ziemiach: mianował starostów, którzy w jego imieniu sprawowali władzę na powierzonych im terenach. Starostami, a więc przedstawicielami królewskimi, zostawali rycerze, choć nie tylko. Jako przykład może tu posłużyć decyzja króla Wacława II, który w 1305 r. zamianował starostą wrocławskim ówczesnego biskupa diecezji wrocławskiej, Henryka z Wierzbnej¹. Starostą w tym czasie był zresztą także biskup krakowski Jan Muskata².

¹ *Codex Diplomaticus Silesiae*, t. 16, *Regesten zur Schlesischen Geschichte*, Breslau 1892, nr 2844: jako starosta wrocławski biskup Henryk z Wierzbnej wystąpił 26 maja 1305 r., a kolejny starosta występuje w dokumentach w roku 1306.

² M. Maciejowski, *Orientacje polityczne biskupów metropolii gnieźnieńskiej 1283-1320*, Kraków 2007, s. 236.

Urząd starosty szybko przyjął się na ziemiach polskich. Siłą rzeczy funkcjonował więc też na terenie, który wrócił pod polskie panowanie po przeszło półtorawiekowej przerwie, w 1466 r. Prusy Królewskie, przejęte z rąk Zakonu, zostały ostatecznie podzielone na trzy województwa: pomorskie, malborskie i chełmińskie. W Pomorskiem znajdowało się osiem powiatów: człuchowski, gdański, mirachowski, nowski, pucki, tczewski, świecki i tucholski. Początkowo, po wojnie 13-letniej, prowincja miała dużą autonomię, którą królowie polscy starali się ograniczać. Władcy, mimo odrębności prawnoustrojowych, wynikających z aktu inkorporacji z 1454 r., zlikwidowali np. już w 1467 r. urząd gubernatora i zastąpili go starostą malborskim jako swoim namiestnikiem (nie odnawiając także tego urzędu po 1480 r.), zdobyli prawo zwoływania rady i Stanów Pruskich, przejęli w 1506 r. zarząd nad skarbem pruskim dla królewskiego podskarbiego, obsadzali też urzędy starostów przybyszami z Korony, wykupując starostwa pruskie.

Przybyszów z Korony, będących starostami w Prusach Królewskich, było wielu, np. w Tucholi Dominik Mikołaj Radziwiłł czy Jan Andrzej Morsztyn, a w Człuchowie kilku przedstawicieli rodu Radziwiłłów: Jerzy Józef, Michał Kazimierz i Michał Kazimierz Rybeńko. Warto wspomnieć także późniejszego króla Jana Sobieskiego, który dzierżył urząd starosty tucholskiego w latach 1667-1683.

Powiaty stanowiły okręgi wojskowe, skarbowe i sądowe. Starostowie byli właścicielami dzierżawcami królewszczyzn, mającymi władzę sądowniczą nad poddanymi w swoim okręgu. Mogli też stanowić prawa dla mieszkańców swoich starostw.

Przykładem takiego prawa miejscowego jest wilkierz starostwa tucholskiego z roku 1749. Akt ten wydany został przez Michała Antoniego Sapiechę. Wilkierz na początku objaśnia, kogo dotyczą zawarte w nim przepisy: „wszem wobec y każdemu z osobna, osobliwie sławetnym y ucziwym sołtysom, lemanom, radzkim, opiekunom, pustkowianom, młynarzom, karczmarzom y całemu pospólstwu starostwa”³.

Wilkierz stanowił np., że mieszkańcy nie mogą wyznawać innej wiary niż rzymskokatolicka, bo mogą utracić wszystko, co posiadają. Kary groziły nawet za nieochrzcenie dziecka do trzech dni po urodzeniu. Zbiór zawierał także przepisy przeciwpożarowe, mówił o zbiórkach na cele wiejskie, a nawet regulował przepisy dotyczące strojów⁴. Tekst wilkierza sołtys musiał odczytywać zebranim mieszkańcom wsi dwa razy do roku.

Chojnice nie były siedzibą starostwa, choć były większe od Człuchowa, w którym rezydowali starostowie królewscy, których siedzibą była dawna krzyżacka twierdza: podział administracyjny został w zasadzie zbliżony do tego z cza-

³ *Archiwum Komisji Prawniczej*, t. 11, Kraków 1938, s. 311-321.

⁴ Tamże, s. 319: „Nad swój stan i kondycją nikt się wynosić nie ma, jako też i na stroje nie należące przesadzać się, z których gospodarstwa ruina przychodzi”.

sów Zakonu. Miasto miało jednak dwóch starostów, bezpośrednio po wojnie 13-letniej: Andrzeja Puszkarza z Dobrzyczan i Mikołaja Kościeleckiego⁵.

Pierwszy z nich objął urząd 28 września 1466 r., gdy do Chojnic wkroczyły polskie oddziały pod dowództwem Piotra Dunina z Prawkowic i Jana Synowca. Król tego samego dnia nadał urząd starosty rotmistrzowi Andrzejowi Puszkarzowi z Dobrzyczan, tytułem należności za jego kilkuletnią służbę. Starosta ów pełnił swój urząd kilkanaście lat. Dnia 19 stycznia 1472 r. w liście wysłanym do Gdańska Puszkarz nazywał sam siebie: „Riszkowitz Puszkars von Dobrziczin houwptmann zcur Conitz”⁶. W tym samym roku Stany Pruskie starały się u króla o usunięcie Puszkarza i przyłączenie Chojnic do starostwa człuchowskiego. Król jednak odmówił, obiecując przemyśleć sprawę w przyszłości. W grudniu 1471 r. król dodatkowo zapisał Puszkarzowi dochody z kilku wsi starostwa człuchowskiego, tak samo w 1474 r. Starosta chojnicki uzyskał w ten sposób m.in. kilka młynów i pieniądze z tzw. daniny miodowej, płaconej przez bartników z lasów starostwa człuchowskiego. W dokumentach z roku 1475 Puszkarz występuje również jako starosta hamersztyński (Czarne). W lipcu 1475 r. wspomina go król w liście do gdańszczan. On sam pisuje do Gdańska jako miejscowy starosta jeszcze w 1480 r., po raz ostatni 13 listopada. Zmarł przed 6 października 1483 r.⁷

Mikołaj Kościelecki, drugi chojnicki starosta w I RP, pełnił swój urząd między 27 sierpnia 1484 r. a 26 grudnia 1487 r. W dokumentach z tymi właśnie datami granicznymi podpisywał się jako starosta chojnicki i tucholski; w 1486 r. wysyłał z Chojnic, w roku następnym z Piastoszyna listy do Gdańska pisane w interesie miasta. Później tytułował się już tylko starostą tucholskim, więc można wnosić, że to za jego czasów Chojnice przeszły do starostwa człuchowskiego, przy którym pozostały aż do końca rządów polskich⁸.

Chojnice siedzibą starostów zostały dopiero w czasach pruskich. Pojawił się tu, podobnie jak w innych większych miastach pomorskich, urząd landrata. Landrat sprawował początkowo władzę nad tymi obszarami na terenie starostwa, które stanowiły własność szlachecką. Powiat chojnicki (*Kreis Konitz*) był bardzo duży: składał się z terenów kilku powiatów z czasów polskich: człuchowskiego, tucholskiego i świeckiego. Władzy landrata podlegały na tym terenie 322 wsie i majątki szlacheckie. Zmieniło się to na skutek rozporządzenia z 30 kwietnia 1815 r., zgodnie z którym państwo pruskie zostało podzielone na dziesięć prowincji i 25 rejencji. Chojnice znalazły się w rejencji kwidzyńskiej. Starostowie zyskali wówczas władzę

⁵ P. Czapiewski, *Senatorowie świeccy, podskarbiowie i starostowie Prus Królewskich 1454-1772*, Roczniki Towarzystwa Naukowego w Toruniu, R. XXVI-XXVIII, Toruń 1921, s. 70.

⁶ *Monumenta medii aevi historica*, t. XIV, *Codex epistolaris saeculi decimi quinti*, t. III, oprac. A. Lewicki, Kraków 1894, s. 161.

⁷ P. Czapiewski, dz. cyt., s. 70.

⁸ Tamże, s. 70; por. Z. Strómski, *Pamięci godni. Chojnicki słownik biograficzny 1275-1980*, Bydgoszcz 1986, s. 34-35.

nad wszystkimi miejscowościami znajdującymi się na terenie powiatu. Później doszły przepisy określające odległość od siedziby starosty do najdalszego miejsca w powiecie (nie mogła być ona większa niż 3 mile pruskie, a liczba mieszkańców nie powinna przekraczać 36 tys.), więc powiat chojnicki kilkakrotnie zmniejszono, wydzielając powiaty świecki i człuchowski, a na końcu (w 1875 r.) tucholski⁹.

Początkowo landratów mianował król, a po roku 1787 szlachta z danego okręgu, choć kandydat nadal podlegał zatwierdzeniu. Później, w 1812 r., próbowano uniezależnić wybór landrata, nazywanego w tym czasie dyrektorem powiatowym, od miejscowej szlachty. Jednak opór szlachty spowodował, że te przepisy nie weszły w życie, podobnie jak kolejne, które usiłowano forsować do połowy XIX w.

W 1793 r. urząd landrata udało się uzyskać Polakowi: Józefowi Wolszlegierowi, a po nim Hiacentemu Kossowskiemu. Pozostali wywodzili się z niemieckich rodzin szlacheckich¹⁰.

Na landracie spoczywały przede wszystkim obowiązki o charakterze policyjnym, fiskalnym i gospodarczym¹¹. Przynajmniej dwa razy do roku musiał objechać teren powiatu, bacząc, czy obywatele dobrze gospodarzą, powinien też zwrócić uwagę na ich morale. Landrat miał też przydzielone zadania policyjne, a nawet przeciwpożarowe, a później, po reformach z 1809 r., obejmował swoim nadzorem sprawy bezpieczeństwa i porządku, budowlane, ogniowe, sanitarne, opieki społecznej, lasów, rolnictwa, spraw wojskowych, komunikacji, przemysłu, handlu, kontroli miar i wag, podatków i szkolnictwa. Kompetencje te zwiększyły się jeszcze na skutek reformy z 1872 r., kiedy to powołano przy landratach sześcioosobowe wydziały powiatowe. Sprawowali oni od tego czasu również władzę wykonawczą (uchwały samorządu powiatowego) i uzyskali nadzór policyjny nad obszarami dworskimi. Zdobyli też władzę sądowniczą, gdyż wydziały powiatowe sprawowały funkcję sądów pierwszej instancji¹².

Ostatnim landratem, do roku 1920, był asesor rejencyjny dr Werner Fuhrmann, który przekazał władzę w powiecie szambelanowi Stanisławowi Sikorskiemu¹³.

* * *

Chojnice w okresie Rzeczypospolitej szlacheckiej pełniły funkcję nieoficjalnej stolicy powiatu człuchowskiego, mimo że siedzibą starostów był człuchowski zamek. W chojnickim ratuszu odbywały się szlacheckie sądy ziemskie oraz sej-

⁹ J. Szwankowski, *Landrat w systemie administracji pruskiej w latach 1772-1920 na przykładzie powiatu chojnickiego*, [w:] J. Knopek (red.), *Rola starosty w administracji zespolonej na przykładzie powiatu chojnickiego*, Chojnice 2006, s. 14-16.

¹⁰ Tamże, s. 16-18.

¹¹ J. Szwankowski, *Pruska administracja powiatu chojnickiego w latach 1772-1919*, [w:] B. Kuffel, J. Knopek (red.), *Przeszłość i teraźniejszość powiatu chojnickiego*, Chojnice 2005, s. 36-37.

¹² J. Szwankowski, *Landrat...*, s. 20-21.

¹³ K. Wajda, M. Wojciechowski, *Chojnice pod panowaniem pruskim (1772-1920)*, [w:] K. Ostrowski (red.), *Dzieje Chojnic*, Chojnice 2003, s. 359.

miki powiatowe szlachty. Dużą rolę miał też do odegrania w lokalnych stosunkach chojnicki magistrat, na którego czele stali burmistrzowie.

Pierwsi znani z imienia burmistrzowie Chojnic to Ludeke Pistor (1366) oraz Hennink Blume i jego kompan Oswald, wymienieni w roku 1404¹⁴. Burmistrzowie stali na czele rady miejskiej. Było ich w Chojnicach zwyczajowo trzech: burmistrz rezydujący, czyli prezydent, wiceprezydent i trzeci burmistrz, choć nie zawsze zachowywano tę zasadę, np. w 1550 r. wymienione są trzy osoby sprawujące tę funkcję: Benedykt Schepeler, Krzysztof Reiniken i Paweł Musolf¹⁵, zaś 14 lat później – dwie: wspomniany już Benedykt Schepeler i Paweł Ludowicus¹⁶.

Rada składała się zwykle z około 10 członków. Organ ten miał prawo reprezentowania miasta na zewnątrz i prowadził dość ożywioną korespondencję, m.in. z urzędnikami królewskimi, stanami pruskimi, a nawet dworem królewskim. Dokumenty dotyczyły różnych spraw, jednak poważne miejsce wśród zachowanych akt chojnickich z tego okresu zajmują skargi na złą sytuację gospodarczą miasta, spowodowaną wojnami i konfliktami społecznymi. Radni występowali np. z prośbą o ochronę swoich interesów w sytuacji, gdy nie zapewniał jej miejscowy starosta.

Jeden z takich dokumentów został wysłany 17 listopada 1507 r. na zjazd stanów pruskich w Malborku. Władze miejskie skarżyły się w nim na rabowanie mieszczan przez przebywających w Człuchowie przybyszy z terenów środkowego Pomorza, a także na właśnie między starostą człuchowskim Piotrem Górskim a Dytrychem Serwillą, którego nie dopuszczono do objęcia zamku człuchowskiego. Kłótnia ta przyniosła miastu – jak pisali rajcy – spore straty. Magistrat wcześniej skarżył się w tej sprawie do starosty malborskiego, ale ten także nie zareagował na pismo¹⁷. Na zjeździe stanów sprawę tę przekazano więc posłowi królewskiemu Andrzejowi Kościeleckiemu¹⁸.

Rada miejska czasami przekazywała swoje kompetencje burmistrzom. W aktach miejskich zachowało się kilka formuł takich pełnomocnictw. Dnia 16 października 1664 r. miasto udzieliło np. pełni praw do działań prawnych, w tym zawierania umów, skarżenia, kupna i sprzedaży – burmistrzowi Danielowi Bucholzowi i rajcy Krzysztofowi Hoppe w sporze z przedstawicielami zakonu augustianów eremitów¹⁹. Zakonnicy procesowali się z miastem przez blisko 150 lat

¹⁴ K. Bruski, *Chojnice w średniowieczu (do roku 1466)*, [w:] K. Ostrowski (red.), dz. cyt., s. 103-104.

¹⁵ E. Kloss, *Das Bürgerbuch der Stadt Konitz von 1550-1850*, Quellen und Darstellungen zur Geschichte Westpreussens, t. 13, Gdańsk 1927, s. 17.

¹⁶ Tamże, s. 19.

¹⁷ *Akta Stanów Prus Królewskich*, wyd. M. Biskup, K. Górski, t. 4, cz. 2 (1504-1506), Toruń 1967, nr 187, s. 3-5.

¹⁸ Tamże, nr 190, s. 15.

¹⁹ Archiwum Państwowe w Bydgoszczy (dalej: APB), Akta Miasta Chojnic (dalej: AMCh) 122, 57-60 (16.10.1664).

o dobra klasztorne, przejęte przez magistrat po ucieczce mnichów z konwentu chojnickiego przed 1530 r. Burmistrzowie podpisywali też dokumenty kończące spory sądowe²⁰ i zawierali ugody oraz ustalali wynikające z nich zobowiązania²¹. Mieli też prawo składać w imieniu miasta protesty i apelacje do sądów różnych instancji, z królewskim włącznie²².

Burmistrz – prezydent był przewodniczącym rady, którą też reprezentował, zwoływał jej posiedzenia i im przewodniczył. Miał prawo załatwiania spraw pilnych samodzielnie, radę informując już po fakcie. Sprawował pieczę nad kluczami i pieczęciami miasta i wykonywał uchwały rady. Wiceburmistrz sprawował opiekę nad miejskim lasem, a trzeci burmistrz – nad miejskim szkolnictwem. Urzędy wymieniano co rok, choć sprawowali je często ci sami ludzie, z najzamożniejszych miejskich rodzin. Od 1593 r. rada pełniła też funkcje sądownicze. Oprócz burmistrzów i radnych do władz miejskich należała ława – organ pomocniczy rady (wydawała ona listy legalnego urodzenia i przyjmowała skargi wnoszone przez szlachtę). Przy boku rady ukształtowała się też tzw. gmina reprezentująca – organ reprezentujący ogół obywateli²³.

Do rady w protestanckich Chojnicach (od połowy XVI w.) nie dopuszczano zwykle katolików, choć miasto – także wymienieni z nazwiska burmistrzowie – nie uchylało się od wspomagania katolickiej mniejszości, np. opłacając remonty kilkakrotnie niszczonego w pożarach kościoła farnego²⁴.

Okres pruski przyniósł likwidację samorządności miast pomorskich. Władzę w miastach mieszkańcy musieli oddać urzędnikom mianowanym przez państwo, w którego granicach się znaleźli: burmistrza policyjnego, administrującego miastem, oraz burmistrza sądowego. Na miejsce przedstawicieli patrycjuszowskich rodów wyznaczono opłacanych z państwowej kasy urzędników: w przypadku Chojnic byli to (po 1772 r.) Heynoff, który pełnił urząd burmistrza policyjnego do 1805 r. oraz Ksepka, burmistrz sądowy do 1800 r. Oprócz tego w mieście przebywał także *Steuerrat*, czyli radca wojenny i podatkowy, którego uprawnienia sięgały wszystkich miast w powiecie chojnickim. Sytuacja zmieniła się nieco po klęsce Prus w wojnie z napoleońską Francją. Dnia 19 listopada 1808 r. wydano tzw. ordynację miejską, która, później modyfikowana, obowiązywała do końca czasów pruskich. Podstawą samorządu była rada wybierana przez mieszkańców, zaś radni powoływali magistrat i burmistrza. Magistrat, jako organ wykonawczy, oraz burmistrz musieli jednak uzyskać zatwierdzenie przez władze państwowe. Burmistrz sprawował władzę wykonawczą, również policyjną. Zlikwidowano

²⁰ APB AMCh 122, 63-66 (1664).

²¹ APB AMCh 122, 15-19 (31.07.1660), AMCh 121, 133-136 (1655) i inne.

²² APB AMCh 119, 133-136 (10.06.1624), AMCh 120, 1-4 (22.11.1623).

²³ A. Groth, *Czasy Rzeczypospolitej szlacheckiej*, [w:] K. Ostrowski (red.), dz. cyt., s. 140-146.

²⁴ *Liber Regestrorum*, tłum. A. Szweđa, Chojnice 2001, s. 118-134: jest to bardzo dokładny opis instytucji miejskich w kościół parafialny w latach 1740-1741.

urząd radców podatkowych, ale samorząd i tak był ograniczony, nie miał już bowiem kompetencji sądowniczych. Prawo wyborcze mieli tylko ci, którzy posiadali prawo miejskie (w 1809 r. 155 osób wobec ponad 1800 obywateli). Chojnice zaliczono do miast tzw. trzeciej kategorii, miały zatem burmistrza, kamlarza (odpowiedzialnego za finanse) i od 3 do 6 radnych. Jako pierwszy burmistrzem został Spiller²⁵, zaś ostatnim sprawującym ten urząd przed odzyskaniem przez Polskę niepodległości był dr Bruno Molkentin.

* * *

Obecne samorządy, choć działają inaczej, są spadkobiercami tych dawnych, które funkcjonowały na tych terenach już przed wiekami. Zmieniły się funkcje, urzędnicy jedne uprawnienia stracili, inne zyskali. Warto jednak pamiętać o tradycji, która związana jest z objętymi przez nich stanowiskami.

²⁵ K. Wajda, M. Wojciechowski, dz. cyt., s. 232-234 i 359.

Tadeusz Maciejewski

Samorząd terytorialny II Rzeczypospolitej (1918-1939)

W okresie międzywojennym o samorządzie, zwłaszcza zaś o samorządzie terytorialnym, wypowiadali się prawnicy, politycy, ekonomiści, przedstawiciele niemalże wszystkich dziedzin. Jednak w II RP nie stworzono jednolitej jego doktryny ani też nie przedstawiono nawet jednej definicji, którą można byłoby powszechnie zaakceptować. Powstały jednak dwie jego teorie: naturalistyczna i państwowa.

Teoria naturalistyczna przejęta została z nauki niemieckiej, francuskiej i angielskiej. Wykształciła się w II połowie XIX w. W Niemczech jej wybitnymi autorami byli np. Karl von Retteck czy Otto von Gierke, we Francji – Anne Robert Turgot, a w Anglii – John Locke. Wszyscy oni uważali, że samorząd terytorialny jest instytucją starszą od samego państwa, a w zasadzie stanowi nawet jedną z wielu przyczyn jego powstania. Był naturalną, a nie administracyjną instytucją polityczną, rodzajem parlamentu na szczeblu lokalnym. U podstaw jego powstania było wyodrębnienie się tzw. „własnego prawa”, a na nim – patriotyzmu lokalnego oraz instytucji władz gminnych. Odpowiadać im miała istniejąca w sądownictwie idea funkcjonowania sędziów pokoju. Zrodziła się ona na gruncie idei anty-absolutystycznych, a zapoczątkowana została w okresie oświecenia i rewolucji francuskiej z 1789 r. U jej źródeł znalazła się koncepcja prawa natury, z której wyłoniono prawa człowieka i obywatela. Wynikało z nich, że najważniejszym wśród nich jest wolność jednostki. Opierała się ona na decentralizacji, a jej istotą była tzw. władza gminna. Po raz pierwszy w akcie prawnym instytucję tę określono w konstytucji Francji z 1791 r., a powtórzono w konstytucji Belgii z 1830 r. Stamtąd przeniknęła ona do Niemiec, gdzie uznano, że gmina posiada swój własny byt, pierwotny, nie pochodzący od państwa. Do gminy należał też wybór swoich władz, przyjmowanie nowych członków, zarządzanie mieniem oraz to wszystko, co wchodziło w zakres jej samodzielnej władzy. Według badaczy niemieckich podstawy samorządu powstały w średniowiecznych miastach, obdarzonych osobo-

wością publicznoprawną i będących korporacjami prawa publicznego. W Niemczech miastom państwo oddało część swoich uprawnień administracyjnych potrzebnych do zarządzania nimi. Obok tego posiadały też one od samego początku część kompetencji niezależnych od państwa. Później sprawa zaczęła dotyczyć również wsi. Doprowadziło to nawet do tego, że uczeni zaczęli używać terminu „gminowładztwo”, zaś państwo uznano za federację gmin. Z czasem koncepcja niemiecka przyjęta została również w Rosji.

W II Rzeczypospolitej koncepcję naturalistyczną głosił Aleksander Kroński. Twierdził on, że ludzie posiadają instynkt samozachowawczy, który powoduje ich łączenie się w związki publicznoprawne. Zjawisko to występowało jego zdaniem już w starożytności, a później się jeszcze rozwinęło. W II RP teoria ta stała się jedną z podstaw konstytucji marcowej z 1921 r.

Z czasem objawili się jednak krytycy naturalistycznej koncepcji samorządu terytorialnego. Swoje poglądy zaczęli oni ujawniać pod koniec lat 20. ubiegłego stulecia. Związane to było z dążeniami do wzmocnienia roli państwa, w związku z występującym wtedy w całej Europie autorytaryzmem. W rezultacie stworzyli państwową teorię samorządu. W II RP twórcą tej teorii był na gruncie polskim prof. Jerzy Panejko z Uniwersytetu Wileńskiego. Zgodnie z nią samorząd zarówno faktycznie, jak i nominalnie podlegał zawsze państwu. Dla tego uczonego samorząd był zawsze systemem administracji państwowej, dostosowanym do potrzeb państwa. W związku z tym stanowił wyłącznie rodzaj władzy lokalnej sprawowanej przez obywateli. Realizowali oni swoje potrzeby w drodze ustawodawstwa gminnego. Wskutek tego następowało zespolenie organów państwowych z samorządowymi, a więc współdziałanie władzy administracyjnej o charakterze centralnym z mieszkańcami. W sumie samorząd stał się elementem struktury państwowej, stanowiąc jej część. Nie istniała zatem różnica między administracją rządową a samorządową. Istotnym elementem tej struktury było posiadanie przez samorząd osobowości prawnej. To ostatnie pojęcie łączono jednocześnie z terminem „korporacja”, przy czym nie była ona wyłącznie bytem prawnym, lecz również psychologicznym i socjologicznym. W sumie mieliśmy więc do czynienia z tworem prawa przedmiotowego. Uczeni podzielili przy tym korporacje na prywatne i publiczne. Różnica między nimi sprowadzała się do tego, że pierwsze miały charakter dobrowolny, zaś drugie przymusowy. Wszystkie jednak otrzymywały od państwa katalog praw podmiotowych.

Po zamachu majowym w 1926 r. koncepcje Jerzego Panejki poparli również inni czołowi administratywiści polscy, np. Kazimierz Kumaniecki i Władysław Leopold Jaworski. Ostatecznie wyparła ona definitywnie koncepcję naturalistyczną. Nadmienić jeszcze należy, że byli również przedstawiciele kompromisu, łączący obie koncepcje jako teorię naturalistyczno-państwową, stojącą na stanowisku, że samorząd jest nierozzerwalnie związany z państwem, stanowiąc jednak jego ograniczenie.

I. Samorząd przed unifikacją (do 1933 r.)

1. Samorząd gminny

1.1. *Samorząd gmin wiejskich*

Do unifikacji (1933) samorząd terytorialny oparty był na rozwiązaniach istniejących w byłych państwach zaborczych. Zasadniczo, w zależności od obszaru kraju, występował on na szczeblu gminnym (wiejski i miejski), powiatowym i wojewódzkim.

Samorząd gminny istniał, po uzyskaniu niepodległości, na całym obszarze państwa. W byłym Królestwie Kongresowym gmina wiejska składała się z szeregu wsi i folwarków. Jej organami były: zebranie gminne, rada gminna i wójt. Rady wprowadził dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z 27 listopada 1918 r. Były one organem zarządzającym i kontrolującym wójta. Skład rady gminnej stanowili wójt i 12 członków, wybieranych tajnie przez zebranie względną większością głosów, spośród osób posiadających prawo udziału w zebraniu. Wójta wybierał starosta spośród dwóch kandydatów wyłonionych przez zebranie. Drugi z kandydatów zostawał jego zastępcą. Od obu wymagano ukończenia 25 lat oraz umiejętności pisanie i czytania w języku polskim. Do kompetencji wójta należało zarządzanie bieżącymi sprawami gminy i wykonywanie uchwał rady. Poza tym był on organem wykonawczym administracji państwowej w zakresie spraw poruczonych. Zebrania gminne, będące organami uchwalającymi i kontrolującymi, były zwoływane cztery razy w roku. Przewodniczył im wójt. Obok gmin jednostką terytorialną były również gromady. Tworzyły je wsie i enklawy wchodzące w skład gmin.

Po uzyskaniu niepodległości, obok Kongresówki, w skład II RP weszły także tzw. Ziemie Zachodnie (część rosyjskich guberni zachodnich). Za rządów rosyjskich również i tam istniał samorząd wiejski. Na obszarze tym obowiązywała tzw. tymczasowa ustawa wiejska, będąca rozporządzeniem Komisarza Cywilnego Ziem Wschodnich z czerwca 1919 r. Wprowadzała ona, w porównaniu do Kongresówki, odmienną organizację gminy wiejskiej. Jej organami były rada gminna i zarząd gminny. Rada składała się z radnych i członków zarządu. Wybory były dwustopniowe. Skład zarządu stanowili: wójt, jego zastępca i ławnik, wybierani przez radę, przy czym wójt i jego zastępca nie musieli być mieszkańcami gminy. Jednostką mniejszą od gminy była gromada, na której czele stał sołtys, wybierany przez zgromadzenie, zatwierdzany przez starostę i podległy wójtowi.

Na ziemiach byłego zaboru austriackiego ustrój gminy wiejskiej zasadniczo opierał się na ustawie gminnej z 1866 r. *Novum* była jedynie demokratyzacja struktur samorządu w Galicji Zachodniej, przeprowadzona przez Polską Komisję Likwidacyjną, która wprowadziła dodatkowe kurie wyborcze. Niewiele to dało, gdyż większość członków rady gminnej stanowili wiryliści, którymi były osoby opła-

cające co najmniej 1/6 ogólnej sumy podatków bezpośrednich. W Galicji Wschodniej pozostawiono obszary dworskie, ale były już one równorzędne gminie.

W byłym zaborze pruskim (województwa poznańskie i pomorskie) działalność samorządu normowała nadal ustawa z 1891 r., uzupełniona rozporządzeniem ministra byłej dzielnicy pruskiej z marca 1920 r. Zgodnie z nim, gminy były jednolitoskowe, a prawo znoszenia dotychczasowych i tworzenia nowych przysługiwało rządowi Rzeczypospolitej. Organami uchwalającymi i kontrolującymi w gminie były zgromadzenie gminne i rada gminna. Zgromadzenie składało się ze wszystkich mieszkańców gminy, którzy ukończyli 20 lat i na stałe zamieszkiwali w gminie. Istniało ono tylko w tych gminach, w których liczba członków nie przekraczała 100 osób. Powyżej tej liczby należało wybrać radę gminną, wtedy na 20 wyborców przypadał jeden radny. Natomiast władzą wykonawczą był zarząd gminy, składający się z sołtysa i ławników, wybierany przez zgromadzenia lub rady na okres 3 lat.

1.2. Samorząd gmin miejskich

Największe zmiany w zakresie samorządu miejskiego wystąpiły na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego. W byłym Królestwie Polskim przeprowadzono je dekretemi z 13 grudnia 1918 r. i 4 lutego 1919 r. Wprowadziły one pojęcie gminy jako samodzielnej jednostki terytorialnej, posiadającej osobowość prawa publicznego. Członkami gminy – byli obywatele polscy, zamieszkujący na jej obszarze ponad 6 miesięcy. Mieli oni prawo wyboru władz, sprawowania urzędów gminnych z wyboru i korzystania z pomocy gminy, gdy zaszła tego potrzeba. Organ uchwałodawczy i kontrolujący samorząd stanowiła rada miejska. Wybierano ją na okres 5 lat, w pięcioprzymiotnikowych, demokratycznych wyborach. Organem wykonawczym był magistrat (zarząd miejski), w skład którego wchodził: burmistrz (prezydent), zastępcy oraz ławnicy (1/10 składu rady). Nadzór nad samorządem sprawował wojewoda, a w II instancji minister spraw wewnętrznych.

W zaborze austriackim zmian w zakresie samorządu miejskiego było niewiele. Najważniejszą było utworzenie „na podstawie dekretu z 1918 r.” nowej czwartej kurii wyborczej. Obejmowała ona osoby nieopodatkowane i bez wykształcenia. Poszerzono także skład magistratu, do którego weszli również: przełożeni gmin, ich zastępcy i asesorowie. Nadzór nad samorządem sprawowali: starostowie (I instancja), wojewodowie (II instancja) oraz organy wykonawcze samorządów stopnia wyższego.

Na obszarze byłego zaboru pruskiego zmian również było niewiele. Najważniejszą było ustanowienie nowej ordynacji wyborczej, wzorowanej na obowiązującej w byłym zaborze rosyjskim. Ponadto część uprawnień nadzorczych nad samorządem powierzono sądownictwu administracyjnemu, działającemu tutaj na odrębnych zasadach.

2. Samorząd powiatowy

Samorząd powiatowy, po wprowadzeniu go w latach 1918-1919 na terenie byłego Królestwa Polskiego, istniał na obszarze całego kraju, z wyjątkiem Śląska Cieszyńskiego. Organem uchwalającym i kontrolującym był sejmik powiatowy (w byłym zaborze austriackim sejmiki praktycznie nie działały). Skład sejmiku stanowiło po dwóch przedstawicieli z każdej gminy wiejskiej i miast niewydzielonych. Organem wykonawczym i zarządzającym był wydział powiatowy, wybierany przez sejmik na 3 lata. Składał się on ze starosty i sześciu członków. Starosta był równocześnie przewodniczącym sejmiku. Nadzór nad samorządem powiatowym należał do wojewodów, współdziałających z nim wydziałów wojewódzkich i ministra spraw wewnętrznych. Na ziemiach byłego zaboru pruskiego dodatkowe kompetencje nadzorcze należały do sądów administracyjnych, a w województwie śląskim – do rady wojewódzkiej.

3. Samorząd wojewódzki

Po odzyskaniu niepodległości samorząd wojewódzki, w formie pruskiego samorządu prowincjonalnego, istniał jedynie w byłym zaborze pruskim. Jego organem uchwałodawczym był sejmik wojewódzki, wybierany na 4 lata przez sejmiki powiatowe i rady miast wydzielonych. Organem wykonawczym był wydział wojewódzki, na czele ze starostą krajowym. Przewodniczył on jednocześnie sejmikowi.

Na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego funkcje samorządu wojewódzkiego wypełniały rady wojewódzkie. Z kolei w byłym zaborze austriackim niewielkie uprawnienia samorządowe posiadał Tymczasowy Wydział Samorządowy, zlikwidowany w 1929 r.

Zapowiedziany w konstytucji marcowej, a potwierdzony ustawą z września 1922 r. ogólnopolski samorząd wojewódzki nigdy w praktyce nie zaistniał. Jego organem uchwalającym miał być sejmik, a wykonawczym wydział wojewódzki, z wojewodą na czele.

II. Samorząd po unifikacji

1. Zasady funkcjonowania

Jednolita organizacja samorządu terytorialnego została wprowadzona na podstawie tzw. ustawy scaleniowej z 23 marca 1933 r. Jednostki samorządu terytorialnego pokrywały się z podziałem administracyjnym kraju. Organy samorządu dzieliły się na: **stanowiąco-kontrolujące i wykonawczo-zarządzające**. Wszyst-

kie były wybieralne. Kompetencje organów uchwalających obejmowały tylko sprawy enumeratywnie wyszczególnione w ustawie. W razie wątpliwości co do organu właściwego, należało stosować się do zasady domniemania kompetencji na rzecz organów wykonawczych. Uprawnienia samorządu obejmowały zarówno sprawy poruczone, jak i własne. Dla realizacji zamierzeń przekraczających możliwości finansowe samorządów jednostkowych możliwe było tworzenie przez kilka samorządów związków celowych, które mogły posiadać osobowość prawną i własne organy. Przewidziano wreszcie zespolenie organów administracji ogólnej i organów wykonawczych samorządu powiatowego i wojewódzkiego pod przewodnictwem odpowiednio starosty lub wojewody. Ostatecznie samorząd wojewódzki nigdy nie powstał.

2. Samorząd gminny i powiatowy

Samorząd gminny obejmował zarówno gminy jednostkowe, jak i gminy zbiorowe złożone z gromad (pozostałość po byłym Królestwie Polskim). W tych ostatnich dodatkowo występował samorząd gromadzki, gdzie organem uchwalającym była rada lub zgromadzenie gromadzkie, a organem wykonawczym sołtys. W gminach wiejskich organ uchwalający stanowiła rada gminna, pochodząca z wyborów jawnych i pośrednich, natomiast organem wykonawczym – zarząd gminy, składający się z wójta i ławników, wybieranych przez radę. Z kolei w gminach miejskich władzą uchwalającą była rada miejska, powoływana w wyborach powszechnych. Funkcje wykonawcze sprawował wybrany przez radę zarząd miejski. W jego skład wchodził burmistrz lub prezydent (w miastach wydzielonych) oraz ławnicy.

Samorząd powiatowy funkcjonował na obszarach powiatów oraz miast wydzielonych (powyżej 25 tys. mieszkańców). Jego organami uchwalającymi były rady powiatowe, wyłonione w drodze wyborów jawnych i pośrednich, dokonywanych przez rady gminne i miejskie. Wybierały one następnie wydział powiatowy, który był organem wykonawczym składającym się ze starosty i 6 członków.

Literatura

- Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 2006.
- Grzybowska M., *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006.
- Kumaniecki K., *Ustrój władz samorządowych na ziemiach polskich w zarysie*, Warszawa-Kraków 1921.
- Maciejewski T., *Historia administracji*, Warszawa 2006.
- Mayer O., *Deutsche Verwaltungsrechts*, München-Leipzig 1903.

Podwiński S., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, t. I-II, Warszawa 1946-1947.
Podwiński S., *Teoria i dzieje samorządu terytorialnego*, Łódź 1947.
Szwed R., *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918-1939*, Częstochowa 2000.
Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007.

Summary

Local government of the Second Republic of Poland

The Second Republic of Poland did not manage to create a consolidated doctrine of local government. There were generally two concepts so called naturalistic and national. The first one was in force until the May 1926 coup d'état and it saw local government as a natural political institution older than a country. It was reflected in resolutions of 1921 March Constitution. The second one granted that local government represents a country as a legal institution constituting a part of a state administrative.

The history of local government of the Second Republic of Poland can be divided into two periods: before unification up to 1933 and after. Up to the unification the local government was based on solution existing in former partitioning empires and it functioned at commune (country and municipal) and province level depending on the area of a country. After the unification a consolidated organization of local government was introduced in the whole country including the existing administrative division. Commune self-government included both individual communes and collective communes composed of districts. Poviats government functioned in the poviat areas and allocated towns. Up to 1939, province government was not created.

Michał Gałędek

Odrębności ustroju samorządu terytorialnego na ziemi wileńskiej w okresie międzywojennym

Ziemia wileńska stanowiła okręg inkorporowany do Rzeczypospolitej w 1922 r., składający się z miejskiego powiatu Wilno oraz powiatów wileńsko-trockiego, święciańskiego i oszmiańskiego. Ustrój samorządowy na tym terytorium był oparty na tych samych podstawach prawnych jak w innych województwach północno-wschodnich państwa polskiego. Na szczeblu powiatu był to zaś system wspólny dla całego byłego zaboru rosyjskiego. Odrębności tego modelu ustrojowego utrzymały się do momentu ujednolicenia organizacji samorządowej w Rzeczypospolitej mocą tzw. ustawy scaleniowej z dnia 22 marca 1933 r. Równoległe do samorządu terytorialnego funkcjonowała zespolona administracja rządowa podporządkowana wojewodzie wileńskiemu w województwie (w latach 1922-1925 funkcję tę pełnił tzw. Delegat Rządu na Ziemię Wileńską) oraz starostom w powiatach.

Ziemia wileńska dla celów samorządowych była podzielona na powiaty, gminy miejskie i wiejskie oraz gromady. Samorząd nie występował więc na szczeblu województwa. Podstawą organizacji władz gminnych i gromadzkich na tym terenie były, obowiązujące także w województwie nowogródzkim, poleskim i wołyńskim, rozporządzenia wydane przez Komisarza Generalnego Ziemi Wschodnich: z dnia 25 czerwca 1919 r. o tymczasowej ordynacji wyborczej do zebrań i rad gminnych oraz z dnia 26 września 1919 r. o samorządzie gminnym. Gmina wiejska miała charakter zbiorowy, dzieląc się na gromady, obejmujące z reguły jedną wieś, kolonię, zaścianek bądź folwark. O utworzeniu nowej gminy wiejskiej decydował minister spraw wewnętrznych, zaś zmian ich granic mógł dokonać wojewoda wileński. Natomiast w stosunku do gromady analogiczne kompetencje przysługiwały staroście, który także rozstrzygał spory dotyczące granic.

Do własnego zakresu działania gmin wiejskich należały sprawy dotyczące majątku i budżetu gminnego, zakładania i utrzymania dróg gminnych, rzeźni i targów, wodociągowe, kanalizacyjne i elektryfikacyjne, opieki społecznej, aprowizacyjne, mieszkalne, popierania rozwoju gospodarczego i pieczy nad obyczajowością.

W tym zakresie rada gminna jako organ uchwałodawczy i kontrolny mogła wydawać statuty gminne, czyli akty prawa miejscowego. Podejmowała również inne uchwały, m.in. dotyczące spraw finansowych (majątkowych, budżetowych i podatkowych). W jej skład wchodził radni i członkowie zarządu gminnego, w tym wójt, który zwoływał posiedzenia tego kolegium i przewodniczył jego obradom. Radnych wybierało na trzyletnią kadencję zebranie gminne, w skład którego wchodził delegaci mieszkańców gminy wyłaniani w demokratycznych wyborach. Zebranie gminne zbierało się wyłącznie w celach elekcyjnych. Nadzór nad prawidłowym przebiegiem wyborów sprawował starosta. Natomiast rozwiązanie rady gminnej, które pociągało za sobą także dymisję zarządu gminnego, mogło nastąpić wyłącznie z inicjatywy ministra spraw wewnętrznych.

Organem zarządzającym i wykonawczym był zarząd gminny, który składał się z wójta, jego zastępcy i ławnika. Kolegium to zajmowało się m.in. przygotowaniem uchwał rady gminnej i określaniem sposobu ich wykonania, zarządzaniem majątkiem gminy, prowadzeniem jej spraw finansowych, a także sprawowaniem władzy dyscyplinarnej nad pracownikami gminnymi. Wójt jako organ wykonawczy gminy pełnił jednocześnie funkcje przewodniczącego zarządu i sejmiku gminnego. Jego pozostałe obowiązki dzieliły się na dwie grupy. Wykonywał bowiem tzw. zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz występował jako organ samorządu gminnego odpowiedzialny za załatwianie zadań własnych gminy. Katalog spraw zleconych wynikał zarówno z ustaw i rozporządzeń, jak również mógł być poszerzony mocą polecenia starosty o obowiązki „z dziedziny policji państwowej” mające na celu „utrzymanie spokoju publicznego, porządku i bezpieczeństwa”. W zakresie zadań własnych wójt kierował biegiem spraw gminnych i miał nad nimi nadzór, był reprezentantem gminy na zewnątrz, wykonywał uchwały organów gminnych, był służbowym przełożonym wszystkich funkcjonariuszy gminnych w zakresie sprawowania władzy dyscyplinarnej oraz kierowania ich działalnością. Wójt, podobnie jak pozostali członkowie zarządu gminnego, wybierany był przez radę gminną, przy czym tylko elekcja ławnika nie była uzależniona od zatwierdzenia starosty. Jeśli dwukrotnie odmówił on usankcjonowania wyboru wójta, przysługiwało mu prawo nominacji własnego kandydata, który sprawowałby swój urząd do czasu przedstawienia kandydata, który zostałby zaakceptowany przez starostę. Mógł on także w każdej chwili zdymisjonować wszystkich członków zarządu gminnego, jak również sołtysa i jego zastępcę. Objęcie urzędu przez wójta i jego zastępcę poprzedzało złożenie przez nich przysięgi, iż będą przestrzegać ustaw i sumiennie wykonywać swoje obowiązki. Wynagrodzenie wójta uchwałała rada gminy, przy czym wojewoda wileński określał jego minimalną wysokość. Wójt i zarząd gminny wykonywali swoje zadania przy pomocy urzędu gminnego, w którym utworzono etat pisarza gminnego. Powoływał go i odwoływał starosta spośród kandydatów przedstawionych przez zebranie gminne. Pensję pisarza ustalał wojewoda, choć była ona wypłacana z kasy gmin-

nej. Pisarz gminny był bowiem urzędnikiem gminnym, wykonującym czynności pod bezpośrednim kierownictwem wójta.

Najniższą jednostkę samorządu w województwach wschodnich stanowiła gromada wiejska, która w przeciwieństwie do gromad w województwach centralnych nie miała charakteru wyłącznie włościańskiego. Jej organami był sołtys i zebranie gromadzkie. Sołtys wraz ze swoim zastępcą był wybierany przez demokratyczne zebranie gromadzkie na roczną kadencję. Pełnił on funkcje wykonawcze na terenie gromady, podlegając bezpośrednio wójtowi. Do jego obowiązków należało w szczególności: wykonywanie ustaw i rozporządzeń oraz poleceń wójta, współdziałanie z organami policji, reprezentowanie gromady wobec gminy, przygotowywanie wniosków na zebranie gromadzkie, ich zwoływanie, przewodniczenie obradom i wykonywanie jego uchwał. Wybór sołtysa i jego zastępcy zatwierdzał starosta na analogicznych zasadach jak w przypadku wójta. Decydował on też o wysokości wynagrodzenia sołtysa.

Nadzór nad gminami i gromadami wiejskimi w pierwszej instancji sprawował wydział powiatowy, którego przewodniczącym był starosta. Natomiast samodzielnie jako organ administracji rządowej nadzorował on wykonywanie zadań zleconych. W drugiej instancji wszystkie kompetencje nadzorcze skupiały się w ręku wojewody wileńskiego. Rada gminna, jak również zebranie gromadzkie były zobowiązane do przekazywania wydziałowi powiatowemu wszystkich podjętych przez siebie uchwał. Decydował on bowiem o unieważnieniu tych spośród nich, które zostały podjęte z naruszeniem prawa. Ponadto zatwierdzał wydane przez radę gminną statuty gminne oraz uchwały finansowe. Jeśli nie uwzględniła ona w swoim budżecie lub poza nim wydatków, do których się zobowiązała na podstawie obowiązujących ustaw lub umów, zastępczo dokonywał tego wydział powiatowy. Mógł także samodzielnie sporządzić budżet w sytuacji, gdy nie uchwaliła go rada gminna. Na zlecenie wydziału powiatowego dokonywano też rewizji gospodarki gminnej. Jeśli dostrzeżono, iż organy gminne nie wykonywały swych obowiązków lub czyniły to nienależycie, wydział powiatowy mógł wydać niezbędne zarządzenia, obciążając kosztami tej interwencji gminę.

Zgodnie z rozporządzeniem Komisarza Generalnego Ziemi Wschodnich z dnia 16 sierpnia 1919 r. o ustroju miasteczek wszystkie miejscowości poniżej 2000 mieszkańców wchodziły w skład gmin wiejskich w charakterze zwykłych gromad (docelowo miały one podlegać odrębnemu aktowi prawnemu, który jednak nigdy nie został wydany). Ustrój miejski wprowadzono więc jedynie w większych miastach. Do zakresu działania gminy miejskiej należały sprawy dotyczące dobrobytu materialnego, oświaty, kultury, zdrowia i inne wyszczególnione w ustawach i „rozporządzeniach administracyjnych”. Organizacja władz miejskich różniła się między sobą, gdyż część miast miała początkowo prowizoryczny ustrój oparty na przepisach rozporządzenia Komisarza Generalnego o tymczasowej ustawie miejskiej z dnia 27 czerwca 1919 r. W założeniu miał on obowiązywać jedy-

nie w miejscowościach liczących od 2000 do 4000 mieszkańców, a także w większych miastach, jeśli nie zostały w nich zarządzone wybory do rady miejskiej. Według stanu na 1927 r. do tej grupy należały na ziemi wileńskiej Podbrodzie i Smorgonie. Nie powołano w nich rad miejskich, wobec czego pewne funkcje uchwałodawcze oraz wszystkie funkcje wykonawcze powierzono burmistrzowi i magistratowi, którego członkowie pochodzili z nominacji starosty. W pozostałych miastach, do których należały Nowo-Wilejka, Oszmiana, Święciany, Troki i Nowo-Święciany, obowiązywało rozporządzenie Komisarza Generalnego z dnia 22 sierpnia 1919 r. o ustawie miejskiej. Akt ten regulował także ustrój miejski w Wilnie, które posiadało specjalny status samorządowy jako miasto na prawach powiatu. Obowiązywał tam system dwutorowej niezunifikowanej administracji, w którym odrębne zadania wykonywał samorząd miejski, inne zaś władze państwowe reprezentowane przez Komisarza Rządu w Wilnie (od 1928 r. przez Starostę Grodzkiego Wileńskiego).

Ustalony w ustawie miejskiej schemat organizacyjny samorządu miejskiego odzwierciedlał w znacznym stopniu rozwiązania przyjęte w gminach wiejskich. Organem uchwałodawczym była rada miejska odpowiadająca radzie gminnej, zaś funkcje wykonawcze i zarządzające pełnił magistrat i burmistrz (w Wilnie – prezydent), których pozycja prawna została ukształtowana analogicznie jak zarządu gminnego i wójta, z tym że organem wykonującym zadania zlecone w mieście był cały magistrat, a nie jak w przypadku gmin wiejskich tylko wójt.

Miejskim organem uchwałodawczym i kontrolującym oraz „przedstawicielką gminy” była rada miejska, w skład której wchodził radni powoływani na trzyletnią kadencję w wyborach pięcioprzymiotnikowych i członkowie magistratu. Na jej posiedzeniach przewodniczył burmistrz (prezydent). Rada miejska wydawała statuty miejskie i inne uchwały na analogicznych zasadach jak rada gminna w gminach wiejskich. Wybory do rady miejskiej były bezpośrednie w przeciwieństwie do elekcji radnych w gminie wiejskiej, jednakże zasady prawa wyborczego określone w regulaminie wyborów do tymczasowych rad miejskich z dnia 25 czerwca 1919 r. stanowiły przeważnie wierne odzwierciedlenie reguł obowiązujących przy wyłanianiu delegatów do zebrań gminnych.

„Wykonawczym i zarządzającym” organem gminy był magistrat. Do jego funkcji należało podejmowanie „czynności poruczonych przez władze państwowe i ustawy”. Nie rozróżniano wśród nich zadań własnych oraz zleconych z zakresu administracji rządowych. W skład magistratu wchodził burmistrz (prezydent), jego zastępca (wiceprezydent) i ławnicy. Liczbę ławników ustalała rada miejska, a uchwałę tę zatwierdzał starosta. Magistrat decydował o podziale czynności pomiędzy swoich członków, ustalając także zakres działania i samodzielności burmistrza (prezydenta), który tym samym nie miał tak silnie prawnie wyodrębnionej pozycji jak wójt. Natomiast analogicznie jak on, kierował biegiem spraw miejskich i miał nad nimi nadzór. Ponadto pełnił funkcję „kierownika magistratu i jego

przedstawiciela” oraz przewodniczył na jego posiedzeniach. Burmistrzowi (prezydentowi) przysługiwało prawo zawieszania i przekazywania do ponownego rozpatrzenia uchwał magistratu przekraczających jego zakres działania, naruszających ustawy, niewykonalnych lub mogących przynieść szkodę miastu (to samo prawo przysługiwało magistratowi względem rady miejskiej). Burmistrz i jego zastępca (prezydent i wiceprezydent) tworzyli prezydium magistratu, a ich wybór podlegał zatwierdzeniu starosty na tych samych zasadach jak wójta i jego zastępcy w gminie wiejskiej.

Nadzór nad samorządem miejskim w pierwszej instancji powierzono w całości wydziałowi powiatowemu w związku z brakiem ustawowego rozróżnienia na zadania własne i zlecone. W drugiej instancji funkcje nadzorcze wykonywał wojewoda wileński. Wyjątek dotyczył samorządu Wilna jako miasta przekraczającego 25 000 mieszkańców, wobec którego nadzór w pierwszej instancji sprawował od razu wojewoda. Wydziałowi powiatowemu przysługiwały względem samorządu miejskiego kompetencje analogiczne do posiadanych przez niego względem samorządu gminnego. Dodatkową kompetencją było prawo do unieważnienia uchwał uznanych za szkodliwe dla miasta lub powziętych w obecności osób, które ze względu na „zainteresowanie materialne” sprawą, której dotyczyła uchwała, „winny być usunięte od obrad i głosowania”.

Ustrój samorządu powiatowego na ziemiach północno-wschodnich początkowo był unormowany przepisami rozporządzenia Komisarza Generalnego Ziemi Wschodnich z dnia 4 czerwca 1919 r. Jednakże tylko na terytorium ziemi wileńskiej doszło do przeprowadzenia pod koniec 1920 r. wyborów i powołania władz samorządowych (wydziałów powiatowych i sejmików powiatowych) według zasad ustalonych w tym akcie. Podstawowymi odrębnościami tego modelu ustrojowego w porównaniu z rozwiązaniami obowiązującymi w Rzeczypospolitej była dwutorowość administracji rządowej i samorządowej na szczeblu powiatu, gdyż starosta nie wchodził w skład władz samorządowych, występując jedynie w charakterze organu administracji rządowej. Ponadto samorząd nie wykonywał nadzoru nad samorządem gminnym, gdyż funkcję tę powierzono wyłącznie władzom państwowym.

System ten zniesiono już na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 1922 r., rozciągając na terytorium ziemi wileńskiej przepisy normujące ustrój samorządu powiatowego w województwach centralnych (w tym samym dniu analogiczne rozporządzenie wydano dla pozostałych województw północno-wschodnich). Nowe regulacje poszerzały kompetencje samorządu, ustalając, że do jego zadań zleconych z zakresu administracji rządowej należą w szczególności opieka i nadzór nad gospodarką gmin wiejskich oraz miast niewydzielonych z powiatu. Natomiast własny zakres działania związany ze sprawowaniem „pieczy nad gospodarczymi, zdrowotnymi i kulturalnymi interesami powiatu” obejmował budowę oraz utrzymanie dróg i innych środków komunikacyjnych, ochronę i roz-

wój przemysłu, handel i rolnictwo, ochronę zdrowia publicznego, zakładanie oraz utrzymywanie szpitali i urządzeń sanitarnych, dobroczynność publiczną, popieranie oświaty, podnoszenie obyczajności i kultury społecznej. Działalność samorządu powiatowego w zakresie powyższych zadań miała charakter subsydiarny i była podejmowana tylko, o ile nie mogły ich wykonywać gminy.

Organami samorządu powiatowego były sejmik powiatowy, wydział powiatowy oraz starosta. Sejmik powiatowy składał się z delegatów gmin wiejskich i miejskich wybieranych na trzyletnią kadencję przez rady gminne oraz rady miejskie i magistraty. Pełnił on funkcje organu uchwałodawczego (przede wszystkim w zakresie spraw finansowych) i kontrolnego. Wydział powiatowy, którego członków wybierał sejmik, decydował we wszystkich sprawach niezastrzeżonych dla sejmiku, przygotowywał sprawy, które trafiały pod jego obrady, określał sposób wykonania uchwał sejmiku, wykonywał czynności poruczone przez władze państwowe i ustawy, sprawował władzę dyscyplinarną nad pracownikami samorządu powiatowego oraz nadzór w pierwszej instancji nad samorządem gmin wiejskich i miejskich miast niewydzielonych. W zakresie uprawnień nadzorczych sprawował władzę dyscyplinarną nad członkami magistratów miast niewydzielonych oraz nad zarządami gminnymi i sołtysami. Wydziałowi powiatowemu w stosunku do sejmiku i analogicznie staroście względem wydziału powiatowego przysługiwało prawo kwestionowania uchwał nielegalnych i niewykonalnych.

Odmienne niż w gminach, w których nie tworzone organów administracji rządowej o kompetencji ogólnej, powierzając wykonywanie zadań zleconych wyłącznie samorządowi, na szczeblu powiatu istniał dualizm w administracji terytorialnej. Polegał on na występowaniu obok siebie organów administracji rządowej i samorządowej. Dwutorowość administracji była jednak ograniczona, gdyż staroście jako zwierzchnikowi zespolonej administracji rządowej w powiecie powierzono funkcje przewodniczącego sejmiku i wydziału powiatowego. Z tego tytułu przygotowywał wnioski na posiedzenia wydziału, kierował obradami sejmiku i wydziału, wykonywał ich uchwały, załatwiał sprawy bieżące oraz podpisywał w imieniu samorządu powiatowego wszystkie pisma. Włączenie w struktury samorządu terytorialnego starosty jako przedstawiciela państwowych władz administracyjnych realizowało przewidzianą przez konstytucję marcową (art. 67) zasadę zespolenia administracji rządowej i samorządowej. Względem terytorium ziemi wileńskiej unifikacja dwutorowej administracji oznaczała konieczność reorganizacji dotychczasowego systemu rozdzielnosci pionu samorządowego i rządowego. Jednakże nowy ustrój był pozytywnie odbierany, gdyż umożliwiał koordynację działalności obu pionów zarządu, przeciwdziałając zjawisku dublowania się w wykonywaniu tych samych zadań, co mogło negatywnie wpływać na sprężystość i oszczędność administracji.

Nadzór nad samorządem powiatowym w pierwszej instancji pełnił początkowo minister spraw wewnętrznych, który przekazał swoje kompetencje na rzecz

województw województw północno-wschodnich dopiero na mocy rozporządzenia z dnia 31 stycznia 1925 r., zastrzegając jednak do swojej kompetencji prawo rozwiązywania sejmików i wydziałów powiatowych oraz zatwierdzania uchwał sejmików dotyczących niektórych spraw majątkowych.

System samorządowy obowiązujący na ziemi wileńskiej był tożsamy z rozwiązaniami obowiązującymi we wszystkich województwach północno-wschodnich. Oceniano go dodatnio zwłaszcza na tle organizacji samorządu terytorialnego na terenie województw centralnych. Podnoszono, iż po pierwsze – jego zaletą jest okoliczność, iż gromada wiejska nie miała charakteru wyłącznie włościańskiego. Wskazywano też, że lepszym rozwiązaniem jest powierzenie funkcji uchwałodawczych i kontrolnych organowi przedstawicielskiemu, jakim była rada gminna, a nie zgromadzeniu wszystkich mieszkańców gminy, co charakteryzowało samorząd terytorialny byłego Królestwa Kongresowego. Wreszcie za właściwe z uwagi na względy finansowe uznawano utrzymanie gminy zbiorowej, która w większym stopniu niż gmina jednowioskowa gwarantowała samorządowi samowystarczalność i równowagę budżetową.

Literatura

„Dziennik Urzędowy Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich”.

„Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”.

Bonkowicz Sittauer J., *Zagadnienia rozwoju miast kresowych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1930, nr 10.

Czajka H., *Samorząd terytorialny w latach 1919-1939*, [w:] *Pomoc archiwalne*, Zamość 2000.

Hausner R., *Administracja w konstytucji „17-go marca”*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1922, nr 13.

Dr Z. H[rehorowicz], *Stan administracji w Wileńszczyźnie*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1922, nr 23.

Ant. H[ujda], *Organizacja i metody pracy wydziału powiatowego*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1925, nr 27-28.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna*, Warszawa 2004.

Kolarz B., *Administracja terytorialna i samorząd na terenie Litwy Środkowej w latach 1920-1922*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 14.

Nowicki H., *Samorząd terytorialny w okresie Drugiej Rzeczypospolitej na kresach wschodnich*, [w:] Z. Karpus, W. Rezmer, E. Wiszka (red.), *Polska i Ukraina. Sojusz 1920 roku i jego następstwa*, Toruń 1997.

Pastuszyński S., *Stan prawny miast kresowych*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1927, nr 4.

Rozwadowski J., *Praca inwestycyjna samorządów w okresie dziesięciolecia (1919-1929) w świetle liczb*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1930, nr 6.

Samorząd miejski Rzeczypospolitej, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1922, nr 24.

L. R[utkowski], *Rola władz samorządowych w zakresie administracji państwowej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1925, nr 3.

Strzeszewski J., *Organizacja samorządu w Państwie Polskim*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1922, nr 41.

Typiak P., *Istotne różnice w ustroju samorządu miejskiego w b. Królestwie Kongresowym i na Ziemiach Wschodnich b. zaboru rosyjskiego*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1931, nr 10.

Summary

Autonomy of the local government system of Wilno Land in the interwar period

The local government system of Wilno Land constituting a district incorporated into the Republic of Poland in 1922 which included a municipal powiat of Wilno, wileńsko-trocki powiat, święciański powiat and oszmiański powiat of the legal basis as in other North-West provinces of Poland. The system was common for all former Russian sector at the powiat level. The autonomy of this model remained until a standardization of local government organization in the Republic of Poland under a Consolidation Act of 22 March 1933. For administrative purposes Wilno Land was divided into poviats, municipal and country communes and districts. The local government unit did not act at the province level. Parallel to the local government unit, a combined government administration existed which reported to the Wilno Governor in the province (between 1922 and 1925, this position was held by the Government Delegate for Wilno Land) and starostes in poviats who held supervisory functions over local government units. The assessment of legal solutions forming the structure of local government units of Wilno Land and all Eastern Territories turned out to be positive, especially in the context of the local government organization in central provinces. Firstly, it was pointed out that its advantage is a factor confirming that the country commune did not present a peasant like nature. The best stated solution was to entrust the representative organ such as a commune council with legislative and control functions instead of gathering all commune citizens, what was typical for a local authority government of the former Congress Kingdom. Due to the financial reasons, it seemed relevant to maintain a collective commune instead of one village commune as it guaranteed self-sufficiency and budget balance to the local authority government.

**Administracja publiczna
wobec przemian
gospodarczo-ustrojowych**

Dominik Kubicki

Kwestia etyki w administracji publicznej a dylemat etyki administracji w realiach państwa postkomunistycznego

**Czy bez osadzenia w realiach historycznych
współczesności etyka administracji nie stanowi
mało użytecznego intelektualnego tworu?**

Rozpocznijmy od takiego oto stwierdzenia. Niewątpliwie, i trudno znaleźć argumenty podważające niniejsze najbardziej potoczne przekonanie, etyka w administracji publicznej odgrywa ważną rolę – tak jak spełnia ją ów imperatyw moralny we wszystkich innych płaszczyznach wypełniania funkcji użytecznych i koniecznych pod względem społecznym. Jednak, czy można by pokusić się o wykształcenie czegoś w rodzaju, na przykład, etyki administracji na wzór dość dobrze rozumianych i zrozumiałych dla ogółu społecznego etyk konkretnych zawodów, czyli etyki lekarskiej, etyki dziennikarskiej bądź etyki nauczycielskiej? Czy spośród naznaczonych zawodowo wielu funkcji społecznych możliwe byłoby wyodrębnienie także etyki administracji publicznej? Czy raczej korzystniejsze byłoby pozostanie na poziomie etosu i na tej płaszczyźnie intelektualnej jedynie dość ogólne nakreślenie ram etycznych, koniecznych do funkcjonowania w odniesieniu do relacji interpersonalnych bądź ukierunkowanych na dobro publiczne?

Zanim jednak skoncentrujemy się na powyższym, konieczne wydaje się przypomnienie zarysu istoty współczesnej debaty, dotyczącej samej etyki. Otóż wiadomo, że w początkach XX stulecia etycy europejskiego Zachodu toczyli żywą dysputę metaetyczną. Jej przedmiot stanowił problem autonomii w obszarze (w uproszczeniu) moralności i w refleksji nad moralnością – chodziło bowiem o kwestię „etyki z przymiotnikiem czy bez niego?”, „etyki z proprium czy bez?”, „etyki niezależnej czy też etyki zależnej?”, a w sumie zagadnienia tak zwanej etyki autonomicznej czy też etyki związanej z filozofią bądź religią i, konsekwentnie, osadzającej się na określonej koncepcji intelektualnej bądź na określonym objawieniu religijnym. Jest zrozumiałe, że powyższa dyskusja inaczej

potoczyła się w środowiskach intelektualnych Europy Zachodniej, a odmiennie w Europie Środkowej i Wschodniej, a zwłaszcza w Polsce w realiach polityczno-ekonomicznych reżimu komunistycznego – pomiędzy 1944 a 1989 rokiem, gdzie ważną rolę zdawało się odgrywać określenie etyki jako etyki chrześcijańskiej wobec tendencji określania wszystkiego przymiotnikiem *marksistowski* bądź *marksistowsko-leninowski*¹, czyli skłonności do uwydatniania etyki marksistowskiej bądź komunistycznej (w uproszczeniu), a nawet do określania ideologii marksistowsko-leninowskiej mianem naukowego poglądu na świat². Nie zamie-

¹ Przypomnijmy, w Polsce – już w latach 50. XX w. – zakwestionowano prawomocność pytania o etykę z jakimkolwiek przymiotnikiem, wysuwając tezę, iż nie jest rzeczą właściwą rozprawiać o etyce czy to chrześcijańskiej, czy to marksistowskiej na podobieństwo anachronizmu mówienia o chrześcijańskiej fizyce lub chemii bądź marksistowskiej fizyce lub chemii. Główni rzecznicy etyki niezależnej (w Polsce m.in. T. Czeżowski, T. Kotarbiński) podnosili, że etyka może być tylko „etyczna”, co ówczesznie znaczyło, że może się oprzeć jedynie na odpowiednim dla swej dziedziny doświadczeniu, podobnie jak fizyka opiera się na doświadczeniu („fizykalnym”). Utrzymywano, że wsparta o takie doświadczenie etyka staje się niezależna zarówno od religijnego bądź filozoficznego systemu, jak również od poszczególnych dyscyplin empirycznych – takich jak np. psychologia. Konsekwentnie więc etyka uzyskalaby status dyscypliny metodologicznie wyemancypowanej, niezależnej od innych i autonomicznej, co uwidaczniałoby się w samej nazwie dyscypliny – etyki bez przymiotnika. Dopowiedzmy, z perspektywy powyższej tezy ocenia się (m.in. D. Hume, G.E. Moore) następnie światopoglądowe zaangażowanie etyki jako rodzaj heterogenizacji przedmiotu etyki i jej samej jako teorii tegoż przedmiotu – heterogenizacji, która powoduje niebezpieczne zafalszowanie autentycznie moralnej motywacji działania w praktyce życia indywidualnego i zbiorowego (por. T. Styczeń, *Problem autonomii etyki*, [w:] tenże, *W drodze do etyki. Wybór esejów z etyki i o etyce*, Lublin 1984, s. 230-231). Należy przy tym pamiętać, że zasadniczą trudność epistemologicznego wykształcania etyki niezależnej od filozofii czy jakiegokolwiek innej dyscypliny zdaje się polegać na tym, iż pomija ona fakt istnienia przeciwstawnych poglądów i sporów etycznych oraz rezygnuje z możliwości ich racjonalnego rozwiązania. Jednocześnie trudno nie dostrzegać także zalet koncepcji „etyki autonomicznej”, pośród których, pomimo że wolność od trudności logicznych – jak wykazał D. Hume – stanowi niemałą zaletę etyki niezależnej, to jednak za każdym razem na poczesne miejsce wysuwa się raczej zgodność ze strony reprezentantów przeciwstawnych poglądów w odniesieniu do ich najbardziej podstawowych zapatrywań etycznych. Pamiętamy przecież, że takim przykładem w realiach Polski po 1944 r. była intelektualna konfrontacja zdeklarowanych marksistów i myślicieli chrześcijańskich. Niewątpliwie współczesność postkomunistyczna oraz posttotalitarnego systemu społeczno-politycznego i ekonomicznego zawiera wątki tamtej dyskusji, a przynajmniej konsekwencje wykształconych ówczesnych stanowisk intelektualnych i ideologicznych, naznaczających postawy moralne członków polskiej społeczności narodowej (w uproszczeniu) początków XXI stulecia.

² Podnosimy ten fakt jako przykład sprzeczności logicznej, w jakie obfitowała ideologia komunistyczna (w uproszczeniu). Por. J. Bocheński, *Sto zabobonów*, Warszawa 1987; L. Kołakowski, *Główne nurty marksizmu. Powstanie – rozwój – rozkład* (t. 1-3, 1970-1978). Czy we współczesności początków XXI stulecia wyciągnięto wszystkie konsekwencje praktyczne z faktu, że w zasadzie K. Marks, wierząc w konieczny postęp ludzkości ku *rajowi na ziemi*, a to głównie dzięki „światłu” nauki, okazuje się wyznawcą światopoglądu oświecenia, i że dość trudno przychodzi zazwyczaj wyeliminować upowszechnione jego idee w masach ludzkich europejskiego Zachodu, a także z kręgu intelektualistów w tak zwanych krajach zacofanych, m.in. w Trzecim Świecie? Czy dogłębnie rozważone zostały społeczne konsekwencje faktu, iż w krajach zwanych socjalistycznymi naukowcy, filozofowie itd., choć wiedzieli, że chodzi o zabobon [intelektualny], to jednak *korzyli*

rzamy jednak ani wnikać w szczegółowe rozstrzygnięcia, ani także nakreślać kolejnych etapów owej metaetycznej dyskusji z pierwszej połowy XX stulecia³, lecz – powtórzmy to raz jeszcze – przywołanie jej i nakreślenie jedynie zarysu ówczesnej debaty wydawało się konieczne, skoro w niniejszej refleksji próbujemy zmierzyć się z kwestią, która dotyczy również przymiotnika etyki – nie tyle w sensie określenia i sprecyzowania pojęcia etyki czy moralności lub potocznego, przednaukowego przedrozumienia moralności, lecz w celu rozważenia możliwości wypracowania oraz sensowności wypracowywania etyki konkretnych dziedzin praktyki, jaką w tematyce niniejszej konferencji stanowi dziedzina działań administracyjnych – oczywiście, niezwykle ważna w funkcjonowaniu jakiegokolwiek państwa.

Powyższe wątpliwości pozwoliliśmy sobie zawrzeć w tytule niniejszej refleksji, sformułowanym dość przekornie, a więc w takiej oto postaci – kwestia etyki w administracji publicznej a dylemat etyki administracji. Nadto dodaliśmy zapytanie – czy ewentualny projekt [czegoś w rodzaju] etyki administracji nie byłby mało użytecznym intelektualnym tworem? Otóż dostrzegamy potrzebę etyki w działaniu czy funkcjonowaniu administracji publicznej, gdyż zawsze tam, gdzie mamy do czynienia ze zbiorowością ludzką lub gdzie wchodzi w grę relacje międzyludzkie czy kiedy rzecz dotyczy relacji interpersonalnych bądź odnosi się do dobra wspólnego, konieczna okazuje się postawa moralna, określona imperatywem etycznym odnoszącym się do dwu wymiarów: powinnościowego i słusnościowego (w uproszczeniu). Jednak dostrzegamy bliżej nieokreślone wątpliwości, czy koniecznie należałoby od razu wykształcać coś na wzór funkcjonującej w świadomości powszechnej np. etyki medycznej czy nauczycielskiej i tworzyć etykę administracji. Czy w kreśleniu wymiaru powinnościowego i słusz-

się przed władzą i jej poszczególnymi przedstawicielami, wysławiając marksizm, jak gdyby stanowił nieomyślnie *prorocstwo*? Czy uzyskana tą drogą powszechna popularność bądź sława nie dyskwalifikuje pod względem moralnym w realiach państwa postkomunistycznego? Czy nie powinno się wyciągnąć wszystkich konsekwencji z owej moralnej niespójności postaw? Wydaje się, że przejście nad powyższym faktem bez jakiegokolwiek refleksji pod względem moralnym – wraz z poczynionymi jej konsekwencjami w sferze publicznej – wykształca moralnie destruktywne implikacje, podobne do niedawnych prób banalizowania faktu przestępstwa jednego z przedstawicieli show biznesu (w stosunku do obowiązującego prawa na danym terytorium zaatlantyckiego Zachodu) uzyskanym późniejszym rozgłosem ze swej twórczości? Inny problem moralny stanowi kwestia, czy niemoralnie uzyskany publiczny rozgłos może stanowić kryterium wartościujące dokonania, twórczości itd.? Czy można pozwalać na upowszechnianie poglądów osób, które uzyskały status osoby publicznej w sposób niegodny pod względem moralnym? Niniejszym stawiamy tezę, że najpewniej są to zagadnienia, które w sposób nieunikniony wynikają z nierozstrzygniętych do końca kwestii moralnych na danym etapie historycznym danej społeczności etniczno-narodowej i państwowej.

³ Por. np.: A. Anzenbacher, *Wprowadzenie do etyki* [*Einführung in die Ethik*, Düsseldorf 2001], tłum. J. Zychowicz, Kraków 2008, s. 229-296; J.B. Schneewind, *Nowożytna filozofia moralna*, [w:] P. Singer (red.), *Przewodnik po etyce* [*A companion to Ethics*, 1991], tłum. zb., Warszawa 2002, s. 184-196; T. Styczeń, *Tradycyjne i współczesne ujęcia etyki*, [w:] tamże, s. 25-38; B. Williams, *Ethics and the Limits of Philosophy*, Cambridge 1985.

nościowego w dziedzinie praktyki służby administracyjnej nie można by i czy nie należałoby pozostać w odniesieniu do najbardziej ogólnych zasad moralnych – dość dobrze ujmowanych w etyce ogólnej? A gdyby nawet były bliżej określone potrzeby ze strony wypełnienia funkcji urzędnika administracji publicznej, to czy nie można by było posilkować się normami moralnymi ze strony którejś z dziedzin etyki szczegółowej? Dlatego też wyrażamy ową wątpliwość w pytaniu – czy etyka administracji jako osobny twór szczegółowej dyscypliny nie byłaby raczej mało użytecznym intelektualnym tworem?

Refleksję nad tak zakreślonym problemem proponujemy zawrzeć w trzech etapach. Nie ma społeczności żyjącej poza kontekstem ludzkiej dziejowości i tkwiącej w bliżej nieokreślonej społecznej próżni. Dlatego w pierwszym etapie niniejszych rozważań podejmiemy próbę nakreślenia wyzwań obecnego kontekstu dziejowego, określanego na kontynencie Europy jako europejska integracja. Kraje Europy Środkowej i Wschodniej jako kraje postkomunistyczne potrzebują mocnego państwa, lecz aby to osiągnąć, niewątpliwie potrzeba współdziałania całej struktury administracyjnej, której nie stanowią bliżej nieokreślone indywidua, ale za każdym razem jednostkowe ludzkie podmioty, tkwiące w społecznych realiach współczesności. W tym względzie należy także pamiętać, że po upadku systemu komunistycznego i reżimu Związku Sowieckiego w stosunku do krajów Europy Środkowej i Wschodniej społeczeństwa tychże państw jako społeczności posttotalitarne⁴ zostały przesiąknięte różnymi – i to nie tylko moralnymi – dewiacjami (w uproszczeniu), wynikającymi zarówno z prawie półwiecznego działania systemu na postawy moralne i zachowania społeczne paru pokoleń członków tychże społeczności oraz na funkcjonowanie struktur administracyjnych⁵, jak i bezpośrednich skutków rozpadu struktury państwa totalitarnego⁶.

⁴ Oczywiście, charakterystyka intensywności owych skutków totalitarności systemu komunistycznego występuje w stosunku do nich w różnym stopniu. Por. S. Koller, *Postsowiecka religijność katolików na Syberii*, Kraków 2003.

⁵ Co przecież ma swe konsekwencje w mentalności moralnej poszczególnych jednostek ludzkich jako wytworu systemu władzy totalitarnej (w uproszczeniu). I tak np., spotyka się próby usprawiedliwienia działań, mających wszelkie podstawy do określenia ich jako korupcyjne na styku administracji publicznej i przedsiębiorczości, jako przyśpieszenie realizacji projektu inwestycyjnego dla – jednak rzekomego – dobra wspólnego i w jego interesie, na przekór istniejącej biurokracji urzędniczej bądź niespójności przepisów administracyjnych czy też długiej ścieżce oczekiwania na rozstrzygnięcie administracyjne.

⁶ Konsekwentną koniecznością, wprowadzającą w sposób nieunikniony niesprawiedliwość społeczną (w uproszczeniu – jednocześnie zauważmy, że konieczne byłyby bardziej konkretne badania tego aspektu transformacji ekonomicznych w krajach postkomunistycznych), przechodzenia od zcentralizowanego systemu zarządzania gospodarką państwa do systemu tzw. wolnego rynku, były prywatyzacje majątku państwa (w uproszczeniu), m.in. własności państwowej. Podobnie rzecz miała się z ich wcześniejszą nacjonalizacją sprzed półwiecza bądź kolektywizacją (rolnictwa itd.), która przyczyniła się do wyrządzenia krzywd moralnych, a zwłaszcza zniszczenia tradycji kulturowej, opartej na własności prywatnej (w tym względzie także pojawiają się coraz liczniejsze opracowania przeprowadzonych badań naukowych).

W drugim etapie podejmiemy refleksję nad tym, co w społecznościach, które zdołały wypracować struktury mocnego państwa – w ich współdziałaniu bądź przeciwwadze do funkcjonujących instytucji demokracji parlamentarnej, określone zostało jako etatyzm, rozumiany jako szczególna dysfunkcjonalność administracyjna. Czy pewne opóźnienie instytucjonalne w stosunku do społeczności Europy Zachodniej nie mogłoby w tym względzie być zbawienne w stosunku do krajów postkomunistycznych? A więc, czy na przykład nie mogłoby uchronić polskiej społeczności przed przerostem biurokracji rządowej i samorządowej w kształtowanej obecnie strukturze administracyjnej i wykształcanej kadrze urzędników i funkcjonariuszy państwowych? Rozstrzygnięcie powyższego pozwoli nam przejść do kolejnego etapu rozważań, w którym na tle dokonującej się globalizacji i europeizacji jako szczególnym przejawie procesu mundializacyjnego podejmiemy zagadnienie współczesnego klimatu intelektualnego, określanego jako postmodernizm⁷. Czy pomimo intelektualnych pretensji i na przekór deklarowanej woli nie tkwimy wciąż jeszcze w europejskiej nowożytności? Przykładem może być pretensjonalność wykształcana w społecznościach współczesnych przez rozpowszechnianą ideę praw człowieka, która jednak ma swe nowożytne korzenie i takąż bazę intelektualną. Czy – pomimo niewątpliwych walorów i pozytywnych treści – nie powoduje ona wykształcania postawy roszczeniowej w społeczności ludzkich podmiotów, co w ogólnym bilansie przynosi społecznościom jako takim w ich integralności więcej szkody moralnej niż korzyści praworządnej? Ten przejściowy etap rozważań pozwoli nam przejść do właściwego momentu rozważań i zasadniczej kwestii etyki w administracji publicznej wobec dylematu, jaki wzbudza projekt etyki administracji. Otóż, na przykładzie praw człowieka, podejmiemy próbę rozważenia, czy przypadkiem nie jest podobnie z etyką? Czy nie zachodzi

⁷ Termin *post-modern* został po raz pierwszy użyty przez A.J. Toynbee w *A Study of History* (Oxford University Press 1958). Termin oznacza „czas kłopotów” (*time of troubles*), fazę, którą musi przejść każde społeczeństwo, stające wobec momentu i faktu swego rozpadu czy końca. Zatem „pownożytność” stanowi figurę czasu „upadku”, załamania, rozpadu. Za charakterystyczne cechy tego końca okresu nowożytnego Toynbee uznał załamywanie się racjonalistycznej wizji świata i „wiary” w Kartezjańskie *ratio*, w sferze społecznej – dominację klasy średniej i przejście do społeczeństwa masowego, kultury masowej oraz masowej edukacji, natomiast w sferze etycznej relatywizm i upadek dotychczasowych wartości dotąd respektowanych (por. tamże). Według współczesnych myślicieli istniałyby co najmniej dwa postmodernizmy: *postmodernizm I*, rozumiany w szerokim sensie jako epoka, która rozpoczęła się około 1875 roku i nastąpiła w historii Europy Zachodniej po okresie nowożytnym, zapoczątkowanym przez renesans wieków XV i XVI, oraz *postmodernizm II* – w wąskim sensie, rozumiany jako specyficzna forma krytyki kultury współczesnej, która uwidoczniła się na arenie intelektualnych debat około 1975 roku. Przyjęło się, że ten ostatni stanowi rezultat kondensacji cech, które akumulowały się od umownego roku 1875 i które sto lat później zostały poddane krytyce przez poststrukturalizm, dekonstrukcję, narratywizm, nową falę feminizmu, badań kulturowych, badań nad postkolonializmem itd. O ile *postmodernizm* byłby nie tyle programem, co kondycją kultury, która wywołała istotne pytania i ujawniła problemy charakterystyczne dla okresu przejściowego, o tyle *postmodernizm II* zdaje się bardziej kwestią akademickich dyskusji i artystycznych projektów, które można by uznać za specyficzną odpowiedź na trudy owego przejścia.

zbliżona sytuacja w odniesieniu do etyki, kiedy ulegnie ona zbyt niemu rozdrobnieniu na poszczególne i różne dziedziny praktyki ludzkiej? Zatem, czy wolno rozdrabniać dyscyplinę czy dyscypliny etyki i podejmować próbę wypracowania czegoś, co nosiłoby nazwę etyki administracji bądź etyki administracyjnej? Oczywiście, w pewnym sensie jest to zasadne, lecz czy nie dezintegruje pod względem moralnym? Czy nie lepiej pod względem moralnym sytuować się w perspektywie postaw moralnych, a więc etyki, jaka została wypracowana w maceczniku kulturowo-cywilizacyjnym Zachodu? Czy nie lepiej sięgnąć po coś, co pod względem moralnym funkcjonowało i przez stulecia europejskiej etniczno-kulturowej „integracji” (w uproszczeniu) kształtowało pod względem moralnym oblicze społeczne wszystkich poszczególnych społeczności tego, co ówczasie zostało określone mianem frankijskiego Zachodu, a współcześnie określa się terminem Zachodu europejskiego i Zachodu zaatlantyckiego? Czy nie należałoby powrócić do podstawy tożsamości kulturowej i cywilizacyjnej i na niej podjąć próbę osadzenia wzorców kulturowych, etycznych? Bo skąd – chociażby – czerpać wzorce dobrego samorządowca, pracownika administracji publicznej? Z czego miałyby one wynikać? I także, na czym miałyby się one osadzać?

1. Wobec wyzwania globalizacji i integracji europejskiej

Rozważanie o etyce w administracji publicznej, a zwłaszcza rozważenie postulatu etyki administracji publicznej jako jednego ze środków warunkującego dobre jej funkcjonowanie⁸, bez żadnego odniesienia do wyzwań historycznego czasu, a w naszym przypadku do współczesności początków XXI stulecia, pozostaje przysłowiowym i dosłownym „bujaniem w obłokach”, „niestąpieniem po ziemi”. Nie chodzi bowiem o rozważanie w ogóle o dyscyplinie filozoficznej, jaką stanowi etyka, czy o nakreślenie jej perspektyw badawczych, ale o ustalenie, czy wobec współczesności, jaka jest udziałem społeczności polskiej i wobec jej wyzwań, konieczne pilne okazuje się wypracowanie etyki administracji publicznej, czy też wystarczy osadzenie etosu funkcjonariusza publicznego, a konkretniej urzędnika administracji publicznej państwa demokracji parlamentarnej, i norm jego funkcjonowania, na podstawach etyki ogólnej, czyli takiej, jaka jest udziałem wszystkich członków społeczności tegoż państwa, a więc odnosi się także do funkcjonariuszy administracji państwowej jako do członków społeczności państwowej, w której tkwią i wobec której sprawiają funkcjonowanie instytucjonalnych struktur. Pytanie o etykę administracji publicznej czy też o etos funkcjonariusza publicznej administracji przybierałoby zatem postać rozstrzygnięcia, czy w jego przypadku zachodziłaby potrzeba jakiegoś szczególnego ukierunkowania etycz-

⁸ Chodzi o fakt relacji międzyludzkich, jakie stanowią przedmiot etyki i jakie są udziałem funkcjonującej administracji publicznej.

nego, aby przez każdego jej funkcjonariusza spełnione było naczelne wyzwanie współczesności wobec struktur administracyjnych państwa.

Wobec powyższego jest zrozumiałe, że konieczne okazuje się pytanie o kontekst dziejowy, w którym spełnia czynności i miałyby kolektywnie działać społeczność funkcjonariuszy administracji państwowej. Otóż wiadomo, że narody państwowe krajów postkomunistycznych dopiero niedawno na nowo uzyskały niepodległość i próbują ją upowszechnić w przestrzeni publicznej, wyrażając ją w postaci praw i obowiązków państwa, narodowej społeczności na wszystkich poziomach jej uorganizowania, obywatela itd. Historycznie wcześniej, kiedy ludność krajów środkowej Europy (Polska, Czechy, Bułgaria) pozostawała w zależności politycznej od potężniejszych sąsiadów, a w Rosji panował system polityczny rodem z początku moderności, w Europie Zachodniej zaawansowane były procesy narodowo- i państwowotwórcze⁹ wobec poszczególnych wspólnot etnicznych. Pozwalały one im wieść prym w postępującym procesie wykształcania silnych i stabilnych struktur państwa oraz mechanizmu ekonomicznego i bazy przemysłowej w kręgu cywilizacyjnego Zachodu. Owa dominująca rola pozwalała także na kształtowanie ideologicznej oraz intelektualnej refleksji nad owym wielopłaszczyznowym procesem przemian i transformacji – począwszy od wymiaru ideologiczno-politycznego i ekonomiczno-gospodarczego, warunkujących pozostałe poziomy funkcjonowania struktur owych państw.

Z perspektywy współczesności początków XXI stulecia nie tyle możliwe, co przede wszystkim konieczne okazuje się wyartykułowanie wielu zapytań w wymiarze realizacji procesu wykształcania państwa. Czy możliwe one byłyby w odniesieniu do poszczególnych wspólnot etnicznych w pewnej solidarności jednych wobec drugich? Czy konieczne było kształtowanie się jednych kosztem innych? Ale najważniejsze pozostaje niniejsze: na ile dla wszystkich wspólnot etnicznych nowożytnych i ponowożytnych europejskiego Zachodu korzystne były wszystkie historycznie przeszłe ideologiczne i polityczno-ekonomiczne wybory i decyzje, jakie dokonywały dominujące społeczności państwowe, które zdołały wykształ-

⁹ I tak np., wielkie i średnie wspólnoty etniczne Europy Środkowej i Wschodniej ukształtowały w czasach nowożytnych narody państwowe i stworzyły państwa. Jednak, poza rosyjskim, nie wykształciły mocnych i trwałych struktur państwowych – ich państwa rozpadały się lub były podbijane, pozostając przez długie okresy dziejów jako byty kulturowe bez własnego państwa. W XVIII stuleciu zostały włączone do wielkich imperiów: otomańskiego, rosyjskiego czy austro-węgierskiego, zaś po ich rozpadzie (w uproszczeniu) zostały podporządkowane władzy radzieckiej, a po upadku reżimu komunistycznego w ZSRR i krajach Bloku Wschodniego w latach 1989-1991 stanęły – w sumie po raz trzeci – przed koniecznością wykształcania na nowo stabilnych struktur państwowych. Z kolei zbiorowe doświadczenie tłumionej przez totalitaryzm Związku Radzieckiego (w uproszczeniu) tożsamości etniczno-narodowej spowodowało usilne wzmocnienie uzyskanej niepodległości przez włączenie się w struktury NATO i ulegającej równoległym przekształceniom Unii Europejskiej (por. T. Buksiński, *Między jednością polityczną a wielością etniczną w Europie Środkowej i Wschodniej*, „Sprawy Wschodnie” 2008, nr 1-2 (11-12), s. 135-156.

cić i uzyskać mocne i stabilne struktury państwa wraz z demokracją parlamentarną? Jest to zapytanie o szczególnej randze, gdyż – być może – państwa europejskie uniknęłyby rozdarcia zimnowojennego, jakie było ich udziałem po 1944 roku, gdyby nie zabrakło uczciwej i solidarnej decyzji politycznej wobec wszystkich europejskich wspólnot etniczno-narodowych i państwowych ze strony dominujących w politycznym panteonie Europy¹⁰, kiedy przewyciężana była próba faszystowskiej dominacji ze strony Trzeciej Rzeszy Niemieckiej¹¹.

W sumie obecna sytuacja etniczno-narodowa (w uproszczeniu) początków XXI stulecia w krajach postkomunistycznych jest zasadniczo różna od tej, która występuje w zachodniej części Europy¹². I słusznie stało się, że wraz z przystąpieniem i przyjęciem nowych państw członkowskich Unii Europejskiej, czyli zasadniczo krajów postkomunistycznych, nastąpiła transformacja samej Wspólnoty Europejskiej, ówczesnej *Dwunastki*, która stała się Unią Europejską¹³. Jednak, czy ulegną przewyciężeniu tendencje i zakusy przewodzenia ze strony dominujących, silnych państw europejskich i zostaną one w miarę równo rozdzielone na wszystkie 27 państw członkowskich, tak aby mogło się dokonać polityczno-ekonomiczne i gospodarcze swoiste „wyrównywanie i wyrównanie szans” – o ile ono w ogóle jest możliwe czy realne w ekonomicznej rzeczywistości globalnego świata? Czy zostanie wypracowana wspólna wielopłaszczyznowa polityka, ukierunkowana na faktyczną integrację wszystkich państw członkowskich? Czy będzie uwzględniała ona i czy będzie osadzona na wspólnotowym wysiłku uzyskiwania stabilności rozwoju i funkcjonowania Unii Europejskiej w ulegającym postępującej globalizacji świecie ludzkich społeczności kontynentalnych i wielokulturowym dialogu politycznym oraz wymianie-współpracy ekonomiczno-gospodarczej?

¹⁰ Niewątpliwie zasadniczym problemem jest to, czy polityka nie wiąże się z ryzykownością decyzji, którym zawsze brakuje uwzględnienia wszystkich czynników.

¹¹ Mamy na myśli XIX-wieczne ideologie nowożytnego Zachodu. Przypomnijmy, że zmieszania wszystkich postaw społecznych i prądów umysłowych (w uproszczeniu) wyłoniły się w XIX wieku dwie zasadnicze ideologie: nacjonalizm i socjalizm [dopowiedzmy, w późniejszej postaci: komunizm], które swój kształt ustrojowy znalazły w państwach narodowych i socjalistycznych, a w dalszej ideologiczno-ustrojowej ewolucji także w państwach komunistycznych. Jako pewnego rodzaju przeciwstawienie w stosunku do nacjonalizmu wykształcił się internacjonalizm, z którego w XX stuleciu wykształciły się kolejno bardziej skrajne postacie: faszyzm i narodowy socjalizm (nazizm) oraz komunistyczna dyktatura proletariatu, a w bardziej liberalnej postaci: socjaldemokracja i liberalizm.

¹² Por. tamże.

¹³ We wskazanym artykule T. Buksiński stawia dwie słuszne tezy, które podzielamy. Otóż niewątpliwie sprawiedliwość nie może być jedynym kryterium normującym stosunki etniczne i narodowe. Konieczne w uwzględnieniu są także kryteria: pokoju, bezpieczeństwa, stabilności całości, demokracji. Jednocześnie – jest to druga teza – sprawiedliwość w stosunkach etnicznych i narodowych nie redukuje się do polityki liberalnego multikulturalizmu. Wymaga bowiem uwzględnienia wielu innych czynników jako komponentu sprawiedliwości, np.: prawdy o krzywdach dziejowych, uwzględnienia nieporównywalnych wartości i norm różnych wspólnot, ich subiektywnych odczuć etc. (por. tamże, s. 136).

Powyższe pytania mogą wydawać się zbędne w stosunku do rozważanego tematu, jednak jedynie pozornie, gdyż nakreślają realne wyzwania, przed jakimi staje instytucjonalna struktura tych państw członkowskich Unii Europejskiej, które noszą w sobie (w uproszczeniu) stygmaty prawie półwiecznego upośledzającego pod względem społecznym tkwienia w systemie reżimu totalitarnego państwa komunistycznego i jego ideologii. Chodzi zatem o wypracowanie etyki administracji publicznej na miarę wyzwań integracji europejskiej czy wobec wyzwania integracji europejskiej – z jednej strony przewyższającej negatywne strony pośpiesznego rozwoju ekonomiczno-politycznego, uzyskanego kosztem słabszych społeczności i wspólnot etnicznych Europy, zaś z drugiej strony przełamującej negatywne konsekwencje społeczne i instytucjonalne państwa totalitarnego i wykorzystującej pewne zapóźnienie cywilizacyjne na wykształcenie bardziej korzystnego własnego rozwoju, wspomaganego europejską integracją.

2. Dobroczynność zapóźnienia cywilizacyjnego Europy Środkowej i Wschodniej wobec Europy Zachodniej

Zapóźnienie cywilizacyjne Europy Środkowej i Wschodniej wobec Europy Zachodniej na poziomie poszczególnych państw jest faktem, z którym trudno dyskutować. Opóźnienie rozwoju cywilizacyjnego przejawia się w wielu dziedzinach życia publicznego oraz działalności gospodarczo-ekonomicznej. Wynika oczywiście z okoliczności dziejowych, które w wielu przypadkach nie były zależne od społeczności narodowych czy etniczno-narodowych, których dotyczyły¹⁴. Jednak wydaje się, że w pewnym względzie można na sposób pozytywny wykorzystać podążanie za przecierającymi szlaki cywilizacyjnymi państwami dominującymi. Czy nie jest tak, że społeczności krajów postkomunistycznych nie musiały przechodzić przez poszczególne, uciążliwe etapy rewolucji informacyjnej – nie zaznały bowiem np. *minitela* czy czeków płatniczych? Czy nie jest tak, że mogą skorzystać z wystarczająco bogatego doświadczenia politycznego czy ekonomiczno-gospodarczego rozwoju tak zwanych gospodarczo wysoko rozwiniętych państw europejskiego i zaatlantyckiego Zachodu? Czy nie powinny pozytywnie wykorzystać wchodzącego w grę także zapóźnienie mentalnego – oczywiście, w stosunku do upowszechnionych na Zachodzie ideologii? Czy można by przyjąć, że jeśli ono występuje, to czy nie jest zbawienne, gdyż w społecznościach krajów Europy Środkowej i Wschodniej nie dokonało jeszcze takiego spustoszenia, jakie stało się udziałem społeczności państw, m.in. zachodniej części Europy ze strony skrajnego liberalizmu? Jednak, czy jako kraje postkomunistyczne posiadamy wystarczająco silną kondycję moralną społeczności, która przecież została nadwerżona prawie półwieczem zmagania się z ideologią

¹⁴ Por. przypis 9.

totalitarną i niewątpliwie nosi w kondycji społecznej znamiona tkwienia w chaosie ideologicznym¹⁵?

Na obecnym etapie integracji europejskiej zachodzi ze strony Polski, jak również pozostałych postkomunistycznych państw członkowskich Unii Europejskiej, potrzeba wypracowania struktur mocnego państwa i sprawnie funkcjonującej administracji publicznej – w jej współdziałaniu bądź przeciwwadze do funkcjonujących instytucji demokracji parlamentarnej. Jednak rozwój mocnych struktur państwowych może napotkać na pewną dysfunkcjonalność bądź zostać zniweczony przez posttotalitarną pozostałość umysłowości socjalistycznego urzędnika, ale także tak zwanego unijnego biurokraty¹⁶. Zatem, czy pewne opóźnienie instytucjonalne w stosunku do społeczności Europy Zachodniej nie mogłoby w tym względzie być z korzyścią w stosunku do postkomunistycznych państw członkowskich UE? Czy, na przykład, nie mogłoby uchronić polskiej społeczności przed przerostem biurokracji rządowej i administracyjnej w kształtowanej obecnie strukturze administracyjnej i wykształcanej kadrze urzędników i funkcjonariuszy państwowych? Czy pewnym remedium na powyższe nie byłoby wykształcenie na obecnym etapie transformacji ustrojowych – oczywiście przy obecnej integracji europejskiej, ale także wobec odzyskiwania sprawnie działających struktur państwowych po dewiacjach ideologii komunistycznej na życiu społeczności oraz umysłowości i wartościowaniu etycznym każdego z jej członków – etosu funkcjonariusza administracji publicznej, a na jego bazie zarysu etyki administracji publicznej?

Zanim ostatecznie rozstrzygniemy centralną kwestię niniejszej refleksji – etyka w administracji publicznej a dylemat etyki administracji w realiach państwa postkomunistycznego, korzystne dla niniejszych rozważań będzie sięgnięcie do przykładu realiów funkcjonowania postkomunistycznej społeczności i mentalności urzędniczej, aby odsłonić – choć w części – wagę istniejącego problemu.

¹⁵ Skłonni bylibyśmy tu sięgnąć po przykład z dziejów Polski. Czy pewne zapóźnienie cywilizacyjne Polski piastowskiej (w uproszczeniu) w stosunku do dojrzałe wykształconych organizmów państwowych, wyrosłych na bazie kulturowej wizygockich władztw Zachodu frankijskiego, gdzie skazane zostały na zamarcie pogańskie kultury matriarchalne, a pozostały kultury patriarchalne i na ich bazie uwytłokowana została kultura patriarchalna relacji społecznych i innych (w uproszczeniu), nie okazało się zbawienne dla wykształcenia się pobożności maryjnej w dojrzałej religijności i kulturze chrześcijańskiej? Czy trwające aż do XIV stulecia zapóźnienie polskiej społeczności etnicznej nie przyczyniło się do przetrwania kultury matriarchalnej i nie spowodowało jej legitymizacji w wykształceniu, a następnie upowszechnieniu kultu maryjnego na bazie kultury matriarchalnej o proveniencji kultów pogańskich? Współcześnie należałoby z perspektywy teologicznej, a także etnograficzno-antropologicznej, dokonać odpowiednich analiz bądź ustaleń na temat roli pogańskich kultów w przyczynianiu się do wydobywania z objawienia chrześcijańskiego jego zasadniczych treści. Powyższy przykład podnosimy jako ilustrację, że nie każde zapóźnienie cywilizacyjne musi być postrzegane jako negatywne.

¹⁶ Odsyłamy do opracowań w podniesionej kwestii. Por. J. Bocheński, *Urzędnik*, [w:] tenże, *Sto za bobonów*, Kraków 1994, s. 131-132.

Ale zanim to nastąpi, konieczne zdaje się uczynienie takiej oto uwagi natury ogólnej. Otóż, niewątpliwie większość ludzi pragnie, aby ich własne działania oraz działania innych, w tym także działania administracji państwowej, dostosowywały się do zasad moralnych, przestrzeganych przez ogół społeczny. Dlatego rozstrzygnięcie kwestii etyczności bądź moralności w pełnieniu służby publicznej wymagałoby, a nawet – po prostu – wymaga odwołania się do zasad, które wskazywałyby [bądź które wskażą], jak należy traktować administracyjne potrzeby ludzkie i, jednocześnie, które umożliwiłyby [bądź które umożliwią] udzielenie odpowiedzi na pytania: Czy powinny podlegać ocenie moralnej działania, które prowadzą do wykształcenia wadliwych struktur administracji publicznej, a w konsekwencji wpływają na osłabianie siły państwa i jego struktur? Czy mają wymiar moralny działania w sferze administracji publicznej i wypełnianie przezeń zadania, które prowadzą do niedrożności administracyjnej bądź narażają na negatywne postrzeganie ze strony społecznej za wydane wadliwe decyzje? Czy mają wymiar moralny działania administracyjne, które kłócąc się ze zdrowym rozsądkiem, narażają społeczność obywateli na uciążliwość w załatwieniu koniecznych spraw administracyjnych i uzyskaniu administracyjnego rozstrzygnięcia i postępu dla potrzeb życia codziennego?

Dla zilustrowania powyższego, jako przykład, niech posłuży nam jedna z informacji medialnych¹⁷. Czy uchybił pod względem zdrowego rozsądku powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, który nie podpisał odbioru budowlanego obiektu miejscowego miejskiego ośrodka pomocy społecznej, kiedy jedyną wadliwą sprawą były źle pomalowane pasy na parkingu oraz zastosowana niewłaściwa kostka na chodniku wokół obiektu w stosunku do złożonego projektu budowlanego, i który jednocześnie naraził inwestora, czyli urząd miasta, na proces administracyjny oraz na to, że potrzebny społeczności lokalnej obiekt pozostawał bezużyteczny przez ponad dwa lata, a sprawa uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu toczyła się ociężale w sądach administracyjnych? Czy nie może zatem dojść do absurdu, że z niekorzyścią dla społeczności lokalnej oba urzędy mają nieograniczoną możliwość zmagania się ze sobą – gdyż inspektor wojewódzki poparł decyzję inspektora powiatowego, a wojewódzki sąd administracyjny nakazał zwrócenie sprawy do ponownego rozpatrzenia na poziomie inspektora powiatowego, który od razu zapowiedział, że utrzyma w mocy poprzednią decyzję ze względu na fakt, iż nie uległy zmianie powody, jakie spowo-

¹⁷ Zauważmy, że ta oraz podobne jej – wychwytywane przez dziennikarzy i media, co jest zrozumiałe, gdyż stanowi wypełnienie ich koniecznej roli w misji społecznej – reakcje na absurdy urzędnicze bądź paradoksy funkcjonowania administracji przedostają się na pierwsze strony serwisów informacyjnych i od czasu do czasu zajmują uwagę większej części społeczności. Pytaniem osobnym w tym zakresie jest to, czy podobny rodzaj informacji nie upowszechnia jednocześnie negatywnego obrazu funkcjonujących urzędów administracji państwowej, czy też pobudza jedynie do piętnowania mało zdroworozsądkowych decyzji urzędniczych.

dowały uprzednie negatywne rozstrzygnięcie administracyjne? Dopowiedzmy, być może najważniejsze, że gdyby nie nagłośnienie sprawy o zasięgu ogólnopolskim, to najpewniej nie dogadano by się na współczesny sposób komunikacji, czyli przez telefon, i nie wyłączono by najpewniej ze sprawy odbioru budowlanego miejskiego ośrodka pomocy społecznej samego obiektu, na który w ciągu tygodnia okazała się możliwa do uzyskania pozytywna decyzja, a który przecież nie budził żadnych zastrzeżeń urzędnika powiatowego nadzoru budowlanego. Czy można by obwiniać urzędnika za stosowanie reguł prawa, do których przestrzegania jest przecież zobowiązany pod groźbą poważnych sankcji? Czy można by mu zarzucać, iż nie stać go było na zdroworozsądkowe znalezienie rozwiązania, które pojawiło się w wyniku interwencji medialnej? Oczywiście, wagę zilustrowanego problemu wzmacniałaby informacja – czy jest to zachowanie jednostkowe, czy też przejaw bardziej powszechnie występującej mentalności urzędniczej?

Inny przykład, jaki również znalazł się pośród *news-ów* informacyjnych i zrobił karierę ogólnopolską, dotyczy urzędniczej – jak to zostało określone działanie – skrupulatności, która nie dość, że dotyczyła działania urzędniczego poza jego czasem pracy, zdradzając pewną mentalność urzędniczą¹⁸, to jednocześnie dotyczyła niezapłaconego podatku do urzędu skarbowego, w którym dany urzędnik pracował, w wysokości wielokrotnie niższej niż jedynie same opłaty na stosowną korespondencję urzędową¹⁹? Czy sprzeciw, z jakim spotkała się mentalnościowa postawa owego urzędnika skarbowego – legitymującego się sporym stażem pracy, a więc najpewniej urzędnika aparatu administracji państwowej przed przemianami polityczno-ekonomicznymi około 1989 roku (w uproszczeniu) i granicą: państwa komunistycznego i postkomunistycznego – nie stanowi pewnego moralnego ciosu dla podobnie działających i postrzegających z rzeszy urzędników państwa? Ale jednocześnie, czy przecież nie jest tak, że funkcjonariusz jest rozliczany z wypełnienia swych obowiązków, które w powyższym wydarzeniu starał się wypełnić? Bowiem, czy za ich niedopełnienie nie może nie zostać pociągnięty do odpowiedzialności? Wobec powyższego więc, czy może zostać obwiniony za brak zdrowego rozsądku? Ale, jednocześnie, czy każdy urzędnik musi charakteryzować się zdrowym rozsądkiem, czy też nie wystarczy wypełnienie swych obowiązków służbowych? Zaś w kwestii zdrowego rozsądku, to czy nie powinien charakteryzować się nim organ stanowiący prawo, a zwłaszcza poszczególni jego przedstawiciele?

¹⁸ Można bowiem rozważać, czy ów urzędnik miał do niej prawo i czy ona może być użyteczna dla potrzeb i realizacji wyzwań, przed którymi staje współczesna administracja publiczna? Są to jednak bardziej szczegółowe kwestie moralnej powinności itd., które wykraczają poza przedmiot naszych rozważań.

¹⁹ Nadto media podniosły, że osoba, wobec której wszczęto procedurę skarbową, faktycznie nie zawniła pod względem moralnym – domagała się bowiem od swego pracodawcy zainstalowania kasy fiskalnej, który nie dopełnił tego obowiązku na czas.

Oczywiście, jest wiele wątpliwości pod adresem funkcjonowania administracji publicznej. Jedną z nich stanowi okoliczność wpływająca z faktu masowej ilości spraw administracyjnych. Ona wykształca dylemat, które w pierwszej kolejności będą załatwiane? Przed owym dylematem staje zawsze urzędnik w przypadku przerostu zadań do wypełnienia w stosunku do własnych możliwości. Czy ma stosować kategorię ważności spraw do załatwienia? A zatem, czy pojawia się „furtka” dla postaw korupcyjnych, gdyż priorytetowo załatwiona zostaje sprawa znajomego bądź poznanego petenta? Nadto, gdzie jest miejsce na odruch życzliwości bądź zrozumienia ze strony urzędnika dla petenta administracji publicznej? A gdzie jest owa granica, poza którą rozciąga się wyłącznie niedopełnienie obowiązków czy przekroczenie swych kompetencji?

Znowu, innym problemem jest kwestia spraw, które należałoby zweryfikować bądź wszcząć procedurę sprawdzającą. Wobec kogo należy ją podjąć w pierwszej kolejności, skoro z całej masy spraw zdaje się wystarczać czasu zaledwie na niewiele, aby rozpoznane i udowodnione nieprawidłowości zostały ukarane przed terminem upływu przedawnienia? Także powyższe stanowi dylemat moralny, który jednak bezpośrednio dotyczy funkcjonującej administracji publicznej państwa.

3. Etyka w administracji publicznej w realiach państwa postkomunistycznego a dylemat etyki administracji jako dyscypliny szczegółowej

W tym trzecim i ostatnim etapie niniejszej refleksji zamierzamy się skoncentrować na zarysowaniu problemu etyki w administracji publicznej w polskich realiach transformacji ustrojowej – polityczno-ekonomicznej – po 1989 roku oraz unijnego członkostwa od 2004 roku. Nie zamierzamy jednak udzielać odpowiedzi, a jedynie zarysować kwestię etyki w administracji publicznej w realiach państwa postkomunistycznego oraz podnieść dylemat etyki administracji jako dyscypliny szczegółowej.

Powyżej podnieśliśmy, iż realia Polski jako państwa postkomunistycznego po 1989 roku wymagają potrzeby wykształcenia z jednej strony struktur silnego państwa i dojrzałej demokracji parlamentarnej, zaś z drugiej strony sprawnie funkcjonującego aparatu administracyjnego z jego szczególnym wyczuleniem na skuteczność załatwiania spraw poszczególnych członków społeczności obywatelskiej. Od razu zauważamy, że nie dostrzega się problemu potrzeby czy konieczności równoległej zmiany bądź transformacji mentalnościowej społeczności postkomunistycznej, a jedynie struktur państwa, sądząc, że doprowadzenie do przemian ustrojowych ze strony tejże społeczności zdaje się wystarczająco wskazywać na dojrzałość mentalności społecznej (w uproszczeniu), a przynajmniej większej jej części, która nie została wypaczona dewiacyjnością działania ideologii komu-

nistycznej (w uproszczeniu) na pokolenia poszczególnych członków polskiej społeczności, jak i na jej narodową zbiorowość. Czy przynajmniej wyciąga się wszystkie konsekwencje z przytoczonego na wstępie sporu o moralność narodową z lat 50. XX stulecia w realiach Polski po drugiej wojnie światowej? Bowiem, czy pomimo kolapsu ideologii komunistycznej nie podejmowane są próby jej rehabilitacji? Zatem, czy dotarli do świadomości społecznej i mentalności pokoleń lat transformacji ustrojowej Polski po 1989 roku fakty przeprowadzanych naukowych analiz i refleksji nad ideologią marksistowsko-leninowską i jej rozminięciem się z realiami ludzkiego życia, ekonomii oraz skłonnościami do wykształcania struktur państwa totalitarnego i powodowania nieufności społecznej w relacjach międzyludzkich?

Ale, czy wychodząc z polityczno-ekonomicznych okowów komunistycznej ideologii totalitarnej, nie natrafiła polska społeczność narodowa na funkcjonujące w przestrzeni społecznej i w sferze publicznej europejskiego Zachodu inne ideologie, a przynajmniej inne typy ideologii totalitaryzujących, czyli nowożytno-postnowożytnych i modernistycznych lub ich konceptualne pozostałości? W tym miejscu chcielibyśmy pod rozwagę dać taką oto myśl. Czy tak zwana laicka wizja społeczeństwa – a przecież prościej byłoby ją określić jako wizję pozbawioną odniesienia do *sacrum* – nie wykształca i nie kształtuje schizofrenicznego modelu obywatela, a w psychice pewnej podwójności odniesienia moralnego? Zatem, czy nie zdaje się logiczne i, jednocześnie, słuszne rozpoznanie, iż nowożytno-ponowoczesny model obywatela narzuca i wykształca, a równocześnie utrwała w każdej jednostce ludzkiej, tkwiącej przecież w ludzkiej społeczności, rozszczepienie własnej osobowości na dwie części – publiczną, a więc legalną, komercyjną itd., i prywatną, duchową (w uproszczeniu), która ma wszelkie podstawy – w niektórych wymiarach także prawne – do uznania i bycia traktowaną jako publicznie nielegalna? Czy ten „niepedagogiczny” mechanizm nie wymusza zatem wręcz gubienia własnego wnętrza i nie stanowi – wbrew prawom każdego człowieka – pewnej postaci totalitaryzmu ideologicznego jako społecznie prawnego laickiego systemu zasad, który obowiązuje jednostkę na forum publicznym? Czy nie jest tak, że zamiast scalać ją ze światem i społeczeństwem, a więc z drugim człowiekiem i konkretną, lokalną wspólnotą, „wychowuje” na psychologicznego kalekę? I, czy w miejsce kształtowania zdrowej pełni człowieczej osobowości nie proponuje pozbawionego sensu „wyścigu szczurów” jako jedyne panaceum na bolączki społecznej egzystencji?

Podnieśliśmy powyższe, gdyż w sferze wypracowania moralności na potrzebę współczesności początków XXI stulecia – ery globalizacyjnej i społeczeństwa informacyjnego – nie można ominąć tego rodzaju pytań i postawienia kwestii etyki administracji publicznej oraz etyki polityków itd. bez odniesienia jej do postaw moralnych, a więc do pewnych ideologii usiłujących „wykreować” moralność w duchu nowożytnych idealizmów. Czy, na przykład, tak zwana *poprawność poli-*

tyczna nie jest ideologizującym pustosłowiem, werbalną atrapą? Czy nie wynika z założeń ideologicznych – owej laickości, o której powyżej?

Są to wszystko problemy moralne, które wymagają osobnego i odważnego rozważenia. Przejdźmy zatem do kwestii etyki w sferze administracji publicznej. Tutaj nie ominiemy pytania: na czym – w swych zachowaniach i pełnieniu administracyjnej funkcji i roli – opierają się kadry administracji publicznej? Czy nie na przyjętym bądź przejmowanym zwyczaju wypełniania funkcji, jaki jest udziałem ogółu funkcjonariuszy i jaki osadza się na praktyce przeszłych pokoleń urzędniczych? Czy nie jest to więc zachowanie przejmowane z postaw obowiązujących w środowisku?

Założmy, że za każdym razem zachodzi modyfikacja zachowań, ale czy jesteśmy pewni, że wszystko zmienia się w dobrym kierunku. Skąd więc czerpią energię etyczną owe jednostki, które wprowadzają zachowanie godne, społecznie użyteczne, które nie zatraciły w postrzeganiu i ocenie moralnej perspektywy zdroworozsądkowego rozstrzygania? Czy biorą je wyłącznie z własnych przekonań? Lecz przy takim rozpoznaniu, należy znowu postawić pytanie: na czym zostały one ukształtowane, a więc na jakiej bazie etycznej ukształtowały się one – w szkole, w gronie środowiska, w domu rodzinnym? Należy bowiem na taki rodzaj pytania odpowiedzieć. I tutaj zderzamy się z funkcjonującą ideologią moralną, ukształtowaną przez praktykę administracji publicznej z uprzednich pokoleń, czyli z realiów Polski sprzed 1989 roku (w uproszczeniu). W naszym, polskim odniesieniu możemy ją dość łatwo zidentyfikować – jest to po prostu (szczęśliwie) praktyka administracji państwa totalitarnego, a przynajmniej klimatu partyjnej, ideologicznej myślności. W sumie okazuje się nią pragmatyka życiowa: możliwości załatwienia wszystkiego w zamian za świadczone sobie wzajemnie korzyści. Oczywiście, należy od razu reagować – co innego jest znać się we wspólnocie lokalnej i wspólnie podejmować załatwienie bieżących potrzeb społeczności lokalnej w interesie wspólnoty, a co innego mieć wspólnie w tym gronie elity lokalnej wpięty na uwadze korzyść osobistą swych członków, a dopiero w drugiej kolejności dobro tejże społeczności lokalnej.

Skąd zatem funkcjonowanie administracji publicznej czerpie swe motywy i zasady praktyki? I skąd ma je czerpać? Czy odniesienia nie stanowi tradycja kulturowa, jaka ukształtowała cywilizację Europy – w jej współczesnych kształtach? Skąd zatem czerpie się jakaś bliżej nieokreślona awersja do tradycji religijnej, a więc chrześcijańskiej²⁰? Czy włączenie do sfery polityki o charakterze demo-

²⁰ Należy pamiętać, że zaszła poważna ewolucja pomiędzy współczesnością a przekonaniem XVIII stulecia, iż obecność religii w życiu publicznym staje się zarzewiem konfliktów. W międzyczasie wypracowane zostały zasady demokratycznej współpracy między grupami i partiami politycznymi, które w udoskonalonej, zmodyfikowanej postaci niewątpliwie można by zastosować do regulacji stosunków między religiami, którym została zapewniona obecność w sferze publicznej

kratycznym obszarze życia religijnego nie ma zasadniczego znaczenia? Bowiem, czy kwestie moralne, stawiane w płaszczyźnie religijnej, nie pozostają zbyt ważne dla życia społecznego, aby mogły być lekceważone bądź marginalizowane? Wydaje się, że współczesne państwo nie może już dłużej udawać, iż jest neutralne światopoglądowo i wyznaniowo, bo takowym nie jest – i nie jest także neutralne społeczeństwo. Czy zatem wobec współcześnie wykształcającej się w etyce tendencji „ponownego odkrywania osoby”²¹ nie należałoby skorzystać z doświadczenia, jakie stało się udziałem polskiej społeczności sprzed 1989 roku (w uproszczeniu)²²? Przypomnijmy. Wiadomo bowiem, że w Polsce, na skutek sytuacji powstałej w wyniku drugiej wojny światowej (w uproszczeniu), podjęto oryginalną próbę metodologicznego uprawomocnienia tzw. etyki niezależnej lub etyki empirycznej, która odwołując się do oczywistości doświadczenia powinności (wartości) moralnej działania, okazała się zdolna uchwycić wspólną płaszczyznę akceptowania podstawowych wartości ludzkich – i to akceptowania pomimo różniących ludzi światopoglądów²³. Czy więc nie byłoby możliwe czerpanie z doświadczenia tej dziejowej przeszłości, która dla etyki zdawała się wypracowywać epistemologię – rozpoznając doświadczenie moralne jako źródło i podstawę etyki, a odwołanie się do oczywistości doświadczenia powinności jako kryterium dla oceny wartości samych światopoglądów? Dlaczego zatem nie podejmuje się takiego wysiłku? Czy wobec skoku transformacyjnego ostatnich 20 lat i pewnego braku równoległego skoku cywilizacyjnego oraz dalszego pozostawania Polski państwem zależnym, które nie wyszło z europejskich peryferiów, nie należałoby w oparciu o doświadczenie zmagania się społeczności z reżimem komunistycznym i państwem totalitarnym znaleźć nowych sposobów funkcjonowania jednostki i społeczeństwa w mundializującym się świecie – na tyle nowych, aby nie pozostawać i w ogóle nie być swoistą kopią Zachodu, zachodniej części Europy? Czy powyższe nie motywowałoby do wykształcenia nowej wizji moralności administracji państwowej, i także uprawiania polityki?

*

Przejdźmy do formułowania konkluzji. Nie budzi żadnej wątpliwości, że funkcjonowanie administracji publicznej nie może nie zostać oparte na zasadach moralnych i normach etycznych. Wchodzą one w grę zawsze tam, gdzie zachodzą relacje międzyludzkie i gdzie mamy do czynienia z działaniem ludzkim. Wiadomo, że relacje takie są nieuniknione w funkcjonowaniu administracji państwowej. Wobec realiów transformacji polityczno-ekonomicznej i strukturalnej państwa

i politycznej. Por. T. Buksiński, *Wprowadzenie*, [w:] M.T.J. Katafiasz, *Ustrój demokracji pełnej*, Poznań 2004.

²¹ Szczególnie, m.in.: M. Buber, F. Ebner, G. Marcel.

²² Por. przypis 1.

²³ Por. T. Styczeń, *ABC etyki*, Lublin 1983, s. 15.

oraz wyzwania europejskiej integracji nasuwają się dwie zasadnicze kwestie. Niewątpliwie potrzeba zdrowej moralności funkcjonariuszy tak zwanego państwa prawa w kształtowaniu struktur silnego państwa, a jednocześnie w sprawianiu funkcjonowania jego administracji. Natomiast wydaje się problematyczne, czy faktycznie zachodzi konieczna i pilna potrzeba utworzenia etyki administracji publicznej – w bardziej ogólnym znaczeniu – jako zbioru zasad, które mogłyby kierować postępowaniem urzędników administracji publicznej wobec wszystkich petentów w trosce o dobro państwa jako dobra wspólnego (w uproszczeniu)²⁴.

W sumie dostrzegamy sporo problemów wobec wyartykułowania etyki administracji jako szczegółowej dyscypliny. Jednak, czy owe problemy natury moralnej w sferze pełnienia zadań administracji publicznej kwalifikują się na tyle, aby możliwe było nakreślenie zarysu etyki administracji publicznej? Czy nie wystarczyłoby pozostanie na poziomie etyki ogólnej, wykształcając przynajmniej etos funkcjonariusza publicznego? Nadto, czy ta sytuacja ludzka – ludzkiej dziejowości o konkretności faktu i doświadczenia zbiorowego – nie daje podstaw do ponownego przemyślenia sytuacji i kwestii etyki?

Na zakończenie pozwalamy sobie wyrazić słowa takiej oto refleksji. Jaka jest nasza moc oddziaływania? Jaka okaże się siła przebicia treści wypowiedzianych na niniejszej konferencji? Oczywiście, w sensie sugestywnej metafory Bergsonowskiej szarzy kawalerii jako dziejów ludzkich, w których każdej współczesności trudno cokolwiek radykalnie zmienić, gdyż bliska i głęboka przeszłość działa mocą swych konsekwencji. Na ile jest to głuchy lub niesłuchany dialog? Ale również, czy słuchamy innych? Czy nie mówimy jedynie od siebie? Więc, jeśli to ma miejsce, to działamy w złudzeniu, gdyż nie ma formy dyskursu publicznego, który byłby pożądanym dialogiem. A jest to przecież debata nad wypracowywaniem wspólnego postrzegania dobra lokalnego, czyli tego, co przyczyniłoby się do ulepszenia bądź przezwyciężania barier w życiu społeczności lokalnej. Bez jakiegokolwiek odniesienia do tych realiów życia lokalnego współczesności etyka administracji stanowić będzie niewątpliwie mało użyteczny intelektualny twór.

²⁴ Oczywiście można by wyróżnić wiele częściowo powiązanych ze sobą konkurencyjnych koncepcji etyki administracji publicznej. Natomiast można by wysunąć wobec tak nakreślonej dyscypliny etycznej pewne postulaty. Stawiamy je w postaci pytań: jaki kształt może i powinna przybrać etyka administracji publicznej? Czym powinna się zasadniczo charakteryzować? Czy nie powinna być skoncentrowana na udziale urzędnika w kształtowaniu mocnych struktur państwa? Czy nie powinna być skoncentrowana na sprawnym i zdroworozsądkowym załatwianiu problemów i spraw administracyjnych? Czy nie powinna być skoncentrowana na życiu publicznym? Ale gdzie poszukiwać bądź gdzie umieścić uzasadnienie etyki administracji publicznej?

Summary

The matter of ethics in public administration and a dilemma of administrative ethics in the realities of post communistic countries

Within the context of European contemporaneity understood as education of societies in parliamentary democratic countries, in post totalitarian countries after the collapse of the communistic system and the regime of the Soviet Union towards countries of Central and Eastern Europe, the author takes up an issue of ethical and axiological references necessary to develop administrative structures of parliamentary democratic countries. On the one hand, proposing not to overestimate post modernistic social achievements of European Western societies, whereas, on the other hand warning against a negligence of efforts and sacrifices of the Polish society with the totalitarian ideology and practices of a communistic country. An institutional retardation in relation to the European Western society may turn out to be beneficial in relation to post modernistic countries and ethics shall serve as an example. In this view, the author considers an issue of a separation of ethics into specific and various fields of human practices. He also takes up a principal issue whether a discipline or ethics can be separated and makes an attempt to work out something named administration ethics or administrative ethics; or whether administration ethics does not constitute a hardly useful intellectual formation without a setting of historical realities.

Cezary Tatarczuk

Skuteczność menedżerów bezpieczeństwa publicznego na tle prawnych możliwości administracji samorządowej w doposażeniu Policji

(na przykładzie wybranych jednostek województwa pomorskiego w latach 2004-2009)

Wprowadzenie

Zmiany ustrojowe z lat 80. i 90. wprowadziły decentralizację władzy publicznej, wyrażającą się w utworzeniu na wszystkich szczeblach zasadniczego podziału terytorialnego państwa jednostek samorządu terytorialnego i określenia stopnia zależności oraz podporządkowania określonych organów ochrony prawnej, w tym Policji, tym jednostkom. Odtąd samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a nałożone ustawą zadania wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zakres działań samorządu w dziedzinie bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego został zróżnicowany na poszczególnych stopniach tej administracji. Na te kompetencje samorządów lokalnych nakłada się działająca równolegle z nimi grupa uprawnień wojewodów (jako organów administracji rządowej w województwie) oraz kierowników służb, inspekcji i straży należących do tzw. administracji zespolonej w województwie i powiecie. W kształtowaniu stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego każda z tych jednostek ma swoje miejsce i rolę, lecz czy wszystkie one wykazują tu tę samą inicjatywę? Czy zależy to wyłącznie od ustawowych zapisów określających zadania w tej materii, czy też bardziej od osób kierujących tymi jednostkami?

Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli jest więc nie tylko podstawowym obowiązkiem wszystkich organów władzy i administracji publicznej, ale i specyficzną umiejętnością zarządzania. Mistrzostwa w tym zakresie – zdaje się, że przesadnie – oczekujemy od wspomnianej władzy, zapominając często, iż w takim samym stopniu jak od regulacji prawnych i rozwiązań systemowych zależy ona od rozmiaru przeznaczonych tu środków budżetowych, a zdając sobie sprawę

z ciągłego ich niedoboru – od talentów i pomysłowości działających tu menedżerów, którzy potrafią je pozyskać z innych dopuszczalnych prawem źródeł.

Policja jest obciążona rozlicznymi zadaniami ustawowymi, a z drugiej strony ciążą nań trudne wymagania, wyrażane przez media, sondaże opinii społecznej oraz władze samorządowe. Niezwykle ważny jest więc tu wątek skuteczności zarządzania bezpieczeństwem, sprawności, konsekwencji i umiejętności zjednywania sobie sojuszników przez menedżera bezpieczeństwa publicznego wewnątrz własnej organizacji oraz wśród menedżerów samorządowych.

Autor artykułu przedstawia wyniki swych badań, przybliżając rezultaty współpracy wybranych jednostek policyjnych z administracją samorządową na terenie województwa pomorskiego. Zastosowana cezura obejmuje okres, w którym komendanci powiatowi Policji nie są od roku dysponentami środków budżetowych, jednak w ogromnym stopniu od ich operatywności zależy ponadprzeciętny stan infrastruktury podległych im jednostek

1. Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Jednym z najważniejszych zadań nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zostało ono jednak przez ustawodawcę zróżnicowane na poszczególnych szczeblach administracji (gmina, powiat i województwo)¹. Zwraca na to uwagę m.in. P. Sarnecki², wskazując sfery działania publicznej administracji terenowej w tym zakresie, mianowicie:

- wojewodę – bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, zapobieganie zagrożeniom dóbr prywatnych i publicznych oraz usuwanie ich skutków;
- samorząd wojewódzki – bezpieczeństwo publiczne;
- samorząd powiatowy – porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciwpowodziowa, przeciwpożarowa oraz przed innymi zagrożeniami;
- samorząd gminny – porządek publiczny i ochrona przeciwpożarowa.

Sprawy z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego gminy mogą załatwiać poprzez rozstrzygnięcie problemu w drodze referendum³, poprzez zawarcie

¹ Z. Leszczyński, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny na poziomie administracji samorządowej*, [w:] K. Rajchel (red.), *Przemiany i perspektywy straży miejskich i gminnych w ochronie bezpieczeństwa publicznego. Materiały konferencyjne*, Warszawa 2007, s. 115.

² P. Sarnecki, *Właściwość organów terenowych w sprawach porządku i bezpieczeństwa publicznego w nowej strukturze lokalnej władz publicznych*, [w:] J. Czapska, W. Krupiarz (red.), *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, Warszawa 1999, s. 36; por. też: R. Chelchowski, *Bezpieczeństwo obywateli jako zadanie samorządu*, [w:] K. Rajchel (red.), dz. cyt., s. 12n; A. Porawski, *Bezpieczeństwo publiczne jako zadanie własne samorządu terytorialnego*, [w:] tamże, s. 241.

³ Art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. DzU 2001.142.1591 z późn. zm.).

porozumienia z właściwym komendantem powiatowym (miejskim) Policji w zakresie przekazania środków finansowych na ponadnormatywne służby i nagrody dla policjantów oraz komendantem wojewódzkim Policji w zakresie zwiększenia liczby etatów policyjnych w rewirach dzielnicowych i posterunkach na terenie gminy⁴, poprzez stanowienie upoważnień ustawowych, przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy (aktów prawa miejscowego), wydawanie w określonych warunkach przepisów porządkowych itd.⁵

Sprawy z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego wykonywane przez samorząd powiatowy są zadaniami publicznymi o charakterze ponadgminnym. Dotyczy to również ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi i środowiska⁶. Ich realizacja następuje w podobnych formach prawnych jak w przypadku samorządu gminnego. Do zadań publicznych powiatu należy także zapewnienie warunków do wykonywania ustawowych zadań i kompetencji kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży. Wiąże się to z wyznaczeniem powiatowi „roli podstawowego węzła zarządzania wykonawczego dla sytuacji kryzysowych”⁷ we współdziałaniu zwłaszcza z komendantami powiatowymi Policji i Państwowej Straży Pożarnej, Powiatową Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną, Powiatowym Lekarzem Weterynarii, Zarządem Dróg Powiatowych.

Do wyłącznej właściwości rady powiatu należy uchwalanie powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego⁸. Ustawodawca zobowiązał więc samorząd powiatowy do zapoznawania się ze źródłami przestępczości i zjawisk patologicznych, a także wyposażył go w instrumenty do przeciwdziałania tymże, np. poprzez możliwość wydawania w tych sprawach aktów prawa miejscowego⁹.

Starosta jest zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży¹⁰. Zakres tego zwierzchnictwa nie ma jednak charakteru służbowego, co słusznie zauważa m.in. B. Sprengel¹¹, i jest określony w ustawach ustrojowych oraz aktach normatywnych dotyczących poszczególnych służb, inspekcji i straży¹². W celu realiza-

⁴ Art. 13 ust. 4 i 4a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (DzU 2007.43.277 i 57.390).

⁵ Art. 40 i 41 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

⁶ Art. 4 ust. 1 pkt 15 i 16 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU 2001.142.1592 z późn. zm.).

⁷ B. Sprengel, *Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Zarys problematyki*, Toruń 2008, s. 50.

⁸ Art. 12 pkt 9b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

⁹ Tamże, art. 12 pkt 1.

¹⁰ Tamże, art. 35 ust. 3.

¹¹ B. Sprengel, dz. cyt., s. 52; por. też: S. Pieprzny, *Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2007, s. 59.

¹² Przepisu tego nie stosuje się w stosunku do PSP i Policji, gdzie uprawnienia starosty ograniczają się do opiniowania kandydata na stanowisko komendanta powiatowego i miejskiego; zob.: art. 6c ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

cji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz zadań określonych w ustawach w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, tworzy się komisję bezpieczeństwa i porządku¹³, do której zadań należy:

- 1) ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu;
- 2) opiniowanie pracy Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży, a także jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- 3) przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- 4) opiniowanie projektów innych programów współdziałania Policji i innych powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych wykonujących na terenie powiatu zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- 5) opiniowanie projektu budżetu powiatu – w zakresie, o którym mowa w pkt 1;
- 6) opiniowanie projektów aktów prawa miejscowego i innych dokumentów w sprawach związanych z wykonywaniem zadań, o których mowa w pkt 1, 2 i 4;
- 7) opiniowanie, zleconych przez starostę, innych niż wymienione w pkt 2 i pkt 4-6 zagadnień dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli.

W przypadku administracji na szczeblu wojewódzkim sprawy z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego wykonywane są przez dwa podmioty: samorząd województwa i wojewodę. Ten pierwszy wykonuje zadania publiczne o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżone ustawami na rzecz organów administracji rządowej¹⁴. Zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy. W sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu, oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne marszałek województwa podejmuje niezbędne czynności, należące do właściwości zarządu województwa¹⁵. Z kolei wojewoda jako organ administracji rządowej realizuje z działu „sprawy wewnętrzne” (na podstawie ustawy o działach administracji rządowej)¹⁶ zadania tej administracji, m.in. w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie województwa. Ma prawo wyda-

¹³ Art. 38a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

¹⁴ Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU 2001.142.1590).

¹⁵ Tamże, art. 43 ust. 2.

¹⁶ Art. 5 pkt 24 i art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (DzU 1997.141.943 z późn. zm.).

wania poleceń wszystkim organom administracji rządowej działającym na terenie województwa, a w stanach szczególnego zagrożenia także kierowania organami samorządu. W szczególności należy do niego zapewnienie współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji publicznej w zakresie zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz usuwania ich skutków¹⁷. Rola wojewody jako koordynatora jest nie do przecenienia, jednakże z uwagi na tematykę tego artykułu nie będzie pogłębianą.

2. Doposażenie Policji przez jednostki samorządu terytorialnego

Wykonując zadania w zakresie bezpieczeństwa publicznego, w sposób pośredni jednostki samorządu terytorialnego wspierają Policję, m.in. dofinansowując jej działalność¹⁸. Praktyka wskazuje, że pomoc ta polega głównie na zakupach paliwa¹⁹ oraz doposażeniu w różnorodny sprzęt komisariatów czy posterunków działających na terenie danej jednostki administracji samorządowej. Ustawą z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, dla jasności i przejrzystości finansów publicznych, utworzono Fundusz Wsparcia Policji, który zastąpił dotychczasowe środki specjalne²⁰. Przekazywanie środków finansowych na rzecz Policji nie zawsze jednak odbywa się poprzez Fundusz. Zgodnie z przepisami ustawy o Policji, koszty jej funkcjonowania są pokrywane z budżetu państwa²¹. Jednakże dalsze jej przepisy wskazują również możliwość udzielania pomocy Policji przez wszystkie lub niektóre jednostki samorządowe – w zależności od przedmiotu tej pomocy. Przepis art. 13 ust. 3 ww. ustawy zezwala na uczestniczenie ich wszystkich²² w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakupu niezbędnych na ich potrzeby towarów i usług. Ustęp 4 tego artykułu ogranicza natomiast wspieranie Policji przez tworzenie dodatkowych etatów, finansowanie przedłużonego czasu pracy czy finansowanie odpowiednich nagród jedynie do gmin i powiatów. Z przepisu tego wynika bowiem,

¹⁷ B. Sprengel, dz. cyt., s. 42.

¹⁸ Klarowną syntezę w tej materii przedstawili m.in. L. Dudek, M. Woźniak, *Finansowanie Policji przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 4; <http://www.cppp.pl/index.php?s=2&t=art&all=t&id=69&st=0>.

¹⁹ To jeden z najbardziej wstydlivych problemów kierowników jednostek organizacyjnych Policji, stanowiący niechlubny symbol kondycji budżetu państwa.

²⁰ Art. 7 pkt 1c ustawy z dnia 25 listopada 2004 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU 2004.273.2703).

²¹ Art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

²² Obok państwowych jednostek organizacyjnych, stowarzyszeń, fundacji, banków oraz instytucji ubezpieczeniowych.

że w sytuacji, gdy na wniosek rady powiatu lub rady gminy liczba etatów Policji w rewirach dzielnicowych i posterunkach Policji w danym powiecie lub gminie zwiększy się ponad liczbę ustaloną przez Komendanta Głównego Policji, rada powiatu lub rada gminy zapewniają pokrycie kosztów utrzymania etatów Policji przez co najmniej 5 lat. Ponadto, zgodnie z art. 13 ust. 4a tej ustawy, organ stanowiący powiatu lub gminy może przekazać środki finansowe będące dochodami własnymi tej jednostki dla Policji, z przeznaczeniem na rekompensatę pieniężną za czas służby przekraczający normę określoną w ustawie (tzw. ponadnormatywne patrole) oraz na nagrodę za osiągnięcia w służbie, dla policjantów właściwych miejscowo komend powiatowych (miejskich) i komisariatów, którzy wykonują zadania z zakresu służby prewencyjnej. Rekompensaty pieniężne w tym przypadku należy rozumieć nie jako zwrot poniesionych wydatków, lecz jako zwiększenie środków za dodatkowy, wydłużony czas pracy lub jako środki przeznaczone na nagrody. Omówione przepisy wskazują, że jednostki samorządowe mogą udzielać Policji pomocy zarówno w formie finansowej, jak i rzeczowej. Środki finansowe uzyskane przez Policję od jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z przepisem art. 13 ust. 4e ustawy o Policji, na podstawie umów i porozumień zawartych przez Komendanta Głównego Policji, komendantów wojewódzkich lub podległych im komendantów powiatowych (miejskich, rejonowych) Policji, są przychodami Funduszu Wsparcia Policji – odpowiednio centralnego i wojewódzkich. Zgodnie z Rozporządzeniem MSWiA w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Wsparcia Policji, Fundusz stanowią wyodrębnione rachunki bankowe, którymi dysponują wskazani w rozporządzeniu dysponenti (Komendant Główny Policji, komendanci wojewódzcy, komendanci szkół policyjnych)²³. Z tych względów jednostki samorządu terytorialnego mogą dofinansować Policję, przekazując środki finansowe na Fundusz Wsparcia Policji.

Drugą formą udzielania pomocy Policji przez jednostki samorządu terytorialnego jest pomoc rzeczowa, np. poprzez zakup urządzeń, materiałów, samochodów, przeprowadzanie remontów itp. Udzielenie pomocy w formie rzeczowej powinno być udokumentowane protokołem przekazania lub protokołem odbioru usługi wykonanej na rzecz danej jednostki Policji²⁴.

Podsumowując, należy podkreślić, że wszelkie formy doposażenia Policji przez jednostki samorządu terytorialnego, czy to w postaci nieruchomości (budynki, działki itp.), czy środków pieniężnych lub też rzeczowych, trafić mogą w drodze darowizn lub na konto bankowe Funduszu Wsparcia Policji uprawnionego dysponenta. W okresie od 1999 do 2002 r., a więc podczas pierwszych czterech lat funkcjonowania trójstopniowego podziału administracyjnego kraju, dysponentami środków budżetu państwa III stopnia (ostatniego) byli m.in. ko-

²³ §2 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 czerwca 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej funduszu wsparcia policji (DzU 2005.118.1006).

²⁴ L. Dudek, M. Woźniak, dz. cyt.

mendanci powiatowi i miejscy²⁵ Policji, a więc kierownicy policyjnych jednostek wykonawczych bezpośrednio operujących na terenie gmin miejskich i wiejskich. Od 1 stycznia 2003 r. dyspozycję budżetu najniższego stopnia pozostawiono jedynie na szczeblu komendantów wojewódzkich i szkół policyjnych, pozbawiając tym samym komendantów powiatowych Policji kompetencji gospodarczych²⁶.

3. Uwarunkowania lokalne w określaniu oczekiwań mieszkańców i potrzeb Policji

Społeczność lokalna jest ważnym ogniwem w tworzeniu się jedności społecznej osób zamieszkujących określony obszar. E. Moczuk²⁷ przytacza jedną z definicji bezpieczeństwa lokalnego, określając je jako „stan wewnątrz gminy, regulowany przez zespół norm prawnych i pozaprawnych, których przestrzeganie umożliwia normalne współżycie ludzi w gminie w określonym miejscu i czasie”.

Podstawowym organem realizującym owo przestrzeganie jest Policja, która musi aktywnie uczestniczyć w działaniach zapobiegawczych wymagających rzetelnego jej współdziałania ze społecznościami lokalnymi i samorządowymi. Oznacza to, że Policja musi dbać o względy swego partnera, liczyć się z jego oczekiwaniami, z uwarunkowaniami lokalnymi w zakresie zagrożeń przestępczością i patologią, z charakterystyką demograficzną obszaru itp. Samorządy natomiast swoje ambicje w zakresie kształtowania bezpieczeństwa i porządku publicznego powinny realizować we współdziałaniu z Policją, nie wyręczając jej, lecz realizując cały szereg zadań z zakresu polityki społecznej, edukacyjnej, gospodarczej (np. urbanizacyjnej, infrastrukturalnej), które w istotny sposób wpływają na poprawę stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

E. Moczuk konstatuje słusznie, że: „Policja (...) winna dążyć do otwierania się na społeczeństwo. Istotne jest więc, aby skuteczność działań policyjnych była warunkowana współdziałaniem ze społeczeństwem, a współpraca policji ze społecznością lokalną gwarantowała sukcesy w tej skali mikro. Dla zachowania bezpieczeństwa i porządku publicznego, zachowania życia, zdrowia ludzi, jak również

²⁵ W gminach miejskich na prawach powiatu; zob.: Decyzja nr 148 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 kwietnia 2001 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa, podległych Komendantowi Głównemu Policji (Dz. Urzęd. KGP 2001, nr 7, poz. 86; por. też: Decyzja nr 57 z dnia 6 kwietnia 1999 r. w sprawie nadania uprawnień dysponentów środków budżetu jednostkom podległym Komendantowi Głównemu Policji).

²⁶ Decyzja nr 319 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa, podległych Komendantowi Głównemu Policji (Dz. Urzęd. KGP 2002, nr 14, poz. 114)

²⁷ E. Moczuk, *Rola Policji w tworzeniu bezpieczeństwa lokalnego*, [w:] B. Nogalski, J. Tomaszewski (red.), *Bezpieczeństwo, administracja i biznes w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, Gdynia 2005, s. 120; por. też: H. Kolečki, *Pojęcie i rodzaje bezpieczeństwa na poziomie społeczności lokalnych z punktu widzenia straży miejskich i gminnych*, [w:] K. Rajchel (red.), dz. cyt., s. 86n.

mienia, zapewnienie poczucia bezpieczeństwa, działania policji muszą być uzupełnione działaniami społeczności lokalnych i wsparte przez samorządy lokalne. To nie tylko policja ma dbać o porządek i bezpieczeństwo, ale czynić to muszą także samorządy lokalne, a działania policji oraz działania samorządów i działania społeczności lokalnych muszą być ze sobą skoordynowane²⁸.

A. Rzepliński²⁹ również podkreśla, że „każda jednostka Policji powinna wypracować politykę kontaktów z mieszkańcami swego regionu oraz plan współpracy z nimi i program informowania ich o swojej pracy”, szczególnie przy wykorzystaniu policjantów służb prewencji, a więc tych, którzy codziennie, jawnie, w umundurowaniu mają z tymi mieszkańcami bezpośredni kontakt.

Potrzeba nawiązania współpracy pomiędzy jednostkami policyjnymi a jednostkami administracji samorządowej, mającymi także uprawnienia władcze wobec swych mieszkańców, a jednocześnie wprost ich reprezentującymi, jest zatem oczywista. Pytanie, kto pierwszy z reguły podejmuje tu inicjatywę, nie jest trudne i w udzieleniu nań odpowiedzi nie przeszkodzi świadomość wagi obowiązków w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego spoczywających na organach samorządowych. Praktyka wskazuje bowiem, iż owym inicjatorem jest Policja, a dokładniej – komendant powiatowy (miejski), który na podległym mu terenie jest organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego³⁰.

To on, najczęściej osobiście, dociera do każdego wójta, burmistrza czy prezydenta i układa się z nimi dla pożytku zarządzanych przezeń gmin, ich mieszkańców i działających tu policjantów. Szczególnie widoczne jest to na terenie powiatów ziemskich, gdzie w poszczególnych gminach rzadko spotyka się komisarzaty³¹, a najpowszechniej rewiry dzielnicowych czy posterunki, będące jedynie komórkami organizacyjnymi jednostek policyjnych³². W ich imieniu i na ich rzecz komendant powiatowy Policji diagnozuje sytuację, określa stan zagrożenia, poziom skuteczności w zwalczaniu przestępczości, wykroczeń czy też przeciwdziałania patologiom społecznym, zestawia to z funkcjonującym w danej gminie stanem sił policyjnych, warunkami ich służby i na tej podstawie szuka u wójta,

²⁸ E. Moczuk, dz. cyt., s. 120.

²⁹ A. Rzepliński, *Policjowanie w metropolii a prawa człowieka*, [w:] B. Gruszczyńska (red.), *Prawo na ulicy. Podręcznik dla straży i policji miejskiej*, Warszawa 2000, s. 17.

³⁰ Art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

³¹ Czyli ostatnie hierarchicznie, określone ustawą o Policji, jednostki policyjne, których komendant pełni taką samą rolę i odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego na podległym mu terenie jak komendant powiatowy, jednakże pozbawiony jest, w przeciwieństwie do niego, kompetencji kadrowych, dyscyplinarnych i organizacyjnych w stosunku do własnej jednostki; zob.: tamże, art. 6 ust. 1 pkt 3.

³² Zob.: §2 i §13 Zarządzenia nr 25 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji (Dz. Urzęd. KGP 2003, nr 2, poz. 4 z późn. zm.).

burmistrza itd. wsparcia, by tę sytuację skorygować, zmodyfikować, poprawić, a nawet całkowicie odmienić.

Dlaczego tak się dzieje? Czy aktywność komendanta powiatowego w tej materii jest rezultatem jego odpowiedzialności za stan bezpieczeństwa, czy też jego zawodowych ambicji i kreatywności? Moim zdaniem wszystkich tych elementów, a ponadto świadomości nieustannego niedoboru środków finansowych, stanu zaopatrzenia w sprzęt i materiały, stanu bazy lokalowej itd., którymi dysponuje. Skuteczny i odpowiedzialny menedżer, w tym przypadku bezpieczeństwa publicznego, podejmie wszelkie możliwe starania i metody, by osiągnąć cel organizacji, którą kieruje. Jednostki samorządu terytorialnego z kolei to najliczniejsi i najbliżsi Policji kooperanci oraz sprzymierzeńcy, którym przecież również bezpośrednio zależy na bezpieczeństwie swych mieszkańców, a którzy to jednocześnie dysponują własnym majątkiem i budżetem, mogącymi – jak wskazuje praktyka – wydatnie wesprzeć ciągle nie najbogatszą Policję państwową. Właśnie komendant powiatowy (miejski) ma największą możliwość oglądu sytuacji w terenie zarządzanym przez podstawowe jednostki administracji terenowej, czyli gminy i winien z tego czerpać jak najwięcej informacji. Fakt, iż od 1 stycznia 2003 r. został pozbawiony uprawnień dysponenta środków budżetowych państwa III stopnia, nie oznacza bynajmniej, iż nie jest w stanie skutecznie pozyskiwać środków pozabudżetowych od uprawnionych instytucji, w tym nade wszystko od jednostek administracji samorządowej. Z własnego doświadczenia zawodowego wiem, iż część komendantów fakt ten przyjęła z niezadowoleniem, szczególnie ci, którzy zawiadywali dużymi jednostkami i doskonale czuli się w tej roli, z wszelkimi gospodarskimi atrybutami, a więc własnym budżetem, księgowością, komórkami gospodarki materiałowo-technicznej itd. Mogli decydować bezpośrednio o wielu sprawach, osobiście podpisywać umowy darowizn, porozumienia itd. i mieli swoje racje. Na przykład dostawy paliwa w danym powiecie rzeczywiście mogły być tańsze aniżeli dla całego województwa. Inni z kolei (podejrzewam, że większość z małych komend powiatowych) odetchnęli z ulgą, pozbywając się tych obowiązków. Wiedzieli, że będąc aktywni i tak zyskają, albowiem komendant wojewódzkiej Policji przekaze wszelkie pozyskane przez nich darowizny, często dokładając od siebie. Doświadczyłem tego osobiście i wiem, że rozwiązanie to przyniosło wiele konkretnych korzyści.

4. Efekty współpracy wybranych jednostek Policji z samorządem terytorialnym w zakresie poprawy warunków lokalowych komend powiatowych (miejskich) w latach 2004-2009

W województwie pomorskim funkcjonuje 19 komend Policji zlokalizowanych w stolicach 16 powiatów ziemskich (Bytów, Chojnice, Człuchów, Kartusy, Kościerzyna, Kwidzyn, Lębork, Malbork, Nowy Dwór Gdański, Pruszcz Gdański,

Puck, Słupsk, Starogard Gdański, Sztum, Tczew i Wejherowo) i czterech miastach na prawach powiatu grodzkiego (Gdańsk, Gdynia, Sopot i Słupsk)³³. Jedyne Komendant Miejski Policji w Słupsku operuje na terenie obydwu powiatów słupskich, mając w Prezydencie Miasta i Staroście Słupskim równorzędnych zwierzchników³⁴. Wszyscy komendanci miejscy i powiatowi podlegają Pomorskiemu Komendantowi Wojewódzkiemu Policji w Gdańsku, który jest jednocześnie dysponentem środków budżetowych państwa III stopnia, prowadzącym gospodarkę finansową oraz materiałowo-techniczną na rzecz wszystkich podległych mu jednostek. On również zarządza stanem majątkowym, w tym nieruchomościami Policji w całym województwie.

Tabela 1. Stan infrastruktury lokalowej pomorskiej Policji

Lp.	Jednostki organizacyjne Policji	Liczba jednostek	Liczba kompleksów wraz z komisariatami rewirami, posterunkami	Liczba budynków	Łączna powierzchnia użytkowa obiektów (m ²)	Obiekty Skarbu Państwa (szt.)	Obiekty użytkowane na podst. umowy najmu, użyczenia lub dzierżawy
1	Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku	1	7	29	44 334	6	1
2	Komendy Miejskie Policji	4	44	74	465 581	32	12
3	Komendy Powiatowe Policji	15	95	179	56 139	77	16
Razem		20	146	282	147 054	116	30

Źródło: <http://bip.gdansk.kwp.policja.gov.pl/porta1/KPG/526/151/Majatek.html>

Komenda Wojewódzka Policji w Gdańsku według stanu na koniec 2004 r. zarządzała zatem 146 kompleksami obiektów służbowych, z których 116 stanowiło własność Skarbu Państwa o łącznej wartości 62 409 805 zł³⁵. Pozostałych 30 użytkowanych było na podstawie umów najmu, dzierżawy lub użyczenia. W zestawie nieruchomości służbowych funkcjonowały 282 różnorodne obiekty, których stan techniczny oceniano jako dostateczny³⁶. Większość z nich nie odpowiadała jednak współczesnym wymogom funkcjonalnym, zwłaszcza w odniesieniu do wymaganych warunków obsługi.

³³ *Jednostki pomorskiej Policji*, <http://www.pomorska.policja.gov.pl/adresy.php?mapa=1>.

³⁴ Zob.: przypis nr 10.

³⁵ <http://bip.gdansk.kwp.policja.gov.pl/porta1/KPG/526/151/Majatek.html>.

³⁶ F. Pankau, J. Pietruszewski, *Ocena realizacji inwestycji: Inwestycje w bezpieczeństwie publicznym*, s. 338, http://www.wojpomorskie.pl/downloads/rszp_czesc_IX.pdf.

Również większość komend powiatowych (miejskich) warunków tych nie spełniała, ponieważ ulokowana była (i nadal jest, choć wiele z nich zostało zmodernizowanych) w zaadaptowanych do ich potrzeb budynkach, mających swoje lata. Tak jest np. w Gdańsku, Gdyni, Bytowie, Chojnicach, Kościerzynie, Kwidzynie, Lęborku, Nowym Dworze, Pruszczu czy Sztumie. Niektóre, jak w Tczewie, Wejherowie czy Słupsku, mieszczą się w specjalnie dlań pobudowanych obiektach³⁷, ale przed średnio 40 laty. Jedynie komenda w Malborku doczekała się godnej siedziby już w pierwszych latach transformacji (1991)³⁸; inwestycję rozpoczęto jeszcze pod koniec lat 80. z budżetu MSW. Znacznie skromniej jest z komisariatami, a najgorzej z posterunkami.

Ostatnie lata przyniosły istotną poprawę w tym aspekcie. Dla porównania w roku 1999 środki przeznaczone na inwestycje zamknęły się w kwocie 1,7 mln zł, w roku 2004 była to już suma 6,8 mln zł. W praktyce jednak środki te pozwalały na wybudowanie dwóch średniej wielkości komisariatów Policji.

W latach 2001-2004 na terenie województwa pomorskiego przeprowadzono następujące inwestycje w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego³⁹:

- rozbudowano siedzibę i zmodernizowano Komisariat Policji w Ustce;
- zbudowano nową siedzibę Komisariatu Policji w Gdyni-Obłużu;
- zbudowano Halę Sportową ze strzelnicą w Gdańsku;
- adaptowano istniejący budynek na Komisariat Policji w Prabutach;
- adaptowano istniejący budynek na siedzibę Komisariatu Policji w Kępicach;
- wyremontowano obiekt Komendy Powiatowej Policji w Kościerzynie⁴⁰;
- zbudowano nową siedzibę Komisariatu Policji w Gdańsku-Oruni;
- rozbudowano siedzibę Komendy Powiatowej Policji w Pucku;
- zbudowano nową siedzibę Komisariatu Policji w Gdyni-Śródmieściu;
- adaptowano istniejący budynek (w stanie surowym) na siedzibę Komisariatu Policji w Wejherowie-Śmiechowie;
- rozpoczęto budowę nowej siedziby Komendy Miejskiej Policji w Sopocie oraz Komend Powiatowych w Starogardzie Gdańskim i Człuchowie.

³⁷ W Słupsku zajmowany budynek miał być hotelem milicyjnym w ramach kompleksu ówczesnej KW MO; rzeczywisty gmach dla komendy powstał tylko w stanie surowym, a jego budowę wstrzymano w 1984 r.; z kolei ówczesna Komenda Rejonowa MO (dziś KP I przy ul. Reymonta) mieściła się w budynku przedwojennego, niemieckiego banku – na podstawie materiałów autora.

³⁸ Na podstawie wywiadu z mł. insp. w st. spocz. Wojciechem Ostrowskim, emerytowanym Komentantem Powiatowym Policji w Malborku (do 2006 r.) z dnia 21 stycznia 2010 r.

³⁹ F. Pankau, J. Pietruszewski, dz. cyt., s. 338.

⁴⁰ Przytoczony raport wskazuje rozbudowę i modernizację tegoż obiektu, jednakże ówczesny Komentant Powiatowy Policji w Kościerzynie Wiesław Formela (do 2006 r.) zdecydowanie temu zaprzecza, twierdząc, iż prace ograniczyły się jedynie do adaptacji strychu oraz odnowienia obydwu pieter budynku, który w żaden sposób nie został powiększony. Całość remontu została przeprowadzona ze środków KWP w Gdańsku, samorząd lokalny nie miał tu najmniejszego choćby udziału – na podstawie wywiadu z insp. w st. spocz. Wiesławem Formelą w dniu 25.01.2010 r.

Stan policyjnej infrastruktury w Pomorskiem na przestrzeni ostatnich 10 lat wyraźnie się więc poprawił. Nie ma w zasadzie takiej jednostki, w której w okresie tym nic się nie zmieniło. Sukcesywnie, z roku na rok przybywa nowych komisariatów, posterunków, a nawet komend powiatowych czy miejskich. Wraz z reformą administracyjną kraju w 1999 r. wyposażono komendantów powiatowych (miejskich) we wszelkie atrybuty menedżera bezpieczeństwa publicznego. Dano im własny budżet, uprawnienia i kompetencje do samodzielnego gospodarzenia na swoim terenie. Trudno ocenić, w jakim rozmiarze umieli oni to wykorzystać. Niezależnie od tego efekty zaczęły pojawiać się dość szybko. Rozmach prac remontowych, modernizacyjnych, a nawet i inwestycyjnych obiektów policyjnych (chodzi głównie o rewiry dzielnicowych, posterunki i komisariaty) był niewątpliwy. Istotnym elementem tego zjawiska stał się jednak stały wręcz udział w tych przedsięwzięciach jednostek administracji terenowej i nie zmienił tego fakt pozbawienia tychże komendantów dyspozycji środkami budżetu państwa III stopnia, a wręcz nawet ów udział spotęgował i przeniósł go na wyższy szczebel policyjnej infrastruktury. Paradoksalnie, odebranie z dniem 1 stycznia 2003 r. komendantom powiatowym (miejskim) tegoż uprawnienia miało swoje dobre strony, których w moim mniemaniu było więcej aniżeli złych. Skoncentrowany w rękach komendanta wojewódzkiego budżet inwestycyjny jest większy, a przez to zdecydowanie bardziej „operatywny” i skuteczniejszy. Mógł on nadto zostać doraźnie powiększony przez Komendanta Głównego Policji, gdy okazywało się, że udział danego samorządu w planowanej budowie jest na tyle poważny, iż niepodjęcie jej realizacji tylko z powodu niewystarczających środków komendanta wojewódzkiego będzie niepowetowaną stratą. Komendanci powiatowi (miejscy) o tym wiedzieli, stąd też jeszcze usilniej zabiegali o partycypację w takim zadaniu lokalnego samorządu; komendant wojewódzki natomiast, osobiście czy też poprzez swego zastępcę ds. gospodarczych, jechał do Warszawy i tam zwykle uzyskiwał zgodę KGP na powiększenie w danym roku planu inwestycyjnego swej jednostki⁴¹.

Na poparcie tej tezy przytoczę pięć konkretnych przykładów pobudowania (w przypadku Pucka gruntownej przebudowy i modernizacji) nowych siedzib komend powiatowych (miejskich), do których doszło w województwie pomorskim dopiero po wspomnianej zmianie dysponentów budżetu państwa. Dotąd wszelkie inwestycje ograniczały się do mniejszych organizacyjnie (a jednocześnie i lokalowo) komórek (rewiry, posterunki) i jednostek policyjnych (komisariaty).

Pierwszą po zmianach ustrojowych rozbudowaną i zmodernizowaną komendą powiatową Policji w województwie pomorskim była jednostka w Pucku. Siedziba puckiej policji została sfinansowana przez Komendę Główną we współpracy z samorządami, które zapłaciły 75 tys. zł za projekt budowy i część wypo-

⁴¹ Niewątpliwie zależało to też od jego skuteczności, w żadnym wypadku nie była to norma.

sażenia⁴². Oficjalne otwarcie odbyło się w dniu 8 sierpnia 2004 r. i zostało połączone z obchodami jubileuszu 85-lecia Policji. W uroczystości wzięli udział przedstawiciele wojewódzkiej, powiatowej i gminnej administracji samorządowej, parlamentarzyści, Komendant Główny Policji generalny inspektor Leszek Szreder, Wojewoda Pomorski Cezary Dąbrowski, Pomorski Komendant Wojewódzkiej Policji w Gdańsku inspektor Janusz Bieńkowski i wielu innych zaproszonych gości. Starosta Pucki Artur Jabłoński podkreślił w swym przemówieniu, że nowe warunki pracy policjantów pozwolą im nie tylko lepiej pracować i służyć lokalnej społeczności, ale również z większą ochotą tu przychodzić i odpocząć po służbie.



Fot. 1 i 2. Siedziba KPP w Pucku oraz moment uroczystego przecięcia wstęgi

Źródło: <http://www.spojrzenia.pl/artykuly,pokaz,48.html>

Kolejnym wspólnym przedsięwzięciem, i to z największym, jak dotąd, udziałem majątku i środków finansowych samorządu lokalnego, była budowa Komendy Miejskiej Policji w Sopocie. Inwestycję tę uzgodniono w drodze porozumienia zawartego 25 lipca 2002 r. pomiędzy Wojewodą Pomorskim, Komendą Wojewódzką Policji w Gdańsku a Gminą Miasta Sopot⁴³.

Prace budowlane rozpoczęto 15 listopada 2002 r., a zakończono w kwietniu 2005 r. Nowa siedziba KMP położona jest w centrum Sopotu przy ul. Armii Krajowej 112 A, na działce o powierzchni 5308 m². Budynek jest trzykondygnacyjny, podpiwniczony, o powierzchni użytkowej 4387 m², kubaturze 21 230 m³. Inwestorem przedsięwzięcia była Gmina Sopot, która w zamian za wybudowanie i przekazanie Policji nowego obiektu otrzymała teren po zlikwidowanym Ośrodku Wczasowym w Sopocie o pow. 8844 m² oraz obiekt po opuszczonej siedzibie KMP Sopot.

⁴² P. Ciskowski, M. Pisarewicz, *Święto powiatowej policji w Pucku*, [w:] *Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego*, http://www.wojpomorskie.pl/Pages/Lang/pl/Params/L2lkLzQw/Article/urzed_marszalkowski,news.html; por. też: P. Ciskowski, *Odnowiona komenda*, [w:] *Spojrzenia. Władysławowo. Informacje, wiadomości, komentarze*, <http://www.spojrzenia.pl/artykuly,pokaz,48.html>; F. Pankau, J. Pietruszewski, dz. cyt., s. 338.

⁴³ *Nowoczesna, nowa siedziba KMP w Sopocie*, <http://www.pomorska.policja.gov.pl/serwis.php?nr=2892>.



Fot. 3. Front nowoczesnej KMP Sopot

Źródło: <http://www.sopot.policja.gov.pl/index.php>

Dokumentacja projektowa opracowana została przez Pracownię A-PLAN BIS z Sopotu. Obiekt wybudowało Przedsiębiorstwo Robót Energetyczno-Budowlanych BUDREM z Luzina k. Wejherowa. W nowej komendzie znajduje się kompletne zaplecze socjalno-szkoleniowe, sanitarne, nowoczesna pięciostanowiskowa, kryta strzelnica, siłownia oraz garaże na 12 samochodów, a także całkowicie wyposażone stanowisko napraw bieżących pojazdów i policyjna izba zatrzymań⁴⁴.

Budynek przystosowany został do obsługi osób niepełnosprawnych z funkcją recepcyjną na parterze. Posiada parking na 50 miejsc postojowych. Obiekt ten jest nadal jednym z bardziej nowoczesnych tego typu obiektów w Polsce. Całkowity koszt inwestycji wyniósł około 12 mln złotych, z czego ze środków inwestycyjnych KWP w Gdańsku wydatkowano kwotę 1975 tys. złotych na tzw. pierwsze wyposażenie. Zainstalowano tu m.in. urządzenia zasilania awaryjnego (UPS), centralę telefoniczną DGT, systemy zabezpieczeń i obserwacji, resortową sieć kablową oraz policyjną sieć transmisji danych (PSTD), sprzęt łączności i informatyki, pełne wyposażenie kwaterunkowe⁴⁵.

W dniu 25 maja 2005 r. nastąpiło uroczyste otwarcie gmachu, które zgromadziło licznych przedstawicieli władz wojewódzkich, samorządowych, policyjnych oraz mieszkańców. W przemówieniach Prezydenta Miasta Sopotu, Wojewody Pomorskiego czy Komendanta Głównego Policji wyraźnie zaakcentowano rezultaty współpracy różnych organów administracji publicznej, których beneficjentem będą mieszkańcy miasta. Podkreślono też symbolikę tegoż porozumienia, kojarzącą się

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ Tamże.

z darem sopocian dla ich Policji, by ta broniła ich przed złem. Dodatkowego smaczku zarówno gali, jak i przyszłości siedziby sopockiej jednostki dodaje jej nowa lokalizacja, usytuowana dokładnie naprzeciwko Wydziału Ekonomicznego Uniwersytetu Gdańskiego. Już podczas samej uroczystości dało się zauważyć zainteresowanie nią studentów, a sądzę, że nabrało ono trwalszych cech, z pożytkiem dla kadr policyjnych i jakości jej służby w interesie społeczności Sopotu⁴⁶.

Trzecim wspólnym obiektem przeznaczonym dla Komendy Powiatowej Policji była inwestycja w Starogardzie Gdańskim. W tym przypadku Prezydent Miasta przekazał odpowiedniej wielkości działkę budowlaną o ówczesnej wartości 451 tys. zł, natomiast pozostałe środki wyasygnowała Komenda Wojewódzka Policji. Całość zadania wraz z wyposażeniem zamknęła się kwotą 8,3 mln zł⁴⁷.

W skład nowoczesnego kompleksu tworzącego nową siedzibę KPP w Starogardzie Gdańskim weszły⁴⁸:

- trzykondygnacyjny budynek administracyjny o powierzchni użytkowej 3290 m² i kubaturze 12 240 m³;
- budynek garażowo-warsztatowy, mieszczący 10 pojazdów służbowych i stanowisko obsługowo-naprawcze;
- budynek dla psów służbowych.



Fot. 4. Nowa siedziba KPP w Starogardzie Gdańskim

Źródło: <http://bip.starogardgdanski.kpp.policja.gov.pl/>

⁴⁶ Autor osobiście brał udział w tej uroczystości.

⁴⁷ Na podstawie wywiadu z Komendantem Powiatowym Policji w Starogardzie Gdańskim insp. Mirosławem Czarneckim z dnia 27.01.2010 r.

⁴⁸ *Starogard Gdański – nowa siedziba Komendy*, <http://www.pomorska.policja.gov.pl/serwisb.php?nr=5344>.

W ramach robót związanych z zagospodarowaniem terenu całej działki, utworzono łącznie 82 miejsca postojowe dla samochodów. W obiekcie przyjęto wiele rozwiązań funkcjonalnych, zastosowanych z myślą o godnych warunkach pracy funkcjonariuszy oraz przyjęcia interesantów w jednostce. W obrębie wejścia zlokalizowano zespół recepcyjny, powiązany ściśle ze stanowiskiem służby dyżurnej, który umożliwia obsługę mieszkańców Starogardu Gdańskiego na miarę współczesnych oczekiwań. Budynek został dostosowany do wymogów obsługi osób niepełnosprawnych. Pokój tzw. „błękitny” zapewni właściwe warunki przesłuchania osób nieletnich. Przygotowano też 10 miejsc w Policijnej Izbie Zatrzymań. Istotnym elementem nowego obiektu jest czterostanowiskowa strzelnica kryta. Funkcjonariusze jednostki będą również mogli podnosić swoją kondycję fizyczną na siłowni.

W dniu 20 kwietnia 2007 r. nastąpiło uroczyste otwarcie nowej siedziby Komendy Powiatowej Policji w Starogardzie Gdańskim, która mieścić się teraz będzie przy ulicy Bohaterów Getta 2. W uroczystości wzięli udział przedstawiciele władz wojewódzkich i lokalnych, Zastępca Komendanta Głównego Policji inspektor Stanisław Gutowski i Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku⁴⁹. Podczas uroczystości podkreślono kolejny rezultat współdziałania administracji rządowej z samorządową oraz determinację Komendanta Powiatowego Policji w staraniach o godne warunki służby dla policjantów.

Warto zwrócić uwagę w tym miejscu na rozmiar środków wykorzystanych do wzniesienia i wyposażenia tej jednostki, większej strukturalnie i liczebnie od poprzednio przedstawionej w Sopocie. Różnica 4 mln zł (ponad 30%) na korzyść tej ostatniej dowodzi możliwości inwestycyjnych samorządu lokalnego, *notabene* jednego z najbogatszych w Polsce, a tych samych możliwości Skarbu Państwa, w tym przypadku reprezentowanych przez Komendanta Wojewódzkiego Policji.

Tego samego roku, w dniu 24 sierpnia, nastąpiło uroczyste otwarcie nowej siedziby kolejnej Komendy Powiatowej Policji, tym razem w Człuchowie⁵⁰. Jej poprzednia siedziba urągała jakimkolwiek standardom. Zlokalizowana nieopodal dworca kolejowego, w kilku starych budynkach, znajdujących się po obydwu stronach ulicy, nie zapewniała choćby minimum jakości w obsłudze interesantów. Z tego nade wszystko powodu ówczesny Komendant Powiatowy Policji młodszy inspektor Bogdan Bajorski podjął od 2004 r. usilne starania o pomoc lokalnego samorządu w budowie zupełnie nowej siedziby KPP⁵¹.

⁴⁹ *Starogard Gdański – nowa siedziba Komendy...*

⁵⁰ *Człuchów – otwarcie nowej komendy powiatowej*, <http://www.pomorska.policja.gov.pl/serwisb.php?nr=5788>.

⁵¹ Na podstawie wywiadu z emerytowanym Komendantem Powiatowym Policji w Człuchowie mł. insp. w st. spocz. Bogdanem Bajorskim z dnia 25.01.2010 r.



Fot. 5 i 6. Nowa siedziba KPP w Człuchowie

Źródło: <http://www.pomorska.policja.gov.pl/serwisb.php?nr=5788>

Nowa komenda mieści się przy ulicy Kasztanowej. W uroczystości wzięli udział przedstawiciele władz wojewódzkich i lokalnych oraz Komendant Wojewódzki Policji w Gdańsku. W skład nowoczesnego kompleksu tworzącego nową siedzibę KPP w Człuchowie wchodzi⁵²:

- dwukondygnacyjny budynek administracyjny o powierzchni użytkowej 2777 m² i kubaturze 11 770 m³;
- budynek garażowo-warsztatowy, mieszczący 10 pojazdów służbowych, boks na motocykle oraz stanowisko do ręcznego mycia pojazdów;
- budynek dla psów służbowych, z czterema kojcami.

W ramach robót związanych z zagospodarowaniem terenu całej działki utworzono łącznie 60 miejsc postojowych dla samochodów. W obiekcie przyjęto szereg rozwiązań funkcjonalnych, zastosowanych z myślą o godnych warunkach pracy funkcjonariuszy i przyjmowania interesantów w jednostce. Przy wejściu do budynku zorganizowano zespół recepcyjny, powiązany ściśle ze stanowiskiem służby dyżurnej. Takie rozwiązanie umożliwi sprawną obsługę osób zgłaszających się do komendy, na miarę współczesnych oczekiwań. Rozwiązania budowlano-konstrukcyjne umożliwiają poruszanie się po budynku osób niepełnosprawnych bez najmniejszych problemów. Na terenie komendy znajduje się także pokój tzw. „błękitny”, który zapewni właściwe warunki pracy z osobami nieletnimi. Jednostka posiada własną izbę zatrzymań. Istotnym elementem nowego obiektu jest strzelnica kryta oraz profesjonalna siłownia, gdzie policjanci będą mogli podnosić sprawność fizyczną. Realizacja inwestycji pochłonęła środki o łącznej wysokości 9965 tys. zł, z czego przeważająca kwota pochodziła z budżetu Policji, a blisko 500 tys. zł stanowiły darowizny Starostwa Powiatowego w Człuchowie.

Ostatnią, piątą z charakteryzowanych inwestycji była nowa siedziba Komendy Powiatowej Policji w Kartuzach. W 2003 r. ówczesny Komendant Powia-

⁵² Tamże.

towy Policji w Kartuzach młodszy inspektor Jarosław Soliński rozpoczął starania o poparcie idei budowy nowej komendy, gdyż dotychczasowa, przy ul. Kościuszki, ulokowana w zabytkowej, wysokiej i wąskiej kamienicy, która służyła Policji przez 50 lat, mimo modernizacji i remontów nie spełniała nawet podstawowych wymagań dotyczących jakości pracy, a także obsługi interesantów. Zabiegi te zaczęły się krystalizować dzięki nieodpłatnemu przekazaniu przez samorząd gminy Kartuzi terenu pod budowę jednostki oraz sfinansowaniu jej projektu przez Starostwo Powiatowe w Kartuzach. Dzięki zaangażowaniu Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku w 2005 r. uzyskano zatwierdzenie inwestycji przez Komendę Główną Policji, co umożliwiło dalsze działania w tej sprawie. W sierpniu 2007 r. dokonano uroczystego wmurowania kamienia węgielnego. Ostatecznie budowa została zakończona w styczniu 2009 r. Koszt budowy nowego obiektu wyniósł 15,5 mln zł i został całkowicie sfinansowany przez Komendę Główną Policji w Warszawie. Dodatkowo Starosta Powiatowy w Kartuzach wyasygnował ponad 600 tys. zł na wyposażenie i nowe meble, a także pomógł w zorganizowaniu uroczystego otwarcia⁵³.



Fot. 7. Nowa KPP w Kartuzach

Źródło: <http://www.kartuzy.policja.gov.pl/galeria.php?galeria=15>

⁵³ *Kartuzy. Policja ma nową siedzibę*, „Gazeta Kartuska. Tygodnik Szwajcarii Kaszubskiej”, <http://www.gazetakartuska.pl/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=3558&mode=thread&order=0&thold=0>.

W dniu 20 kwietnia 2009 r. (a więc dokładnie 2 lata po otwarciu siedziby w Starogardzie Gdańskim) Komendant Powiatowy Policji w Kartuzach podinspektor Jacek Formela podziękował wszystkim, którzy przyczynili się do wzniesienia nowego budynku. Wyraził nadzieję, że nowoczesny obiekt będzie spełniał oczekiwania policjantów i mieszkańców powiatu, a godne warunki pełnionej służby przełożą się na jakość wykonywanej przez policjantów pracy i wpłyną na poprawę bezpieczeństwa w powiecie.

W uroczystości tej wzięły udział wojewódzkie władze Policji z nadinspektorem Krzysztofem Starańczakiem, pomorskim komendantem, parlamentarzystą (w tym chojnicki poseł Stanisław Lamczyk), władze powiatu oraz wszyscy burmistrzowie i wójtowie ziemi kartuskiej⁵⁴.

Podsumowanie

Jednostki administracji samorządowej udzieliły pomocy w najróżniejszy sposób, od przekazania działki budowlanej (np. w Człuchowie, Kartuzach, Starogardzie Gdańskim), środków finansowych (Puck), wyposażenia (wszystkie wymienione) czy wręcz wybudowania komendy w całości z własnych środków i na własnym gruncie (Sopot). Głównymi „sprawcami” tych inwestycji byli oczywiście komendanci powiatowi, którzy bezpośrednio zabiegali o wspomniane wsparcie swych starostów, prezydentów, burmistrzów itd. Ile musieli się „nachodzić”, jakich argumentów użyć, by przekonać do takich pomysłów swych włodarzy samorządowych, wiedzą tylko oni. Trudno zaprzeczyć, by argumenty te nie przekonywały. Owszem, *gros* samorządowców rozumiała je i popierała, ale brak odpowiednich środków w budżetach powiatów czy gmin był wystarczającą przeszkodą. Problem polegał więc nie tyle na zjednaniu starostów czy burmistrzów, ale na znalezieniu takiego rozwiązania, które byłoby optymalne dla wszystkich uczestników takiego przedsięwzięcia. I w tym zakresie powstawało pole do działania dla sprawnych menedżerów, zarówno bezpieczeństwa publicznego, jak i administracji samorządowej. Wszyscy oni z pewnością wiedzieli, że aspekt bezpieczeństwa jest niezwykle wrażliwy społecznie i każde działanie na jego niwie zyskuje przyzwolenie⁵⁵.

⁵⁴ W. Drewka, *Komenda Policji oficjalnie otwarta*, „Express Kaszubski” 20.04.2009 r., <http://express.kaszubski.pl/aktualnosci/2009/04/komenda-policji-oficjalnie-otwarta>.

⁵⁵ A. Kwiatkowski, *Kształtowanie świadomości obywateli na rzecz obronności i bezpieczeństwa regionu pomorskiego*, [w:] B. Nogalski, J. Tomaszewski (red.), dz. cyt., s. 357; por. też: E. Moczuk, dz. cyt., s. 119; A. Nowik, *Współpraca organów administracji rządowej w zapewnieniu bezpieczeństwa, ocena ich funkcjonowania oraz proponowane kierunki zmian*, [w:] M. Lisiecki (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, Warszawa 2008, s. 319n; C. Tatarczuk, *Bezpieczeństwo – potrzeba nadrzędna codziennie*, [w:] M. Grzybowski, J. Tomaszewski (red.), *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie*, Gdynia 2007, s. 24.

Każdym systemem kierują konkretne osoby, w omawianym przypadku funkcjonariusze publiczni, którzy dysponując odpowiednim przygotowaniem merytorycznym, kwalifikacjami oraz – co najistotniejsze – predyspozycjami, zarządzają określoną instytucją czy jednostką administracyjną.

Zarządzanie, według R. Rutki⁵⁶, jako pewien specyficzny sposób pełnienia ról kierowniczych polega na:

- decydowaniu lub współdecydowaniu o misji i celach organizacji jako podmiotu prawa,
- decydowaniu lub współdecydowaniu o kierunkach i sposobach wykorzystania zasobów organizacji (ludzkich, rzeczowych, finansowych i informacyjnych),
- tworzeniu warunków rzeczowych, finansowych, kadrowych, organizacyjnych sprzyjających realizacji misji, celów i zadań organizacji.

Czy pełnienie tej roli zagwarantuje skuteczność działania? Czy wystarczy być inteligentnym, ciężko pracować i znać się na rzeczy, by osiągnąć sensowną skuteczność? Peter F. Drucker⁵⁷ twierdzi, iż nie spotkał nigdy choćby jednego menedżera „z natury”, który by po prostu skuteczny się urodził. Wszyscy ci skuteczni musieli się efektywności nauczyć. I musieli ją praktykować tak długo, aż stała się ich drugą naturą. Ale też wszyscy, którzy pracowali nad tym, by stać się skutecznymi szefami, odnieśli w tym względzie sukcesy. Efektywności można się nauczyć, a co więcej – uczyć się jej trzeba.

Sądzę, że zaprezentowane przypadki zarządzania bezpieczeństwem publicznym są tego najlepszym potwierdzeniem. Działalność w obrębie administracji specjalnej, na gruncie tak wrażliwym jak bezpieczeństwo, pozwala być równie efektywnym jak menedżerowi kierującemu dużą firmą gospodarczą. Nie każdy to jednak potrafi. Wszędzie należy określać zasadnicze cele organizacji, dobrać doń optymalne metody i odpowiednio zmotywowanych wykonawców. Podczas realizacji zadania należy być niezwykle konsekwentnym w dotrzymywaniu umów i elastycznym w obliczu pojawiających się odstępstw czy też zmian. Tego w istocie można się nauczyć.

⁵⁶ A. Czermiński, M. Czerska, B. Nogalski, R. Rutka, J. Apanowicz, *Zarządzanie organizacjami*, Toruń 2001, s. 86-87.

⁵⁷ P.F. Drucker, *Menedżer skuteczny*, Kraków 1994, s. 11-12.

Summary

The effectiveness of public safety managers upon to the legal possibilities of local administration in the Police retrofitting on the example of selected Pomeranian units of in 2004-2009

Ensuring safety of citizens is not only a fundamental duty of all authorities and public administration, but specific management skill. Championships in this area – it seems that too much – we expect from that power often forgetting that on the same level as the law regulations and system solutions it depends on the size of the allocated budget. Aware of their entire deficiency, we are conscious that only from talent and creativity of managers on duty depend obtaining funds from other authorised sources.

The article author presents the results of his research results approximate cooperation selected police units with the local government administration in Pomerania. Article covers the period of the year in which police commandants do not receive the budget resources and only on their efficiency depends the infrastructure over average condition of subordinate units.

Czesław Wodzikowski

Wielkoobszarowe formy ochrony przyrody w samorządowej polityce społeczno-gospodarczej na przykładzie Parku Narodowego „Bory Tucholskie”

Tematem artykułu jest próba określenia roli wielkoobszarowych form ochrony przyrody w samorządowej polityce społeczno-gospodarczej szczebla lokalnego i regionalnego¹. Opracowania dokonałem na przykładzie Parku Narodowego „Bory Tucholskie” (PNBT), analizując zapisy zawarte w dokumentach ustanawiających regionalną i lokalną politykę społeczno-gospodarczą.

Uważam, że przez pryzmat postawy samorządów lokalnych (a szczególnie ich organów stanowiących) do wielkoobszarowych form ochrony przyrody można ocenić ich stosunek do kwestii związanych z polityką ekologiczną państwa, a szczególnie z ochroną przyrody. Założyłem, że problematyka ochrony przyrody – szczególnie poprzez ustanawianie form wielkoobszarowych oraz zachowanie bioróżnorodności – powinna być ze względu na znaczenie dla poprawy stanu środowiska, wzrostu poziomu życia społeczności lokalnych oraz ciągłości zachowania ekosystemów, traktowana jako niezbędny warunek rozwoju społeczno-gospodarczego w skali regionalnej i lokalnej. W związku z tym problematyka ta powinna być przedmiotem zainteresowania władz samorządowych, odzwierciedlonym w dokumentach będących podstawą kreowania regionalnej i lokalnej społeczno-gospodarczej polityki samorządowej. Przecież, jak twierdzi A. Papuziński: „Podmiotem demokratycznej polityki ekologicznej są społeczności lokalne i obywatele. Uwzględnienie w trakcie konstrukcji zasad polityki ekologicznej lokalnego charakteru problematyki ochrony środowiska jest podstawą zainteresowania obywateli tą polityką, wysokiego poziomu społecznej akceptacji i respektowania jej wymogów w obu wymiarach życia jednostki, tj. prywatnym i społecznym”².

¹ Założyłem, iż zarówno stosunek negatywny, jak i pozytywny będą możliwe do określenia na podstawie zapisów w dokumentach dotyczących samorządowej polityki społeczno-gospodarczej.

² A. Papuziński, *Życie – Nauka – Ekologia. Prolegomena do kulturalistycznej filozofii ekologii*, Bydgoszcz 1998, s. 285.

Mottem artykułu niech będą słowa Romana Andrzejewskiego: „Fakt, że w danej gminie znajduje się fragment parku narodowego, nadaje tej gminie specjalną rangę w ocenie społeczeństwa Polski, Europy, Ziemi (...). Ocena ta pociąga za sobą duże zainteresowanie społeczne, w tym krajowych i międzynarodowych organizacji, których celem jest ochrona dziedzictwa Ziemi – niepowtarzalnych form przyrody ożywionej i nieożywionej. Są jednak gminy posiadające w swoich granicach parki narodowe, w których jakiś czynnik gospodarczy może mieć dla miejscowego społeczeństwa konkurujące z parkiem narodowym znaczenie. Ta konkurencja może wynikać stąd, że społeczność lokalna, faktycznie lub złudnie, spodziewa się wzrostu dobrobytu (rozwoju ekonomicznego) z innego powodu niż sąsiedztwo parku narodowego”³.

Jako iż PNBT położony jest w całości na terenie województwa pomorskiego, w gminie Chojnice, to analizie poddane zostały dokumenty: Pomorskiego Urzędu Marszałkowskiego, Starostwa Powiatowego w Chojnicach, Urzędu Gminy i Rady Gminy Chojnice oraz (ze względu na położenie otuliny PNBT) dokumenty Urzędu Miasta i Rady Miasta w Chojnicach⁴.

1. Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego

Dnia 18 lipca 2005 roku pomorscy radni jednogłośnie przyjęli zaktualizowaną *Strategię Rozwoju Województwa Pomorskiego*. Jest to podstawowy dokument strategiczny wytyczający kierunki rozwoju województwa pomorskiego do roku 2020⁵. *Strategia* w swoich zapisach przywołuje PNBT jako istotny element regionu. W rozdziale IV mówi, że jedną z podstawowych cech przestrzeni regionu jest: „system obszarów chronionych obejmujący 2 parki narodowe: Słowiński i PNBT, 9 parków krajobrazowych, 45 obszarów chronionych NATURA 2000, a także obszary chronionego krajobrazu; obszary te (z wyłączeniem obszarów NATURA 2000) zajmują blisko 1/3 powierzchni województwa”⁶.

W części: Priorytet III – zawarte są cele strategiczne. Jednym z nich jest cel strategiczny nr 4: Zachowanie i poprawa stanu środowiska przyrodniczego. Ma być on osiągnięty poprzez realizację następujących kierunków działań:

- 1) Zmniejszenie poziomu zanieczyszczenia środowiska oraz negatywnych oddziaływań na środowisko – w tym na wody podziemne i powierzchniowe, a także na powietrze atmosferyczne;

³ R. Andrzejewski, *Park narodowy a ekorozwój gminy*, [w:] H. Prałat (red.), *Samorzady i ich stowarzyszenia w ochronie parków narodowych*, Mosina 2002, s. 6.

⁴ Omówione zostaną wybrane dokumenty samorządowe odnoszące się do funkcjonowania PNBT, oddające najlepiej stosunek władz ww. samorządów do PNBT.

⁵ Por. List Jana Kozłowskiego do mieszkańców województwa pomorskiego zamieszczony na stronach internetowych Pomorskiego Urzędu Marszałkowskiego.

⁶ *Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego – Załącznik do Uchwały nr 587/XXXV/05 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 18 lipca 2005 roku w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego*, Gdańsk 2005, s. 8.

- 2) Wzmocnienie zwartości i ciągłości przestrzennej systemu obszarów chronionych województwa; poprawa zwartości przestrzennej lasów; ochrona środowiska morskiego;
- 3) Ochronę różnorodności biologicznej, w tym realizację przedsięwzięć związanych z ustanowieniem obszarów sieci NATURA 2000⁷.

2. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego

Innym dokumentem szczebla wojewódzkiego odnoszącym się w swoich zapisach do PNBT jest: *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa pomorskiego*⁸. Jest on zasadniczym narzędziem służącym samorządowi województwa w kształtowaniu jego przestrzeni i zawiera następujące zapisy odnoszące się bezpośrednio do PNBT:

W pkt 2: Problemy, szanse i możliwości – znajdujemy zapis: „Dążenie do wykorzystania cech położenia województwa w regionie bałtyckim oraz jego walorów przyrodniczych i kulturowych w strukturze przestrzeni polskiej i europejskiej będzie tworzyć szansę na: ochronę zasobów, kształtowanie i umacnianie, utrzymanie bogactwa przyrodniczego i rewitalizację ekologiczną obszarów o obniżonych wartościach przez utrwalanie międzynarodowego systemu ochrony ekologicznej i zwiększenie efektywnego wsparcia kapitałowego i technologicznego”⁹.

W pkt 5.1: Ochrona i kształtowanie struktury przyrodniczo-kulturowej znajdują się zapisy mówiące o tym, że podstawą wyznaczonych kierunków jest zintegrowana ochrona wartości przyrodniczo-kulturowych i krajobrazu w przestrzeni województwa, uwzględniająca całościowe ujmowanie dopełniających się zagadnień ochrony środowiska przyrodniczego, wartości kulturowych i krajobrazu; łączne traktowanie materialnych i niematerialnych wartości przestrzeni; gospodarowanie w przestrzeni z uwzględnieniem przenikających się i tworzących wzajemne relacje procesów przyrodniczych i kulturowych, których fizjonomiczno-materialnym wyrazem jest krajobraz.

W zakresie ochrony zasobów naturalnych strategiczne ustalenia dotyczą: ochrony różnorodności biologicznej; ochrony i kształtowania spójności struktur ekologicznych; integracji działań w zakresie programu zalesień gruntów rolnych, ochrony sieci powiązań ekologicznych i obszarów chronionych; ochrony i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych, w tym wód podziemnych; wykorzy-

⁷ Tamże.

⁸ Został uchwalony Uchwałą Sejmiku Województwa Pomorskiego nr 639/XLVI/02 z dnia 30 września 2002 roku.

⁹ Co prawda PNBT nie jest tu przywołany bezpośrednio, jednak użycie takich sformułowań, jak: „umacnianie i utrzymanie bogactwa przyrodniczego” oraz „utrwalanie międzynarodowego systemu ochrony ekologicznej” (PNBT jako obszar Natura 2000 – dop. Cz.W.) sankcjonują przytoczenie tego zapisu.

stania kształtowania i ochrony zasobów środowiska w przekształceniu przestrzeni, restrukturyzacji form jej użytkowania i wsparciu przemian.

Na tej podstawie określono podstawowe ustalenia polityki przestrzennej. Zaliczono do nich:

- 1) Ochronę obszarów o dużej różnorodności biotycznej i wysokim stopniu zachowania zasobów przyrodniczych, tzw. płatów ekologicznych: o randze ponadregionalnej: Pobrzeże Słowińskie (ze Słowińskim Parkiem Narodowym i jeziorami przybrzeżnymi), Równina Charzykowska i Bory Tucholskie [z Parkiem Narodowym „Bory Tucholskie” i parkami krajobrazowymi Wdzydzkim (WPK), Zaborskim (ZPK) i Tucholskim (TPK)].
- 2) Wzmocnienie powiązań ww. obszarów przez korytarze ekologiczne: o randze ponadregionalnej i regionalnej.
- 3) Ochronę zasobów przyrodniczych m.in. w postaci krajowego systemu ochrony przyrody, a w przyszłości poprzez ustanowienie Obszarów NATURA 2000.

3. Program ochrony środowiska województwa pomorskiego na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010¹⁰

Dokument ten zawiera następujące odwołania do PNBT:

W pkt 3.1: Zasoby przyrodnicze – zapisano: „Województwo pomorskie charakteryzuje się wysokimi walorami przyrodniczymi, a powierzchnia obszarów prawnie chronionych nie odbiega od średniej krajowej (33% ogólnej powierzchni województwa, średnia krajowa – 30,7%). Poza dwoma Parkami Narodowymi (Słowińskim PN i PN Bory Tucholskie) w województwie znajduje się: 113 rezerwatów, siedem parków krajobrazowych w całości i dwa we fragmentach, 45 obszarów chronionego krajobrazu, a także szereg obiektów ochrony indywidualnej (2772 pomniki przyrody, 5 stanowisk dokumentacyjnych, 533 użytki ekologiczne). Cechą charakterystyczną rozkładu obszarów tworzących system obszarów chronionych w województwie jest ich większe nagromadzenie w jego centralnej części i brak przestrzennej łączności obszarów chronionych w granicach byłego województwa gdańskiego z formami ochrony byłych województw sąsiednich (elbląskiego i śląskiego)”¹¹.

¹⁰ Dokument ten został uchwalony w dniu 29 września 2003 r. przez Sejmik Województwa Pomorskiego w Gdańsku (uchwała nr 153/XIII/03) zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Jest dokumentem strategicznym w zarządzaniu środowiskiem w województwie pomorskim. Odzwierciedla cele, kierunki i zadania w zakresie ochrony środowiska zdefiniowane w Polityce Ekologicznej Państwa, a także w *Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego i Planie Zagospodarowania Województwa Pomorskiego*.

¹¹ *Program Ochrony Środowiska Województwa Pomorskiego na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010*, Gdańsk 2003, s. 16.

W pkt 4: Cele i kierunki ochrony środowiska do 2010 roku. Ochrona dziedzictwa przyrodniczego i racjonalne użytkowanie zasobów przyrody – znajdujemy odniesienie dotyczące umocowania PNBT w europejskim systemie obszarów chronionych NATURA 2000. Mówi się, że w województwie pomorskim istnieje potrzeba podejmowania działań ukierunkowanych na utworzenie przestrzennie spójnego i funkcjonalnie powiązanego systemu na całym obszarze województwa, z uwzględnieniem wymogów sieci NATURA 2000. Wstępny projekt tej sieci dla terenu woj. pomorskiego wskazał 24 Specjalne Obszary Ochrony (SOO) oraz 14 Obszarów Specjalnej Ochrony (OSO) plus 2 potencjalne OSO. Ostoje te położone są na obszarze województwa pomorskiego w całości lub w części. Proponowane obszary systemu NATURA 2000 w większości są objęte różnymi formami ochrony prawnej. Systemem objęte są w całości obydwa parki narodowe województwa (Słowiński Park Narodowy i Park Narodowy „Bory Tucholskie”) oraz – w całości lub w części – wszystkie parki krajobrazowe. Bardzo ważnym zadaniem jest także zapewnienie bieżącej ochrony obszarów o unikatowych walorach przyrodniczych, odgrywających istotną rolę w krajowych i europejskich strukturach i powiązaniach ekologicznych (obszary o randze ponadregionalnej i regionalnej: korytarze ekologiczne, płaty ekologiczne). Szczególna uwaga powinna być zwrócona na ochronę obszarów posiadających unikatowe walory przyrodnicze w skali europejskiej, a więc: Słowińskiego Parku Narodowego (ustanowiony w 1997 r. Światowy Rezerwat Biosfery, obszar objęty Konwencją Ramsarską), Parku Narodowego „Bory Tucholskie” (obszar rdzenny projektowanego Światowego Rezerwatu Biosfery Bory Tucholskie), Nadmorskiego Parku Krajobrazowego, Parku Krajobrazowego Mierzeja Wiślana. Podkreślono też konieczność wdrażania ustaleń planów ochrony parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych.

4. Strategia rozwoju turystyki w województwie pomorskim na lata 2004-2013

W dokumencie będącym częścią przywołanej *Strategii*, noszącym tytuł: *Uwarunkowania i kierunki rozwoju turystyki w województwie pomorskim*, również można znaleźć zapisy dotyczące PNBT. Świadczy to wyraźnie o randze, jaką funkcjonowaniu tego parku i jego wpływowi na rozwój turystyki w całym woj. pomorskim nadali autorzy tego dokumentu¹².

W punkcie: Uwarunkowania wewnętrzne rozwoju turystyki. Uwarunkowania przestrzenne i ekonomiczne: atrakcyjność turystyczna – znajduje się zapis: „Unikatowość Kaszub jest najczęściej kojarzona z: niskim stopniem skażenia środowi-

¹² Dokument został opracowany przez Polską Agencję Rozwoju Turystyki S.A. (PART).

ska, oryginalnością walorów antropogenicznych (w tym kulturowych o materialnym i niematerialnym charakterze), nadmorskim usytuowaniem, bogactwem walorów przyrodniczych: lasów i jezior Parku Narodowego Bory Tucholskie oraz parków krajobrazowych¹³. Wskazuje się także na potrzebę zmian w systemie obszarów chronionych. Proponowane zmiany w systemie obszarów chronionych w woj. pomorskim obejmują m.in. powiększenie istniejących parków narodowych¹⁴. Zapisy dotyczące PNBT mówią, że zajmuje on małą powierzchnię, co nie sprzyja osiąganiu celów ochrony przyrody w warunkach intensywnego użytkowania osadniczego i turystycznego terenów otaczających. Istnieje możliwość strategicznego, co najmniej dwukrotnego powiększenia PNBT w kierunku północnym, tak jak było to pierwotnie projektowane na etapie tworzenia parku. PNBT wymaga także włączenia do niego niewielkich terenów położonych na południe i na wschód od parku. Przestrzenna specyfika tego parku polega na tym, że w całości znajduje się on w obrębie Zaborskiego Parku Krajobrazowego (ZPK), kosztem którego może zostać powiększony.

Podsumowując zapisy dokumentów szczebla wojewódzkiego, można zauważyć, że mają one charakter ogólny. Są swoistymi kierunkowskazami przyjętej regionalnej polityki. Wskazując tendencje i kierunki, nie narzucają jednocześnie szczegółowych metod ich realizacji. Są dla społeczności lokalnych „drogowskazami” pokazującymi, w jaki sposób samorząd wojewódzki swoimi działaniami wpisuje się w realizację polityki państwa. Oczywiście należy podkreślić, że zarówno działania samorządu wojewódzkiego, jak i samorządów pozostałych szczebli muszą być spójne z przyjętą w konstytucji zasadą zrównoważonego rozwoju¹⁵. Należy przy tym dodać, iż znajomość dokumentów szczebla wojewódzkiego, powinna stanowić podstawę działań samorządów szczebla lokalnego – zarówno w tworzeniu własnych dokumentów strategicznych i planistycznych dotyczących sfery społeczno-gospodarczej (w tym ochrony przyrody i ekorozwoju), jak i w działaniach praktycznych¹⁶.

¹³ *Strategia Rozwoju Turystyki w Województwie Pomorskim na lata 2004-2013*, s. 6.

¹⁴ Por. tamże, s. 88-89.

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej w art. 5 stanowi, że: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Oznacza to, że stosowanie się do zasad zrównoważonego rozwoju oraz zapewnienie poszanowania dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego narodu polskiego stawiane jest w konstytucji na równi z zapewnieniem bezpieczeństwa, wolności i praw obywateli oraz zachowaniem integralności państwa oraz jego niepodległości, co stanowi najbardziej żywotne interesy narodowe.

¹⁶ Pod pojęciem znajomości dokumentów rozumiem ich znajomość zarówno przez merytorycznych urzędników, jak i przez organy wykonawcze (wójtów, burmistrzów i zarząd powiatu) oraz przez organy stanowiące (radnych).

5. Dokumenty szczebla powiatowego

Podstawowym dokumentem jest: *Strategia Ekorozwoju Powiatu Chojnickiego zgodnie z Załoženiami Agendy 21 t. I. Strategia Ekorozwoju Powiatu Chojnickiego* – z marca 2002 r.¹⁷ Już w pierwszych słowach znajdujemy zapis mówiący o tym, iż tylko realizacja celów i zadań *Strategii* pozwoli na zrealizowanie wizji powiatu roku 2010. Poza tym podkreśla się, że *Strategia* powstała w wyniku wielomiesięcznej pracy przedstawicieli powiatu i gmin wchodzących w jego skład, tj. gminy Chojnice oraz miasta Chojnice, instytucji użyteczności publicznej, administracji obszarów chronionych oraz lokalnych liderów¹⁸. *Strategia* w swoich zapisach odnosi się zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio do funkcjonowania PNBT.

Pierwszą wzmianką jest zapis w pkt 4.2: Sfera społeczna w brzmieniu: „Ponadto, ustanowione na obszarze powiatu, Park Narodowy Bory Tucholskie oraz parki krajobrazowe tworzą bazę dla rozwoju edukacji środowiskowej”¹⁹. W pkt 4.3: Sfera gospodarcza, znajduje się zapis: „Ponadto obserwuje się znaczną koncentrację ruchu turystycznego na niewielkim obszarze (...) w bezpośrednim sąsiedztwie PN Bory Tucholskie. Jest to zjawisko niekorzystne ze względu na zachowanie walorów przyrodniczych jak i walorów turystycznych”²⁰. Dalej czytamy: „jednocześnie w związku z faktem, iż większość planów ochrony obiektów cennych przyrodniczo jest obecnie opracowywana (...) przyjmuje się, że warunki rozwoju na tych obszarach będą uzgadniane z administracją parków”²¹.

Strategia zawiera także dość obszerny rozdział 4.4: Sfera przyrodnicza. Najważniejsze zapisy z punktu widzenia tego opracowania to – w pkt 4.4.2: Przyjęte zasady rozwoju: „Zastosowano także zasadę prewencji (zgodnie z *II polityką Ekologiczną Państwa*), która zakłada, że przeciwdziałanie negatywnym skutkom dla środowiska powinno być podejmowane zarówno na etapie planowania przedsięwzięć, jak i ich realizacji. (...) Przyjmuje się także, że obecna generacja powinna dążyć do przekazania przyszłym pokoleniom środowiska przyrodniczego w stanie pozwalającym na zaspokojenie potrzeb rozwojowych przyszłych

¹⁷ Integralną częścią *Strategii Ekorozwoju Powiatu Chojnickiego* są strategie gmin tworzących powiat. Z tego też względu zapisy strategii dotyczące ogólnych kierunków rozwoju, zadań i celów są tożsame z kierunkami rozwoju, zadaniami i celami poszczególnych gmin. Poza tym strategie te zostały opracowane przez ten sam podmiot (Narodową Fundację Ochrony Środowiska) i bardzo duże ich fragmenty są „kalkami” pozostałych strategii. Dlatego oprę się na strategii powiatowej, która zresztą bardzo często odnosi się do działań samorządów gminnych. Jako dokumenty samorządów gminnych można wymienić: *Strategię Rozwoju Chojnic* oraz *Strategię Ekorozwoju Gminy Chojnice*.

¹⁸ Por. *Strategia Ekorozwoju Powiatu Chojnickiego zgodnie z Załoženiami Agendy 21 t. I. Strategia Ekorozwoju Powiatu Chojnickiego*, Chojnice 2002, s. 2-3.

¹⁹ Tamże, s. 14.

²⁰ Tamże, s. 25.

²¹ Tamże, s. 28.

pokoleń (zasada sprawiedliwości międzypokoleniowej – Cz.W.) (...) W strategii dla powiatu chojnickiego zasadę tę realizuje się poprzez zapobieganie nadmieremu i nieuzasadnionemu wykorzystaniu środowiska”²².

W dokumencie tym można również znaleźć zapisy stwierdzające, że ochrona i utrzymanie różnorodności biologicznej na wysokim poziomie ma kluczowe znaczenie dla trwałości ekosystemów powiatu chojnickiego i z tego też względu władze samorządowe będą wspierać działania administracji obszarów chronionych we wdrażaniu opracowywanych planów ochrony oraz ujmować w swoich dokumentach strategicznych i planistycznych zawarte tam wymagania. Ponadto władze samorządowe będą dążyć do obejmowania ochroną innych terenów przyrodniczo cennych. Będą też lobbować w kwestii tworzenia planów ochrony, jako podstawowego narzędzia w kształtowaniu działań naukowych, ochronnych i gospodarczych na terenach parków krajobrazowych, rezerwatów oraz parków narodowych. Ważnym zapisem jest też wskazanie na konieczność nawiązania i prowadzenia współpracy władz samorządowych z władzami obszarów chronionych (w szczególności PNBT, ZPK i TPK) dotyczącej całego obszaru powiatu, którego stan ma bezpośredni wpływ na jakość środowiska przyrodniczego na obszarach chronionych²³.

Warto dodać, że w strategii tej przyjęto również trzy podstawowe kierunki działania: pierwszy – to zachowanie i wzmocnienie struktur przyrodniczych i krajobrazowych, drugi – stałe dążenie do ograniczania obciążenia środowiska przyrodniczego wynikającego z działalności człowieka oraz trzeci – zwiększenie ekologicznej świadomości społecznej. Bardzo wymowny jest także zapis dotyczący krajobrazu. W omawianym dokumencie zapisano, iż priorytetowym zadaniem dla władz samorządowych jest ograniczenie żywiołowych zjawisk urbanizacji terenów otwartych, szczególnie w obszarach objętych ochroną w formie parków krajobrazowych i parku narodowego. W polityce przestrzennej gmin i w konsekwencji w ich planach zagospodarowania przestrzennego zasadą będzie dopuszczenie nowej zabudowy tylko w granicach istniejących układów osadniczych.

Chciałbym jeszcze zwrócić uwagę na pewną kwestię, która z punktu widzenia poruszanej problematyki wymaga osobnego omówienia. Jest to kwestia dotycząca świadomości i edukacji ekologicznej. Problemy te porusza *Aktualizacja powiatowego programu ochrony środowiska*, która w pkt 5.2 mówi o decydentach, zaliczając do nich: starostów, wójtów, burmistrzów oraz sołtysów i radnych. Klasyfikacji tej dokonano ze względu na podejmowanie przez nich działań z zakresu planowania, programowania i rozwoju. Uznano, że właściwy poziom ich świadomości ekologicznej oraz zrozumienie zasad zrównoważonego rozwoju powinny im w tym zdecydowanie pomóc oraz pozwolić na łatwiejsze prowadzenie niezbędnych działań i podejmowanie właściwych decyzji. Elementami edukacji eko-

²² Tamże, s. 35.

²³ Por. tamże, s. 37.

logicznej dla wymienionych osób powinny być spotkania ze specjalistami, udział w szkoleniach, konferencjach oraz konsultacjach z praktykami. Na podkreślenie zasługuje stwierdzenie, iż akcja edukacyjna powinna być prowadzona permanentnie, zapewniając ciągle doskonalenie i dokształcanie się tej grupy osób. Wyróżniono także drugą grupę, którą nazwano „decydentami pośrednimi”. Są to osoby, które ze względu na charakter pracy mają kontakt z szerokimi grupami mieszkańców. Zaliczono do nich: nauczycieli, księży i pracowników służb komunalnych. Jak podkreślono – istotne jest, aby osoby z tej grupy przedstawiały rzetelnie wszelkie aspekty związane z działaniami w zakresie ochrony przyrody i środowiska. Dokument ten mówi również, że ochrona zasobów przyrody ma prowadzić do zachowania istniejącego jej stanu oraz stwarzać warunki do rozwoju. Na tej podstawie określono cel ekologiczny, jakim jest: zachowanie walorów i zasobów przyrodniczych z uwzględnieniem georóżnorodności i bioróżnorodności. Ma on być osiągnięty między innymi poprzez realizację następujących zadań ekologicznych: sfinalizowanie opracowania planu ochrony PNBT, sfinalizowanie opracowania planu ochrony ZPK, opracowanie planów ochrony rezerwatów przyrody, bieżącą ochronę obszarów i obiektów prawnie chronionych, prowadzenie prac pielęgnacyjnych parków i pomników przyrody, tworzenie nowych obszarów chronionych zgodnie z koncepcją sieci ekologicznej NATURA 2000, powoływanie nowych form ochrony, w tym rezerwatów, powiększanie istniejących już obszarów chronionych.

6. Podsumowanie

Założeniem artykułu było przedstawienie roli, jaką pełnią wielkoobszarowe formy ochrony przyrody w samorządowej polityce społeczno-gospodarczej. Na podstawie zaprezentowanych faktów można stwierdzić, że kwestie dotyczące ochrony przyrody są ważnym elementem prowadzonej na szczeblu regionalnym i lokalnym polityki społeczno-gospodarczej, a działania i deklaracje samorządów wpisują się w działania i deklaracje zawarte w państwowych dokumentach określających politykę ekologiczną Rzeczypospolitej Polskiej. Pisząc, iż ochrona przyrody jest ważnym elementem polityki społeczno-gospodarczej na szczeblu lokalnym, mam na myśli jej wymiar deklaracyjny. W wymiarze tym ochrona przyrody jawi się jako jedno z najważniejszych zadań samorządu terytorialnego. Dbłość o przyrodę, rozwój istniejących form ochronnych oraz ustanawianie nowych są wpisane w działania samorządów zarówno regionalnych, jak i lokalnych. Wielkoobszarowe formy ochronne, a szczególnie: parki narodowe, krajobrazowe i rezerваты są postrzegane i przedstawiane jako swoiste „lokomotywy”, mające być fundamentem w rozwoju ekoturystyki, rolnictwa ekologicznego, agroturystyki oraz edukacji ekologicznej. Obszary te mają stać się w perspektywie „generatorami” różnego rodzaju usług,

które pozwolą na aktywizację zawodową osób bezrobotnych przez tworzenie nowych miejsc pracy we wspomnianych sektorach.

Taka postawa samorządów jest zgodna między innymi z zapisami ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. Z jej zapisów wynika jednoznacznie, że samorządy oraz działające na ich terenie organizacje, media oraz mieszkańcy – powinni dołożyć wszelkich możliwych starań, aby przyroda – a w szczególności te jej obiekty, które są dziedzictwem narodowym, miały zapewnioną właściwą ochronę. Powinna być również permanentnie prowadzona akcja edukacyjno-promocyjna, mająca na celu uświadomienie mieszkańcom konieczności prowadzenia działań ochronnych – nawet wtedy, gdyby działania te miały wprowadzać pewne ograniczenia w swobodzie korzystania z zasobów przyrody objętej formami ochronnymi. Oczywiście należy również mieć na uwadze i to, że przytoczone zapisy są zapisami dokumentów, do sporządzenia których samorządy lokalne zostały zobowiązane. Dlatego zaprezentowana analiza dotyczy tylko sfery deklaratywnej, która nie zawsze jest realizowana. Przyczyny tego stanu rzeczy są różnorodne i przekraczają zakres tego artykułu, ale występują i w chwili obecnej prowadzą np. do braku możliwości ustalenia i uzgodnienia z samorządami lokalnymi planów ochrony takich form ochrony przyrody, jak: parki narodowe, parki krajobrazowe i rezerваты²⁴. W najbliższej przyszłości można także spodziewać się trudności związanych z wdrażaniem Europejskiego Systemu Obszarów Chronionych – NATURA 2000. W ekstremalnych sytuacjach będzie to skutkowało paraliżem wdrażania planów ochrony wielkoobszarowych form ochrony przyrody oraz konfliktami lokalnymi na tym tle. Jest to spowodowane tym, iż samorządy lokalne (społeczności lokalne) widzą swoją szansę rozwoju ekonomicznego (wzrostu dobrobytu) na innej drodze niż wykorzystywanie istniejącego potencjału przyrodniczego w swoim otoczeniu. W konsekwencji sytuacja ta prowadzić będzie do zamrożenia istniejącego stanu powierzchni obszarów chronionych i na długie lata odsunie możliwość skutecznej ochrony najcenniejszych przyrodniczo miejsc w Polsce. Uniemożliwi także utworzenie systemu obszarów chronionych, połączonych tzw. korytarzami ekologicznymi.

Odpowiedź na pytanie o rolę wielkoobszarowych form ochrony przyrody w samorządowej polityce społeczno-gospodarczej nie jest i nie może być jednoznaczna. Oprócz niewątpliwie pozytywnej roli, jaką przypisano tym formom ochrony przyrody w deklaratywnej sferze prowadzonej przez samorządy polityki społeczno-gospodarczej, jest jeszcze sfera jej praktycznej realizacji, która bardzo często nie ma nic wspólnego z zapisanymi w „obowiązującej dokumentacji” deklaracjami. W sferze praktycznej wielkoobszarowe formy ochrony przyrody jawią się obecnie bardzo często jako zagrożenie, a przynajmniej jako dość znaczne ograniczenie w swobodnym rozwoju gospodarczym, co w przekonaniu lokalnych spo-

²⁴ Przykładem są trudności w uzgodnieniu planu ochrony dla PNBT.

łeczności prowadzi do spowolnienia (czy nawet ograniczenia) wzrostu dochodów mieszkańców. Ich odbiór i ocena są najczęściej negatywne.

W tej sytuacji tylko szybka nowelizacja przepisów dotyczących ochrony przyrody, zawierająca kompleksowe uregulowania dotyczące: tworzenia, powiększania oraz funkcjonowania wielkoobszarowych form ochrony przyrody (w tym ich otulin), zasad pozyskiwania przez Skarb Państwa gruntów cennych przyrodniczo, ustanawiania prywatnych form ochrony przyrody, a przede wszystkim rekompensat dla mieszkańców terenów cennych przyrodniczo za wprowadzane ograniczenia może doprowadzić do zmiany negatywnych ocen tych form ochrony przez społeczności lokalne.

Literatura uzupełniająca

- Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2006.
Sommer J. (red.), *Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*, Wrocław 2001.
Szafer W., *Przedmowa*, [w:] W. Szafer (red.), *Świętokrzyski Park Narodowy*, Kraków 1959.
Zielińska A. (red.), *Natura 2000 w Euroregionie Nysa*, Jelenia Góra 2005.
Ziółkowska H. (red.), *Praktyczny słownik współczesnej polszczyzny*, Poznań 1999.

Dokumenty

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r., DzU z 2004 r. Nr 92, poz. 880.
Ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. ze zmianami, DzU 00.46.543.
List Marszałka Jana Kozłowskiego do mieszkańców województwa pomorskiego. Internet: <http://www.woj-pomorskie.pl>
Pismo nr OZP-400-1/05 z dnia 18 sierpnia 2005 r. dyr. PNBT do Przewodniczącego Rady Gminy Chojnice.
Pismo RŚ i GN 7630-45/05 z dn. 7 września 2005 r. Nr sprawy 718/05 Wójta Gminy Chojnice.
Pismo OZP-400-1/05/06 z dnia 4 stycznia 2006 r., dyr. PNBT do Przewodniczącego Rady Gminy Chojnice.
Pismo: Uwagi i wnioski do projektu ochrony Parku Narodowego „Bory Tucholskie”. Nr 715/05 z dnia 7 września 2005 r.
Pismo nr 711/05 z dn. 6 września 2005 r. Zn. Spr. 730-18/05 Pana Stanisława Grzywacza do dyr. PNBT.
Pismo nr 712/05 z dn. 5 września 2005 r. Zn. Spr. N-7132-26/05 Nadleśnictwa Przymuszewo.
Pismo nr 719/05 z dn. 7 września 2005 r. GP. 7328-9/2005 Urzędu Miejskiego w Chojnicach.
Program ochrony środowiska województwa pomorskiego na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010, Gdańsk 2003.
Protokół nr 9/05 z posiedzenia Komisji Edukacji, Kultury i Sportu odbytego w dniu 21.11.2005 r. w godz. 9⁰⁰-11⁰⁰ oraz w dniu 22.11.2005 r.
Protokół nr 10/05 z posiedzenia Komisji Budżetu i Rynku Pracy, odbytego w dniu 21 listopada 2005 r. w godz. od 12⁰⁰ do 13⁴⁵.

- Protokół nr 11/05 z posiedzenia Rady Samorządów Osiedlowych, odbytego w dniu 22 listopada 2005 r. w godz. od 14⁰⁰ do 15³⁰.
- Protokół nr 15/05 z posiedzenia Komisji Gospodarki Komunalnej, Mieszkaniowej i Ochrony Środowiska, odbytego w dniu 22 listopada 2005 r. w godz. od 9⁰⁰ do 10¹⁵.
- Protokół nr XXXIX/05 z XXXIX sesji Rady Miejskiej odbytej w dniu 28 listopada 2005 r. w Sali obrad Urzędu Miejskiego w Chojnicach, Stary Rynek 1 w godzinach od 16 do 18:30.
- Protokół nr XXXV/2005 z XXXV sesji Rady Gminy w Chojnicach z dnia 16 grudnia 2005 r.
- Strategia Ekorozwoju Gminy Chojnice.
- Strategia Ekorozwoju Powiatu Chojnickiego.
- Strategia Ekorozwoju Powiatu Chojnickiego zgodnie z Załoženiami Agendy 21 t. I, Strategia Ekorozwoju Powiatu Chojnickiego, Chojnice 2002, s. 2-3.
- Strategia Rozwoju Chojnic.
- Strategia Rozwoju Turystyki w Województwie Pomorskim na lata 2004-2013.
- Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego – zał. Załącznik do Uchwały nr 587/XXXV/05 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 18 lipca 2005 roku w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2005.
- Uchwała Sejmiku Województwa Pomorskiego nr 639/XLVI/02 z dnia 30 września 2002 r.

Summary

Widespread forms of environment protection in the social and economic policy of a local authority based on the example of Bory Tucholskie National Park

The article attempts to answer the question What roles do the widespread forms of environment protection play in the in the social and economic policy of local authority?

Bory Tucholskie National Park serves as an example. The answers for this question were searched in the strategical and planning documents concerning the social and economic policy of the territorially competent local government units.

Karolina Dziubek-Kimel

Pozyskiwanie środków unijnych na realizację zadań samorządu terytorialnego na poziomie gminy (na przykładzie gminy miejskiej Chojnice)

W umysłach rządzących i obywateli państwa polskiego zajął się po 1989 r. dwa olbrzymie zagadnienia, a mianowicie: integracja europejska i samorząd terytorialny. Decentralizacja oraz restytuowanie samorządu terytorialnego po 1989 r. stały się przyczynkiem do kolejnych zmian w strukturach administracyjnych oraz społecznych w Polsce. Powoli, lecz systematycznie zmieniano obraz administracji publicznej, by dostosować ją do jak najlepszego obsłużenia petentów, czyli obywateli. Jednocześnie dążono do podniesienia jakości życia w Polsce. W tym zakresie pomoc oferowana naszemu krajowi ze strony Wspólnot Europejskich stała się nieocenionym źródłem dofinansowania wielu projektów. Obecnie nie sposób sobie wyobrazić jakąś wielką inwestycję gminną bez korzystania z pomocy unijnej.

1. Planowanie zadań samorządu gminnego oraz formy jego finansowania

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹ mówi o podziale zadań stojących przed gminami na: własne i zlecone. Artykuł 7 ustawy wymienia 20 zakresów zadań własnych, które mają zaspokoić zbiorowe potrzeby wspólnoty. Wobec tego interesująca nas jednostka samorządu terytorialnego musi przeprowadzić analizę stanu własnego rozwoju i przygotować adekwatną strategię długoterminową. Dzięki temu będzie mogła w czasie rozłożyć wydatki nie tylko w obrębie jednego roku budżetowego. Owo planowanie zmian jest przyczynkiem do rozpoczęcia pozyskiwania środków finansowych z funduszy pomocowych.

¹ DzU z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

Na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej gmina otrzymuje finansowanie pokrywające w całości koszty owej dyspozycji od jednostki zlecającej. Jednak zadania własne musi realizować i finansować według swojej inicjatywy. Dzięki nadaniu gminie osobowości prawnej możliwe jest występowanie o dotacje z budżetu państwa, Unii Europejskiej, instytucji międzynarodowych oraz innych funduszy i organizacji oferujących wsparcie w formie bezzwrotnej lub pożyczek. Ponadto ważnym elementem w realizacji potrzeb wspólnoty jest zawieranie porozumień między gminą a innymi, sąsiednimi jednostkami samorządu terytorialnego. Stanowi to olbrzymi plus przy ocenie wszelkich wniosków o dofinansowanie, a także pomaga rozłożyć koszty między partnerów przedsięwzięcia.



Schemat 1. Podział zadań realizowanych przez gminę

2. Formy pomocy wspólnotowej dla Polski od 1989 r.

Polska od początku przemian ustrojowych otrzymała wsparcie ze strony Wspólnot Europejskich w ramach programów pomocowych. Pierwszy z serii wsparcia młodej demokracji był program Phare, który rozpoczął działanie na podstawie Rozporządzenia Rady EWG nr 3906/89 z 18 grudnia 1989 roku. Określenie Phare pochodzi od angielskiej nazwy programu – *Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy*. Program ten początkowo skierowany był tylko do Węgier i Polski i miał wspomóc przemiany, jakie zachodziły w latach 90. XX stulecia w tych krajach. Jednakże stopniowo był rozszerzany na kolejne kraje Europy Środkowej i Wschodniej, które przechodziły proces transformacji społeczno-politycznej. Program Phare funkcjonował w Polsce jako: (1) pomoc humanitarna, (2) pomoc dla gospodarki rynkowej, (3) przygotowanie do integracji europejskiej, (4) nowa orientacja Phare.

Dnia 23 grudnia 2003 r. został przyjęty przez Radę Ministrów dokument o nazwie *Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia (Community Support Framework)*,

natomiast Komisja Europejska zatwierdziła go 22 czerwca 2004 roku. Podsumowuje on funkcjonowanie programu PHARE w Polsce oraz perspektywę wykorzystania funduszy strukturalnych po wstąpieniu przez Polskę w struktury UE. Realizacja poszczególnych programów Phare przyniosła następujące skutki:

- „• poprawa wyposażenia infrastrukturalnego miast i wsi (infrastruktura drogowa, oczyszczalnie ścieków, systemów kanalizacji sanitarnej), w szczególności w województwach graniczących z Niemcami oraz województwach Polski południowo-wschodniej;
- poprawa infrastruktury przejść granicznych;
- poprawa infrastruktury kolejowej (linia magistralna E2) oraz drogowej o znaczeniu europejskim i krajowym (autostrada A4 Wrocław-Opole, obwodnica Poznania);
- pomoc inwestycyjna, szkoleniowa i doradcza dla małych i średnich firm w kilku restrukturyzowanych regionach kraju, np. Łódź, Katowice (programy STRUDER, RAPID, STRUDER II, program rozwoju regionalnego oraz ogólnopolskie programy wsparcia dla przedsiębiorstw – STEP, STEP II, EXPROM);
- pomoc w likwidacji skutków powodzi w 1997 r. dla poszkodowanych terenów Polski południowej i południowo-zachodniej (Program Phare Odbudowa);

Pomoc programu Phare w związku z programem restrukturyzacji górnictwa na Górnym Śląsku. UE przeznaczyła w ramach programu Phare na lata 1998 i 1999 kwotę 61 mln euro na wsparcie dwóch rządowych programów restrukturyzacyjnych górnictwa węgla kamiennego (41,597 mln euro) oraz hutnictwa żelaza i stali (19,394 mln euro). Środki te pozwoliły na uruchomienie dwóch programów: INICJATYWA oraz INICJATYWA II, polegających na łagodzeniu społecznych i regionalnych skutków wynikających z redukcji zatrudnienia w obu sektorach².

Realizacja programu Phare przebiegała dwuetapowo. W pierwszym etapie, nazwanym programowaniem alokacji środków finansowych dla kraju beneficjenta, miało miejsce:

- 1) „programowanie (*programming*) alokacji środków finansowych dla kraju beneficjenta, które sprowadza się do projektowania i negocjowania sposobu wykorzystania środków programu oraz jego akceptacji przez właściwe władze Unii i kraju członkowskiego. Tym samym programowanie jest procesem selekcji obszarów priorytetowych dla wsparcia przez Phare oraz decydowania o wielkości budżetów przyznanych dla każdego z nich³;
- 2) „wdrażanie (*implementation*) uzgodnionych przedsięwzięć, które jest procesem zamawiania i kontraktowania usług, dostaw i robót na potrzeby pro-

² Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia, Warszawa-Bruksela 2003, s. 34-35.

³ T. Dziurbejko, Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej, Warszawa 2006, s. 111.

gramów i projektów oraz ich realizacji i oceny rezultatów. Proces ten zarządzany jest przez właściwe władze kraju beneficjenta we współpracy z odpowiednimi instytucjami Komisji Europejskiej⁴. Jest to proces zdecentralizowany, gdzie przekazuje się krajom-beneficjentom kompetencje dotyczące zarządzania projektami. Dodatkowo przy zarządzaniu projektami występuje również dekoncentracja odpowiedzialności za wdrażanie, co spowodowało ograniczenie procedury kontroli i nie angażuje dodatkowo Delegatur KE w danym państwie.

Budżet programów Phare corocznie zatwierdzany jest przez Parlament Europejski i przekazywany do wykonania Komisji Europejskiej wraz z ustaleniem wielkości środków oraz zaleceniami dotyczącymi celów, na które zostaną wydane środki programu.

Unia Europejska przez cały okres swojego istnienia dążyła do wzmocnienia swoich struktur, usprawnienia działania instytucji oraz rozszerzenia terytorialnego o nowe państwa członkowskie. Wejście w struktury Wspólnoty wiąże się dla kandydatów z ogromnym wyzwaniem. Muszą oni bowiem dostosować się do standardów panujących w UE. To z kolei pociąga za sobą dodatkowe koszty na rozwój w sferze politycznej, społecznej i gospodarczej. Strategia rozszerzenia w kierunku wschodnim oraz zalecenia dla Komisji Europejskiej dotyczące kandydatów na członków zawarte zostały w dokumencie o nazwie: *Agenda 2000. Na rzecz silniejszej i rozszerzonej Unii*. Przedstawił go Jacques Santer 16 lipca 1997 r. tuż po ustaleniach dotyczących Traktatu Amsterdamskiego.

W *Agendzie 2000* ponadto ustalono założenia finansowe dla UE na lata 2000-2006. Te średnioterminowe założenia finansowe ustalały pokrycie rozwoju polityki Unii oraz przyjęcia w szeregi członków państw kandydackich. Wyróżniono następujące sfery finansowania przez Wspólnotę: rolnictwo, wydatki strukturalne (275 mld ECU, z czego 210 mld ECU na państwa członkowskie), polityka wewnętrzna, działania zewnętrzne, administracja, rezerwy oraz pomoc przedakcesyjna. Wydatki związane z rolnictwem (Wspólną Polityką Rolną) dotyczą zarówno państw członkowskich – reforma WPR, jak i kandydatów na członków. Jeśli zaś chodzi o wydatki strukturalne, to na nie została przeznaczona kwota 275 mld ECU po cenach z 1997 r. W tym 210 mld ECU przeznaczono na działania w regionach objętych Celem 1⁵ oraz programy przejściowe, które miały być stopniowo wycofywane w regionach, gdzie PKB na jednego mieszkańca przekraczałby 75%. Ponadto inne wydatki w zakresie polityki strukturalnej byłyby pokrywane ze wspomnianej wcześniej kwoty, choć nie wliczałyby się w to koszty związane z rolnictwem, ponieważ zostały one włączone do innej kategorii wydatków. Oprócz tego, w związku z wydatkami strukturalnymi, 45 mld ECU przeznaczone było na potrzeby nowych

⁴ Tamże.

⁵ Cel 1 to wspieranie rozwoju oraz strukturalnego dostosowania regionów słabo rozwiniętych.

państw członkowskich. Pomoc dla kandydatów rozpoczęła się od roku 2000 właśnie od kwoty 45 mld ECU i wynosiłaby 1 mld ECU rocznie, najpierw dla wszystkich państw członkowskich, a później dla państw, które miały wejść w struktury UE w połowie okresu przewidzianego finansowania polityki Unii. Ostatecznie z kwoty 275 mld ECU 20 mld przeznaczono na Fundusz Kohezyjny⁶.

W ramach pomocy przedakcesyjnej wyodrębniono trzy instrumenty pomocowe: Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (ISPA), Specjalny Akcesyjny Program Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (SAPARD) oraz program Phare. Z racji swojego położenia Gmina Miejska Chojnice mogła korzystać jedynie z zasobów tego trzeciego instrumentu.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej rozpoczął się nowy etap w pozyskiwaniu środków finansowych przez Polskę. Fundusze strukturalne szerokim strumieniem zaczęły zasilać polskich beneficjentów. W ramach Funduszy Strukturalnych wyróżniamy: Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa. Często przy opisywaniu polityki strukturalnej, obok wcześniej wspomnianych funduszy, wymienia się również Fundusz Spójności. Jest on bowiem instrumentem realizacji polityki strukturalnej UE, jednak nie jest funduszem strukturalnym.

Polska w skali globalnej, a województwa w skali lokalnej musiały określić swoje strategie rozwojowe, tak więc powstały: Narodowy Plan Rozwoju, Narodowa Strategia Spójności i regionalne programy operacyjne.

3. Gmina Miejska Chojnice wobec pomocy wspólnotowej

Miasto Chojnice starało się wykorzystywać daną przez Wspólnoty Europejskiej szansę własnego rozwoju. Dostrzec to można przede wszystkim w utworzeniu specjalnej komórki, której zadaniem miało być pozyskiwanie środków na inwestycje realizowane przez Urząd Miasta Chojnice.

Współpraca z Unią Europejską wymagała, aby administracja polska odpowiednio przygotowała się do absorpcji środków pozostających w puli przyznanej Polsce. W latach 1998-2003 Urząd Miejski nie pozyskał żadnych środków unijnych, a inwestycje dofinansowywał z innych źródeł, takich jak: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska, Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska, dotacje z odpisu od gier losowych czy Ekofundusz. Wychodząc naprzeciw ogólnym oczekiwaniom, w styczniu 2003 r. powołano do życia Biuro Integracji Europejskiej, które miało zająć się właśnie funduszami europejskimi. Od 1 marca 2003 r. w ramach Biura zaczął działać Gminny Ośrodek Informacji Europejskiej, zatrudnia-

⁶ *Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza*, „Monitor Integracji Europejskiej”, wydanie specjalne, s. 80-81.

jąc dwóch stażystów. Natomiast pracami Biura kierował Zastępca Burmistrza Edward Pietrzyk.

Ewolucja nazewnictwa uwidoczniła się już w zarządzeniu nr 42/2004 Burmistrza Miasta Chojnice z dnia 20 maja 2004 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miasta Chojnice, gdzie wymieniana jest nazwa: Wydział Integracji Europejskiej. Natomiast na mocy zarządzenia nr 12/2005 Burmistrza Miasta Chojnice z dnia 28 lutego 2005 r. wydział uległ przekształceniu w Wydział Integracji Europejskiej i Pozyskiwania Środków, a swoją obecną nazwę – Wydział Programów Rozwojowych i Współpracy Zagranicznej uzyskał 24 września 2007 r.⁷

Wydziałem Programów Rozwojowych i Współpracy Zagranicznej zarządza Dyrektor Wydziału, tj. Tomasz Kamiński. Regulamin organizacyjny Urzędu Miasta Chojnice określa szczególnie zakres działalności Wydziału Programów Rozwojowych i Współpracy Zagranicznej i pozostaje on w niezmienionej formie od dnia 20 maja 2004 r., a zawiera:

- „1. przygotowywanie ofert dla inwestorów krajowych i zagranicznych w zakresie możliwości inwestowania na terenie miasta oraz prowadzenie szerokiej ich promocji,
2. pozyskiwanie inwestorów oraz ich kompleksowa obsługa,
3. promocja gminy w mediach lokalnych i ponadlokalnych,
4. nawiązywanie kontaktów i współpraca z instytucjami dysponującymi środkami finansowymi przeznaczonymi na aktywizację gospodarczą gminy,
5. stały monitoring funduszy pomocowych kierowanych do gmin, organizacji pozarządowych,
6. opracowywanie wniosków w celu pozyskania funduszy na realizację zadań gminy,
7. stałe informowanie przedsiębiorców, jednostek szkolnictwa, kultury i sportu oraz organizacji pozarządowych o funduszach pomocowych,
8. kreowanie inicjatyw gospodarczych i rozwoju gospodarczego,
9. tworzenie programów zmierzających do podnoszenia aktywizacji gospodarczej i przeciwdziałania bezrobociu,
10. sporządzanie zbiorczych sprawozdań z realizacji programów gospodarczych,
11. prowadzenie akcji informacyjnej o stosowanych ulgach i preferencjach wobec podmiotów gospodarczych,
12. pozyskiwanie wyczerpujących informacji o podmiotach oferujących pomoc finansową i warunkach stawianych projektom i wnioskodawcom ubiegającym się o środki pomocowe,
13. prowadzenie spraw dotyczących współpracy z zagranicą,

⁷ Zarządzenie nr 80/2007 Burmistrza Miasta Chojnice z dnia 24.09.2007 r.

14. nadzorowanie prawidłowości wykorzystania dotacji przez organizacje pozarządowe.
15. przygotowywanie corocznego programu prac rewitalizacji i projektu budżetu rewitalizacji miasta,
16. prowadzenie koordynacji prac pomiędzy gminą i innymi zewnętrznymi podmiotami sektora publicznego i prywatnego, zaangażowanymi w rewitalizacji miasta,
17. współpraca z konsultantami prowadzącymi prace nad rewitalizacją miasta,
18. prezentowanie projektu w kontaktach z mediami (po uzgodnieniu zakresu z Burmistrzem),
19. zbieranie informacji niezbędnych dla formułowania dalszych planów z uwzględnieniem badań gospodarstw domowych,
20. w zakresie prac na rzecz koordynacji działań rewitalizacyjnych:
 - a) organizowanie spotkań z mieszkańcami w ramach programu poprawy zagospodarowania i przedstawianie sprawozdań z ich przebiegu,
 - b) organizowanie i uczestniczenie w spotkaniach z konsultantami pracującymi na rzecz programu rewitalizacji miasta,
 - c) reprezentowanie gminy w kontaktach z potencjalnymi inwestorami zainteresowanymi obszarem Starego Miasta (po uzyskaniu zgody Burmistrza),
 - d) reprezentowanie gminy w ramach uzyskanych upoważnień w kontaktach z organami zainteresowanymi finansowaniem części prac rewitalizacyjnych na obszarze Starego Miasta,
 - e) merytoryczny nadzór i aktualizacja BIP w ramach kompetencji wydziału⁸.

W latach 2003-2006 zrealizowano następujące projekty inwestycyjne przy współudziale środków unijnych: (1) „Rozbudowa i przebudowa miejskiego stadionu sportowego wraz z parkingiem i urządzeniami z tym związanymi”; (2) „Rewitalizacja zdegradowanych obiektów i otoczenia po byłym szpitalu w Chojnicach” (w ramach EFRR było to pierwsze dofinansowanie dla Gminy Miejskiej Chojnice przeznaczone właśnie na ten projekt); (3) „Przebudowa układu drogowego Chojnice-Charzykowy”; (4) „Restauracja Obiektów Dziedzictwa Kulturowego w Chojnicach – Bazylika Mniejsza z otoczeniem”.

Perspektywa finansowa 2007-2013 przyniosła już cztery projekty, w tym na jeden podpisano umowę, tj. „Przebudowa głównej arterii komunikacyjnej Miasta Chojnice stanowiącej fragment międzynarodowego układu komunikacyjnego Berlin-Kalininigrad”, natomiast trzy pozostałe – „Poprawa bilansu wodnego w mieście Chojnice poprzez przebudowę i rozbudowę systemu odbioru, odprowadzania i oczyszczania wód opadowych i roztopowych w części zlewni Strugi

⁸ Załącznik Nr 1 do Regulaminu Organizacyjnego, Zakres działania komórek organizacyjnych Urzędu, Rozdział V, s. 14-15. Patrz też: Zarządzenie nr 42/2004 Burmistrza Miasta Chojnice z dnia 20.05.2004 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miasta Chojnice, Rozdział V.

Jarczewskiej”, „Rekultywacja 15 składowisk odpadów komunalnych zlokalizowanych na obszarze działania Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Nowym Dworze” oraz „Zintegrowany system Informacji Turystycznej: Budowa Centrów Informacji Turystycznej – Bramy Kaszubskiego Pierścienia wraz z kampanią promocyjną” – są w fazie przygotowań do podpisania umowy.

Ponadto Gmina Miejska Chojnice realizowała tzw. projekty „miękkie”, czyli nieinwestycyjne. Były to: Chojnicki Klub Integracji (w ramach Phare), integracja społeczna mieszkańców poprzez uczestnictwo w Chojnickim Klubie Integracji Społecznej, Program Town Twinning „Współpraca Bliźniacza Miast Partnerskich”, Program „Europa dla Obywateli” – spotkanie mieszkańców miast partnerskich.

Szczegóły finansowe dotyczące projektów zrealizowanych przez Gminę Miejską Chojnice zawarte są w tabeli 1, natomiast będących w trakcie realizacji – w tabeli 2.

Warto zauważyć, iż Gmina Miejska Chojnice wielokrotnie stawiała w szranki konkursowe o dotacje unijne. Sukcesy, bo tak można nazwać realizowane projekty, zachęciły między innymi przedsiębiorców do korzystania z szeregu dofinansowań skierowanych na rozwój firm. Największe sukcesy w tym zakresie mają firma SEKO oraz Zakład Pracy Chronionej inż. Kazimierz Ginter⁹.

Podsumowując posiadane dane, można oszacować, że Gmina Miejska Chojnice w latach 2003-2009 zrealizowała projekty przy współfinansowaniu ze strony Unii Europejskiej na sumę ok. 59 mln zł, w tym wkład z unijny wynosił ok. 39 mln zł, wkład własny gminy oraz pozyskany z innych źródeł czy od partnerów – ok. 20 mln zł.

Pozyskiwanie środków unijnych na realizację zadań własnych gminy pozwoliło na inne podejście władz do potrzeb obywateli. Zasada subsydiarności będąca jedną z głównych zasad Unii Europejskiej odcisnęła swoje piętno na działaniach instytucji samorządowych. Dzięki temu np. w Chojnicach zauważyć można dążenie do współpracy między Gminą Miejską Chojnice a organizacjami pozarządowymi. Procedury konkursowe, które są stawiane przed organizacjami, przypominają procedury unijne, a opierają się na zapisach z ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹⁰ oraz Rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2005 r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania¹¹. W roku 2010 planowane jest dotowanie zadań w sześciu kategoriach: (1) zadania z zakresu upowszechniania kultury fizycznej i sportu; (2) zadania z zakresu kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji; (3) zadania z zakresu działania na rzecz krajoznawstwa oraz wypoczynku dzieci i młodzieży; (4) zadania z zakresu

⁹ Informacje z portalu Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, <http://www.mapa.fundusze-strukturalne.gov.pl>.

¹⁰ DzU z 2003 r. Nr 96, poz. 8732.

¹¹ DzU z 2005 r. Nr 264, poz. 2207.

Tabela 1. Projekty zrealizowane przez Gminę Miejską Chojnice 2003-2009

Nazwa projektu	Całkowite koszty inwestycji	Dofinansowanie z Unii Europejskiej	Uwagi
Chojnicki Klub Integracji Społecznej	38 919,25 euro	23 347,61 euro	Phare; rozliczenie w euro
Integracja społeczna mieszkańców poprzez uczestnictwo w Chojnickim Klubie Integracji Społecznej	195 191,07 zł	155 676,05 zł	EFS, Program Operacyjny – Rozwój Zasobów Ludzkich 5.1. Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka
Rozbudowa i przebudowa miejskiego stadionu sportowego wraz z parkingiem i urządzeniami z tym związanymi	ok. 9 mln zł	1,46 mln	Dofinansowanie w ramach ZPORR; 2,5 mln dofinansowania z budżetu Ministerstwa Sportu i Turystyki w ramach Programu Rozwoju Bazy Sportowej Woj. Pomorskiego – wg http://www.miesto.chojnice.pl
Przebudowa układu drogowego łączącego miasto Chojnice z miejscowością Charzykowy	ok. 31 mln zł	ok. 21,5 mln zł	
Restauracja obiektów dziedzictwa kulturowego w Chojnicach – Bazylika Mniejsza z otoczeniem	ok. 5 mln zł wg aneksu z dn. 02.11.2006 r.	ok. 3,7 mln zł	ZPORR Działanie 3.2. Obszary podlegające restrukturyzacji
Rewitalizacja zdegradowanych obiektów i otoczenia po byłym szpitalu w Chojnicach	ok. 18,4 mln zł	ok. 11,7 mln	Ok. 1,55 mln zł środki z budżetu państwa; ok. 5,15 mln zł wkład własny Gminy Miejskiej Chojnice
Program Town Twinning „Współpraca Bliźniacza Miast Partnerskich”	nieznany	Unia Europejska dofinansowała koszty spotkań wg przejętych stawek ryczałtowych za osobodzień pobytu gości	Informacje z pisma z Urzędu Miasta Chojnice nr PRiWZ.0114-1/10 z dn. 18.01.2010
Program „Europa dla Obywateli” – Spotkanie mieszkańców miast partnerskich	nieznany	j.w.	j.w.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Urząd Miasta Chojnice oraz materiałów opublikowanych przez Departament Programów Rozwojowych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego w Gdańsku.

Tabela 2. Projekty w trakcie realizacji przez Gminę Miejską Chojnice 2009-2010

Nazwa projektu	Planowane całkowite koszty inwestycji	Planowane dofinansowanie z Unii Europejskiej	Uwagi
Przebudowa głównej arterii komunikacyjnej Miasta Chojnice stanowiącej fragment międzynarodowego układu komunikacyjnego Berlin-Kaliningrad	ok. 14 mln zł	ok. 10 mln zł	RPO dla Województwa Pomorskiego 2007-2013, oś priorytetowa 4. Regionalny system transportowy, działanie 4.1. Rozwój regionalnej infrastruktury drogowej
Poprawa bilansu wodnego w mieście Chojnice poprzez przebudowę i rozbudowę systemu odbioru, odprowadzania i oczyszczania wód opadowych i roztopowych w części zlewni Strugi Jarczewskiej	10 928 877,58 zł	8 196 658,17 zł	Dofinansowanie w ramach EFRR – Oś Priorytetowa 5. Środowisko i energetyka przyjazna środowisku, Działanie 5.2. Gospodarka wodna; wkład Gminy Miejskiej Chojnice 2 182 219,41 zł, wkład Powiatu Chojnickiego – 550 000 zł 12.08.2009 r. – wniosek zarekomendowany do realizacji
Zintegrowany system Informacji Turystycznej: Budowa Centrów Informacji Turystycznej – Bramy Kaszubskiego Pierścienia wraz z kampanią promocyjną	ok. 1,59 mln zł	ok. 0,74 mln zł	
Rekultywacja 15 składowisk odpadów komunalnych zlokalizowanych na obszarze działania Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Nowym Dworze	ok. 3,57 mln zł	ok. 2,5 mln zł	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Urząd Miasta Chojnice oraz materiałów opublikowanych przez Departament Programów Rozwojowych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego w Gdańsku.

promocji i ochrony zdrowia; (5) zadania z zakresu polityki społecznej; (6) zadania z zakresu działań na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami – współpracy zagranicznej. Gmina Miejska Chojnice planuje wydać na ten cel 721 000 zł i jest to o 50 000 zł mniej niż w roku ubiegłym¹².

4. Podsumowanie

Wspólnota Europejska starała się pomóc wszystkim państwom byłego Bloku Wschodniego, które o to poprosiły. Dzięki temu mogła realizować cel, który był podstawą istnienia tejże instytucji – zachowanie pokoju na kontynencie europejskim po zakończeniu wyniszczającej II wojny światowej. Dla Polski dopiero po 1989 r. rozpoczął się powrót do demokratycznego zarządzania państwem. Było to również wyzwanie dla samej gospodarki polskiej, która musiała zapomnieć o czasach realnego socjalizmu i twardo stawić czoła gospodarce rynkowej.

Wykorzystanie w pełni funduszy europejskich zależy od sprawnie zarządzanego systemu przydzielania środków na poszczególne przedsięwzięcia. Początkowo niezmiernie zbiurokratyzowany i zcentralizowany, zaczął się upraszczać już w perspektywie finansowej 2007-2013.

Gmina Miejska Chojnice z bogatej oferty, jaką dawała Unia Europejska, zaczęła korzystać dopiero po roku 2003, kiedy to odpowiednio przygotowani pracownicy rozpoczęli pracę w Biurze Integracji Europejskiej. Mimo kolejnych zmian w nazewnictwie tej komórki organizacyjnej Urzędu Miasta, kadra pozostaje ta sama, jedynie wzmocniona o kolejne osoby, by poradzić sobie ze zwiększającą się liczbą projektów, jakie zaczyna realizować Gmina Miejska Chojnice.

Jednak nie tylko projekty „twarde”, czyli inwestycje, były realizowane na terenie Chojnic. Na początku istnienia Biura Integracji Europejskiej postawiono na projekty „miękkie”, czyli na szkolenia i informowanie obywateli Chojnic o tym, czym tak naprawdę jest Unia Europejska. Oswajano nas z nieznanym dla większości tematem, który od maja 2004 r. miał stać się naszą codziennością.

Warto nadmienić, iż w Chojnicach działają, oprócz Wydziału Programów Rozwojowych i Współpracy Zagranicznej jeszcze dwa punkty zajmujące się informacją o możliwych dofinansowaniach z UE, a mianowicie: Regionalny Ośrodek Europejskiego Funduszu Społecznego¹³ oraz Lokalny Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich w Chojnicach¹⁴. Zwiększająca się liczba miejsc, w których można zasięgnąć fachowej porady w sprawie funduszy europejskich, ukazuje, jak duże jest zainteresowanie chojniczan europejskimi dotacjami.

¹² <http://www.miesto.chojnice.pl/?a=90&id=3281>.

¹³ <http://www.chojnice.roefs.pl/>.

¹⁴ <http://dpr.woj-pomorskie.pl/pl/gpi>.

Summary

Acquiring EU funds to perform tasks of the local government at a commune level based on the example of Chojnice municipality

The public administration has undergone a number of reforms since 1989. The reforms led to decentralization of state authority and a revival of local government. A return to democracy also meant a shift from the centrally managed economy into the free market economy. The European Community set up aid programs directed to countries of the former Eastern Bloc in order to make up for the lost time and to strengthen the young democracy. Poland tightened a cooperation with the European Community to become an equal member of the European Union in 2004 and in order to use a wide range of funds and programs supporting the member states. The article describes the example of Chojnice municipality which used both Phare pre-accession program (including non-investment projects) and post-accession ones of European Regional Development Fund (including investment projects). Totally, the municipality has completed 8 projects and the next four are being carried out.

Emilia Kalitta

Rola Unii Europejskiej we wspieraniu internacjonalistycznej działalności jednostek samorządu terytorialnego – town twinning w Chojnicach

1. Idea partnerstwa miast w Unii Europejskiej

Idea integracji europejskiej zapoczątkowana przez Roberta Schumanna w 1950 r. stała się pierwszym krokiem wspólnoty państw, jaką jest dzisiaj Unia Europejska. Nieprzypadkowa jest data pojawiania się pierwszych projektów zjednoczeniowych. Wiele krajów europejskich zniszczonych przez II wojnę światową było pozbawionych szans na rozwój gospodarczy, techniczny oraz wysoką jakość życia. Ta trudna sytuacja uświadomiła mocarstwom zachodnioeuropejskim, że działając samodzielnie, muszą liczyć się z trudnym powrotem na scenę międzynarodową. Przywódcy doszli do wniosku, że tylko wspólne działania mogą przyczynić się do poprawy warunków życia i przeciwdziałania ewentualnym zagrożeniom¹. Zniszczenia, jakich dokonała wojna, unaocznily politykom, że nie wystarczy być państwem suwerennym, silnym ekonomicznie i militarnie, by zapewnić obywatelom poczucie bezpieczeństwa.

Pierwowzorów miast partnerskich należy doszukiwać się w związkach gmin i miast północnej Francji i południowej Anglii². Tworzono je już po zakończeniu I wojny światowej jako czynnik niwelujący przepaść między narodami. Jednak dopiero II wojna światowa przyczyniła się do rozwoju ruchu miast partnerskich. Społeczność europejska miała do wyboru dwie drogi: albo wieczną nienawiść, albo budowanie nowego ładu. Tragiczne konsekwencje wojny odrzuciły pierwszą opcję. Jedynym i pożądanym przez wszystkich wyjściem było budowanie partnerstwa w taki sposób, aby nigdy już nie doszło do podobnej wojny. Pierwszy krok ku przełamaniu nienawiści postawili mieszkańcy francuskiego Montbelliard

¹ K. Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej*, Warszawa 2003, s. 108.

² Tamże.

i niemieckiego Ludwigsburga. W 1950 r. zawiązali pierwszą oficjalną bliźniaczą współpracę³. Konsekwencją tego kroku było utworzenie Rady Gmin Europy. Organizacja ta została założona w 1951 r. w Genewie. Podstawowym celem Rady jest propagowanie i ułatwianie nawiązywania współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego z różnych krajów Europy⁴.

Społeczeństwo europejskie pragnęło tylko jednego – pokoju. Nauczone doświadczeniem, że wojna była wynikiem wrogości przywódców państw, a nie ich obywateli, szybko podchwyciło ideę budowania partnerstwa. Europejczycy byli świadomi, że to w ich rękach leży pokojowe istnienie kontynentu. Lata 50. przyniosły prawdziwą eksplozję nawiązywanych partnerskich kontaktów. Szczególnie intensywnie rozwijał się ruch miast bliźniaczych między gminami Francji i Niemiec.

Konsekwencja zimnej wojny, czyli podział Europy, spowodowała, że ruch miast bliźniaczych mógł dokonywać się tylko w zachodniej części kontynentu. Była to oczywiście decyzja przywódców, nie mieszkańców. Okres transformacji ustrojowej w latach 80. pokazał, że granica między Europą Zachodnią a Wschodnią była granicą sztuczną, kolejnym nieudanym politycznie zabiegiem. Wraz z upadkiem komunizmu, obywatele obu części kontynentu udowodnili, że dla współpracy narodów nie ma żadnych granic. Należy wspomnieć, że polskie miasta w czasach socjalizmu miały swoich partnerów we Francji czy Belgii, jednak głoszenie idei partnerstwa mogło się dokonywać dopiero po obaleniu komunizmu. Kontakty partnerskie również nawiązywano między miastami polskimi a miastami zza wschodniej granicy w myśl realizacji hasła „współpracy państw socjalistycznych”, były one jednak raczej efektem decyzji aparatu partyjnego niż rzeczywistej woli mieszkańców. Okazało się jednak, że wspólnota losów okazało się na tyle mocna, że związki te utrzymują się do dzisiaj i opierają się na prawdziwej przyjaźni między ludźmi.

Ruch miast partnerskich nazwany „twinningiem” stanowi obecnie najintensywniejszą formę współpracy między narodami. Praktycznie większość gmin wszystkich europejskich państw ma partnera poza granicami swego kraju. Najczęstszym partnerem są Niemcy oraz Francja. Polskie miasta potwierdzają tę regułę. Aż 650 związków town twinning dotyczy współpracy polsko-niemieckiej⁵.

Ruch miast partnerskich jest zjawiskiem dynamicznym, zmiennym. Modyfikacjom ulegają nie tylko dziedziny współpracy, ale samo łączenie partnerów. Na podstawie tych elementów można wyróżnić twinning tradycyjny i nowoczesny⁶. U podstaw twinningu tradycyjnego tkwi przeświadczenie o istotności wzajemnych kontaktów. Stąd dziedziny współpracy często oscylują wokół sportu,

³ *Twinning – współpraca miast bliźniaczych*, Warszawa 2005, s. 9.

⁴ J. Ruskowski, E. Górnicz, M. Żurek, *Leksykon integracji europejskiej*, Warszawa 2002, s. 304.

⁵ *Twinning – współpraca...*, s. 38.

⁶ *Twinning – miasta i gminy bliźniacze*, Warszawa 2003, s. 15-20.

kultury, wymiany uczniów. Nieprzypadkowo najaktywniejszymi uczestnikami wzajemnych spotkań są ludzie młodzi. Są oni najmniej uprzedzeni, nie byli bezpośrednimi świadkami wrogości narodów. Dorastali w okresie budowy zjednoczonej Europy oraz wokół idei partnerstwa. Oczywiście zdarzają się także przypadki wzajemnych wyjazdów tylko i wyłącznie przedstawicieli władz, urzędników, radnych i wizyty te są jedynym przejawem rzekomego partnerstwa. Taki model z góry jest skazany na niepowodzenie i stanowi przykład braku zrozumienia dla faktycznej idei przyjaźni między narodami. Partnerzy, którzy w świadomy sposób kształtują wzajemne kontakty w kierunku partnerstwa, działania te formalizują w postaci umowy partnerskiej. Zdarzają się jednak przypadki, że współpraca przez długie lata jest pręźnie rozwijana bez deklaracji.

Twinning nowoczesny skupia się bardzo często na rozwijaniu współpracy gospodarczej, wspólnych działaniach w zakresie propagowania idei zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska. Istotna w twinningu nowoczesnym jest także wymiana doświadczeń w zarządzaniu lokalnym. Podczas wzajemnych wizyt partnerzy obserwują rozwiązania architektoniczne oraz komunalne i przenoszą je na własny grunt. W wyniku współpracy do miasta partnerskiego często zapraszani są urzędnicy drugiego miasta do odbycia stażu lub przeszkolenia.

Warto przy tym zauważyć, że granica między twinningiem tradycyjnym a nowoczesnym jest bardzo cienka. Nowi partnerzy swą współpracę zaczynają od spotkań, wymian młodzieży oraz sportowców i stopniowo przechodzą w kierunku partnerstwa nowoczesnego. Twinning nowoczesny wyrósł bowiem na gruncie tradycyjnego. Spotkania włodarzy miast i działaczy kulturalnych nie mają tylko na celu podania sobie ręki, ale właśnie – obserwację, partnerską edukację, wzajemną pomoc i wymianę doświadczeń w rozwiązaniach administracyjnych i infrastruktury. Dlatego dzielenie partnerstwa na tradycyjny i nowoczesny jest zbędne. Twinning nowoczesny jest po prostu konsekwencją twinningu tradycyjnego. Partnerzy nie zmierzają w kierunku nowoczesności tylko dlatego, że takie partnerstwo jest modne i nazywa się „nowoczesne”. Jest oczywiste, że w czasach liberalizacji rynku, swobody przemieszczania się i możliwości nauki za granicą, współpraca prowadzi właśnie w tym kierunku. Z drugiej strony podjęcie decyzji o rozwoju współpracy w zakresie gospodarczym i wzajemnej partnerskiej edukacji jest wyrazem zaufania do miasta partnerskiego i wyraźnym sygnałem o traktowaniu go jako partnera nie tylko w zakresie kulturalnym, ale właśnie ekonomicznym. U podstaw współpracy gospodarczej może leżeć chęć miasta współpracującego do pomocy w rozwoju miasta bliźniaczego, budowy jego infrastruktury i polepszenia sytuacji na rynku pracy. Jest to dowodem troski o sytuację społeczno-ekonomiczną społeczeństwa miasta partnerskiego i chęci udzielenia pomocy.

Coraz częściej w ruchu miast bliźniaczych można zaobserwować najnowszą formę współpracy, jaką są tzw. trójkąty i sieci. Budowa trójkątów skupia się na połączeniu umową partnerską tych miast, które niezależnie od siebie są partnerem

jednego miasta. W praktycznym wyjaśnieniu tego zjawiska posłużę się przykładem Chojnic. Miasto ma podpisaną umowę partnerską z Emsdetten, Korsuniem i Mozyrem. Prężnie rozwija się także współpraca z Waalwijk. Budowa trójkąta polegałaby zatem na związaniu deklaracją o współpracy dodatkowo np. Korsunia i Emsdetten, tak aby powstał partnerski trójkąt: Chojnice-Emsdetten-Korsuń. Trudnością w tworzeniu trójkątów jest potrzeba uświadomienia sobie odrębności kulturowej, religijnej, językowej wszystkich partnerów, zróżnicowania ich oczekiwań wobec partnerstwa oraz środków finansowych przeznaczonych na rozwój współpracy. Miasta Europy Zachodniej i Wschodniej dzieli dystans materialny i ekonomiczny, którego nie można pokonać samą deklaracją o chęci współpracy. Konieczne jest zatem takie współdziałanie, które owe różnice złagodzi, a nawet całkowicie zniweluje.

Budowa sieci miast partnerskich (w tym przypadku nazwa „miasta bliźniacze” jest nieadekwatna) jest najczęściej poprzedzona trójkątami. W przypadku udanej, aktywnej i bezproblemowej współpracy państw połączonych potrójnym partnerstwem, dołącza się do współpracy kolejnego partnera jednego z miast. Bazując na zaproponowanym przeze mnie przykładzie, sieć powstałaby w tym przypadku, gdyby do partnerskiego trójkąta Chojnice-Emsdetten-Korsuń dołączył Mozyr, a w dalszej perspektywie czasowej również Waalwijk. Sieci można zatem nazywać czworokątami lub pięciokątami, w zależności od liczby partnerów. Mając na uwadze ideę zjednoczenia Europy, coraz więcej miast należących do krajów UE szuka partnera spośród państw-kandydatów do członkostwa. Celem takich układów jest udzielenie miastu pomocy w korzystaniu z funduszy przedakcesyjnych, działań dążących do pokonania dystansów oraz towarzyszeniu danemu miastu przez cały okres przygotowań do akcesji. Prężna i doskonała realizacja tego celu skutkuje stworzeniem swoistego łańcucha. Opierając się ciągle na przykładzie Chojnic, bardzo wyraźnie zauważyć można pewną zależność. Emsdetten czuwało przy proeuropejskich działaniach Chojnic, wspierało je w zbliżaniu się do dnia akcesji. Chojnice, wykorzystując doświadczenie zdobyte dzięki pomocy niemieckiego bliźniaka, spory wysiłek partnerski włożyły w pomoc ukraińskiemu Korsuniowi w dochodzeniu do członkostwa z UE.

Komisja Europejska włączeniu w sieci miast bliźniaczych dostrzegła ogromną szansę na budowę prężnie działającego społeczeństwa obywatelskiego, wolnego od uprzedzeń, nieporozumień i dystansu kulturowego. Uniwersalnym sposobem umożliwiającym miastom zaznaczenie swojej obecności na poziomie europejskim jest utworzenie sieci zajmującej się określonym tematem. Sieci tematyczne pozwalają miastom, miasteczkom i wsiom na zbudowanie obszaru wspólnego porozumienia oraz na zmobilizowanie środków w celu wywarcia wpływu na program europejski, a także na bliższe zaangażowanie w proces tworzenia polityki. Taka sieć tematyczna pozwala partnerom uczyć się od siebie i wymieniać pomysły podczas dyskusji nad kwestiami europejskimi w lokalnym kontekście.

Współpraca partnerska miast polega na międzynarodowych kontaktach jednostek samorządu terytorialnego najniższego szczebla. Warto zauważyć, że mimo dynamicznego rozwoju ruchu miast partnerskich ani ustawodawstwo krajowe, ani międzynarodowe nie operuje takim nazewnictwem i nie precyzuje zasad działania, które współpracę miast prawnie regulowałyby jako współdziałanie partnerskie. Gminy zatem same określają charakter swych międzynarodowych kontaktów, co jest niewątpliwie przejawem suwerenności jednostki samorządu terytorialnego. Istotną rolę w prawie jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowej aktywności podkreśla także Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (EKST) podpisana w Strasburgu 15 października 1985 r. Polska ratyfikowała ją 1 marca 1994 r. Już w preambule podkreśla się rolę społeczności lokalnych jako podstawę ustroju demokratycznego. Prawo do internacjonalistycznych działań jednostek samorządu terytorialnego opiera się na mocy artykułu 10 EKST: „społeczności lokalne mają prawo współpracować z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszać się z nimi w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania”⁷.

Komisja Europejska w 1989 r. utworzyła specjalny program na wspieranie współpracy miast. Program ten nazywa się „Miasta i gminy bliźniacze” (Town Twinning). Polskie gminy od początku jego utworzenia miały prawo stać się beneficjentem. Koniecznym warunkiem było jednak posiadanie partnerskiego miasta z państwa należącego do Unii Europejskiej. Środki z funduszu „Miasta i gminy bliźniacze” wspierają następujące inicjatywy: spotkania miast bliźniaczych, wymiany obywateli, konferencje związane z tematyką europejską, szkolenia dla osób zajmujących się na co dzień ruchem miast partnerskich⁸. Finansowanie współpracy miast i gmin poprzez „Town Twinning” odbywa się na zasadzie materialnego wsparcia programu lub projektu obejmującego dane związki bliźniacze. Fundusz nie pokrywa całości kosztów działań, a jedynie część. Finansowane są dwa rodzaje działań: wymiany i konferencje⁹.

Komisja Europejska w ramach programu „Promowanie Aktywnego Obywatelstwa Europejskiego” także przeznacza środki na wsparcie działań w dziedzinie partnerstwa miast. Dzięki dofinansowaniu z tego projektu Chojnice otrzymały w 2006 r. pieniądze na zorganizowanie obchodów 10-lecia partnerstwa z Emsdetten.

Komisja Europejska spośród projektów, które wsparła finansowo, przydziela co roku Złote Gwiazdy. Jest to nagroda, którą otrzymują miasta aktywnie pogłębiające przyjaźń między narodami. Poza Złotymi Gwiazdami Komisja Europejska przydziela także Nagrodę Europy. Jest to najwyższe wyróżnienie, jakie może otrzymać gmina. Inne nagrody to: Tablica Honorowa, Flaga Honorowa i Dyplom Europejski¹⁰.

⁷ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, DzU z 1994 r. Nr 124, poz. 607 i 608.

⁸ *Miasta i gminy bliźniacze*, Warszawa 2005, s. 25.

⁹ www.zmp/poznan.pl.

¹⁰ Tamże.

Ważną warstwą twinningu jest idea aksjologiczno-polityczna. Wątek polityczności powinien sprowadzać się do współdziałania zgodnego z prawem, a wzajemne spotkania przedstawicieli władz mogą być tylko uzupełnieniem bezpośrednich spotkań lokalnych społeczności. Podstawy aksjologiczne w ruchu miast partnerskich, tj. równość, przyjaźń, współpraca, sprawiedliwość, są ważniejsze niż uwarunkowania prawne i ekonomiczne. Nadrzędność warstwy aksjologicznej nad polityczną wynika z faktu, że żadna współpraca nie jest możliwa bez poszanowania partnera, tolerancji wobec kultury, historii i tradycji miasta bliźniaczego oraz przestrzegania zasady równości wobec społeczności lokalnych obu gmin.

2. Lokalna integracja europejska na przykładzie Chojnic

Chojnice, budując związki partnerskie w Europie, zdecydowały się na nawiązywanie kontaktów zarówno z miastami Europy Zachodniej, jak i Wschodniej. W wyborze partnera zachodniego potwierdziły badania dotyczące kierunków współpracy. Najdłuższym partnerstwem miast w pełni zinstytucjonalizowanym jest związek Chojnic z niemieckim miastem Emsdetten. Propozycja nawiązania partnerstwa wyszła od strony niemieckiej w 1994 r. Pierwsze kontakty dotyczyły głównie wymiany informacji o obu miastach oraz działań kulturalnych, np. wymiany mieszkańców, uczniów oraz wzajemnych wystaw organizowanych przez miejscowe instytucje kultury. Stronie niemieckiej zależało także na podejmowaniu działań zmierzających do budowania partnerstwa opartego na dialogu oraz świadomości o wydarzeniach historycznych łączących Polskę i Niemcy. Władze Emsdetten wielokrotnie uczestniczyły w uroczystościach patriotycznych, podkreślając wolę ponoszenia ciężaru za właściwe budowanie stosunków partnerskich. Umowa o partnerstwie została podpisana w 1996 r. w sali obrad Urzędu Miejskiego w Chojnicach.

Partnerstwo Chojnic z Emsdetten w ciągu trzynastu lat trwania objęło swoim zasięgiem praktycznie każdą możliwą płaszczyznę współpracy: działania sportowe – przejawiające się w wymianie sportowców, kulturalne – polegające na wspólnych koncertach oraz wielu inicjatywach społecznych, gospodarcze – poprzez coroczny udział delegacji chojnickiej w targach gospodarczych w Emsdetten. Dominują jednak przede wszystkim wzajemne wizyty władarzy miast. Budujący jest fakt, że partnerstwo przetrwało zmiany polityczne, zmiany personalne na fotelach burmistrzów oraz, co ważne, mijający czas. Beneficjentami partnerstwa zostały m.in. dzieci ze szkół specjalnych obu miast. Współpraca pozwoliła uczniom na rozwój w zakresie znajomości języka obcego, nawiązywania nowych przyjaźni oraz poznania nowego kraju.

Partnerstwo z Emsdetten jest już stałym elementem wszelkich działań w mieście. Aktywnie rozwija się współpraca zespołów muzycznych, chórów, artystów. Regularne są także partnerskie wizyty, podczas których podkreślane są

dowody współpracy. Jesienią 2008 r. władze Emsdetten nazwały jedną ze swoich ulic Placem Chojnickim. Komunikacyjnie sąsiaduje on z Placem Hengelo, holenderskim miastem-partnerem Emsdetten.

Zachodnim partnerem Chojnic jest także holenderskie miasto Waalwijk. Jest to najciekawsza forma stosunków partnerskich, ponieważ od 1998 r., kiedy rozpoczęła się współpraca mieszkańców, nie miast, inicjatorami oraz koordynatorami kontaktów jest grupa ludzi niebędących samorządowcami.

Wzruszająca jest sama geneza nawiązania partnerskich stosunków. Przyjaźielskie kontakty polskiego i holenderskiego miasta zostały zapoczątkowane już podczas II wojny światowej. Mieszkaniec Chojnic – Jan Gasperowicz uczestniczył w walkach o wyzwolenie Holandii spod okupacji niemieckiej¹¹. Do momentu ściążnięcia do Holandii żony i dzieci, Gasperowiczowi pomagała rodzina Collard. Kilkadziesiąt lat później, w 1993 r., w Chojnicach zmarł syn Jana Gasperowicza. Na jego pogrzeb przyjechała także zaprzyjaźniona rodzina Collard z Holandii. Kiedy okazało się, że mężczyzna zmarł z powodu braku odpowiednich szpitalnych instrumentów, zrodziła się idea niesienia pomocy chojnickiemu szpitalowi¹². W finansową i rzeczową pomoc najbardziej zaangażował się Joseph Collard. Pieniądze przeznaczone na doposażenie szpitala w Chojnicach pozyskiwał dzięki grze w bingo. Burmistrz Waalwijk wydaje pozwolenie na prowadzenie takiej gry, jeżeli dochód z niej przeznaczony jest na cele charytatywne¹³. Collard z innymi społecznikami założyli Fundację Medyczną „Kiwanish Club”. Dzięki jej działalności, Holendrzy wspomogli nie tylko Chojnice, ale także Dom Dziecka w Tucholi, Dom Opieki Społecznej w Kamieniu Krajeńskim oraz Stowarzyszenie do Walki z Alkoholizmem w Bytowie¹⁴.

Współpraca z Waalwijk niezmiennie od lat zorientowana jest na niesienie pomocy ludziom najbardziej potrzebującym, głównie osobom niepełnosprawnym. Jednym z nadrzędnych celów tego partnerstwa jest aktywizacja społeczna osób niepełnosprawnych. Holendrzy przekazali do Chojnic dziesiątki elektrycznych wózków inwalidzkich, chodzików, balkoników, ale także specjalistycznego sprzętu do rehabilitacji.

Partnerstwo z Waalwijk jest partnerstwem mieszkańców, nie miast. To bardzo istotny wyznacznik, bowiem daje gwarancję obywatelskiego czuwania nad właściwym wykorzystaniem udzielanej pomocy. Stanowi jednocześnie formę partnerskiej edukacji, choć na razie jednostronnej. Władze Chojnic z pokorą mogą uczyć się form aktywizacji osób niepełnosprawnych, natomiast sami mieszkańcy – bezinteresowności i gotowości niesienia pomocy. Znaczące jest także to, że partnerstwo to

¹¹ Rozmowa z mecenasem Edmundem Pięknym, 28 X 2003 r., zapis w posiadaniu autorki.

¹² K. Pettka, *Za głowę Holendrów*, „Życie Chojnic i Okolic”, 17 VII 2003 r.

¹³ Rozmowa z mecenasem Edmundem Pięknym, 28 X 2003 r., dz. cyt.

¹⁴ Tamże.

ma niewielkie szanse na zinstytucjonalizowanie, ponieważ lokalne władze Waalwajk nie są zainteresowane nawiązywaniem oficjalnej współpracy z Chojnicami.

Korsuń na Ukrainie to jeden z chojnickich partnerów ze wschodniej części Europy. Pierwsze kontakty zostały nawiązane w 1988 r. jako nakaz władz rządowo-partyjnych Polski. W dokumencie o partnerstwie napisano: „głównym celem porozumienia jest stałe pogłębianie przyjaźni (...) miast i narodów. Kontakty kulturalne polegać mają na wymianie doświadczeń, metod upowszechniania kultury miast. Kontakty będą dotyczyły pokrewnych sobie organizacji, towarzystw kulturalnych, twórców ludowych, artystów amatorów i profesjonalistów, kierowników instytucji kulturalnych i innych”. Idea współpracy upadła dość szybko, mimo intensywnych działań w zakresie wymiany kulturalnej. Wzajemne wizyty zakończyły się bowiem już w 1992 r. osobistym konfliktem pomiędzy delegatami z obu stron. Przerwa we wzajemnych kontaktach trwała do 2002 r. Wówczas do chojnickiego ratusza wpłynęło pismo od Michaiła Wołkowa, który w latach 90. był jednym z działaczy korsuńskich w zakresie współpracy miast. Pan Wołkow zaproponował odnowienie partnerstwa, władze Chojnic podchwyciły tę propozycję i obie strony rozpoczęły przygotowania do partnerskich wizyt. Jesienią 2004 r. Chojnice i Korsuń podpisały umowę o partnerstwie, której nadrzędnym celem miała być aktywna współpraca we wszelkich możliwych dziedzinach. Bilateralne kontakty trwają do dzisiaj, jednak trudno mówić o korzyściach dla mieszkańców miast, ponieważ współpraca w dużej mierze opiera się na wizytach przedstawicieli obu gmin.

Kolejnym wschodnim partnerem Chojnic jest białoruskie miasto Mozyr. Inicjatorami partnerstwa były dzieci z dwóch zespołów folklorystycznych: chojnickich „Bławatków” oraz mozyrskiej „Poleskiej Zorki”. Mali tancerze spotkali się latem 2002 r. podczas Festiwalu Folkloru w Chojnicach. To dzięki ich inicjatywie burmistrz Chojnic podjął wstępne rozmowy z Eleną Rudenko, kierownikiem zespołu, o możliwości nawiązania partnerskiej współpracy. Wszelkie działania ze strony białoruskiej rozpoczęto błyskawicznie i już zimą 2002 r. chojnicka delegacja została zaproszona do Mozyra. Podczas tej pierwszej wizyty obie strony podpisały deklarację o partnerstwie, potwierdzoną umową o partnerstwie w styczniu 2003 r. Włodarze Chojnic i Mozyra zobowiązali się w niej do wzajemnej współpracy w zakresie poznania historii, tradycji oraz zwyczajów miasta, podejmowania działań wspierających współpracę kulturalną, gospodarczą, społeczną oraz wymianę delegacji służącą wzajemnemu uczeniu się.

Partnerstwo gospodarcze oraz poznawcze nie do końca udało się zrealizować, jednak pełen sukces obie strony odniosły na polu społecznym. Przyjaźń między dziećmi z „Bławatków” i „Poleskiej Zorki” umożliwiła udzielenie pomocy medycznej młodemu tancerzowi mozyrskiemu Siergiejowi Nowickiemu. W 2002 r. osiemnastoletni wówczas chłopiec uległ ciężkiemu wypadkowi. Białoruscy lekarze postawili okrutną dla niego diagnozę, stwierdzając, że nie będzie już spraw-

nie chodził, a tym bardziej tańczył. Jego koledzy z zespołu nie mogli się z tym pogodzić, historię Siergieja opowiedzieli chojnickim samorządowcom. Reakcja była natychmiastowa. Chłopiec został zaproszony do Chojnic, gdzie troskliwie zajęli się nim lekarze. Dzisiaj Siergiej jest zdrowy, sprawny i stał się niemal członkiem rodziny dyrektora chojnickiego szpitala. Ze społecznego wymiaru partnerstwa skorzystał także inny młody Białorusin – Władek Truchanowicz. Dzięki stypendium ufundowanemu przez burmistrza Chojnic stał się studentem chojnickiej uczelni. Stałymi gośćmi w Chojnicach jest nadal „Poleska Zorka”, a w Mozyrze „Bławatki”.

Ludzie w wyniku historycznych wydarzeń zmieniają swoje miejsce zamieszkania. Rodziny rozdzieliły wojny, konflikty, ustroje polityczne. Zmiana adresu nie niszczy jednak poczucia świadomości przynależności do danej wspólnoty, poczucia tożsamości losów, tradycji, języka, przeszłości. Następne pokolenia emigrantów i przesiedleńców wracają do swoich korzeni, a w przypadku gdy nie mają już rodziny, szukają znajomych, dawnych przyjaciół. Jeśli są aktywistami społecznymi, dążą do zacieśniania więzi z rodakami, innymi emigrantami lub nawiązania współpracy z ojczystym miastem. Jest to najczęstszy sposób inicjowania kontaktów, które przeradzają się w związki partnerskie miast.

Mikrospołeczny charakter twinningu zorientowany jest na budowanie przyjaźni nie między państwami, ale między narodami. Żadne państwo nie jest bowiem jednolite narodowo; aby pokojowo współistnieć na jednym terytorium, trzeba wyrzec się uprzedzeń, myślenia stereotypowego, konfliktów i braku tolerancji. Jest to najprostsza droga do kształtowania partnerstwa ludzi. Każdy człowiek ma te same prawa, został on nimi objęty z samego faktu, że jest istotą ludzką.

Władze samorządowe są najbliższe obywateli, mieszkańcy mają zatem możliwość ścisłej identyfikacji z burmistrzem, wójtem lub radnym. Jest on bowiem naszym sąsiadem, krewnym, kolegą z pracy. Bliskość ta umożliwia rozwój aktywności społecznej, współdziałania na rzecz wspólnoty samorządowej oraz zbliżania do siebie innych narodowości. Uczestnictwo w życiu społecznym miast partnerskich pozwala na propagowanie wartości, bez których każdy człowiek czuje się zagrożony i niepewny. Bezpieczeństwo, sprawiedliwość, tolerancja, szacunek, wolność – to główne idee, które powinny przyświecać ruchowi miast bliźniaczych. Jest to jednak możliwe tylko w przypadku, gdy partnerstwo miast nie ogranicza się do wyjazdów urzędników i lokalnych polityków. Każda zmiana polityczna na szczeblu gminnym może bowiem zagrozić współpracy, co jest dowodem na brak angażowania obywateli obu stron w budowanie partnerstwa. Przyjaźnie mieszkańców są trwalsze niż układy polityczne, przyjaźnie nie są kadencyjne i tylko takie rozumienie idei twinningu stwarza szansę na prawdziwe partnerstwo miast.

Summary

The role of the European Union in supporting an international activity of local government units – town twinning in Chojnice

Town twinning refers to international contacts of local government units of the lowest ranks. The axiological and political idea constitutes an important aspect. The political topic should lead to a cooperation compatible with law and mutual meetings of authority representatives may serve as a supplement of direct contacts of local communities. Axiological bases of town twinning such as equality, friendship, cooperation and justice are more important than legal and economic factors.

The commune authorities play an important role in establishing business relationships, despite the primary role of actions of local communities. The commune primary role is to provide town citizens with an access to information on administrative functioning of a “twin” and to help organise trainings or exchanges i.e. youth exchange. Remarks related to a practice of Chojnice twinning cooperation between four European countries constitute a subject of this article. Chojnice decided to establish relationships with countries from Western and Eastern Europe when building twinning relationships in Europe. The longest town partnership fully institutionalized is a partnership of Chojnice and a German town Emsdetten. A Dutch town of Waalwijk is a Western partner of Chojnice. One of partners from Eastern Europe is Korsuń in Ukraine. Another Eastern partner of Chojnice is a Belarusian town Mozyr.

Andrzej Powalowski

Krajowy rejestr urzędowy podmiotów gospodarki narodowej – funkcja i znaczenie

Statystyka publiczna jest – zgodnie z ustawą z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej¹ – systemem zbierania różnego rodzaju danych, badania ich, opracowania i gromadzenia. System ten obejmuje zasadniczo wszystkie sfery życia społecznego, w tym również gospodarkę, zarówno od jej strony przedmiotowej, jak i podmiotowej.

Statystyka publiczna stawia sobie za cel rzetelne, obiektywne i systematyczne informowanie społeczeństwa, organów państwa i administracji publicznej, a także podmiotów gospodarki narodowej o sytuacji ekonomicznej, demograficznej, społecznej oraz środowiska naturalnego. Badania prowadzone w ramach systemu statystyki publicznej mogą dotyczyć każdej dziedziny życia społecznego i gospodarczego oraz występujących w nim zjawisk dających się obserwować z wykorzystaniem metod statystycznych. Szczegółowy program badań ustala corocznie Rada Ministrów w drodze rozporządzenia².

Prowadzenie badań statystycznych jest zadaniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Prezes GUS jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach statystyki. Podlegają mu w szczególności dyrektorzy urzędów statystycznych, będący organami administracji niezespolonej w województwie, którzy razem z Prezesem GUS tworzą tzw. służby statystyki publicznej.

Trzeba zauważyć, że zadania służb statystyki publicznej, jeśli postrzegać je w stopniu nieco bardziej szczegółowym, skupiają się na gromadzeniu danych i informacji, ich opracowywaniu i analizowaniu, a więc ich swoistym przetwarzaniu. Jeszcze konkretniej owe zadania specyfikuje ustawa (art. 25), wskazując m.in. na:

- przeprowadzenie spisów powszechnych;
- opracowywanie standardowych klasyfikacji, nomenklatur i definicji podstawowych kategorii, ustalanie wzajemnych relacji między nimi;

¹ DzU Nr 88, poz. 439 z późn. zm.

² Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2009 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2010, DzU z 2010 r. Nr 3, poz. 14.

- opracowywanie i ogłaszanie prognoz demograficznych oraz statystycznych prognoz gospodarczych i społecznych; dokonywanie statystycznych porównań międzynarodowych i ogłaszanie ich wyników;
- prowadzenie krajowych rejestrów urzędowych podmiotów gospodarki narodowej oraz podziału terytorialnego kraju.

Ostatnie z wymienionych zadań, a odnoszące się do prowadzenia rejestru podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, podlega ścisłej korelacji z obowiązkami takich podmiotów. Podmioty gospodarki narodowej zatem obowiązane są do posiadania numeru identyfikacyjnego i posługiwanie się nim przy przekazywaniu informacji wykorzystywanych dla celów statystycznych. Każdy z wymienionych podmiotów powinien przekazywać systematycznie, okresowo lub jednorazowo informacje i dane statystyczne dotyczące prowadzonej działalności i jej wyników w formach i terminach oraz według zasad metodologicznych określonych szczegółowo w programie badań statystycznych statystyki publicznej. Nadto podmioty te powinny stosować się w prowadzonej ewidencji i dokumentacji oraz rachunkowości do standardów klasyfikacyjnych wprowadzanych przez Radę Ministrów³.

Wydaje się, że warto odnieść się w szczególności do problematyki związku pomiędzy rejestrem podmiotów gospodarki – jako przejawem zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez służby statystyki publicznej – a obowiązkami podmiotów gospodarki narodowej, wśród których największą grupę stanowią prowadzące działalność gospodarczą osoby fizyczne.

Osoba fizyczna – przedsiębiorca wpisany do ewidencji działalności gospodarczej⁴ (dalej e.d.g.) podlega, analogicznie jak każdy inny, także obowiązkowi wpisu do krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej⁵ oraz Centralnego Rejestru Ubezpieczonych. Na obowiązek ten, pośrednio jedynie, zwraca uwagę art. 16 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁶, odnosząc się do kwestii posługiwanie się przez przedsiębiorcę numerem identyfikacji podatkowej (NIP) i wskazując zarazem, że równorzędne obowiązki w zakresie identyfikacji mogą wynikać z ustaw szczególnych. Należy jednak przyjąć, że identyfikacja przedsiębiorcy jest oparta na uprzednio dokonanym wpisie do ewidencji podatników i płatników oraz na wpisach do innych przewidzianych przepisami szczególnymi systemów ewidencyjnych i rejestrowych.

³ Zob. np. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), DzU Nr 251, poz. 1885 z późn. zm. i rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 października 2008 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU), DzU Nr 207, poz. 1293 z późn. zm.

⁴ Na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej, DzU Nr 101, poz. 1178 z późn. zm.

⁵ Zob. art. 42 ust. 4 ustawy o statystyce publicznej.

⁶ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r., tekst jedn. DzU z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.

Do krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej (określanego w skrócie REGON⁷) wpisowi podlegają osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej i osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Osoba fizyczna wpisywana jest do REGON-u na podstawie danych charakteryzujących ją jako podmiot działalności gospodarczej i – jak określono w ustawie o statystyce publicznej – w zakresie jej działalności gospodarczej, zatem z pominięciem innych jej znamion⁸.

Wpisem do REGON-u objęte są osoby fizyczne zarówno podlegające wpisowi do e.d.g., których działalność określają przepisy ustawy e.d.g., jak i osoby wykonujące inną działalność, z zastrzeżeniem, że jest ona prowadzona na własny rachunek i w celu osiągnięcia zysku. Są to zatem osoby będące przedsiębiorcami oraz nieuzyskujące tego statusu ze względu na fakt, że ich działalność nie mieści się w formule działalności gospodarczej określonej ustawą e.d.g. Pozwala to jednak zakwalifikować do kategorii osób fizycznych podlegających wpisowi do REGON-u także niewpisywanych do e.d.g. i niebędących przedsiębiorcami rolników prowadzących indywidualne gospodarstwa.

Zarówno zakres podmiotowy wpisów do REGON-u odnoszący się do osób fizycznych, jak i określenie prowadzonej przez te osoby działalności jest przedmiotem rozstrzygnięcia na gruncie przepisów wykonawczych⁹ do ustawy o statystyce publicznej¹⁰, która odwołuje się jedynie do niezdefiniowanego pojęcia „działalność gospodarcza”, a ponadto – co nie wydaje się prawidłowe – wskazuje (art. 42 ust. 6) zamiast podmiotu podlegającego wpisowi jedynie przedmiot wpisu, jakim jest indywidualne gospodarstwo rolne.

Wpis do REGON-u jest dokonywany zasadniczo na wniosek osoby podlegającej wpisowi, ale rolnicy i prowadzone przez nich indywidualne gospodarstwa są wpisywane na podstawie wykazów gospodarstw, sporządzanych i uaktualnianych przez gminy¹¹. Tego rodzaju wyjątek, służący zapewne zagwarantowaniu otrzymania danych odnośnie do rolników i ich gospodarstw przez właściwe urzędy statystyczne, oznacza jednak również, że wskazanej grupie podmiotów wyznaczono rolę bierną w kształtowaniu treści wpisów do REGON-u. To bowiem gminy, a nie

⁷ Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 lipca 1999 r. w sprawie sposobu i metodologii prowadzenia i aktualizacji rejestru podmiotów gospodarki narodowej, w tym wzorów wniosków, ankiet i zaświadczeń oraz szczegółowych warunków i trybu współdziałania służb statystyki publicznej z innymi organami prowadzącymi urzędowe rejestry i systemy informacyjne administracji publicznej, DzU Nr 69, poz. 763 z późn. zm.

⁸ Na dane te wskazuje art. 42 ust. 1 ustawy o statystyce publicznej.

⁹ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów powołane w przyp. 7.

¹⁰ Zob. art. 1 ustawy z dnia 11 maja 1994 r. o zadaniach zleconych gminie związanych z organizacją i prowadzeniem spisów rolnych, DzU Nr 67, poz. 288, z późn. zm.

¹¹ Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2001 r. w sprawie terminów i sposobu wykonywania zadań zleconych gminie związanych z organizacją i prowadzeniem spisów rolnych, DzU Nr 32, poz. 369.

rolnicy przekazują dane oraz korygują i nanoszą zmiany w wykazach indywidualnych gospodarstw rolnych otrzymanych od urzędów statystycznych.

Negatywną przesłanką wpisu do REGON-u, określoną także w przepisach rozporządzenia wykonawczego do ustawy w statystyce publicznej, jest prowadzenie przez daną osobę fizyczną działalności gospodarczej w ramach umowy spółki cywilnej. Z treści § 2 ust. 1 *in principio* wymienionego rozporządzenia wynika, że przesłanką objęte są tylko osoby fizyczne wpisane do e.d.g. – przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy e.d.g. Jeżeli osoby takie są współnikami spółki cywilnej, to przepisy rozporządzenia wykluczają je z grupy podmiotów podlegających wpisowi do REGON-u i odmawiają tym samym prawa do ich zaistnienia w statystycznym rejestrze podmiotów gospodarki narodowej. Zatem na gruncie przepisów rozporządzenia osoby fizyczne – współnicy spółki cywilnej nie doznają potwierdzenia swego statusu przedsiębiorców wynikającego *expressis verbis* z art. 4 ust. 2 ustawy e.d.g. Trudno przyjąć, by do ustaleń takich mogły prowadzić konstrukcje pozaustawowe, a więc by przepisy wykonawcze mogły skutecznie przesądzać o statusie osób fizycznych – współników spółki cywilnej, choćby chodziło wyłącznie o podmiotowość zdefiniowaną w zakresie statystyki publicznej. Praktyczną konsekwencją takiego rozwiązania jest jednak uznanie, że wpisowi podlega spółka cywilna, traktowana jako podmiot w ujęciu przepisów statystycznych, choć jednocześnie zaznacza się, że spółka cywilna jest formą prawną podmiotu gospodarki narodowej¹². Pozostaje to w oczywistej sprzeczności z normatywną, doktrynalną, a także judykacyjną koncepcją negującą możliwość zakwalifikowania spółki cywilnej jako podmiotu praw i obowiązków, a zarazem jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej wyposażonej w zdolność prawną.

Wpis osoby fizycznej do REGON-u jest dokonywany zgodnie z domicylem, zatem osoba ta zostaje zobowiązana do złożenia wniosku o wpis do urzędu statystycznego województwa jej miejsca zamieszkania. Począwszy od 31 marca 2009 r., na mocy noweli do ustawy – Prawo działalności gospodarczej¹³, wniosek o wpis do e.d.g. jest jednocześnie wnioskiem o wpis do REGON-u. W konsekwencji na organie ewidencyjnym spoczywa obowiązek przekazania wniosku o wpis do REGON-u właściwemu urzędowi statystycznemu, z tym że organ obowiązek ten powinien zrealizować dopiero po dokonaniu wpisu danej osoby fizycznej do e.d.g.

W przypadku osoby fizycznej prowadzącej gospodarstwo rolne wpis dokonuje urząd statystyczny właściwy dla miejsca położenia gospodarstwa. Nie można natomiast jednoznacznie stwierdzić, który urząd powinien przyjąć wniosek o wpis pochodzący od współników spółki cywilnej, bowiem jeśli uznać, jak czynią to przepisy statystyczne, że spółka jest jednostką organizacyjną niemającą osobowości

¹² Zob. § 8 pkt 9 w zw. z § 1 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów.

¹³ Ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, DzU Nr 141, poz. 888.

prawnej, to o właściwości urzędu decyduje siedziba tej jednostki, zaś jeśli przyjąć (zasadnie), że spółka cywilna jest umową zobowiązującą do wspólnego (zbiorowego) prowadzenia działalności gospodarczej, to jej strony (wspólnicy) powinni tę właściwość określać poprzez wskazanie miejsca prowadzenia działalności.

Ustawa o statystyce publicznej i przepisy wykonawcze nie dają podstaw do ustalenia, czym jest wpis do REGON-u, pozwalają jedynie na określenie jego skutków. Należy przyjąć, że wpis, analogicznie jak w przypadku e.d.g., jest czynnością materialno-techniczną, polegającą na wprowadzeniu zespołu danych określających podmiot gospodarki narodowej do – jak to wskazuje ustawa (art. 40 ust. 3) – systemu informacyjnego administracji publicznej, odrębnego od statystyki publicznej. W wyniku tego podmiotowi wpisanemu zostaje nadany numer identyfikacyjny, a właściwy urząd statystyczny wydaje mu zaświadczenie wskazujące na ów numer oraz zawierające zakodowane cechy podmiotu i ich opis. Zaświadczenie należy wydać niezwłocznie, jednak nie później niż w ciągu 7 dni od otrzymania wniosku o wpis. Wówczas gdy podstawą wpisu nie jest wniosek, lecz informacje o gospodarstwie rolnym przekazane przez gminę, wydanie zaświadczenia następuje na wniosek zainteresowanego rolnika. Zaświadczenie potwierdza jedynie fakt dokonania wpisu określonej treści, zatem jeśli podmiot wpisany treść tę lub jej elementy kwestionuje, to może jedynie wnioskować o dokonanie korekty wpisu i wydanie nowego zaświadczenia. Nie ma on natomiast możliwości odwołania się od zaświadczenia, nie jest ono bowiem decyzją administracyjną¹⁴. Jeśli jednak urząd statystyczny odmówił wydania zaświadczenia, powinien uczynić to w drodze postanowienia, na które przysługuje danemu podmiotowi zażalenie w trybie art. 219 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Wpis do REGON-u powoduje powstanie po stronie podmiotu wpisanego obowiązku aktualizacji danych objętych wpisem. Dotyczy to także wystąpienia ze stosownym wnioskiem o wykreślenie z REGON-u i chociaż ustawa żadnej przesłanki wykreślenia nie wymienia, to należy przyjąć, że powinno ono nastąpić po zaprzestaniu działalności gospodarczej (lub innej działalności zarobkowej) oraz wykreśleniu danego podmiotu z KRS lub e.d.g., zatem w momencie wystąpienia braku przesłanek uzasadniających wpis¹⁵. Wykreślenie nie polega przy tym na pełnym usunięciu danych z systemu, do którego zostały one uprzednio wprowadzone. Usunięciu nie podlega bowiem numer identyfikacyjny REGON i jest on przechowywany w tzw. zbiorze historycznym, z zastrzeżeniem, że nie może służyć identyfikacji innego podmiotu. Zasadniczo nie przechodzi on na następcę prawnego – z wyłączeniem sytuacji, w której dochodzi do przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa lub spółki handlowej w inną spółkę

¹⁴ Pogląd taki potwierdza NSA w wyroku z dnia 29 maja 2003 r., II S.A. 1439/02, Wokanda 2004, nr 2, s. 136.

¹⁵ Z art. 42 ust. 4 ustawy o statystyce publicznej wynika, że podmioty składające wniosek o wpis do REGON-u są zobowiązane złożyć także zaświadczenie o wpis do e.d.g. lub odpis z KRS.

handlową, a także wówczas, gdy prowadzona w ramach spółki cywilnej działalność gospodarcza zostanie „przeniesiona” do utworzonej spółki handlowej.

W odniesieniu do osób fizycznych numer identyfikacyjny może być jednak wykorzystany więcej niż jeden raz i nie ulega on jakiegokolwiek zmianie. Osoba fizyczna posługuje się tym samym numerem niezależnie od tego, jaką prowadzi działalność, a zaprzestanie i ponowne podjęcie działalności gospodarczej nie powoduje nadania jej nowego numeru¹⁶. W sytuacji takiej problematyczne staje się wpisywanie do REGON-u i tym samym posługiwanie się jednym numerem identyfikacyjnym przez wspólników spółki cywilnej wówczas, gdy poszczególni wspólnicy mogą mieć nadany własny numer w związku z podjętą wcześniej indywidualną działalnością gospodarczą.

Podmiot wpisany do REGON-u jest zobowiązany do posługiwania się zaświadczeniem potwierdzającym wpis w kontaktach urzędowych i w obrocie gospodarczym oraz do podawania numeru identyfikacyjnego na pieczęciach i drukach. Zbliżony obowiązek spoczywa na organach prowadzących urzędowe rejestry i systemy informacyjne administracji publicznej. Powinny one mianowicie podawać numer identyfikacyjny podmiotu wpisanego do REGON-u i posługiwać się tym numerem przy przekazywaniu informacji o określonym podmiocie, a także do charakteryzowania jego cech przy zastosowaniu jednolitych oznaczeń kodowych.

Summary

The functions and meaning of the National Official Register of the Nationalised Industries Units

Maintaining the register of the units operating a business enterprise falls under the precise correlation with their duties. Nationalised industries units are obliged to hold a REGON number and to use it when conveying information used for statistical purposes. Every unit should systematically, periodically or at one time convey information and statistical data regarding its business and results in forms and terms according to methodological principles specified in a detailed way in statistical research program of public statistics. Moreover, these units should observe the classification standards introduced by the Council of Ministers when keeping records and documentations. All legal persons, organisational units without legal personalities and natural persons operating a business enterprise are subject to be registered in the National Official Register of the Nationalised Industries Units (called REGON is short). A natural person is registered into REGON based on data describing it as an economic entity, and as defined, in the Act on Public Statistics within a scope of its business activity, hence disregarding other features. The REGON register includes not only natural persons who are subject to an entry into the business activity register and whose activity is defined by regulations of Freedom of Business Activity Act, but also persons operating other business, on condition that the business is operated for one's own account and in order to achieve profits.

¹⁶ Zob. § 6 ust. 5 pkt 2 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów.

Tadeusz Stobiecki

Organizacja i zarządzanie w administracji publicznej

Wprowadzenie

W standardach kształcenia dla kierunku studiów administracyjnych przyjęto potrzebę nauczania organizacji i zarządzania w administracji publicznej. Propozycje w nich treści nie obejmują całości zagadnień wskazanych w tytule tej części standardów. Wymienione tam zostały wybrane zagadnienia z teorii organizacji i zarządzania. Jeżeli nazwa przedmiotu nauczania ma szerszy zakres niż przyjęte dla niej treści, to wynika z tego konieczność zdeterminowania tego przedmiotu nauczania cechami administracji publicznej.

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej głosi, że „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Zasada ta obowiązuje również w działalności organizatorskiej, obejmującej całą administrację publiczną, zarówno co do jej ustroju, jak i form działania. A więc każdy akt zawierający postanowienia co do jej ustroju i działalności ma swoje źródło we właściwym przepisie prawnym.

Wypełnienie luki między dorobkiem teorii organizacji i zarządzania a prawnymi regulacjami działań organizatorskich jest potrzebne dla ukazania praktycznego wykorzystywania dyrektyw tej nauki w formach określonych w przepisach prawa. Trzeba tu wskazywać, że przy właściwym korzystaniu z nauki organizacji i zarządzania w stanowieniu aktów normatywnych, zwłaszcza wewnętrznych, nie może wyłaniać się dylemat – prawo nauki a prawo stanowione.

Na początku rozważań trzeba postawić pytanie, czy mamy do czynienia z potrzebą wyodrębnienia nauki organizacji i zarządzania w administracji publicznej, czy tylko potrzebę praktyczną wyboru treści z teorii organizacji i zarządzania, nauki administracji i prawa administracyjnego. Nie można już pewnie przyjąć, że takie wyodrębnienie nauki organizacji i zarządzania w administracji publicznej w samodzielną dyscyplinę naukową nastąpi lub nie, a zależy to od dorobku naukowego w omawianej dziedzinie. Wyodrębniono przedmiot badanej rzeczy-

wistości obejmujący organizację i zarządzanie w administracji publicznej, a jego zakres nie został wytyczony z teorii organizacji i zarządzania, nauki administracji i prawa administracyjnego.

Nie można wskazać na wyłączną dla organizacji i zarządzania w administracji metodę badawczą, a mogą w niej być stosowane metody właściwe nauce organizacji i zarządzania, a także nauce administracji i prawu administracyjnemu.

Czterdzieści lat temu w Polsce próbę przenoszenia na grunt administracji państwowej dyrektyw nauki organizacji i zarządzania podjął Jan Zieleniewski, który opublikował książkę zatytułowaną *Zasady organizacji pracy w administracji*. Przyjął w niej, że „zarówno organizacyjne, jak i techniczne rozwiązania zagadnień pracy administracyjnej powinny być każdorazowo dostosowywane do konkretnych okoliczności, w których dana praca ma być wykonywana”¹.

Zieleniewski w swej pracy ujął takie zagadnienia, jak: pojęcie organizacji, organizacja formalna i nieformalna, spiętrzenie kierownictwa, główne typy struktur organizacyjnych, sprawność działania, wytyczne działania sprawnego ze względu na ekonomiczność oraz funkcje i czynności w jednostkach organizacyjnych. Można przyjąć, że zaproponował on wykorzystanie wybranych zagadnień z teorii organizacji i zarządzania w administracji państwowej.

W dużej mierze myśli Jana Zieleniewskiego o tworzeniu zespołów pracownicznych i kierowaniu pracą w administracji rozwinął Stanisław Kowalewski w książce *Nauka o administrowaniu*, która poświęcona jest zagadnieniu organizacji pracy w administracji.

Dla potrzeb badania oraz nauczania organizacji i zarządzania w dzisiejszej administracji publicznej, bardziej złożonej niż jednolita administracja państwowa sprzed kilkudziesięciu lat, można przyjąć takie zagadnienia, jak: pojęcie administracji, organizacji i zarządzania, struktur administracji publicznej, prawnej regulacji działań administracji publicznej, kierowania w administracji publicznej, działaniach usprawniających i ciągłego jej dostosowywania do zmieniających się warunków jej funkcjonowania.

1. Zagadnienia ogólne

1.1. Pojęcie administracji

Zarówno w naukach organizacji i zarządzania, jak i w administracyjnoprawnych, a także w codziennym użyciu pojęcie administracji występuje w dwóch znaczeniach.

Według pierwszego znaczenia administracja jest organizacją złożoną z wielu jednostek organizacyjnych, składających się na pewne całości, mające odrębne

¹ J. Zieleniewski, *Zasady organizacji pracy w administracji*, Warszawa 1969, s. 15.

nazwy, jak: administracja rządowa, samorządowa, zdrowia, oświaty, szkoły, przedsiębiorstwa i innych podmiotów. W nauce prawa administracyjnego administracja w znaczeniu podmiotowym to organizacja składająca się z różnych jednostek organizacyjnych skupionych wokół organów, tj. jednostek organizacyjnych wyposażonych w kompetencje określone w ustawach i tworzących pewien układ organizacyjny, mający realizować zadania państwowe bądź publiczne, lub jedno i drugie². Administracja w ujęciu podmiotowym dzieli się na dwie największe grupy, tj. administrację publiczną sprawowaną przez państwo w najszerszym tego słowa znaczeniu, obejmującą organy państwowe, jak i związki publicznoprawne³. Drugą grupę stanowi administracja niepubliczna, którą można nazwać prywatną, obejmująca wszystkie podmioty wykonujące funkcje administracyjne, a niebędące podmiotami administracji publicznej.

Według drugiego znaczenia (przedmiotowego) administracja jest wszelką działalnością celową, planową, ciągłą i trwałą.

Etymologicznie wyraz „administracja” odnosi się do czynności podporządkowanej rozkazom, oznacza wykonywanie, pomoc, służbę i zarządzanie⁴, a słowa pochodne, jak minister, ministrant (od wyrazu *ministrare*), oznaczają posługiwanie.

W nauce administracji i prawa administracyjnego podejmowano liczne próby zdefiniowania administracji. Punktem wyjściowym do różnych określeń administracji była teoria trójpodziału władz i na jej gruncie pojawiła się tzw. definicja negatywna, według której administracja obejmowała działalność państwa pozostającą po wydzieleniu prawodawstwa i wymiaru sprawiedliwości⁵. Określenie to nie spełniało wymagań logicznego formułowania definicji i poza tym nie wskazywało na to, że organy prawodawcze i wymiaru sprawiedliwości spełniają nie tylko funkcje prawodawcze i orzecznicze, ale również pewne administracyjne. Organy administracyjne zaś pełnią funkcje prawodawcze w postaci aktów podustawowych wykonawczych (rozporządzenia, zarządzenia), a także wymiaru sprawiedliwości w licznych aktach karnoadministracyjnych.

Próby zdefiniowania administracji nie przyniosły jeszcze powszechnie zaakceptowanego wyniku. Z. Leoński, po analizie prób definicji administracji podejmowanych przez M. Jaroszyńskiego, J. Starościaka, J. Filipka i E. Ochendowskiego, zaproponował, aby przyjąć, że „we współczesnym państwie mamy do czynienia z różnymi rodzajami czy formami zarządzania. Każda administracja sprowadza się do celowego oddziaływania na ludzi i stosunki społeczne, każda administracja organizuje też czynności i tworzy struktury organizacyjne. Wreszcie konieczną cechą i warunkiem każdej administracji jest autorytet, który powoduje podpo-

² J. Lang, *Pojęcie administracji w zbiorze. Prawo administracyjne*, Warszawa 1996, s. 9.

³ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Toruń 2006, s. 20.

⁴ E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 19.

⁵ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2001, s. 15.

rządkowanie się tych, którzy uczestniczą w realizacji ich działań. Jednak wśród różnych rodzajów administracji czy zarządzania wyróżnia się administrację państwową czy publiczną (obok administracji organizacji społecznych, administracji prywatnym przedsiębiorstwem itp.)⁶. Przed koniecznością zdefiniowania pojęcia administracji stanie prawodawca, który uchwali kodeks prawa administracyjnego.

W naukach organizacji i zarządzania pojęcie administracji również funkcjonuje w dwóch znaczeniach. T. Pszczołowski w swojej encyklopedii zebrał do podania określenia administracji wiele publikacji, w tym obcojęzycznych, które administrację określają w ujęciu podmiotowym i administrowanie w ujęciu przedmiotowym⁷. J. Zieleniewski napisał, że „terminu »administracja« będę w poniższym tekście używał w znaczeniu rzeczowym mając na myśli jednostkę organizacyjną (...) wykonującą funkcję administracyjną”⁸.

1.2. Pojęcie organizacji i zarządzania

Termin „organizacja” etymologicznie i znaczeniowo wiąże się z greckim wyrazem *organon* i łacińskim *organisation*, a więc już w starożytności posiadał pewną wieloznaczność, odnoszącą się do części organizmu, a w dzisiejszym rozumieniu organu, narządu jako wyspecjalizowanej części złożonej całości.

Dzieje pojęcia „organizacja” w znaczeniu czynnościowym, odnoszącym się do celowego, uporządkowanego, podzielonego na części działania, prześledził J. Zieleniewski i stwierdził, że rozpowszechniło się ono razem ze znaczeniem odnoszącym się do struktur w czasach działalności F.W. Taylora⁹. Poza Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej, gdzie Taylor tworzył „naukowe kierownictwo”, we Francji H. Fayol, a w Polsce Karol Adamiecki wprowadzali do użytku pojęcie organizacji w obu znaczeniach. W Polsce najbardziej rozpowszechniło się pojęcie organizacji w znaczeniu strukturalnym T. Kotarbińskiego, według którego „organizacja – to pewien szczególny rodzaj stosunków części do siebie i do złożonej z nich całości, stosunek ten polega na tym, iż części współprzyczyniają się do powodzenia całości”¹⁰. Użyte w tym pojęciu wyrażenie „współprzyczyniania się” wskazuje na czynność – współprzyczyniania się, a więc odnosi się to również do rozumienia organizacji z punktu widzenia dynamicznego – odnoszącego się do złożonego z części procesu. Pojęcie organizacji według Kotarbińskiego jest użyteczne zarówno w odniesieniu do rozpatrywania struktury całości zorganizowanej, jak i do interesujących nas procesów organizowania (tworzenia struktur

⁶ Tamże, s. 18.

⁷ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i organizacji*, Ossolineum 1978, s. 10.

⁸ J. Zieleniewski, *Zasady...*, s. 7.

⁹ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich, wstęp do teorii organizacji i kierownictwa*, Warszawa 1972, s. 30.

¹⁰ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław-Warszawa 1958, s. 75.

i planowania działań) oraz administrowania czy zarządzania, które są pojęciami bliskoznacznymi.

Przed próbą rozróżnienia między pojęciami administrowania i zarządzania warto zwrócić uwagę, że znajdują się one w opisach wyodrębnionych nauk o działaniu. I tak, najbardziej abstrakcyjna i ogólna jest prakseologia zajmująca się wszelką ludzką działalnością, rozpatrywaną pod względem sprawności i formułująca praktyczne dyrektywy mające powszechne zastosowanie. Można ją traktować jako filozofię praktyczną.

Znacznie niższy stopień uogólnienia od prakseologii ma teoria organizacji, często zamiennie nazywana nauką organizacji i zarządzania. Teoria organizacji zajmuje się organizacją wszelkiego rodzaju celowego działania, a zwłaszcza ludzkiej pracy.

Nauka o zarządzaniu ma zawężony zakres w stosunku do teorii organizacji, bowiem obejmuje tylko pracę zorganizowaną, w której działania zarządzającego polegają na oddziaływaniu na zachowania wielu podmiotów i czynności związane z rzeczami. Przyjmijmy zatem, że zarządzanie polega na władaniu podmiotami i rzeczami w sposób celowy i zorganizowany, natomiast administrowanie jest zdeterminowane cechą służebności – wyrażoną w istocie administracji i administrowania. Według cechy władania i służebności można dokonać zróżnicowania między zarządzaniem a administrowaniem. W strukturach administracji publicznej wyróżniamy jednostki organizacyjne tworzone do zarządzania i te mają w swych nazwach użyte określenie „zarząd”, a więc np. zarząd dróg publicznych, zarząd gospodarki mieszkaniowej, i odpowiednio – administrację oświatową, ochrony zdrowia itp.

2. Struktury administracji publicznej

2.1. Konstytucyjne regulacje struktur administracji publicznej

Na struktury, zadania i formy działania administracji publicznej w państwie wpływa wiele czynników, a najsilniej oddziałującymi są – zdaniem Z. Leońskiego – ustroj państwa, społeczne środowisko, w którym działa, poziom kultury społeczeństwa, uwarunkowania historyczne, upowszechnione poglądy na świat, wymogi racjonalnej organizacji pracy, postęp techniczny i wreszcie czynnik normatywny¹¹.

Według art. 10 Konstytucji „Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej”. Jest to pierwsze w najwyższym akcie prawnym i politycznym wydzielenie z całości władzy państwowej, władzy wykonawczej – administracji publicznej.

¹¹ Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2004, s. 28.

Obok wydzielonej władzy wykonawczej w kolejnych artykułach (11 i 12) Konstytucja daje możliwość tworzenia struktur odrębnych od państwowych w postaci partii politycznych, związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, innych dobrowolnych zrzeszeń oraz fundacji.

W art. 15 Konstytucji zawarta jest zasada ustrojowa decentralizacji władzy publicznej i podziału terytorialnego państwa, a w art. 16 zamieszczono określenie samorządu terytorialnego, przedstawionego jako wspólnota samorządowa uczestnicząca w sprawowaniu władzy publicznej. Dalej w art. 17 Konstytucja dała możliwość tworzenia samorządów zawodowych i innych, które w ustalonych dla nich zakresach stanowią zdecentralizowaną władzę publiczną.

W trójpodziale władz we władzy wykonawczej państwa Konstytucja w art. 126-145 zawiera postanowienia dotyczące monokratycznego organu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako najwyższego przedstawiciela państwa i gwaranta ciągłości władzy państwowej, najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej i wykonującego funkcje wymienione szczegółowo w tym akcie.

W następnej kolejności Konstytucja w rozdziale VI (art. 146-162) wyodrębniła w strukturze państwa drugą władzę wykonawczą – w postaci Rady Ministrów i administracji rządowej. Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zewnętrzną Rzeczypospolitej Polskiej i kieruje administracją rządową. Składa się ona z Prezesa Rady Ministrów, powoływanych wiceprezesów Rady Ministrów, ministrów i przewodniczących komitetów. Prezes Rady Ministrów kieruje pracami Rady Ministrów i – podobnie jak ministrowie – jest też organem monokratycznym, jednoosobowo wydającym akty administracyjne ogólne i indywidualne. Ministrowie kierują działami administracji rządowej. Jeden minister może kierować jednym lub wieloma działami. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Rady Ministrów, ministrowie i kierownicy centralnych urzędów spełniają swoje funkcje przy pomocy administracyjnych jednostek organizacyjnych: kancelarii, ministerstw, urzędów, biur, zakładów i agencji.

Kolejną władzą wykonawczą wyodrębnioną w Konstytucji jest samorząd terytorialny – określony w art. 163-172, a podstawową jednostką tego samorządu jest gmina, która wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek tego samorządu. W Konstytucji więc zawarta została zasada domniemania kompetencji gminy, co gwarantuje jej zachowanie w aktach ustawowych rangi stopnia podstawowego w ustroju samorządu terytorialnego.

Tworzenie innych od gmin jednostek samorządu terytorialnego Konstytucja powierzyła ustawom zwykłym, co prawodawca uczynił, uchwalając ustawę wprowadzającą trójstopniowy podział administracyjny państwa i ustawy ustrojowe dla trzech szczebli samorządu terytorialnego, tj. gmin, powiatów i województw.

Do organów niebędących władzą ustawodawczą i sądowniczą, a więc należących do władzy wykonawczej, Konstytucja wyodrębniła Najwyższą Izbę Kon-

troli jako naczelny organ kontroli państwowej, Rzecznika Praw Obywatelskich stojącego na straży wolności, praw człowieka i obywatela oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji stojącą na straży wolności słowa, prawa do informacji oraz interesu publicznego w radiofonii i telewizji.

Aktualnie obowiązująca Konstytucja, odmiennie od uchwalonej w 1952 roku, nie wyodrębniła spośród innych organów państwa prokuratury, którą z uwagi na zasadę trójpodziału władzy należy zakwalifikować, podobnie jak NIK, Rzecznika Praw Obywatelskich i KRRiT, do organów wykonawczych – administracji.

Poza strukturami administracyjnymi wymienionymi w Konstytucji i ustanowionymi w drodze ustaw zwykłych, funkcje z zakresu administracji publicznej wykonują upoważnione podmioty prawa administracyjnego, określone w Kodeksie postępowania administracyjnego – jako organizacje społeczne. Podmioty upoważnione do spełniania funkcji administracji publicznej przez samo ich upoważnienie nie stają się organami tej administracji, lecz jako upoważnione wydają indywidualne akty administracyjne. Wykonują one funkcje zlecone. Zlecenie takie jest dopuszczalne w granicach prawem dozwolonych. Podmiotami wykonującymi zlecone funkcje administracji publicznej mogą być jednostki administracyjne, państwowe, samorządowe, stowarzyszenia, organizacje wyznaniowe, a nawet osoby fizyczne¹².

Administracja publiczna ma swoje struktury centralne – rządowe oraz terenowe, rządowe i samorządowe. Można je sklasyfikować w sześciu grupach:

- 1) centralne organy i ich urzędy: Prezydent RP i Kancelaria Prezydenta RP, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministrowie i ich ministerstwa, komitety, rady, centralne urzędy, inspektoraty, agencje i ich obsługujące jednostki administracyjne,
- 2) terenowe organy administracji rządowej zespolonej i niezespolonej i ich obsługujące jednostki organizacyjne,
- 3) samorząd terytorialny – gminy, powiaty i województwa, ich organy, jednostki pomocnicze i organizacyjne,
- 4) samorząd specjalny, zawodowy, gospodarczy i inne,
- 5) upoważnione podmioty prawa prywatnego do pełnienia funkcji publicznych,
- 6) organy kontroli i nadzoru nad administracją publiczną.

¹² Podstawy prawne działania podmiotów prawa prywatnego, którym zlecane są funkcje administracji publicznej, to Polski Czerwony Krzyż – działający na podstawie ustawy z 16 listopada 1964 r. (DzU Nr 41, poz. 276), ochotnicze straże pożarne – działające na podstawie ustawy z 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (DzU z 2000 r. Nr 79, poz. 855), Polski Związek Łowiecki – działający na podstawie ustawy z 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (DzU z 2005 r. Nr 127, poz. 1066), a osoby fizyczne udzielające świadczeń zdrowotnych na zlecenie to osoby wykonujące praktykę medyczną, które zawarły umowy z Kasą Chorych o bezpłatne świadczenia zdrowotne dla pacjentów – przewidziane w ustawie z 30 sierpnia 1990 r. o zakładach opieki zdrowotnej (DzU z 1991 r. Nr 91, poz. 408).

Zadania i kompetencje organów administracji publicznej określone są w ustawach ustrojowych tych organów i opisane w prawie administracyjnym ustrojowym.

2.2. *Budowanie struktur administracyjnych w świetle nauki organizacji i zarządzania*

Budowanie struktur administracji publicznej z punktu widzenia nauki organizacji i zarządzania winno mieć postać działania zorganizowanego, zgodnego z tzw. „cyklem organizacyjnym” – złożonym z etapów:

- 1) stwierdzenia celów,
- 2) planowania (rozumianego jako organizowanie toku działań),
- 3) pozyskiwania zasobów i organizowania struktur,
- 4) realizacji,
- 5) kontroli.

Stwierdzenie celu jest efektem przemyśleń i uzgodnień dotyczących zaspokojenia określonych potrzeb rozumianych jako uświadomionych konieczności, sygnalizowanych pewnymi dolegliwościami.

Potrzeba utworzenia, zmiany lub zniesienia istniejącej struktury organizacyjnej formułowana jest z reguły w pewnych środowiskach, a więc z udziałem wielu osób. To stwierdzenie celu, jako pierwszego etapu zorganizowanego działania prawotwórczego, przyjęto w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹³. Rozporządzenie to nakazuje, przed podjęciem decyzji o przygotowaniu projektu ustawy, opisać stan stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej oraz wskazanie pożądanych kierunków ich zmiany, a także ustalenie potencjalnych, prawnych i innych niż prawne środków oddziaływania umożliwiających osiągnięcie zamierzonych celów.

Kolejnym etapem cyklu działań zorganizowanych jest planowanie, inaczej nazywane organizowaniem toku działań. W działaniu tym poddawane są analizie warunki, w jakich to działanie ma być prowadzone, sposoby i środki stosowne do realizacji przyjętego celu i wytyczanie planów działań podzielonych na etapy. W planie ustala się ilościowy i jakościowy skład tworzonej struktury, podział pracy, formalne i nieformalne stosunki między elementami tej struktury, zasoby materialne, w tym finansowe. Warunki właściwego planu J. Zieleniewski określił za T. Kotarbińskim, formułując 12 postulatów dobrego planu, aby był on: celowy, wykonalny, wewnętrznie zgodny, operatywny (tzn. łatwy w korzystaniu), elastyczny, szczegółowy, długodystansowy, terminowy, zupełny, racjonalny, sprawny i komunikatywny¹⁴.

¹³ DzU z 2002 r. Nr 100, poz. 908.

¹⁴ J. Zieleniewski, *Organizacja...*, s. 318; T. Kotarbiński, *Sprawność i błąd*, Warszawa 1960, s. 108.

Ustalone w planowaniu etapy tworzenia struktury wyznaczają cele pośrednie, będące środkami służącymi do realizowania celów wyższego stopnia. Cele pośrednie, jako środki realizacji zadań wywodzonych z celów postawionych przed Radą Ministrów, określone zostały w ustawie z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej¹⁵, w której wyodrębniono na początku 28 działów obejmujących sprawy pokrewne (art. 6 i n.). Działem lub wieloma działami może kierować jeden minister. Dział lub wiele działów kierowanych przez jednego ministra nosi nazwę resortu. Pojęcie resortu wywodzi się z czasów panowania we Francji Ludwika XIV, gdzie po raz pierwszy podzielono administrację państwową na pięć pionowych resortów: spraw wewnętrznych, zagranicznych, skarbu, wojskowych i sądownictwa.

W Polsce przed wprowadzeniem w życie ustawy o działach administracji rządowej resorty były tworzone w drodze ustaw o urządach poszczególnych ministrów. Liczba tych resortów jest zmienna i występuje ciągła tendencja do jej zwiększania. W dwudziestolecie międzywojennym było ich w Polsce 12. Po wojnie ich liczbę podwojono. Obecnie Prezes Rady Ministrów rozporządzeniami ustala szczegółowy zakres działania ministrów, i tak np. minister właściwy do spraw finansów w swoim resorcie ma trzy działy administracji: budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

Przyjmując plan, należy zakładać, że ustalone w nim założenia będą w trakcie realizacji weryfikowane i z tego względu planujący winien pozostawić w tym planie niezbędne rezerwy.

W kolejnym etapie cyklu działań zorganizowanych, obejmującym pozyskiwanie zasobów i organizowanie struktur, ustala się: jakie instytucje, zasoby materialne, w tym finansowe i kadrowe, są niezbędne do realizowania wyodrębnionych celów częściowych, jakie przekształcenia w istniejących strukturach winny być dokonane, jakie zewnętrzne warunki będą lub mogą wywierać wpływ na tworzoną strukturę oraz jakie warunki i więzi wewnętrzne należy stworzyć. Jednym z najistotniejszych czynników warunkujących możliwość utworzenia struktury jest pozyskanie do niej właściwej kadry i doksztalcenia zespołów pracowniczych. Od pozyskania zasobów rzeczowych i osobowych zależy zorganizowanie struktury. Przy elastycznym planowaniu tworzenia struktury winny być przewidziane okoliczności, które pozwolą na modyfikowanie tworzonej struktury przez przenoszenie między resortami działów administracji.

W praktyce tworzenia i zmniejszania liczby pionowych struktur administracji rządowej występuje zjawisko zwiększania lub zmniejszania ilości centralnych urzędów inspektoratów i agencji. Zwiększanie można było zaobserwować w okresach zbliżającego się końca kadencji rządu; wyraźnie dawał się wówczas zauważyć przejaw tworzenia stanowisk dla członków ustępującego rządu. To partykularne

¹⁵ DzU z 2007 r. Nr 159, poz. 1548.

zjawisko specjalizacji w administracji jest niezgodne z interesem państwa, bo tworzone są instytucje ponad rzeczywiste potrzeby dekoncentracji funkcji administracyjnych i zwiększana, a nie zmniejszana jest liczba jednostek administracyjnych o zawężonych kompetencjach.

2.3. Podział terytorialny państwa

Jedną z podstawowych funkcji tworzenia struktur administracyjnych jest podział terytorialny kraju dla potrzeb decentralizacji i budowy struktur organizacyjnych lokalnych. Podział ten bywa też nazywany podziałem administracyjnym. Jest to pojęcie uściśnione, bowiem nie obejmuje na przykład podziałów na regiony geograficzne, strefy klimatyczne, demograficzne, kulturowe itp.

Powszechnie przyjęło się w nauce pojęcie podziałów terytorialnych określone przez Z. Leońskiego, który napisał, że „Podziałem terytorialnym nazywać będziemy względnie trwałe rozczłonkowanie przestrzeni państwa dokonywane dla lokalnych jednostek (organów) państwa lub podmiotów niepaństwowych, wykonujących funkcje administracji publicznej”¹⁶.

Podział terytorialny jest prawnie ustalony, więc jest elementem ustroju państwa. Źródłami prawa obowiązującymi przy dzieleniu kraju na terytorialne jednostki organizacyjne państwa są: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Europejska Karta Samorządu Terytorialnego i ustawa o trójstopniowym podziale państwa. Konstytucja w art. 15 nakazuje ustawodawcy uwzględnienie więzi społecznych, gospodarczych, kulturowych i zapewniających jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych.

Drugim aktem po Konstytucji jest Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, która ustaliła zasady działania samorządu terytorialnego, w tym wytyczania granic podziałów terytorialnych. Polski ustawodawca, przy dzieleniu kraju i tworzeniu struktur samorządu terytorialnego, nie przestrzegał w pełni przepisów tej karty, a zwłaszcza art. 5 i 6¹⁷. Polska nie ratyfikowała Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego uchwalonej przez IV sesję Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych w Strasburgu w dniach 3-5 czerwca 1997 roku, gdyż utworzone w 1998 roku województwa nie są regionami porównywalnymi z regionami krajów zachodnich, które wykształciły się historycznie i posiadają wyraźne odrębności między sobą.

Kolejnym w hierarchii aktem normującym podział terytorialny kraju jest ustawa wprowadzająca trójstopniowy podział terytorialny państwa.

Z. Leoński, pisząc o podziale terytorialnym, uznał za najistotniejsze czynniki jego kształtowania, tj. polityczne, ekonomiczne, tradycji, a do ostatnich zaliczył racjonalizację działalności i postęp techniczny. Ten ostatni czynnik może okazać

¹⁶ Z. Leoński, *Zarys prawa...*, s. 95.

¹⁷ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. ratyfikowana przez Polskę 26 kwietnia 1993 r. (DzU z 1994 r. Nr 124, poz. 607).

się niezwykle istotny, bowiem postęp techniczny, zwłaszcza w dziedzinie telekomunikacji i informatyzacji, sprawia, że przestają mieć znaczenie odległości między instytucjami publicznymi i gospodarczymi a klientami tych instytucji. Podpis elektroniczny i możliwości załatwiania spraw drogą elektroniczną eliminują potrzeby osobistego stawiania się osób w różnych instytucjach publicznych. Postęp techniczny już pozwala na załatwianie wielu spraw drogą elektroniczną, np. rozliczeń użytkowników powszechnie dostępnych dóbr przez jedną jednostkę organizacyjną w skali całego kraju, jak usługi telekomunikacyjne, bankowe, dostaw energii i inne. Przestaje być konieczne osobiste stawianie się w urzędach administracyjnych, np. skarbowych, w sprawach rozliczeń podatkowych, a nawet przygotowuje się warunki do udziału w postępowaniu sądowym przy wykorzystaniu nowych technik bez bezpośredniego uczestnictwa stron.

Powszechne korzystanie z indywidualnych środków szybkiego transportu osobowego i towarowego również może przyczyniać się do dywersyfikowania podziałów terytorialnych w kierunku wprowadzenia dwustopniowego podziału terytorialnego państwa lub bardzo znacznego zmniejszenia liczby wszystkich jednostek podziału administracyjnego państwa, przy jednoczesnym zwiększaniu ilości wykonywanych w nich zadań, co jest możliwe w warunkach upowszechnienia technik obliczeniowych i innych biurowych.

Z tych spostrzeżeń nasuwać się mogą wnioski o możliwościach zredukowania liczby województw do poziomu odpowiadającego gospodarczym regionom kraju – przecież unitarnego, bez zróżnicowań etnicznych. Liczba powiatów może być zmniejszona w przybliżeniu do liczby województw sprzed reformy w 1998 roku i liczby gmin, których wielkość mogłaby zapewniać ich spójność pod względem gospodarczym i funkcjonowania władzy gminnej. Jest to zgodne z postulatami teorii organizacji i zarządzania, a w tym tworzenia struktur płaskich, elastycznych z dużymi liczebnie zespołami pracowniczymi¹⁸, a także odpowiednio wyposażonymi w jednostki administracji świadczącej.

2.4. Terenowe struktury administracji rządowej

Terenowa administracja rządowa działa na podstawie art. 152 Konstytucji, który głosi, że „Przedstawicielem Rady Ministrów w województwie jest wojewoda” i ustawy z dnia 23 stycznia 2009 roku o wojewodzie i administracji rządowej w województwie¹⁹, która w art. 3 stwierdza, że zadania administracji rządowej wykonuje wojewoda oraz organy administracji rządowej zespolonej, w tym kierownicy zespolonych służb inspekcji i straży, organy niezespolonej administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, jeżeli

¹⁸ S. Kowalewski, *Nauka o administrowaniu*, Warszawa 1982, s. 77.

¹⁹ DzU z 2007 r. Nr 31, poz. 206.

wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw lub porozumienia zawartego, starosta, jeżeli wykonywanie przez niego zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw i inne podmioty, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika też z odrębnych ustaw. Ustawa przyjęła domniemanie kompetencji, według którego do wojewody należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej, niezastrzeżone do właściwości organów tej administracji. Wojewoda zachował szerokie uprawnienia kontrolne, których wykonywanie wyczerpująco w ustawie sprecyzowano. Ustawodawca pozostawił wojewodzie swobodę w kształtowaniu struktury urzędu wojewódzkiego w regulaminie organizacyjnym.

Rządową administrację zespoloną w województwie stanowią: wojewoda i organy administracji rządowej zespolonej, utworzonej odrębnymi ustawami. Organy te wykonują swoje zadania i kompetencje przy pomocy urzędu wojewódzkiego lub przy pomocy odrębnych własnych obsługujących je jednostek organizacyjnych. Oprócz urzędu wojewódzkiego i odrębnych jednostek organizacyjnych organów administracji zespolonej wojewodowie tworzą na terenie województw delegatury urzędu wojewódzkiego. Po wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa i zlikwidowaniu wielu urzędów wojewódzkich, utworzone zostały w ich dawnych siedzibach delegatury nowych urzędów wojewódzkich.

Terenowe organy administracji rządowej zespolonej noszą nazwy inspekcji straży i służb, a liczba ich jest zmienna, np. dwie inspekcje zajmujące się nasieniem i ochroną roślin połączono w jedną – ochrony roślin i nasiennictwa. Łączono mogą być jednostki organizacyjne i organy rządowej administracji zespolonej w drodze ustaw o ich tworzeniu i znoszeniu, jeżeli wykonują zadania rodzajowo zbliżone i stosują podobne techniki wykonawcze.

Rządowa administracja zespolona podlega zwierzchnictwu wojewody, który kieruje jej działalnością, koordynuje jej pracę, kontroluje, zapewnia warunki skutecznego jej działania i ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej funkcjonowania.

Niezespolona administracja rządowa podporządkowana jest bezpośrednio właściwym ministrom lub innym centralnym organom administracji rządowej. Na niezespoloną administrację rządową w województwie składają się organy wymienione w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Należą do nich: dowódcy okręgów wojskowych, szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych, wojskowi komendanci uzupełnień, dyrektorzy izb celnych i skarbowych i naczelnicy urzędów celnych i skarbowych oraz dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej, dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych, miar, probierczych i naczelnicy obwodowych urzędów miar i obwodowych urzędów probierczych, dyrektorzy regionalnych zarządów.

Zadania administracji rządowej spełniają też organy samorządu terytorialnego. Organizacja i zarządzanie w samorządzie będą przedmiotem dalszego opracowania.

Summary

Organization and management in public administration

There is a need to research the current state of organization and management in public administration and to publish a common-use textbook for teaching of the specific subject. The subject-extracted textbook for the purpose of teaching is not yet an independent science, and whether it will be or not, depends on the scientific achievements in this field. No boundaries between the theory of organization and management in public administration and administrative law have been finally drawn yet. There is no exclusive research method in the organization and management in public administration. The applied output in teaching of organization and management in public administration is not sufficient enough due to the distinct conditions of public affairs management and private board in companies. Taking into account the specific organization nature and management of public matters can contribute to meeting the needs for learning and teaching of organization and management in public administration. This work is seen as an attempt to an introduction towards a textbook, which needs some critical thoughts of people interested in public administration.

Elżbieta Singer

Ryzyko personalne w jednostkach samorządu terytorialnego po 1989 roku

1. Ryzyko personalne w zarządzaniu organizacją

Zarządzanie wiąże się nierozzerwalnie z koniecznością podejmowania decyzji zarówno w sytuacjach, które można w pełni przewidzieć, jak i takich, które przewidzieć jest niezmiernie trudno. Te różne warunki podejmowania decyzji określamy jako „pewność”, „ryzyko”, „niepewność”. W warunkach pewności wiemy, co stanie się w przyszłości. W warunkach ryzyka znamy prawdopodobieństwo wystąpienia każdego możliwego wyniku. W warunkach niepewności nie znamy nawet tych prawdopodobieństw, a nawet nie możemy wiedzieć, jakie są możliwości¹. Ryzyko w języku potocznym oznacza jakąś miarę/ocenę zagrożenia czy niebezpieczeństwa wynikającego albo z prawdopodobnych zdarzeń od nas niezależnych, albo z możliwych konsekwencji podjęcia decyzji. Najogólniej, ryzyko jest wskaźnikiem stanu lub zdarzenia, które może prowadzić do strat. Jest ono proporcjonalne do prawdopodobieństwa wystąpienia tego zdarzenia i do wielkości strat, które może spowodować. Zarządzanie w organizacji często wymaga identyfikacji ryzyka oraz przygotowania decyzji i planów mających na celu działanie minimalizujące negatywny wpływ zbyt dużego ryzyka i eksploatujące pozytywny wpływ jego akceptowania w przypadku decyzji mogących prowadzić do istotnych korzyści firmy.

Zarządzanie personelem jest jednym z najistotniejszych obszarów zarządzania. Wśród najmocniej podkreślanych cech nowoczesnego systemu zarządzania zasobami ludzkimi jest uznanie pracowników za jeden z najbardziej wartościowych elementów przedsiębiorstwa. Dlatego tak ważne jest, według A. Poczrowskiego, dążenie do budowania zasad identyfikowania się pracowników z celami organizacji, co często może wymagać zmiany ich postaw i zachowań. Dalej, uwypukla się potrzebę funkcjonowania pracowników organizacji w ramach relacji wzajemności,

¹ J.A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, Warszawa 1994, s. 125-126.

ze szczególnym uwzględnieniem podejmowania przez nich zobowiązań. Istotną cechą zarządzania zasobami ludzkimi jest „wspólnota interesów” kierownictwa i pracowników, rzutująca na rentowność przedsiębiorstwa².

Zarządzanie kapitałem ludzkim jest obarczone szczególnie dużym ryzykiem. W związku z tym może być potencjalnym źródłem większych strat (ale też i większych korzyści) niż w przypadku innych obszarów zarządzania. Człowiek wraz z zatrudnieniem w firmie nie przenosi na nią własności swojego kapitału intelektualnego. Ponadto jest wrażliwy na niezaspokojenie swoich oczekiwań, które są subiektywne, zindywidualizowane i dynamiczne. Zachowania ludzi nie da się do końca przewidzieć³. Związane są one też z określonym sposobem postrzegania rzeczywistości. Niepewność i ryzyko w zarządzaniu zasobami ludzkimi są ze sobą ściśle powiązane. Jednym z działań w tym obszarze będących sposobem reagowania na ryzyko jest wymiana personelu, szkolenie kadr lub wypracowanie i stosowanie skutecznego systemu motywacyjnego. Próbę zdefiniowania ryzyka personalnego w literaturze przedmiotu podjęło niedawno zaledwie kilku autorów.

Ryzyko personalne to funkcja wystąpienia negatywnego zdarzenia na skutek podjętych decyzji personalnych (zarówno subiektywnych, jak i wymuszonych warunkami) oraz skali negatywnych skutków tego zdarzenia dla prawidłowego funkcjonowania organizacji⁴. A. Lipka ryzyko personalne prezentuje jako rodzaj ryzyka mikroorganizacyjnego i mikrospołecznego. Jest to angażowanie się w warunkach niepewności w działania dotyczące personelu, które mogą zakończyć się niepowodzeniem. Narażając się na niebezpieczeństwo, firma może jednak wydatnie zwiększyć swoje szanse nie tylko na przetrwanie, ale i na rozwój, a zasoby ludzkie mogą zostać wzbogacone⁵.

2. Warunki realizowania zadań publicznych przez administrację samorządową

Jak podaje J. Strumiłło⁶, realizacja usług świadczonych komercyjnie zdecydowanie różni się od tych, które realizuje podmiot publiczny. Obszary, w których można porównywać te usługi, to:

² A. Pocztowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie – procesy – metody*, Warszawa 2003, s. 36-38.

³ R. Rutka, M. Czerska, *Ryzyko ewaluacyjne w zarządzaniu personelem w badanych urządach miasta*, [w:] *Doskonalenie systemów zarządzania w społeczeństwie informacyjnym*, Kraków 2006, s. 199-214.

⁴ Tamże.

⁵ A. Lipka, *Ryzyko personalne. Szanse i zagrożenia zarządzania zasobami ludzkimi*, Warszawa 2002, s. 24.

⁶ J. Strumiłło, *Profesjonalizacja usług organów samorządu terytorialnego poprzez usprawnienie procesów obsługi klienta*, [w:] K. Rogoziński (red.), *Marketing usług profesjonalnych. Wpisanie marketingu w strukturę organizacji usługowej*, t. 4, Poznań 2002, s. 201.

1. *Relacje z klientem i otoczeniem marketingowym*. Jednostki administracji samorządowej nie posiadają konkurencji, wobec czego stoją jako organizacja na pozycji uprzywilejowanej.
2. *Produkt*. Samorządy nie mogą dowolnie kształtować swojej oferty produktów. Zakres obowiązków, a tym samym produktów, jest określony w ustawie o samorządzie gminnym i innych ustawach określających zadania gmin.
3. *Organizacja wewnętrzna*. Silnie zhierarchizowana. Determinantem struktury organizacyjnej są w znacznym stopniu przepisy prawa, m.in. ustawa o pracownikach samorządowych oraz rozporządzenia określające rodzaje możliwych stanowisk i stawek zaszerogowań w gminnych jednostkach organizacyjnych.
4. *Cele działania*. Są to cele długofalowe określone w strategiach rozwoju bądź cele doraźne określone w programach rocznych.
5. *Personel*. Brak systemów motywacyjnych zarządzania kadrami powoduje, że kwalifikacje pracowników są często niewystarczające.
6. *Wynik*. Wynikiem działalności usługowej jest decyzja, postanowienie lub opinia, nie zawsze zgodne z oczekiwaniami klientów ze względu na obowiązujące przepisy.

Współcześni autorzy niejednokrotnie stawiają tezę, iż urzędy administracji publicznej powinno się traktować tak jak firmy komercyjne. Taki pogląd reprezentuje m.in. M. Budgol i D. Wdowiak⁷. Podobne stanowisko prezentują A. Fischer i J. Strumiłło, wskazując jednocześnie na problem, który pojawia się przy porównywaniu wyników działania jednostek administracji samorządowej z wynikami firm komercyjnych⁸.

Organy samorządu terytorialnego są swego rodzaju naturalnym monopolistą. Nie ma tu weryfikacji wyników działań. Wątpliwość może budzić wskazywanie ubiegania się przez samorządy o środki unijne jako czynnik pobudzający konkurencyjność na rynku usług realizowanych przez gminy.

Gminy, mając obowiązek zaspokajania potrzeb społecznych, realizują wiele funkcji, m.in.:

1. Regulowanie zachowań obywateli i funkcjonowania instytucji.
2. Pozyskiwanie środków niezbędnych do realizacji zadań publicznych.
3. Organizowanie usług publicznych.
4. Zarządzanie lub administrowanie zasobami będącymi w dyspozycji gminy.

⁷ M. Budgol i D. Wdowiak, *Wdrażanie systemów jakości w urzędach administracji publicznej*, „Ekonomia i Organizacja Przedsiębiorstw” 2002, nr 5, s. 27.

⁸ A. Fischer, J. Strumiłło, *Uwarunkowania zmian w funkcjonowaniu administracji samorządowej*, [w:] R. Rutka (red.), *Dostosowanie polskich przedsiębiorstw i instytucji do wymogów gospodarki rynkowej. Zarządzanie zasobami*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego, z. 18, Gdańsk 2003.

Funkcja regulatora zachowań obywateli i sposobu funkcjonowania instytucji ma swoje umocowanie w uprawnieniu instytucji publicznej do tworzenia lub egzekwowania prawa powszechnie obowiązującego w obszarze jej jurysdykcji. Mamy tu do czynienia z realizowaniem funkcji rządzenia.

Pozyskiwanie środków niezbędnych do realizacji zadań wynika z prawa do ustalania regulacji w sprawie podatków, opłat i innych obciążeń wobec mieszkańców oraz z prawa do pozyskiwania środków na podstawie regulacji ustawowych.

Przy wykonywaniu funkcji organizatora bądź realizatora usług publicznych oraz funkcji zarządzającego i korzystającego z zasobów publicznych mamy do czynienia z zarządzaniem. W pełni uprawnione jest więc posługiwanie się terminem „zarządzanie publiczne”⁹.

3. Przykłady ryzyk występujących w jednostkach samorządu terytorialnego i ich uwarunkowania

1. Przykłady rodzajów ryzyk z punktu widzenia pracodawcy i pracownika:
 - a) *ryzyko rekrutacyjne* – w administracji publicznej obserwuje się w ostatnim okresie zwiększenie popytu na profesjonalnie przygotowanych pracowników nad ich podażą;
 - b) *ryzyko planowania rozwoju pracowników* – w jednostkach samorządu terytorialnego najczęściej nie ma formalnie przyjętych i znanych uczestnikom organizacji planów rozwoju i ścieżek awansu pracowników;
 - c) *ryzyko motywacyjne* – systemy motywacyjne najczęściej nie są przyjęte i wdrożone, dominuje uznaniowość pracodawcy co do potrzeby i sposobów motywowania;
 - d) *ryzyko derekrutacyjne* – pracownicy przechodzą często do sektora prywatnego, np. do firm konsultingowych, a pracodawcy samorządowi podejmują decyzje personalne dotyczące zwalniania pracowników szczebla kierowniczego przy zmianach kadencyjnych, krótko po wyborach;
 - e) *ryzyko ewaluacyjne* – ocena pracowników samorządowych, dotąd realizowana głównie w odniesieniu do pracowników mianowanych, do pozostałych bez jasno określonych reguł i procedur bądź wcale; nowelizacja ustawy o pracownikach samorządowych wprowadziła w miarę jednolite kryteria i obowiązkowe oceny dla wszystkich pracowników samorządowych;
 - f) *ryzyko konfliktu* – konflikty są nieuniknione w każdej organizacji, ich rodzaje źródła i skutki są bardzo różnorodne; konieczne jest jednak zwrócenie uwagi na to, iż konflikt, jeśli już występuje w jednostce gmin-

⁹ R. Rutka, H. Czubasiewicz, *Adekwatność kryteriów oceny kadry kierowniczej instytucji publicznych do przypisywanych ról i zadań*, „Współczesne Zarządzanie” 2005, nr 3.

- nej (np. urząd) – jest odważniej eksponowany przez pracodawcę niż przez pracownika; w urzędach nie ma związków zawodowych; konflikty mają często charakter ukryty; sztywna, zhierarchizowana struktura organizacyjna i charakter pracy (rodzaj służby) nie sprzyjają otwartości w sprawach dotyczących zarówno całej organizacji, jak i jej uczestników;
- g) *ryzyko różnic kulturowych* – podobnie jak w innych organizacjach, różnice kulturowe mogą zarówno sprzyjać, jak i przeszkadzać organizacji;
 - h) *ryzyko władzy* – ten rodzaj ryzyka jest specyficzny w jednostkach organizacyjnych samorządu (zwłaszcza w urzędzie), gdzie często występuje niski stopień elastyczności i mała decentralizacja uprawnień;
 - i) *ryzyko braku akceptacji rozwiązań* – w urzędach gminnych konformizm pracowników i wysoka lokalność utrudniają właściwą ocenę poziomu akceptacji i skuteczne konsultowanie przyjmowanych rozwiązań;
 - j) *ryzyko formalizacji* – jednostki organizacyjne samorządu charakteryzuje wysoki stopień formalizacji;
 - k) *ryzyko efektywnościowe* – efekty działalności urzędu i innych jednostek organizacyjnych gminy, pomimo iż łatwo dają się obliczyć, to trudno często ocenić ich jakość, inicjatywa w kwestii uruchomienia oceny zależy od samej organizacji (np. wójta, urzędników), chętniej dokonują subiektywnej interpretacji, niż postanawiają o uruchomieniu obiektywnej oceny;
 - l) *ryzyko utraty wizerunku* – podobnie jak w innych organizacjach, ten rodzaj ryzyka występuje, jednak konsekwencje różnią się od tych, które dotyczą np. przedsiębiorstw produkcyjnych.
2. Przykłady rodzajów ryzyk z punktu widzenia organów gminy i wyborców:
- a) *ryzyko niewłaściwych wyborów* – dotyczy wszelkich procesów decyzyjnych, jego uwarunkowania (pokrótce opisane w punkcie 4);
 - b) *ryzyko konfliktu* – istnieje duże prawdopodobieństwo wystąpienia konfliktu w trakcie kadencji w relacjach wójt – rada – wyborcy; jeśli już wystąpi, jest najczęściej jawny, wyraźnie eksponowany, jest często narzędziem służącym zdobywaniu władzy;
 - c) *ryzyko władzy* – może wynikać przede wszystkim jako następstwo m.in. niewłaściwego podziału kompetencji, niezrozumienia pełnionych ról (niejednoznaczne, niespójne przepisy określające kompetencje organów), wiąże się z innymi rodzajami ryzyk;
 - d) *ryzyko motywacyjne* – narzędziem motywacyjnym jest ustalanie wysokości wynagrodzenia wójta, możliwość udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium, pośrednio też związane z ryzykiem utraty zaufania niezbędnego do reelekcji;
 - e) *ryzyko konieczności inwestowania w rozwój osobowy* – dotyczyć może zarówno wójta, jak i radnych;

- f) *ryzyko ewaluacyjne* – wiąże się z absolutorium, oceną przez wyborców;
- g) *ryzyko efektywnościowe* (niezrealizowania programów wyborczych, strategii, braku strategii itd.) – informacja o efektach prezentowana często w sposób subiektywny;
- h) *ryzyko braku akceptacji rozwiązań* – powiązane z niewłaściwą informacją, brakiem konsultacji i partycypacyjnych metod zarządzania;
- i) *ryzyko informacyjne* – związane często ze stosowaniem technik manipulacyjnych;
- j) *ryzyko utraty wizerunku* – będące efektem działań nieprofesjonalnych, manipulacyjnych lub niewłaściwej polityki informacyjnej.

Wymienione rodzaje ryzyk są ze sobą powiązane najczęściej w sposób przyczynowo-skutkowy, wydaje się zatem uzasadnione pogrupowanie ich w ww. sposób.

4. Ryzyko personalne w jednostkach samorządu terytorialnego, szanse i zagrożenia

Zgodnie z art. 164 Konstytucji podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Gmina według ustawy o samorządzie gminnym z 1990 r. to mieszkańcy i terytorium. Mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia bezpośrednio (podczas powszechnych wyborów lub referendum lokalnych) lub za pośrednictwem organów gminy, które sami wybierają. Artykuł 169 Konstytucji stanowi, iż jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych. Od 2002 r. mieszkańcy gminy wybierają burmistrza/wójta w wyborach powszechnych. Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) ma każdy obywatel polski posiadający prawo wybieralności do rady gminy, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat. Przepisy wykonawcze do ustawy z 1990 r. o pracownikach samorządowych nie określają dla burmistrzów żadnych wymagań kwalifikacyjnych. W najnowszym rozporządzeniu określającym stawki wynagrodzeń i wymagania kwalifikacyjne dla pracowników samorządowych w pozycji: wymagane kwalifikacje, wykształcenie oraz umiejętności zawodowe czy staż pracy burmistrza/wójta – nie ma żadnego wpisu! Wobec tego nie ma żadnych wymagań. Biorąc pod uwagę ogromny zakres kompetencji przyznany przez ustawodawców organowi wykonawczemu, jakim jest wójt/burmistrz, przy postępującym od kilku lat ograniczaniu uprawnień organu stanowiącego (jakim jest rada) w wielu samorządach, rodzi to również ryzyko konfliktu. Predyspozycje osób kandydujących do organów gminy wyborcy są w stanie zweryfikować dopiero w trakcie kadencji. Wobec czego po stronie wyborców występuje szereg ryzyk związanych z wyborem funkcjonariuszy publicznych.

Radni wchodzący w skład organu stanowiącego również wybierani są w powszechnych wyborach. Tworząc organ kolegialny, stanowią prawo lokalne, podejmują decyzje dotyczące budżetów, majątku publicznego, postanawiają np. o inwe-

stycjach, wydawaniu obligacji komunalnych, zaciąganiu zobowiązań, kredytów bądź upoważniając do tego burmistrzów. Czy potrafią podejmować trafne decyzje, czy je podejmują, czy kierują się zasadami rzetelności, gospodarności, bezinteresowności? Jaka jest etyka zachowań funkcjonariuszy publicznych? Czy posiadają wiedzę niezbędną do wykonywania tak ważnych zadań? Czy relacje wójt-rada sprzyjają, czy przeszkadzają w pełnieniu powierzonych ról? Tu występują obszary ryzyka wymagające monitorowania i diagnozowania.

Reforma samorządu z 1990 r., ustanawiając gminę podstawową jednostką samorządu terytorialnego, przełamała pięć dotychczasowych podstawowych monopolów państwa: monopol polityczny, monopol władzy publicznej, monopol własności publicznej, monopol finansów publicznych, monopol administracji publicznej.

Wykonywanie zadań publicznych przez gminę jest istotą funkcjonowania wspólnoty samorządowej, a mieszkańcy gminy, członkowie tejże wspólnoty, rozstrzygają swoje sprawy bezpośrednio, w głosowaniu powszechnym bądź za pośrednictwem organów gminy, czyli rady, burmistrza/wójta lub zarządu w powiatach i województwach.

Ukształtowany ponad 19-letnim ustawodawstwem i praktyką system organizacji i funkcjonowania organów władzy lokalnej, w opinii wielu jej dotychczasowych admiratorów, ma kształt kryzysu idei i wartości służby, która była tak szczytnym hasłem dla powrotu samorządu gminnego. Coraz powszechniej pojawiają się przypuszczenia, że władza to głównie interesy grupy politycznej, a nie wartość obywatelska, co z kolei skłania do poszukiwania nowej formuły wyłaniania i sposobu kontroli lokalnych dysponentów władzy, jej przywódców i funkcjonariuszy publicznych. Powstają uzasadnione doświadczeniem wątpliwości, czy istnieją właściwe mechanizmy prawne dotyczące tworzenia i realizacji strategii personalnych w administracji samorządowej. Czy i jakie rodzi to zagrożenia? Jakże należy stworzyć warunki skutecznego zarządzania?

Istotnym potencjalnym źródłem konfliktów, często widocznym w samorządzie lokalnym, jest kwestia polityki personalnej wobec pracowników administracji urzędu gminy. Z jednej strony, wybrany wójt, burmistrz czy prezydent powinien mieć możliwość wsparcia realizacji swojego programu wyborczego ludźmi, do których ma zaufanie, a w praktyce również i swoje zobowiązania polityczne często związane z procesem wyborczym, z drugiej zaś strony, nie wolno dopuścić do funkcjonowania „klientyzmu politycznego” ze szkodą dla misji administracji publicznej, szczególnie w kwestii podejmowania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych.

Demokracja lokalna to niezbędny fundament każdego demokratycznego ustroju państwowego, lecz jest również konsekwencja założenia, że żaden system ogólnopaństwowy nie może funkcjonować jako całość prawidłowo i sprawiedliwie, jeżeli nie są racjonalnie ukształtowane i nie działają niezawodnie systemy podstawowe, lokalne.

Skuteczność demokracji lokalnej leży w profesjonalizmie i determinacji osób, które ją uruchamiają i czynią to nie tylko dla pieniędzy lub władzy, ale również z poczucia służby publicznej, do której są gotowi i której nie boją się sprawować. Lęk przed zmianami jest tak naprawdę obawą przed koniecznością sprostania publicznej indywidualnej odpowiedzialności za działalność swoją i podległych osób. Krótkowzroczne i doraźne interesy polityczne i ich dysponenci obawiają się formuły, która pozwoliłaby na prowadzenie polityki w wymiarze lokalnym w sposób bardziej przejrzysty i spersonalizowany. Ryzyko zaś błędnych wyborów pozostaje zawsze i nigdzie nie jest powiedziane, że system demokracji, również lokalnej, ma prowadzić do gwarantowanego powszechnego jednolitego rozwoju. Niezbędne jest zatem zbadanie tych widocznych i ukrytych źródeł, rodzajów ryzyk i ich uwarunkowań, co być może pozwoli w przyszłości na planowanie i skuteczne zarządzanie ryzykiem personalnym w samorządach.

Mechanizmem regulacyjnym w przypadku wystąpienia potencjalnej sytuacji niespełnienia oczekiwań wyborców, nierealizowania w sposób właściwy zadań gminy, nierealizowania zadań przyjętych w strategiach bądź braku strategii, braku właściwej rzetelnej informacji publicznej czy partycypacyjnych metod zarządzania, niekonsultowania ważnych decyzji, alienacji władzy itd. są z całą pewnością wybory powszechne odbywane co 4 lata bądź referenda, należy jednak zauważyć, że gospodarowanie środkami publicznymi, zarządzanie publiczne nie jest tożsame z zarządzaniem w prywatnych przedsiębiorstwach produkcyjnych czy usługowych. Dlatego ten system wymaga szczególnie wnikliwej diagnozy i ciągłych badań.

Summary

Personal risk in local government units after 1989

In her article, the author takes up an important issue of the personal risk found in local government units after 1989 regarding not only the human resource policy in offices but also concerning people chosen by citizens to hold public positions as decision making bodies and authorities responsible for enforcement. Human Resource Management holds a high risk degree regarding both an employer and an employee. The Author points out to an issue of a high risk degree regarding voters. The current electoral system of public authorities contributes to many types of risk, including a risk of wrong elections, a conflict risk, a demotivating risk, an image loss risk and many more which are inseparably connected with the most important effective risk for votes – an effective risk. There is also an issue of substituting a “principle of professionalism” when electing public officers with a principle of “political clientism”. This implies a need to form the social awareness of using democratic principles of a state under the rule of law implemented in the Constitution and other acts which form the local government system in Poland.

Maja Maciejewska-Szałas

Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej

1. Ewolucja odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego w prawie polskim

Odpowiedzialność jednostek samorządu terytorialnego za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy samorządowych przy wykonywaniu władzy publicznej jest w różny sposób normowana w nowoczesnych systemach prawnych. Skrajne rozwiązania polegają na przyjęciu zasady pełnej odpowiedzialności bądź reguły całkowitej nieodpowiedzialności. Współcześnie dominują jednak regulacje prawne przewidujące rozstrzygnięcia pośrednie.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. odpowiedzialność władz publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego, nie była uregulowana w sposób jednolity. Na obszarze byłego zaboru pruskiego, austriackiego i rosyjskiego nadal obowiązywały przepisy prawne wprowadzone jeszcze przez dawnych zaborców. W okresie dwudziestolecia międzywojennego na terytorium Polski obejmującym tereny dotychczasowego zaboru pruskiego stosowano zasadę, iż podmioty władzy publicznej ponoszą odpowiedzialność za szkody wyrządzone aktami władczymi. Na obszarze dawnego zaboru pruskiego obowiązywała ustawa z dnia 1 sierpnia 1909 r. o odpowiedzialności za urzędników oraz ustawa z dnia 22 maja 1910 r. o odpowiedzialności Rzeszy za jej urzędników, a także ustawa z dnia 11 marca 1850 r. o odpowiedzialności gmin za szkody powstałe podczas rozruchów. Natomiast na terytorium Polski obejmującym tereny dawnego zaboru rosyjskiego i austriackiego stosowano zasadę, iż podmioty władzy publicznej nie ponoszą odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone aktami zwierzchnimi, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Na obszarze dotychczasowego zaboru rosyjskiego nie obowiązywał żaden akt normatywny statuujący odpowiedzialność podmiotów publicznych za szkody powstałe w związku z wykonywaniem władzy publicznej. Sąd Najwyższy (Izba I) stał na stanowisku, że państwo i związki samorządowe nie ponoszą odpowiedzialności za działania pod-

jęte w sferze *imperium*. W orzeczeniach Senatu rosyjskiego wskazano, iż suwerenność państwa wyłącza obowiązek wynagrodzenia szkody wyrządzonej jego działalnością¹. Natomiast za szkody spowodowane działaniami urzędników podjętymi w sferze *dominium* podmioty władzy publicznej ponosiły odpowiedzialność odszkodowawczą na tych samych zasadach co wszystkie inne osoby prawne, tj. na podstawie art. 1384 Kodeksu Napoleona. Na obszarze dawnego zaboru austriackiego obowiązywała potwierdzona orzeczeniami Sądu Najwyższego (Izba III) reguła nieodpowiedzialności władzy publicznej za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem władzy publicznej, z wyjątkiem sytuacji, gdy została ona wyraźnie przewidziana w przepisach szczególnych.

Ustawodawca, dostrzegając potrzebę uregulowania kwestii odpowiedzialności państwa i jednostek samorządu terytorialnego za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w sposób jednolity dla całego kraju, wprowadził odpowiednią normę prawną do rozdziału pierwszego konstytucji marcowej z 1921 r. poświęconego powszechnym obowiązkom i prawom obywatelskim. W myśl art. 121 Konstytucji „Każdy obywatel ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaką mu wyrządziły organy władzy państwowej, cywilnej lub wojskowej, przez działalność urzędową niezgodną z prawem lub obowiązkiem służby. Odpowiedzialne za szkodę jest Państwo solidarnie z winnymi organami; wniesienie skargi przeciw Państwu i przeciw urzędnikom nie jest zależne od zezwolenia władzy publicznej. Tak samo odpowiedzialne są gminy i ciała samorządowe oraz organy tychże. Przeprowadzenie tej zasady określają odrębne ustawy”. Ustawodawca polski jako jeden z pierwszych w Europie statuował w Konstytucji zasadę odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej i odstąpił od dotychczas szeroko stosowanej reguły nieodpowiedzialności państwa i jednostek samorządu terytorialnego za szkody wyrządzone przez ich funkcjonariuszy przy wykonywaniu władzy publicznej. Niestety, w okresie dwudziestolecia międzywojennego norma konstytucyjna nie została rozwinięta na poziomie ustawodawstwa zwykłego, w szczególności zaniechano uregulowania wskazanej kwestii w Kodeksie zobowiązań z 1933 r. Sąd Najwyższy i wielu przedstawicieli doktryny opowiedziało się za poglądem, iż przepis art. 121 konstytucji marcowej ma charakter programowy i nie może być bezpośrednio stosowany². W konsekwencji w orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjęto, że podmioty władzy publicznej ponoszą odpowiedzialność za szkody wyrządzone na obszarze dawnego zaboru rosyjskiego i austriackiego tylko w przypadku, gdy zachowanie funkcjonariusza należało do sfery prywatnoprawnej, czyli *dominium*. Należy jednak podkreślić fakt, że Izba I i III Sądu Najwyższego dokonała zwiężającej wykładni

¹ R. Szczepaniak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 43.

² Tamże, s. 45.

pojęcia „czynność publicznoprawna”, uznając za taką jedynie akt władzy. W rezultacie za szkody spowodowane działaniem lub zaniechaniem innym niż akt władzy podmioty prawa publicznego ponosiły odpowiedzialność odszkodowawczą na obszarze dawnego zaboru rosyjskiego na podstawie art. 1384 Kodeksu Napoleona, a na terenie dotychczasowego zaboru austriackiego w oparciu o art. 1295 kodeksu cywilnego austriackiego (*Allgemeines Gesetzbuch* – ABGB), natomiast po wejściu w życie w 1934 r. Kodeksu zobowiązań – na podstawie art. 134 i następnych.

Po drugiej wojnie światowej uchwalenie aktu wprowadzającego odpowiedzialność władzy państwowej i samorządowej za szkody wyrządzone działaniem podjętym w sferze *imperium* było praktycznie niemożliwe z powodów ideologicznych, w praktyce nastąpiło wręcz ograniczenie dotychczasowej odpowiedzialności. Prawodawca ustawą z dnia 18 lipca 1950 r. – Przepisy wprowadzające przepisy ogólne prawa cywilnego derogował ustawę z 1909 r. o odpowiedzialności za urzędników oraz ustawę z 1910 r. o odpowiedzialności Rzeszy za jej urzędników obowiązujące na obszarze dawnego zaboru pruskiego. Ponadto w konstytucji z 1952 r. zaniechano unormowania kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej państwa.

Wprowadzenie odpowiednich rozwiązań prawnych stało się możliwe dopiero po dokonaniu w październiku 1956 r. przemian politycznych liberalizujących reżim stalinowski. W dniu 15 listopada 1956 r. uchwalono ustawę o odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych. Wskazana ustawa odnosiła się jednak tylko do Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, ponieważ samorząd terytorialny został w Polsce zniesiony ustawą z dnia 23 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Ustawodawca, wzorując się na rozwiązaniach radzieckich, zlikwidował dotychczasowe pionierzy administracji rządowej i samorządowej i wskazał, że rady narodowe oraz ich organy przejmują dotychczasowy zakres właściwości zniesionych organów odpowiedniego stopnia. Rady narodowe nie miały osobowości prawnej, stanowiły jedynie *statio fisci* Skarbu Państwa i za takie były uważane przez sądy³.

Przywrócenie samorządu terytorialnego w klasycznym znaczeniu stało się możliwe dopiero po zmianach politycznych, które zaszły w Polsce w 1989 r. W wyniku reformy zapoczątkowanej ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym oraz ustawą z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej doszło do wprowadzenia dwustopniowego podziału terytorialnego państwa, tj. na gminy i województwa. W ustawie o samorządzie terytorialnym, która weszła w życie 27 maja 1990 r., przewidziano również możliwość tworzenia związków międzygminnych i innych komunalnych osób prawnych. W okresie późniejszym na skutek reformy administracyjnej przeprowadzonej w 1998 r. przywrócono ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym powiaty, zlikwidowane w 1975 r.

³ Tamże, s. 51.

W 1990 r. jednostkom samorządu terytorialnego, tj. gminie i województwu, przyznano osobowość prawną, jednak nie uregulowano problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej tychże podmiotów za szkody wyrządzone przez ich funkcjonariuszy. Wyjątek stanowiła ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie kodeksu postępowania administracyjnego, w myśl której w postępowaniu przed organami jednostek samorządu terytorialnego stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Konsekwencją przyjęcia takiego rozwiązania było stosowanie przepisów tego kodeksu o odpowiedzialności deliktowej organów administracji do jednostek samorządu terytorialnego⁴. Natomiast w związku z brakiem przepisów, które wskazywałyby, na jakiej podstawie gminy i województwa ponoszą odpowiedzialność cywilnoprawną za szkody wyrządzone przez ich funkcjonariuszy, w doktrynie prawa cywilnego sformułowano dwie przeciwstawne koncepcje. W myśl pierwszego poglądu jednostki samorządu terytorialnego ponosiły odpowiedzialność na podstawie stosowanych do nich w drodze analogii art. 417-420 Kodeksu cywilnego (dalej KC) normujących odpowiedzialność Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych. Wskazany pogląd reprezentowali m.in. Z. Radwański i M. Nestorowicz. Natomiast według drugiego poglądu jednostki samorządu terytorialnego ponosiły odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie pozostałych przepisów o czynach niedozwolonych zawartych w tytule VI księgi III Kodeksu cywilnego, a w szczególności – przepisów art. 416, 429 i 430 KC. Za wskazaną koncepcją opowiedział się m.in. W. Czachórski, M. Safjan, G. Bieniek i A. Agopszowicz.

Wskazany problem rozstrzygnął ustawodawca, wprowadzając ustawą z dnia 23 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny przepisy art. 420¹ i 420² normujące odpowiedzialność deliktową jednostek samorządu terytorialnego. Nowe przepisy zostały umieszczone w Kodeksie cywilnym zaraz po artykułach regulujących odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych. W myśl art. 420¹ § 1 KC „Jeżeli szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza samorządu terytorialnego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, odpowiedzialność za szkodę ponosi ta jednostka samorządu terytorialnego, w której imieniu czynność była wykonywana. Przepisy art. 418, 419 i 420 stosuje się odpowiednio”. Zgodnie z paragrafem drugim wskazanego artykułu „Funkcjonariuszami samorządu terytorialnego w rozumieniu niniejszego tytułu są pracownicy samorządowi, radni, członkowie zarządu gminy, a także inne osoby, do których stosuje się przepisy o pracownikach samorządowych. Za funkcjonariuszy samorządu terytorialnego uważa się także osoby działające na zlecenie organów gminy, związku międzygminnego lub sejmiku samorządowego”. W myśl art. 420² KC „Jeżeli jednak szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań z za-

⁴ Tamże, s. 50.

kresu administracji rządowej zleconych na mocy przepisów ustawy albo powierzonych, odpowiedzialność za szkodę ponoszą Skarb Państwa i jednostka samorządu terytorialnego solidarnie”. Prawodawca ustawą z dnia 23 sierpnia 1996 r. nadał również nowe brzmienie dotychczasowemu art. 421 KC. Zgodnie z powołanym artykułem, „Przepisów powyższych o odpowiedzialności Skarbu Państwa albo samorządu terytorialnego za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza nie stosuje się, jeżeli odpowiedzialność ta jest uregulowana w przepisach szczególnych”. W uzasadnieniu ustawy nowelizującej Kodeks cywilny wskazano, że art. 420¹ i 420² KC wzorowano na przepisach normujących odpowiedzialność Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych. W art. 420¹ § 1 KC zawarto wyraźne odesłanie do art. 418, 419 i 420 KC. Dla właściwego zrozumienia zasad odpowiedzialności deliktowej jednostek samorządu terytorialnego należy uprzednio wskazać na regulację normującą odpowiedzialność cywilnoprawną Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych. W myśl art. 417 § 1 KC „Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności”. Zgodnie z paragrafem drugim wskazanego artykułu, „Funkcjonariuszami państwowymi w rozumieniu niniejszego tytułu są pracownicy organów władzy, administracji lub gospodarki państwowej. Za funkcjonariuszy państwowych uważa się również osoby działające na zlecenie tych organów, osoby powołane z wyboru, sędziów i prokuratorów oraz żołnierzy sił zbrojnych”. Według art. 418 § 1 KC, „Jeżeli szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza państwowego na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia, Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność tylko wtedy, gdy przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego, a wina sprawcy szkody została stwierdzona wyrokiem karnym lub orzeczeniem dyscyplinarnym albo uznana przez organ przełożony nad sprawcą szkodą”. W myśl paragrafu drugiego wskazanego artykułu „Brak stwierdzenia winy w wyroku karnym lub orzeczeniu dyscyplinarnym nie wyłącza odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę, jeżeli wszczęciu albo prowadzeniu postępowania karnego lub dyscyplinarnego stoi na przeszkodzie okoliczność wyłączająca ściganie”. Natomiast zgodnie z przepisem art. 419 KC, „W wypadku gdy Skarb Państwa nie ponosi według przepisów niniejszego tytułu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego naprawienia szkody przez Skarb Państwa, jeżeli doznał uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia albo utracił żywiciela, a z okoliczności, zwłaszcza ze względu na niezdolność poszkodowanego do pracy albo ze względu na jego ciężkie położenie materialne, wynika, że wymagają tego zasady współżycia społecznego”. Według art. 420 KC, „Jeżeli szkoda została wyrządzona przez funkcjonariusza państwowej osoby prawnej, odpowiedzialność za szkodę ponosi zamiast Skarbu Państwa ta osoba prawna”.

Zasady odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa wyrażone w przytoczonych wyżej art. 417-420 KC zostały przejęte z ustawy z 15 listopada 1956 r. o odpowiedzialności Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych. Wskazany akt normatywny z uwagi na inkorporację jego postanowień do Kodeksu cywilnego z 1964 r. derogowano wraz z wejściem w życie tego kodeksu, tj. z dniem 1 stycznia 1965 r. Nie budzi wątpliwości fakt, że przepisy art. 417-420 KC regulowały odpowiedzialność Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez ich funkcjonariuszy działających zarówno w sferze *imperium*, jak i *dominium*. Stosowanie art. 417-420 KC wywoływało poważne trudności w praktyce orzeczniczej, dlatego Sąd Najwyższy rozstrzygnął je w uchwale z dnia 15 lutego 1971 r.⁵ stanowiącej wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej. Wskazane wytyczne z uwagi na ich wiążący charakter były respektowane przez judykaturę i aprobowane przez większość przedstawicieli doktryny. W powołanych wytycznych Sąd Najwyższy stwierdził, że „przepisy art. 417-420 stanowią pewną całość normatywną, zawierającą kompleksowe, jednolite unormowanie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych, przy czym art. 417 normuje przesłanki ogólne tej odpowiedzialności, natomiast art. 418 i 419 regulują jej przypadki, stanowią więc w stosunku do art. 417 przepis o charakterze *lex specialis*”. Konsekwencją wskazanego poglądu było przyjęcie tezy, iż do odpowiedzialności cywilnoprawnej Skarbu Państwa i innych państwowych osób prawnych nie znajdują zastosowania art. 416, 427, 429 i 430 KC. Sąd Najwyższy podkreślił, że Skarb Państwa nie posiada zdolności deliktowej za czyn własny oraz że „artykuły 417-419, traktowane jako zespół przepisów regulujących w sposób kompleksowy wszystkie postacie odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych, pozwalają na przyjęcie zasady, że wina funkcjonariusza stanowi konieczną przesłankę odpowiedzialności opartej na art. 417. Wynika to przede wszystkim ze ścisłego powiązania przepisów o odpowiedzialności Państwa z innymi przepisami o czynach niedozwolonych, które traktują winę jako podstawową przesłankę odpowiedzialności, przy równoczesnym uwzględnieniu faktu, że nic nie wskazuje na to, aby ustawodawca odpowiedzialność Państwa zamierzał generalnie oprzeć na zasadzie ryzyka. Pogląd powyższy potwierdza art. 419, który normując szczególny rodzaj odpowiedzialności Skarbu Państwa w razie braku podstaw odpowiedzialności według zasad ogólnych, a więc przede wszystkim w razie braku winy funkcjonariusza, daje *implicite* wyraz zasadzie, że przesłanka winy obowiązuje w odniesieniu do ogólnej odpowiedzialności na podstawie art. 417. Podobnie art. 418, normujący szczególną formę ograniczonej odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną na skutek wydania orzeczenia lub zarządzenia, opartej na dodatkowych przesłankach, m.in. w postaci szczególnego

⁵ III CZP 33/70, OSN IC 1971, nr 4, poz. 59.

trybu stwierdzenia winy funkcjonariusza, wyraża pośrednio myśl, że istnienie winy stanowi przesłankę odpowiedzialności według zasady ogólnej. Prowadzi to do wniosku, że wina funkcjonariusza, chociaż nie wymieniona *expressis verbis* w treści § 1 art. 417, stanowi przesłankę odpowiedzialności opartej na tym przepisie, wynikającą z wykładni logicznej i systematycznej przepisów art. 417-419 KC⁶. Skarb Państwa ponosił odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną zarówno przez organ państwa, jak i zwykłego funkcjonariusza państwowego, gdyż art. 417 KC normował odpowiedzialność Skarbu Państwa za wszelkich funkcjonariuszy, bez względu na zakres ich uprawnień. Sąd Najwyższy w wytycznych wymiaru sprawiedliwości z 1971 r. dopuścił możliwość szerokiego wykorzystania przez sądy rozstrzygające spory sądowe koncepcji tzw. winy bezimiennej (anonimowej) oraz organizacyjnej, co umożliwiało przyjęcie odpowiedzialności Skarbu Państwa także wtedy, gdy nie został zidentyfikowany konkretny sprawca szkody⁶.

Istotne zmiany w regulacji normującej odpowiedzialność Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych oraz jednostek samorządu terytorialnego wprowadziła Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. W art. 77 ust. 1 ustawy zasadniczej wskazano, że „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”. Powołany przepis wywołał liczne rozbieżności interpretacyjne. W doktrynie prawa cywilnego powstał spór odnośnie do kwestii jego bezpośredniego stosowania. Część przedstawicieli nauki twierdziła, że art. 77 ust. 1 Konstytucji nie nadaje się do bezpośredniego stosowania i jest pozbawiony jakiegokolwiek znaczenia normatywnego, stanowi blankietową deklarację, która powinna zostać wypełniona przez ustawodawcę zwykłego. Natomiast część doktryny reprezentowała pogląd przeciwny, zgodnie z którym art. 77 ust. 1 Konstytucji samodzielnie reguluje zakres i przedmiot odpowiedzialności państwa i jednostek samorządu terytorialnego, nadaje się do bezpośredniego stosowania i może stanowić podstawę do zasądzenia odszkodowania. Konsekwencją wprowadzenia art. 77 ust. 1 Konstytucji było pojawienie się poważnych wątpliwości w kwestii zgodności z Konstytucją kodeksowej regulacji odpowiedzialności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

Wątpliwości rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r.⁷, uznając, że art. 418 KC jest niezgodny z art. 77 ust. 1 i art. 64 Konstytucji z uwagi na przewidziany w tym przepisie wymóg winy funkcjonariusza oraz że art. 417 KC rozumiany w ten sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności, jest zgodny

⁶ W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 234.

⁷ SK 18/00, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 256.

z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że art. 417 KC jest zgodny z konstytucją, ale przy częściowo odmiennej jego interpretacji od tej, która wynikała z uchwały SN z dnia 15 lutego 1971 r. stanowiącej wytyczne wymiaru sprawiedliwości. Trybunał Konstytucyjny uznał, że podstawą odpowiedzialności Skarbu Państwa jest wyłącznie niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, nie ma zatem znaczenia, czy działanie to było zawinione. Konsekwencją wydania powołanego wyroku było rozszerzenie odpowiedzialności Skarbu Państwa, ponieważ dotychczas w doktrynie i judykaturze uważano, że przesłanką odpowiedzialności opartej na art. 417 KC jest, chociaż niewymieniona *expressis verbis*, wina funkcjonariusza państwowego.

Po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego rozpoczęła prace mające na celu przygotowanie projektu ustawy nowelizującej kodeksową regulację odpowiedzialności Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Zmiany wprowadzono ustawą z dnia 17 czerwca 2004 r., która weszła w życie 1 września 2004 r. W miejsce derogowanych art. 417, 419, 420, 420¹, 420² KC, uchwalono art. 417, 417¹, 417² oraz nadano nowe brzmienie art. 421 KC.

2. Aktualny stan prawny. Podmioty odpowiedzialne

W myśl art. 417 § 1 KC „Za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa”. Zgodnie z paragrafem drugim wskazanego przepisu „Jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa”.

Jednostki samorządu terytorialnego są odrębnymi od państwa podmiotami prawa, posiadają osobowość prawną i własny majątek. Gminy, powiaty i województwa wykonują zadania o charakterze publicznym. Samorząd terytorialny działa na zasadach zdecentralizowanych, wkraczanie w działalność jednostek samorządu przez organy państwowe jest dopuszczalne tylko w przypadkach i formach przewidzianych w przepisach prawa. Z uwagi na podmiotowe, strukturalne i majątkowe wyodrębnienie jednostek samorządowych od państwa, konieczne stało się przypisanie tym jednostkom także samodzielnej odpowiedzialności za niezgodne z prawem działania lub zaniechania ich organów, funkcjonariuszy i struktur organizacyjnych przy wykonywaniu władzy publicznej. W konsekwencji odpowiedzialność odszkodowawczą na podstawie art. 417 KC ponoszą gminy, powiaty i województwa.

W myśl art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową, którą z mocy prawa tworzą mieszkańcy gminy, oraz odpowiednie terytorium. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zgodnie z art. 6 wskazanej ustawy do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Do zadań własnych gminy należy zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty. W art. 7 ust. 1 przedmiotowej ustawy zawarto otwarty katalog najważniejszych zadań własnych gminy. W art. 7 ust. 3 wskazanego aktu przewidziano możliwość przekazania gminie, w drodze ustawy, nowych zadań własnych, co wymaga jednak zapewnienia jednostce koniecznych środków finansowych na ich realizację w postaci zwiększenia dochodów własnych lub subwencji. Dodatkowo ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum (art. 8 ust. 1 ustawy). Zadania z zakresu administracji rządowej gmina może również wykonywać na podstawie porozumienia z organami administracji rządowej. Gmina działa przez swoje organy, którymi są rada gminy (organ stanowiący i kontrolny) oraz wójt, burmistrz, prezydent miasta (organ wykonawczy).

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym przez powiat należy rozumieć lokalną wspólnotę samorządową, którą z mocy prawa tworzą mieszkańcy powiatu, oraz odpowiednie terytorium. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym (art. 4 ust. 1 ustawy). Jednocześnie ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat (art. 4 ust. 4 ustawy). Ponadto prawodawca może w drodze ustawy wyznaczyć powiatom inne zadania, w szczególności z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum. W art. 5 ustawy przewidziano możliwość zawierania przez powiat dwójakiego rodzaju porozumień, po pierwsze – z organami administracji rządowej w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej, po drugie – z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego oraz z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych. Powiat działa przez swoje organy, którymi są rada powiatu (organ stanowiący i kontrolny) i zarząd powiatu (organ wykonawczy). Natomiast w miastach na prawach powiatu organem stanowiącym i kontrolnym jest rada miasta, a funkcję organu wykonawczego pełni zarząd miasta.

W myśl art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa przez województwo lub samorząd województwa należy rozumieć regionalną wspólnotę samorządową, którą z mocy prawa tworzą mieszkańcy województwa, oraz odpowiednie terytorium. Do zakresu działania samorządu województwa na-

leży wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej (art. 2 ust. 2 ustawy). Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, dysponuje mieniem wojewódzkim oraz prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu. Województwo może zawierać z innymi województwami oraz jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych (art. 8 ust. 2 ustawy). Funkcję organu stanowiącego i kontrolnego pełni w województwie sejmik województwa, natomiast organem wykonawczym jest zarząd województwa.

Na podstawie art. 417 KC odpowiedzialność odszkodowawczą ponoszą również związki międzygminne i związki powiatów, które będąc osobami prawnymi, wykonują zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (odpowiednio art. 65 ustawy o samorządzie gminnym i art. 66 ustawy o samorządzie powiatowym).

Od gmin, powiatów i województw oraz związków międzygminnych i związków powiatów należy odróżnić inne samorządowe osoby prawne, które mogą zostać utworzone na szczeblu gminy, powiatu i województwa. Generalnie istnieją dwie możliwości kreowania tzw. innych samorządowych osób prawnych. Po pierwsze, samorządowa osoba prawna może zostać utworzona w drodze ustawy, która nada jej wskazany status prawny. Po drugie, dopuszczalne jest kreowanie takich samorządowych osób prawnych, które na podstawie szczególnych przepisów prawa mogą być powoływane wyłącznie przez gminy, powiaty i województwa (np. jednoosobowa spółka kapitałowa utworzona przez gminę, powiat lub województwo, fundacja założona przez gminę albo powiat, stowarzyszenie gmin, powiatów).

Wskazane samorządowe osoby prawne również ponoszą odpowiedzialność na podstawie art. 417 KC w przypadku wyrządzenia szkody przy wykonywaniu władzy publicznej z mocy prawa lub przy wykonywaniu zadania zleconego w drodze porozumienia, jednak należy podkreślić, że ich odpowiedzialność jest odrębna od odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego, na szczeblu których zostały utworzone.

Jednostka samorządu terytorialnego ponosi odpowiedzialność na podstawie art. 417 KC w przypadkach, gdy:

- a) szkodę wyrządzono przy wykonywaniu władzy publicznej z mocy prawa, oraz
- b) szkodę wyrządzono przy wykonywaniu zadania zleconego w drodze porozumienia.

Porozumienie, na podstawie którego następuje zlecenie wykonywania zadań z zakresu władzy publicznej, może zostać zawarte między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego lub między jednostką samorządu terytorialnego a inną osobą prawną, w tym również inną jednostką samorządu teryto-

rialnego. Przedmiotowe porozumienia mają charakter administracyjnoprawny, a nie cywilnoprawny, dlatego nie stosuje się do nich zasady swobody umów. Dopuszczalność zawierania wskazanych porozumień wynika z odrębnych przepisów prawa, w szczególności z art. 2 ustawy z dnia 5 marca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, w myśl którego administrację rządową na obszarze województwa, oprócz wojewody, sprawują m.in. jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli wykonywanie zadań administracji rządowej wynika z ustawy lub z zawartych porozumień oraz z omówionych już wyżej art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym, a także art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.

Brak jest przepisów prawnych, które wskazywałyby na formę prawną tego rodzaju porozumień. Z reguły strony zawierają porozumienie w formie pisemnej, dokładnie określając w nim zadania, których wykonanie zlecono oraz szczegółowe zasady i terminy przekazywania środków finansowych niezbędnych do ich realizacji.

Zawarcie wskazanego porozumienia skutkuje solidarną odpowiedzialnością podmiotu zlecającego i bezpośredniego wykonawcy za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu zleconego zadania. Odpowiedzialność jednostki przekazującej zadania z zakresu władzy publicznej opiera się na zasadzie ryzyka. Podmiot odpowiada tak jak za własne działanie i zaniechanie i nie może uchylić się od odpowiedzialności przez wykazanie należytej staranności w zleceniu wykonywania określonych funkcji. Problematyka roszczeń regresowych z tytułu naprawienia wyrządzonej szkody przez jednego z dłużników solidarnych została uregulowana w art. 441 KC.

W art. 417 KC nie przewidziano odpowiedzialności osób fizycznych będących funkcjonariuszami samorządowymi, z których zachowaniem związane było powstanie szkody. Przyjęcie takiego rozwiązania prawnego nie oznacza, że wskazane podmioty zostały zwolnione z osobistej odpowiedzialności. Bezpośredni sprawca szkody ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą na zasadzie winy na podstawie art. 415 KC. W ostatnim ze wskazanych przypadków jednostka samorządu terytorialnego i bezpośredni sprawca szkody będą dłużnikami solidarnymi (art. 441 KC).

3. Poszkodowany

Poszkodowanym uprawnionym do żądania odszkodowania może być każdy podmiot prawa cywilnego, a więc osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną. Wskazana reguła znajduje uzasadnienie w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, w którym wskazano, że każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej mu przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Poszkodowa-

nym może zatem również być jednostka samorządu terytorialnego, w sytuacji gdy sprawcą szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem będzie organ państwowy lub funkcjonariusz państwowy. Nie można również wykluczyć wyrządzenia szkody Skarbowi Państwa aktem władczym jednostki samorządu terytorialnego.

4. Czyn niedozwolony jednostki samorządu terytorialnego

Na podstawie przepisów obowiązujących przed nowelizacją Kodeksu cywilnego z dnia 17 czerwca 2004 r. jednostki samorządu terytorialnego ponosiły odpowiedzialność odszkodowawczą za cudze działanie, tj. za działanie funkcjonariuszy samorządowych. Nowa formuła kodeksowa wyrażona w art. 417 KC zrywa z dotychczasowym rozwiązaniem prawnym. Obecnie jednostki samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność odszkodowawczą za własne działanie. Pojęcie sprawstwa odnosi się do zachowań związanych z działaniem (zaniechaniem) instytucji wykonującej władzę publiczną, a więc do funkcjonowania instytucji jako takiej, a nie do zachowań konkretnych funkcjonariuszy samorządowych, jak to miało miejsce w dotychczasowym stanie normatywnym, chociaż jest oczywiste, że działania instytucji z natury rzeczy zawsze są efektem zachowań określonych osób z tą instytucją związanych⁸. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r.⁹ wskazał, że „Podstawowe znaczenie ma ustalenie, czy działanie organu władzy publicznej związane jest z realizacją jego prerogatyw. Formalny charakter powiązań między bezpośrednim sprawcą szkody a władzą publiczną jest mniej istotny. Ustalenie statusu osoby, która jest bezpośrednim sprawcą szkody, ułatwia jednak przypisanie danego działania władzy publicznej”. Obecnie dla ustalenia odpowiedzialności odszkodowawczej jednostek samorządu terytorialnego istotne jest, aby bezpośredni sprawca szkody występował w roli wykonawcy władzy publicznej. Podmiotem wykonującym władzę publiczną może być organ jednostki samorządu terytorialnego bądź jej pracownik zatrudniony do wykonywania czynności faktycznych, a nawet osoby tylko wezwane przez organy władzy publicznej do współdziałania w określonych czynnościach¹⁰. Obecnie dla przypisania odpowiedzialności odszkodowawczej jednostkom samorządu terytorialnego nie jest konieczne wskazanie tożsamości bezpośredniego sprawcy szkody, nie ma więc potrzeby ustalania jego statusu, charakteru funkcji i zajmowanej pozycji. Wystarczy wykazać w postępowaniu dowodowym przed sądem, że szkoda niewątpliwie powstała wskutek zachowania się jakiegось, nawet niezidentyfikowanej osoby wykonującej władzę publiczną¹¹.

⁸ W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Saffjan, E. Skowrońska-Bocian, dz. cyt., s. 239.

⁹ SK 18/00, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 256.

¹⁰ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2008, s. 215.

¹¹ Tamże.

Jednostki samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, natomiast nie są odpowiedzialne za szkody powstałe przy okazji jej wykonywania. Oznacza to, że pociągnięcie jednostki samorządu terytorialnego do odpowiedzialności będzie uzależnione od wykazania, iż postępowanie skutkujące wyrządzeniem szkody pozostawało w funkcjonalnym związku z wykonywaniem władzy publicznej.

W art. 417 KC wyraźnie wskazano, że jednostki samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną zarówno przez niezgodne z prawem działanie, jak i zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Nie ma wątpliwości, że powołany przepis jest zgodny z unormowaniem zawartym w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, w którym posłużono się terminem „niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej”, ponieważ jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r. (SK 18/00) „pojęcie »działania« organu władzy publicznej nie zostało konstytucyjnie zdefiniowane. W pojęciu tym mieszczą się zarówno zachowania czynne tego organu, jak i zaniechania. W zakresie działań czynnych organu władzy publicznej mieszczą się indywidualne rozstrzygnięcia, np. decyzje, orzeczenia i zarządzenia. Pojęcie »zaniechania« władzy publicznej dotyczy tych sytuacji, w których obowiązek określonego działania władzy publicznej jest skonkretyzowany w przepisie prawa i można ustalić, na czym konkretnie miałyby polegać zachowania organu władzy publicznej, aby do szkody nie doszło”.

Zasadniczą przesłanką odpowiedzialności deliktowej jednostek samorządu terytorialnego jest „niezgodne z prawem” działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej. Prawodawca po raz pierwszy zawarł wskazaną formułę w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, a następnie przeniósł ją do Kodeksu cywilnego. Na gruncie poprzedniej regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej jednostek samorządu terytorialnego przesłanka bezprawności była wyprowadzana z ogólnych reguł odpowiedzialności deliktowej, przy czym bezprawność rozumiano jako zachowanie niezgodne z nakazami i zakazami postępowania wynikającymi z całości porządku prawnego, ujmowanego szeroko i obejmującego zarówno normy prawne, jak i zasady współżycia społecznego. Po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r. zaczęto zastanawiać się w piśmiennictwie, jak należy interpretować sformułowanie „niezgodne z prawem”. Część doktryny opowiedziała się za wąskim rozumieniem tego terminu, oznaczającym działanie lub zaniechanie sprzeczne z przepisami prawa, natomiast część przedstawicieli nauki reprezentowała pogląd przeciwny, wskazujący, iż przedmiotowe pojęcie należy ujmować szeroko, jako zachowanie sprzeczne z prawem lub zasadami współżycia społecznego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r. opowiedział się za wąską wykładnią powołanej formuły, wskazując, że „art. 77 ust. 1 Konstytucji RP łączy obowiązek naprawienia szkody jedynie z takim działaniem organu władzy publicznej, które jest »niezgodne z prawem«. Pojęcie »działanie niezgodne z prawem« ma ugrunto-

wane znaczenie. W kontekście regulacji konstytucyjnej należy je rozumieć jako zaprzeczenie zachowania uwzględniającego nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej. »Niezgoda z prawem« w świetle art. 77 ust. 1 Konstytucji musi być rozumiana ściśle, zgodnie z konstytucyjnym ujęciem źródeł prawa (art. 87-94 Konstytucji). Pojęcie to jest więc węższe niż tradycyjne ujęcie bezprawności na gruncie prawa cywilnego, które obejmuje obok naruszenia przepisów prawa również naruszenie norm moralnych i obyczajowych, określanych terminem »zasad współżycia społecznego« lub »dobrych obyczajów«¹². Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny podkreślił, »że nie ma przeszkód konstytucyjnych dla związania w ramach ustawodawstwa zwykłego konstrukcji odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej z tradycyjną koncepcją bezprawności ustaloną w płaszczyźnie prawa cywilnego«. Prawodawca nie skorzystał z możliwości wskazanej mu przez Trybunał Konstytucyjny, ponieważ w art. 417 § 1 KC posłużył się formułą »niezgodne z prawem«, którą przejął z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Brak racjonalnych argumentów, aby identycznym pojęciom użytym w Konstytucji RP i w Kodeksie cywilnym nadawać inną treść¹². W konsekwencji zasady współżycia społecznego lub dobre obyczaje będą stanowić kryterium oceny działania lub zaniechania jednostek samorządu terytorialnego tylko w przypadku, gdy przepisy określające nakazy i zakazy skierowane do tych jednostek będą odsyłać do wskazanych klauzul generalnych.

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym nie budzi wątpliwości fakt, że wina sprawcy szkody nie jest przesłanką odpowiedzialności deliktowej jednostek samorządu terytorialnego. W wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że »zgodnie z art. 77 ust. 1 Konstytucji podstawą odpowiedzialności jest wyłącznie »niezgodne z prawem« działanie organu władzy publicznej, nie ma zatem znaczenia, czy działanie to było subiektywnie zawinione. Przepis ten jest usytuowany w grupie przepisów regulujących konstytucyjne środki ochrony wolności i praw. Ewentualne uznanie dopuszczalności ustanowienia przez przepisy ustawowe dodatkowej przesłanki odpowiedzialności w postaci winy prowadziłoby do ograniczenia konstytucyjnie określonych ram ochrony tych wolności i praw. Znaczenie art. 77 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że w odniesieniu do niezgodnych z prawem działań organów publicznych ustanawia surowsze przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej w porównaniu z ogólnymi zasadami opartymi na przesłance winy (art. 415 KC). To odstępstwo od ogólnych reguł jest uzasadnione szczególną, służebną rolą organów władzy publicznej, które mają zapewnić ochronę wolności oraz praw człowieka i obywatela».

Unormowanie zawarte art. 417 KC reguluje odpowiedzialność odszkodowawczą jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej (*imperium*), natomiast nie odnosi się szkód

¹² G. Bieniek, H. Ciepla, S. Dmowski, J. Gudowski, K. Kołakowski, M. Sychowicz, T. Wiśniewski, C. Żuławska, *Komentarz do kodeksu cywilnego, Księga trzecia. Zobowiązania*, t. 1, Warszawa 2005, s. 282.

powstałych na skutek działań lub zaniechań podjętych w sferze gospodarczej (*dominium*). Za te ostatnie jednostki samorządu terytorialnego ponoszą odpowiedzialność na zasadach ogólnych prawa cywilnego.

5. Szkoda i związek przyczynowy

Prawodawca w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP i w art. 417 KC posłużył się pojęciem „szkoda”, przy czym nie zdefiniował tego terminu na potrzeby regulacji odpowiedzialności deliktowej jednostek samorządu terytorialnego, co oznacza, że ustalając znaczenie powołanego sformułowania, należy stosować ogólne przepisy Kodeksu cywilnego. Wskazane stanowisko podzielił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 4 grudnia 2001 r., uznając, że „użyte w Konstytucji pojęcie »szkody« powinno być rozumiane w sposób przyjęty na gruncie prawa cywilnego jako tej gałęzi prawa, w której usytuowane są przepisy konkretyzujące mechanizm funkcjonowania odpowiedzialności odszkodowawczej. Zakres kompensacji, a zwłaszcza elementy szkody podlegające wynagrodzeniu powinny być ustalone na podstawie odpowiednich regulacji Kodeksu cywilnego, zwłaszcza zaś art. 361 § 2. Należy w konsekwencji przyjąć, że chodzi tu o każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym. Nie można zatem wykluczyć odpowiedzialności władzy publicznej z tytułu naruszenia dóbr osobistych obywatela, w tym także możliwości podniesienia przez pokrzywdzonego roszczeń z tytułu zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę niemajątkową (por. art. 445 oraz art. 448 KC)”.

W celu ustalenia znaczenia terminu „związek przyczynowy” również należy sięgnąć do ogólnych przepisów Kodeksu cywilnego, a zwłaszcza do art. 361 § 1 KC, w myśl którego „Zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła”.

6. Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wydaniem aktu prawa miejscowego

W art. 417¹ § 1 KC uregulowano problematykę odpowiedzialności władzy publicznej za szkody wyrządzone wydaniem niezgodnego z prawem aktu normatywnego (tzw. bezprawie legislacyjne). Wskazane unormowanie stanowi *novum* w prawie polskim. W myśl art. 417¹ § 1 KC „Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą”. Aktem normatywnym w rozumieniu tego przepisu będą źródła powszechnie obowiązującego prawa, a więc Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także akty prawa miejscowego ustanowione przez właściwe organy na obszarze ich działa-

nia. Akty prawa miejscowego są wydawane przez jednostki samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej. Zazwyczaj wskazane akty mają postać uchwał, jednakże przepisy porządkowe można wydać w formie zarządzenia m.in. wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub zarządu powiatu, bądź rozporządzenia wojewody¹³. Poszkodowany może żądać naprawienia poniesionej szkody w postępowaniu cywilnym przed sądem powszechnym dopiero po uprzednim stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności aktu normatywnego z aktem hierarchicznie wyższym (tzw. przesąd). Kompetencję do orzekania o niezgodności norm prawa miejscowego z normami hierarchicznie wyższymi przyznano sądom administracyjnym na podstawie art. 184 Konstytucji RP i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej PostAdmU). W przypadku stwierdzenia przez sąd administracyjny nieważności aktu lub ustalenia przeszkody prawnej uniemożliwiającej stwierdzenie nieważności aktu, stronie, która poniosła szkodę, służy odszkodowanie od organu, który wydał akt (art. 287 pkt 2 PostAdmU). Prejudyk sąd administracyjny jest niezbędny do dochodzenia naprawienia szkody w procesie cywilnym przeciwko jednostce samorządu terytorialnego, która wydała akt prawa miejscowego niezgodny z normami hierarchicznie wyższymi. Na poszkodowanym ciąży obowiązek wykazania szkody, która obejmuje stratę, utracone korzyści oraz krzywdę w przypadkach wskazanych w ustawie oraz istnienie adekwatnego związku przyczynowego między niezgodnością z prawem aktu prawa miejscowego a powstałą szkodą. W piśmiennictwie podkreślono, że nie wystarczy wykazanie potencjalnej możliwości uzyskania korzyści, gdyby nie został wydany akt normatywny uznany za niekonstytucyjny, lecz trzeba wykazać, że z reguły tak by się stało w konkretnym przypadku¹⁴.

7. Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną wydaniem decyzji

W myśl art. 417¹ § 2 KC „Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą”. Jednostka samorządu terytorialnego ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za wydanie niezgodnej z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej. Niezgodność z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej może polegać na naruszeniu prawa w wyniku jego wa-

¹³ E. Bagińska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wykonywanie władzy publicznej*, Warszawa 2006, s. 380, 381.

¹⁴ G. Bieniek, H. Ciepla, S. Dmowski, J. Gudowski, K. Kołakowski, M. Sychowicz, T. Wiśniewski, C. Żuławska, dz. cyt., s. 317.

dliwego stosowania bądź zastosowaniu jako podstawy rozstrzygnięcia normy prawnej niezgodnej z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą.

Dochodzenie przez poszkodowanego naprawienia szkody w procesie cywilnym przed sądem powszechnym jest uzależnione od uprzedniego uzyskania przez niego prejudykatu. W postępowaniu administracyjnym stwierdzenie niezgodności z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej następuje w trybie wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 Kodeksu postępowania administracyjnego, dalej KPA) oraz w trybie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej (art. 156 KPA) bądź w wyniku stwierdzenia, że decyzję wydano z naruszeniem prawa (art. 158 w związku z art. 156 § 2 KPA lub art. 151 § 2 w związku z art. 146 KPA). Ze względów celowościowych, a nie z powodu wadliwości ostatecznej decyzji administracyjnej, dopuszczalne jest jej wzruszenie na podstawie m.in. art. 154, 155, 161 oraz 162 § 2 KPA¹⁵. Stwierdzenie niezgodności z prawem ostatecznej decyzji wydanej w sprawach podatkowych odbywa się w trybie wznowienia postępowania (art. 240-246 Ordynacji podatkowej) oraz w trybie stwierdzenia nieważności (art. 247-252 Ordynacji podatkowej). W postępowaniu sądowoadministracyjnym stwierdzenie niezgodności z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej i podatkowej nastąpi przez wydanie przez sąd administracyjny orzeczenia stwierdzającego nieważność decyzji albo ustalającego przeszkodę prawną uniemożliwiającą stwierdzenie nieważności decyzji oraz przez wydanie przez sąd orzeczenia uchylającego zaskarżoną decyzję, jeżeli w wyniku ponownego rozpoznania sprawy organ umorzy postępowanie (art. 287 PostAdmU).

Naprawienia szkody można również żądać w przypadku wydania ostatecznej decyzji administracyjnej na podstawie aktu normatywnego, który następnie uznano za niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową, ustawą, rozporządzeniem lub aktem prawa miejscowego. Przesłanką konieczną dochodzenia przez poszkodowanego odszkodowania w procesie cywilnym jest uprzednie wydanie przez Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 188 Konstytucji, orzeczenia mającego moc powszechnie obowiązującą i wiążącego wszystkie sądy oraz organy RP, w którym stwierdzi on niezgodność aktu normatywnego stanowiącego podstawę prawną ostatecznej decyzji administracyjnej z aktem hierarchicznie wyższym, a w przypadku gdy decyzja została wydana na podstawie aktu prawa miejscowego, orzeczenia sądu administracyjnego ustalającego niezgodność tego aktu z aktem wyższej rangi (prejudykat). Następnie poszkodowany powinien uzyskać we właściwym postępowaniu stwierdzenie niezgodności z prawem ostatecznej decyzji administracyjnej wydanej na podstawie takiego aktu normatywnego (prejudykat). Z powyższego wynika, że dochodzenie naprawienia szkody w procesie cywilnym jest uzależnione od dwóch przesądów, co w praktyce znacznie utrudnia uzyskanie odszkodowania i wydłuża proces realizacji roszczenia.

¹⁵ E. Bagińska, dz. cyt., s. 354.

Regulacja zawarta w art. 417¹ § 2 KC nie dotyczy postanowień wydanych przez organy administracji ani innych form działania administracji, w konsekwencji znajdzie do nich zastosowanie ogólny przepis art. 417 KC. Wskazane rozwiązanie prawne budzi poważne wątpliwości w doktrynie, jednak jest korzystne dla poszkodowanych podmiotów prawa cywilnego, ponieważ dochodzenie przez nich odszkodowania nie jest uzależnione od przedsądu¹⁶. Unormowanie ujęte w art. 417¹ § 2 KC nie dotyczy również przypadku, gdy szkoda powstała na skutek niezgodnego z prawem wykonania ostatecznej decyzji administracyjnej, w rezultacie znajdzie do niego zastosowanie ogólny przepis art. 417 KC.

8. Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niewydaniem decyzji

W art. 417¹ § 3 KC uregulowano kwestię odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego za szkody spowodowane niewydaniem decyzji administracyjnej, w przypadku gdy obowiązek jej wydania przewidywał przepis prawa. Wskazana norma umożliwia naprawienie szkody wyrządzonej przewlekłością postępowania administracyjnego. W myśl art. 417¹ § 3 KC „Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej”. Przesłanką dochodzenia naprawienia szkody w procesie cywilnym jest stwierdzenie we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem przewlekłości postępowania administracyjnego, a więc również w tym wypadku wymagany jest przedsąd, jednak wymóg uzyskania prejudykatu może zostać uchylony w przepisie szczególnym.

W art. 35 KPA nałożono na organy administracji generalny obowiązek załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki, określając jednocześnie terminy, w których powinno zakończyć się postępowanie. Analogiczną regulację odnoszącą się do załatwiania spraw w postępowaniu podatkowym statuowano w art. 139 Ordynacji podatkowej.

Prejudykat niezbędny do żądania w procesie cywilnym naprawienia szkody spowodowanej przewlekłością postępowania administracyjnego przewidziano w art. 3 § 2 pkt 8 w związku z art. 149 i 154 PostAdmU. W razie przewlekłości postępowania administracyjnego dopuszczalne jest wniesienie do sądu administracyjnego skargi na bezczynność organu administracyjnego. Sąd administracyjny, uwzględniając skargę na bezczynność organu, zobowiąże organ do wydania w określonym terminie decyzji i niewykonanie w terminie 3 miesięcy tego orzeczenia uprawnia osobę, która poniosła szkodę, do żądania od organu jej naprawienia w postępowaniu przed sądem powszechnym na zasadach określonych w Kodeksie cywilnym.

¹⁶ Tamże, s. 353.

9. Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną niewydaniem aktu prawa miejscowego

W art. 417¹ § 4 KC uregulowano odpowiedzialność odszkodowawczą jednostek samorządu terytorialnego za zaniechanie legislacyjne, tj. za niewydanie aktu prawa miejscowego, w przypadku gdy obowiązek jego wydania statuowano w przepisie prawa. W myśl wskazanej normy prawnej „Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody”. Nakaz wydania określonego aktu normatywnego musi zostać przewidziany w konkretnym przepisie prawa. Odnosnie do aktów prawa miejscowego będą to z reguły odpowiednie normy ustaw samorządowych. Obowiązek wydania aktu normatywnego nie wynika z przepisów czysto programowych ani z zasad polityki państwa zawartych w Konstytucji RP¹⁷, ani z przepisów, które przyznają fakultatywną kompetencję do uregulowania pewnej kwestii w przepisie prawa.

Jednostka samorządu terytorialnego będzie ponosić odpowiedzialność deliktową za bezczynność legislacyjną jedynie wówczas, gdy przepis prawa nakazywał wydać akt określający pozycję prawną podmiotów prawa cywilnego. Na poszkodowanym ciąży obowiązek wykazania istnienia adekwatnego związku przyczynowego między ewentualną szkodą a zaniechaniem legislacyjnym. Szkoda musi zostać ustalona z uwzględnieniem konkretnej sytuacji osoby występującej z roszczeniem odszkodowawczym, przy czym nie wchodzi w rachubę szkoda hipotetyczna¹⁸. Dochodzenie odszkodowania przed sądem powszechnym nie jest uzależnione od przedsądu.

10. Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej na zasadzie słuszności

W art. 417² KC statuowano obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej zgodnym z prawem wykonywaniem władzy publicznej, w przypadku gdy nie byłoby słuszne i uzasadnione, aby skutki szkody obciążały wyłącznie osobę poszkodowaną. Odpowiedzialność jednostek samorządu terytorialnego na zasadzie słuszności powstaje, gdy nie ma podstaw do dochodzenia naprawienia szkody na zasadach ogólnych, ale istotne racje przemawiają za zrekompensowaniem szkody. W powołanym przepisie ustawodawca przyznał podmiotom prawa cywilnego szerszą ochronę aniżeli ta, którą przewidział w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. W myśl

¹⁷ Tamże, s. 403, 404.

¹⁸ G. Bieniek, H. Ciepla, S. Dmowski, J. Gudowski, K. Kołakowski, M. Sychowicz, T. Wiśniewski, C. Żuławska, dz. cyt., s. 331.

art. 417² KC „Jeżeli przez zgodne z prawem wykonywanie władzy publicznej została wyrządzona szkoda na osobie, poszkodowany może żądać całkowitego lub częściowego jej naprawienia oraz zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, gdy okoliczności, a zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne, wskazują, że wymagają tego względy słuszności”.

Na podstawie wskazanego przepisu poszkodowany może żądać naprawienia szkody na osobie, która obejmuje zarówno naprawienie szkody majątkowej, jak i zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę. Natomiast niedopuszczalne jest dochodzenie odszkodowania za szkodę na mieniu. Ustawodawca pozostawił sądowi orzekającemu w sprawie znaczny luz decyzyjny, ponieważ wskazał w art. 417² KC, że roszczenie o naprawienie szkody przysługuje poszkodowanemu, gdy okoliczności, a zwłaszcza niezdolność poszkodowanego do pracy lub jego ciężkie położenie materialne, wskazują, że wymagają tego względy słuszności.

Należy podkreślić, że w myśl art. 421 KC zasady odpowiedzialności jednostek samorządu terytorialnego przewidziane w art. 417, 417¹ i 417² KC nie mają zastosowania, jeżeli odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej została uregulowana w przepisach szczególnych.

Literatura uzupełniająca

Safjan M., Matuszyk K.J., *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej*, Warszawa 2009.

Radwański Z., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej w świetle projektowanej nowelizacji Kodeksu cywilnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 2.

Skoczylas J.J., *Odpowiedzialność Skarbu Państwa i innych podmiotów przy wykonywaniu władzy publicznej w noweli do Kodeksu cywilnego*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 9.

Summary

Liability of local government units for damages with respect to executing public power

This article presents the evolution of the liability of local government units for damages with respect to executing public power in the Polish law since the interwar period, a valid legal status implemented in the Civil Code by the Act of 17 June 2004 amending the act of the Civil Code. The article describes the issues of the liability of local government units for damages with respect to executing public power under the risk principle and equality principle as well as for damages with respect to an issuance or a non-issuance of a domestic law act or for damages with respect to an issuance or a non-issuance of administrative decision

Rozwój regionalny i lokalny w aspekcie bezpieczeństwa

Janusz Gierszewski

Kompetencje samorządu gminnego w zakresie porządku publicznego

Zapewnienie porządku publicznego należy do zadań własnych gminy. Pojęcie porządku jest pojęciem nieostrym w prawie administracyjnym¹. Ma umożliwić prawidłowy rozwój społeczny przy przestrzeganiu zasad współżycia społecznego². W tym celu gminy realizują programy profilaktyki w zakresie bezpiecznej przestrzeni, przeciwdziałania zjawiskom narkomanii, alkoholizmowi, wspierają programy walki z przemocą, dofinansowują podmioty bezpieczeństwa oraz tworzą straże miejskie. Ma to służyć zintegrowanemu rozwojowi społeczności lokalnych i budować atrakcyjną, bo bezpieczną gminę. Samorząd gminny, podejmując decyzję o sposobie realizacji zadań związanych z ochroną bezpieczeństwa publicznego, powinien kierować się wieloma czynnikami. Najważniejszym wydaje się analiza zarówno zagrożeń w ujęciu lokalnym, jak i przyczyn ich występowania oraz potencjał ekonomiczny.

1. Samorząd terenowy a gminny

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego³. Samorząd to część składowa władzy publicznej niezastrzeżonej przez konstytucję i ustawy, to ustalony prawem zakres kompetencji do samodzielnego rozstrzygania spraw określonej społeczności⁴. Reprezentuje jej interesy wobec organów państwa i wykonuje zadania określone przez ustawy, umowy lub porozumienia. Porządek publiczny jest potrzebą zbiorową. Samorząd ma osobowość prawną i stanowi podstawową formułę decentralizacji władzy publicznej. Nadzór nad nim sprawują organy administracji rządowej w granicach określonych ustawami⁵. O istocie sa-

¹ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 49.

² Por. J. Widacki, *Konieczny drugi etap reformy policji*, [w:] J. Widacki, J. Czapska, *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo*, Lublin 1998, s. 167.

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 1990 r. Nr 16, poz. 95).

⁴ Art. 16, ust. 2 i art. 163 Konstytucji.

⁵ K.A. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 258-266.

morządu decyduje podmiot, przedmiot i sposób wykonywania zadań. Termin „samorząd terytorialny” można wyjaśnić jako system organów lokalnych powołanych do samodzielnego wykonywania administracji państwowej. Samorząd terytorialny obejmuje wszystkie osoby zamieszkujące na terenie określonej jednostki podziału terytorialnego⁶. To forma organizacji społeczności lokalnych powołana do kierowania i zarządzania sprawami publicznymi, w interesie mieszkańców. W związku z reformą podziału administracyjnego kraju od 1 stycznia 1999 r. nastąpiły zmiany dotyczące samorządu terytorialnego w celu zapewnienia mieszkańcom większego wpływu na podejmowane decyzje lokalne⁷.

Samorząd terytorialny jest w państwach demokratycznych podstawową formą udziału obywateli w wykonywaniu zadań administracji publicznej w terenie. Może występować obok organów administracji rządowej (dualizm administracji terenowej) lub samodzielnie, bez administracji rządowej, której zadania wówczas wykonuje w ramach zadań zleconych. Na zasadzie subsydiarności (pomocniczości) opiera się organizacja współczesnego państwa, w tym idea samorządu terytorialnego. Zasada ta oznacza, że władza w społeczeństwie konstruowana jest pionowo (od dołu do góry), czyli zadania, które mogą być wykonywane przez jednostki organizacyjne niższego rzędu, nie powinny być powierzane jednostkom wyższego rzędu. Przekazanie zadań i kompetencji na wyższy poziom może nastąpić wówczas, gdy ich wymiar przekracza możliwości i kompetencje jednostek poziomu niższego⁸.

Samorządowi powierza się również wiele zadań o charakterze administracji rządowej. Wypełnia je wówczas, gdy zostaje wyposażony w odpowiednie środki finansowe. Konstytucja i ustawa o samorządzie gminnym określają zasadę domniemania kompetencji gmin co do wszystkich spraw o znaczeniu lokalnym (art. 6 ust. 1). Zgodnie z tym, że gmina posiada osobowość prawną, wykonuje ona zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Samodzielność gminy podlega ochronie sądowej. W gminie mogą być tworzone jednostki pomocnicze, np. sołectwo w gminie lub osiedla i dzielnice w mieście. Przedstawiciele tych jednostek pomocniczych są wybierani demokratycznie. Ustrój gminy jest określony w statucie gminy.

2. Zadania własne a organy gminy

Zgodnie z zasadą subsydiarności ważne decyzje powinny zapadać na szczeblu możliwie najbliższym mieszkańcom. Samorząd gminy wypełnia zadania publiczne, które służą do zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej i są wykonywane jako własne (art. 166 Konstytucji). Wykonuje także zadania zlecone, które wyni-

⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001.

⁷ J. Gąciarz, *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce*, [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, Warszawa 2005, s. 199-205.

⁸ Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Warszawa-Bydgoszcz 2001.

kają z potrzeb państwa. „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, a dochodami tymi są dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa” (art. 167 Konstytucji). Zadania własne i zlecone mogą mieć charakter obowiązkowy, jeżeli ustawa tak stanowi lub dobrowolny w ramach zawartych porozumień.

Na pokrycie kosztów związanych z prowadzeniem niektórych zadań gmina otrzymuje subwencję. Własne dochody wypracowuje ze sprzedaży oraz dzierżawy swojego majątku, z podatków i opłat lokalnych. Tak pozyskane środki finansowe przeznacza na wypełnianie zadań własnych.

Zadania własne gminy określa art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Należą do nich w szczególności sprawy:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- 4) lokalnego transportu zbiorowego;
- 5) ochrony zdrowia;
- 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
- 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego;
- 8) edukacji publicznej;
- 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- 11) targowisk i hal targowych;
- 12) zieleni gminnej i zadrzewień;
- 13) cmentarzy gminnych;
- 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
- 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej;
- 18) promocji gminy;
- 19) współpracy z organizacjami pozarządowymi;
- 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Katalog zadań ma charakter otwarty.

Rada gminy to organ stanowiący i kontrolny⁹. Jej zadania to wszystkie sprawy wynikające z kompetencji gminy, jeśli ustawa nie stanowi inaczej. Rada wybiera swojego przewodniczącego i wiceprzewodniczących. Przewodniczący organizuje pracę rady, zwołuje i prowadzi jej obrady. Do zadań rady należy:

- 1) uchwalanie statutu gminy;
- 2) wybór i odwoływanie zarządu;
- 3) powołanie i odwołanie skarbnika oraz sekretarza gminy;
- 4) uchwalanie budżetu gminy;
- 5) uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- 6) uchwalanie programów gospodarczych;
- 7) ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych (rad sołeckich, osiedlowych);
- 8) podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat lokalnych;
- 9) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu;
- 10) określanie wysokości sumy, do której zarząd gminy może samodzielnie zaciągać zobowiązania;
- 11) podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na to odpowiednich sum;
- 12) podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej;
- 13) podejmowanie uchwał w sprawach: herbu gminy, nazw ulic, placów publicznych;
- 14) nadawanie honorowego obywatelstwa gminy.

Tak więc w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego samorząd gminny ma bardzo szerokie możliwości działania. Może mieć to miejsce przy projektowaniu inwestycji, oświetlaniu ulic, pomocy społecznej, przeciwdziałaniu bezrobociu. Ponadto, część zadań, przy realizacji których można uwzględnić kwestie bezpieczeństwa, należy do wyłącznej właściwości samorządu terytorialnego (na przykład budowa infrastruktury drogowej). Tym samym jednostki samorządu terytorialnego (gminnego) mogą w bardzo dużym zakresie niwelować przyczyny różnych zagrożeń i patologii.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego. Przepisy te mogą przewidywać za ich naruszenie karę grzywny wymierzaną w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykrocze-

⁹ K.A. Piasecki, dz. cyt., s. 271-294.

niach. W przypadku niecierpiącym zwłoki przepisy porządkowe można wydać w formie zarządzenia. Zarządzenie to podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy. Traci ono moc w razie odmowy zatwierdzenia bądź nieprzedstawienia do zatwierdzenia na najbliższej sesji rady. W razie nieprzedstawienia do zatwierdzenia lub odmowy zatwierdzenia zarządzenia rada gminy określa termin utraty jego mocy obowiązującej.

Ponadto na terenie gmin, w których lokalne społeczności czują się zagrożone różnego rodzaju przestępczością, powstają grupy samoobrony. Najczęściej działają one na zasadach sąsiedzkiej pomocy, sąsiedzkiej czujności i straży obywatelskich. Działania tych grup polegają w szczególności na prewencyjnych obchodach miejsc zagrożonych oraz informowaniu organów porządkowych o zaistniałych zagrożeniach. Ujęcia sprawców przestępstw odbywają się na zasadzie ujęcia obywatelskiego, a działanie odbywa się w ramach obrony koniecznej i stanu wyższej konieczności.

Zgodnie z zasadą, że najlepszą formą poprawy bezpieczeństwa i walki z przestępczością jest profilaktyka, gminy tworzą świetlice socjoterapeutyczne, opiekuńczo-wychowawcze, placówki dla ofiar przemocy. Organy prowadzące szkoły, a więc m.in. gminy, mogą ubiegać się o dofinansowanie monitoringu w szkole liczącej nie mniej niż 200 uczniów lub wychowanków. Natomiast bez względu na liczbę uczniów o dofinansowanie monitoringu mogą ubiegać się publiczne, młodzieżowe ośrodki wychowawcze i socjoterapii, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze i wychowawcze, bursy i szkoły przy zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich.

Wnioski składa organ gminy bezpośrednio do wojewody albo do kuratorium oświaty. Organy prowadzące muszą dołączyć opinię lokalnych służb prewencji (Policji albo straży miejskiej/gminnej) na temat zasadności wprowadzenia monitoringu wizyjnego w poszczególnych szkołach i placówkach. Jeśli to jest możliwe, w opinii powinny się znaleźć informacje o liczbie zarejestrowanych w statystykach policyjnych w okresie ostatnich trzech lat kalendarzowych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu, jakie miały miejsce na terenie poszczególnych szkół i placówek oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie. Monitoring wizyjny montowany jest nie tylko w szkołach, ale i na ulicach. Jest narzędziem służącym w rozstrzyganiu spraw związanych z wykroczeniami i przestępstwami. Może być pomocny w zabezpieczaniu imprez sportowych i kulturalnych, czy też w szybkiej ocenie sytuacji na ulicach, skrzyżowaniach i innych miejscach zagrożenia zdarzeniami drogowymi.

3. Samorząd gminny a Policja

Samorząd gminny nie posiada żadnych prawnych narzędzi i instrumentów pozwalających na egzekwowanie od Policji działań o charakterze lokalnym. Jednak rada gminy może zdecydować o zwiększeniu liczby etatów policyjnych w re-

wirach dzielnicowych czy posterunkach Policji. Musi jedynie zapewnić finansowanie tych etatów przez okres co najmniej 5 lat na warunkach określonych w porozumieniu pomiędzy organem gminy a komendantem wojewódzkim Policji. Okres ten może zostać przedłużony o co najmniej następne 5 lat¹⁰. Poza ogólnymi postanowieniami, w porozumieniu powinny być uwzględnione: liczba oraz struktura dodatkowych etatów, kryteria wyboru policjantów, wysokość kosztów utrzymania dodatkowych etatów na dany rok budżetowy, zakres odpowiedzialności z tytułu nieterminowego przekazania przez władze samorządowe środków finansowych oraz forma i szczegółowe rozliczenia z uwzględnieniem wymogów wynikających z przepisów dotyczących zasad finansowania wydatków publicznych. Koszty wynikające z porozumienia są corocznie aktualizowane.

Zła sytuacja finansowa Policji zmusza gminy do przekazywania środków budżetowych na działalność bieżącą, w tym zakup paliwa, sprzętu informatycznego, łączności czy bezpłatne użyczanie lokali. Gmina może zawrzeć porozumienie z właściwym komendantem powiatowym (miejskim) policji w zakresie przekazania środków finansowych dla policjantów jako rekompensatę za czas służby przekraczający normę ustawową lub nagrodę za zadania z zakresu służby prewencyjnej.

Zgodnie z ustawą o Policji komendanci Policji składają roczne sprawozdania ze swojej działalności, a także informacje o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego radom gmin oraz burmistrzom (wójtom, prezydentom miast). W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego sprawozdania i informacje składa się tym organom niezwłocznie na każde ich żądanie¹¹.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może żądać od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Żądanie to nie może dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń. Żądanie to nie może również dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonania zadania przez Policję. Należy pamiętać, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) ponosi wyłączną odpowiedzialność za treść żądania (żądanie naruszające prawo jest nieważne, jego nieważność stwierdza wojewoda), a przekazane ustnie wymaga potwierdzenia na piśmie. W przypadku gdy właściwy komendant Policji nie jest

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 4 marca 1999 r. w sprawie szczegółowych warunków porozumienia między organem powiatu lub gminy a komendantem wojewódzkim Policji w zakresie pokrywania kosztów utrzymania dodatkowych etatów Policji w rewirach dzielnicowych i w posterunkach policji (DzU z 1999 r. Nr 22, poz. 208 ze zm.).

¹¹ Art. 10-11 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (DzU z 1990 r. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.).

w stanie wykonać żądania wójta bądź starosty, niezwłocznie przedkłada sprawę komendantowi Policji wyższego stopnia. Te uprawnienia samorządu gminnego w praktyce nie wpływają na działania Policji w obszarze lokalnym.

Bardzo często samorządy w porozumieniu z Policją organizują kampanie profilaktyczne, których celem jest prowadzenie edukacji społecznej. Najczęściej odbywa się to poprzez organizację lokalnych konferencji i kampanii medialnych. Celem takich działań jest przede wszystkim wyczulenie ludzi na kryminogenne zachowania i nauczenie odpowiedniego reagowania. Takim zachowaniom prospołecznym poprawiającym bezpieczeństwo ma służyć krajowy program „Razem Bezpieczniej”¹².

4. Zadania własne gminy w zakresie przeciwdziałania narkomanii

Ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii z 2005 r. określa zadania własne gminy w tym zakresie. Powinny one być uwzględnione w Gminnym Programie Przeciwdziałania Narkomanii¹³.

Do zadań własnych gminy należą:

- 1) zwiększenie dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych i zagrożonych uzależnieniem;
- 2) udzielanie pomocy psychospołecznej i prawnej rodzinom, w których występują problemy narkomanii;
- 3) prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej oraz szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów narkomanii, w szczególności skierowanej do dzieci i młodzieży, w tym prowadzenie zajęć sportowo-rekreacyjnych dla uczniów, a także działania na rzecz dożywiania dzieci uczestniczących w pozalekcyjnych programach opiekuńczo-wychowawczych i socjoterapeutycznych;
- 4) wspomaganie działań instytucji, organizacji pozarządowych i osób fizycznych, służących rozwiązywaniu problemów narkomanii;
- 5) pomoc społeczna osobom uzależnionym i ich rodzinom dotkniętym ubóstwem i wykluczeniem społecznym, integrowanie ze środowiskiem lokalnym tych osób z wykorzystaniem pracy socjalnej i kontraktu socjalnego.

Cel ogólny sformułowany jako „Ograniczenie używania narkotyków i związanych z tym problemów społecznych”. Cel ten realizowany jest przez jednostki samorządu terytorialnego w trzech z pięciu obszarów:

¹² <http://razembezpieczniej.mswia.gov.pl/porta1/rb/6>.

¹³ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (DzU Nr 179, poz. 1485 z późn. zm.); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2006-2010 (DzU Nr 143, poz. 1033).

- a) profilaktyka (zahamowanie tempa wzrostu popytu na narkotyki);
- b) leczenie, rehabilitacja, ograniczanie szkód zdrowotnych i reintegracja społeczna (poprawa stanu zdrowia i funkcjonowania społecznego osób uzależnionych);
- c) badania i monitoring (wsparcie informacyjne KPPN).

Dwa pozostałe obszary:

- d) ograniczenie podaży;
- e) współpraca międzynarodowa

należą do kompetencji administracji rządowej.

Zadania polegające na promocji zdrowego stylu życia oraz tworzeniu placówek prowadzących działalność zapobiegawczą w środowiskach zagrożonych uzależnieniem są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego, jako zadania własne. Budżet państwa może wspierać w tym zakresie działania zarówno ogólnokrajowe, jak i lokalne.

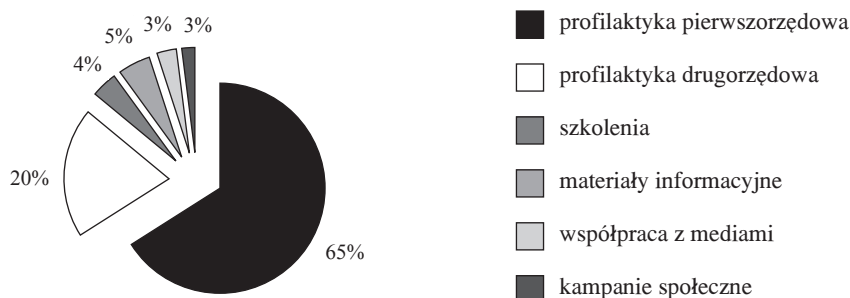
Z mocy ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii w realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania narkomanii mogą uczestniczyć stowarzyszenia, organizacje społeczne, fundacje, Kościoły oraz grupy samopomocowe osób uzależnionych i ich rodzin. W ramach realizacji programów, samorządy wspierają lokalne i regionalne inicjatywy w zakresie pierwszo- i drugorzędowej profilaktyki narkomanii, które obejmują: szkolne programy edukacyjne, programy dla rodziców, szkolenia dla realizatorów, szkolne oraz pozaszkolne programy dla młodzieży z grup ryzyka i ich rodzin oraz zajęcia pozalekcyjne¹⁴.

Czternaście Urzędów Marszałkowskich poinformowało, że przeznaczyło w 2008 r. środki finansowe z opłat za zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi na realizację wojewódzkiego programu przeciwdziałania narkomanii. Łączna kwota środków pochodzących z tego źródła wyniosła ok. 3 385 950 PLN, zaś wysokość przeznaczonych środków była zróżnicowana i wahała się od 33 627,50 PLN w województwie podkarpackim do 636 407 PLN w województwie śląskim¹⁵. Województwa lubuskie i opolskie nie przeznaczyły ww. środków na realizację wojewódzkiego programu przeciwdziałania narkomanii.

Odsetek wpływów z zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi przeznaczonych na realizację wojewódzkiego programu przeciwdziałania narkomanii jest bardzo zróżnicowany: 6 województw wykazuje poniżej 25% środków z całkowitych ww. wpływów, 6 województw plasuje się w przedziale 26%-50%. Tylko dwa województwa (lubelskie i zachodniopomorskie) sprawozdają przeznaczenie na ten cel powyżej 50% wpływów z ww. źródła.

¹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie Krajowego Programu Zapobiegania Narkomanii na lata 2006-2010 (DzU z dnia 10 sierpnia 2006 r. Nr 143, poz. 1033).

¹⁵ <http://www.mz.gov.pl/wwwmz/slajd?mr=b3&ms=0&ml=pl&mi=30&mx=0&mt=&my=65&ma=0013549>.



Wykres 1. Zadania profilaktyki „narkotykowej” dofinansowane przez Urzędy Marszałkowskie

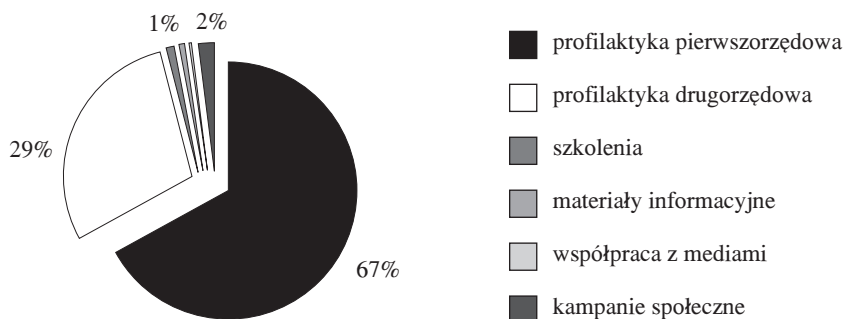
Tabela 1. Koszt realizacji wojewódzkiego programu w obszarze przeciwdziałania narkomanii

Województwo	Koszt realizacji wojewódzkiego programu w obszarze przeciwdziałania narkomanii	Środki finansowe pochodzące z opłat za zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi	
		wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację wojewódzkiego programu przeciwdziałania narkomanii	% całkowitych wpływów z opłat za zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi
Lubuskie	127 810,00	0	0
Dolnośląskie	121 190,00	121 190,00	10,57%
Łódzkie	386 395,06	102 508,00	20,92%
Małopolskie	99 166,40	99 166,40	8,47%
Opolskie	59 439,53	0	0
Świętokrzyskie	47 000,00	47 000,00	31,20%
Mazowieckie	479 416,57	450 796,57	6%
Podlaskie	27 233,66	4 456,04	14%
Pomorskie	78 549,87	78 549,87	47%
Lubelskie	461 500,00	461 500,00	61,53%
Kujawsko-pomorskie	410 209,43	410 209,43	35%
Warmińsko-mazurskie	261 508,00	261 508,00	28%
Zachodniopomorskie	122 327,00	300 000*	100%
Śląskie	636 407,08	636 407,08*	44,70%
Wielkopolskie	379 030,98	379 030,98	2,98%
Podkarpackie	76 929,00	33 627,50	38,40%
Razem	3 774 112,58	3 385 949,87	

Źródło: Ministerstwo Zdrowia, <http://www.mz.gov.pl/wwwmz/slajd?mr=b3&ms=0&ml=pl&mi=30&mx=0&mt=&my=65&ma=0013549>.

W 2008 r. spośród 2149 gmin (w roku 2007 było to 2258), które nadesłały sprawozdanie z realizacji KPPN, 1160 gmin opracowało i realizowało oddzielny program przeciwdziałania narkomanii, a 828 realizowało program przeciwdziałania uzależnieniom, który obejmował działania z obszaru przeciwdziałania narkomanii i alkoholizmowi. Ogółem w roku 2008 zrealizowano 6940 programów profilaktyki pierwszorzędowej, o 2374 mniej niż w roku poprzednim. Realizowane one były w 10 199 placówkach i objęły łącznie ok. 1 493 000 osób.

Programami profilaktyki drugorzędowej objęto ogółem 151 874 osoby, o 67 757 osób mniej niż w roku 2007. Zrealizowano łącznie 1040 programów w 2431 placówkach. W roku 2007 było to odpowiednio 1528 programów realizowanych w 1415 placówkach. Diagnozę problemu narkomanii przeprowadzono w podobnym jak w roku 2007 odsetku gmin (30%). 27,3% jednostek skorzystało z przeprowadzanych badań przy opracowywaniu gminnego programu.



Wykres 2. Zadania profilaktyki dofinansowywane przez samorządy gminne

Tabela 2. Programy profilaktyki pierwszorzędowej w województwach i gminach

Wyszczególnienie		Programy realizowane w szkołach	Programy realizowane poza szkołami	Razem
Programy wspierane przez Urzędy Marszałkowskie	liczba odbiorców	ok. 25 268	ok. 43 000	68 268
	liczba placówek	192	278	470
	liczba programów	34	147	*181
	liczba organizacji pozarządowych realizujących działanie	47	109	*156
Programy wspierane przez Urzędy Gmin	liczba odbiorców	1 383 118	434 519	1 817 637
	liczba placówek	7 601	2 598	10 199
	liczba programów	4 902	2 038	*6 940
	liczba organizacji pozarządowych realizujących działanie	507	1 158	*1 665

Tabela 3. Programy profilaktyki drugorzędowej w województwach i gminach

Wyszczególnienie		Programy realizowane poza szkołami	Programy realizowane w szkołach	Razem
Programy wspierane przez Urzędy Marszałkowskie	liczba odbiorców	4 801	6 638	11 439
	liczba placówek	53	9	62
	liczba programów	32	10	*42
	liczba organizacji pozarządowych realizujących działanie	31	10	*41
Programy wspierane przez Urzędy Gmin	liczba odbiorców	53 251	98 622	151 873
	liczba placówek	597	1 834	2 431
	liczba programów	395	645	*1 040
	liczba organizacji pozarządowych realizujących działanie	82	294	*376

* Powyższe sumy mogą być zawyżone – nie są wrażliwe na podwójne liczenie danego programu realizowanego jednocześnie w placówkach szkolnych i pozaszkolnych lub tej samej organizacji realizującej programy jednocześnie w szkołach i poza szkołami.

Kwota przeznaczona na realizację programów profilaktyki pierwszorzędowej stanowi ok. 58% kwoty ogółem przeznaczonej na realizację programu przez samorządy gminne, a na realizację programów profilaktyki drugorzędowej – 23% (w 2007 r. 33%), natomiast na realizację szkoleń z zakresu tworzenia gminnych programów przeciwdziałania narkomanii – ok. 0,73%, a na realizację szkoleń z zakresu ewaluacji niewiele więcej.

5. Straże gminne (miejskie)

Samorządy nie dysponują skutecznymi środkami władczymi, za pomocą których mogą zwalczać lokalne zagrożenia¹⁶. Alternatywą dla samorządów gminnych w zakresie ochrony porządku publicznego jest możliwość powoływania straży gminnych (miejskich). Samorządy uzyskały tę możliwość w 1990 r., wraz z wejściem w życie ustawy o Policji i ustawy o samorządzie terytorialnym¹⁷. Na podstawie ustawy o Policji istniała możliwość powoływania porządkowych służb lokalnych: policji lokalnej i straży gminnej¹⁸. Obecnie pozostały tylko straże

¹⁶ S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008, s. 135.

¹⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. DzU z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (DzU Nr 30, poz. 179), art. 4 ust. 1 pkt 5 i art. 23-24.

gminne i miejskie, które funkcjonują na podstawie ustawy o strażach gminnych¹⁹. Tworzone są fakultatywnie przez organ stanowiący gminy. Rada gminy decyduje o statusie organizacyjnym straży, strukturze organizacyjnej oraz liczbie etatów. Koszty związane z funkcjonowaniem straży pokrywane są z budżetu gminy, a rada gminy w każdym momencie może zdecydować zarówno o likwidacji jednostki straży, jak i o zmianie statusu organizacyjnego i liczbie etatów. Straż jest formacją umundurowaną, w całości podporządkowaną organom gminy: w zakresie finansowym – radzie gminy, w organizacyjnym – wójtowi (burmistrzowi lub prezydentowi miasta), a merytorycznym – komendantowi wojewódzkiemu, który wykonuje to zadanie w imieniu wojewody.

Straże pełnią zadania ukierunkowane na ochronę porządku publicznego, przy czym zakres zadań oraz ich efekty są zróżnicowane w zależności od wyznaczonych przez gminy kryteriów, stanu zatrudnienia, poziomu wykształcenia strażników, wyposażenia technicznego. Priorytety i realizację zadań szczegółowych dla straży ustalają najczęściej wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast). W większości gmin od wielu lat podstawową formą realizacji zadań jest współpraca z Policją w zakresie przeciwdziałania przestępczości, przywracania porządku publicznego i spokoju w miejscach publicznych. Straże gminne (miejskie) przejmują szereg zadań o charakterze administracyjno-porządkowym, które wcześniej należały jedynie do kompetencji Policji, np. przez egzekwowanie przepisów porządkowych, doprowadzanie osób nietrzeźwych do izb wytrzeźwień, zabezpieczanie imprez masowych i uroczystości organizowanych na rzecz społeczności lokalnych. Uprawnienia te często mają charakter władztwa policyjnego (np. kontrola przepisów ruchu drogowego). Ustawa o strażach gminnych reguluje także kwestię dotyczącą możliwości porozumienia międzygminnego w sprawie utworzenia wspólnej straży gminnej. Stwierdza się w niej: „Gminy sąsiadujące na obszarze jednego województwa mogą zawrzeć, po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie Komendanta Wojewódzkiego Policji, porozumienie o utworzeniu wspólnej straży” (art. 3 ust. 1). Podstawowymi elementami takiego porozumienia są:

- określenie zasięgu terytorialnego działania straży,
- sposób jej finansowania,
- wyznaczenie rady gminy, która nada straży regulamin i której będzie ona podlegać organizacyjnie.

Porozumienie o utworzeniu wspólnej straży gminnej zastępuje uchwały rad gmin o powołaniu straży. Ciężar organizacyjny funkcjonowania wspólnej straży w dużej mierze przejęty zostaje przez jedną ze stron porozumienia. Komenda straży zostaje wtedy umiejscowiona w strukturze wyznaczonej porozumieniem gminy. Rada tej gminy nadaje straży regulamin organizacyjny. W takim przypadku

¹⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (DzU z 1997 r. Nr 123, poz. 779 z późn. zm.).

działalność straży bezpośrednio podlegać będzie radzie gminy, która wyznaczyła komendzie straży miejsce w swej strukturze organizacyjnej. W ten sposób poszerzona została właściwość terytorialna straży.

Funkcje straży to:

- ochronna – związana z utrzymywaniem porządku publicznego na terenie gminy;
- porządkowa – egzekwowanie przestrzegania przez społeczność lokalną przepisów prawa w zakresie porządku publicznego;
- prewencyjna – stałe patrołowanie ulic i osiedli gminy oraz realizacja zgłaszanych do straży interwencji w zakresie ochrony porządku publicznego;
- profilaktyczna – zapobieganie przestępstwom, wykroczeniom i zjawiskom kryminogennym, prowadzenie profilaktyki wychowawczej wśród młodzieży i dorosłych;
- informacyjna – informowanie odnośnych służb i instytucji o zaobserwowanych zagrożeniach, informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach występujących zagrożeń oraz sposobach ich eliminacji;
- społeczno-administracyjna – współdziałanie w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego z zainteresowanymi organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- integrująca społeczności lokalne – poprzez udział w imprezach sportowych, kulturalnych, charytatywnych organizowanych przez gminę, organizacje społeczne, szkoły, straż miejską;
- obronna – w wypadku zaistnienia zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego państwa (funkcja wynikająca z obowiązywania odrębnych przepisów)²⁰.

Ustawa z dnia 22 maja 2009 r. o zmianie ustawy o strażach gminnych, ustawy o Policji oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym została ogłoszona w Dzienniku Ustaw Nr 97, poz. 803, a weszła w życie po upływie 6 miesięcy od ogłoszenia, czyli 24 grudnia 2009 r. Poszerzyła ona uprawnienia strażników miejskich, dając możliwość przeglądania bagażu i rejestrowania obserwowanych zdarzeń w miejscach publicznych.

Nowela ustawy uściśla tryb powoływania straży gminnych – art. 2 ust. 2 w nowym brzmieniu wprowadza konieczność powiadomienia wojewody o utworzeniu straży, a ponadto wyznacza komendantowi wojewódzkiemu (Stołecznemu) Policji termin 14 dni na wydanie opinii o utworzeniu straży (choć ta regulacja wydaje się zbędna z uwagi na treść art. 89 ustawy o samorządzie gminnym). Nowością będzie konieczność zasięgnięcia opinii komendanta Policji również

²⁰ R. Rojtek, *System bezpieczeństwa publicznego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2006, s. 81-82; A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawnoustrojowe*, Warszawa 2008, s. 206-214.

o rozwiązaniu straży (dotychczas konieczne było jedynie powiadomienie) oraz zawiadomienie wojewody o tym fakcie. Ustawa nowelizująca wprowadziła 16 stanowisk w straży gminnej (dodany art. 8a) – od aplikanta do komendanta.

Nadzór nad działalnością straży będzie sprawował, jak do tej pory, organ wykonawczy gminy, natomiast nadzór w zakresie wykonywania uprawnień przez strażników, używania broni palnej oraz prowadzenia ewidencji będzie pełnił wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji (art. 9 ust. 2). Dodany został przepis określający, na czym ma polegać współpraca straży gminnych i Policji (art. 9 ust. 5). Zmieni się również nieco zakres ewidencji prowadzonych przez straż.

Nowe przepisy rozszerzają zakres uprawnień strażników i jednocześnie precyzują sposób korzystania z niektórych uprawnień i obowiązków (np. środków przymusu bezpośredniego). Dodane zostały również przepisy dotyczące m.in. zawieszenia strażników w pełnieniu obowiązków (art. 26a) oraz regulujące ich czas pracy (art. 29a).

M. Lisiecki i B. Kwiatkowska-Basałaj uważają, że ochrona bezpieczeństwa powinna odbywać się na możliwie najniższym poziomie, czyli powinna być realizowana na poziomie gminy i powiatu. Za całość działań z tym związanych powinien odpowiadać organ wykonawczy²¹. Natomiast wojewoda i właściwy minister powinni być jedynie strategami, organizatorami i koordynatorami w wypadku szerszych, ważnych dla bezpieczeństwa państwa działań. W kwestiach związanych ze strażą gminną (miejską) znajdują się takie propozycje, jak: przekształcenie straży w policję lokalną, obligatoryjne powoływanie straży w gminach i uzależnienie liczby strażników od liczby mieszkańców na terenie gminy. Jednocześnie podkreśla się potrzebę udoskonalenia systemu szkoleń i motywacji strażników do pracy, dostosowanie czasu pracy i organizacji służby do lokalnych potrzeb oraz lepsze wyposażenie i zwiększenie dostępu do informacji (szczególnie baz danych). Sygnalizowane są też zmiany prawne, dotyczące m.in. uporządkowania zadań i kompetencji oraz poprawy współpracy z Policją, która powinna mieć formę:

- 1) okresowych spotkań komendantów lub osób przez nich wyznaczonych (co najmniej raz na kwartał), w celu dokonywania ocen zagrożenia bezpieczeństwa ludzi oraz porządku i bezpieczeństwa publicznego, a także wytyczania wspólnych zadań;
- 2) wzajemnych, bieżących konsultacji w zakresie wykonywanych zadań;
- 3) organizowania odpraw w przypadku konieczności podjęcia wspólnych zadań straży i Policji;
- 4) wyznaczenia strażników gminnych (miejskich) i policjantów do utrzymywania bieżących kontaktów²².

²¹ M. Lisiecki, B. Kwiatkowska-Basałaj, *Pojęcie bezpieczeństwa oraz prognostyczny model jego zapewnienia*, [w:] P. Tyrała (red.), *Zarządzanie bezpieczeństwem*, Kraków 2000.

²² <http://www.senat.gov.pl/k7/dok/sten/033/13.HTM> (dyskusja w Senacie).

Na dzień 31 grudnia 2007 r. na terenie kraju funkcjonowało 481 oddziałów straży miejskich, gminnych oraz miejsko-gminnych. Na koniec 2007 r. straż dysponowała 9755,25 etatami, w tym 8859 to etaty strażników miejskich (gminnych), co stanowiło ok. 90,81% ogółu zatrudnionych, zaś zatrudnieni pracownicy administracyjni to ok. 9,2% ogółu²³.

Tabela 1. Wybrane efekty pracy straży miejskich w roku 2007

A

Akt prawny	Liczba pouczeń	Liczba nałożonych mandatów	Kwota mandatów (zł)	Liczba wniosków do sądu grodzkiego	Razem pouczenia, mandaty i wnioski
Kodeks wykroczeń:					
– wykroczenia przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu	154 598	26 857	3 331 332	3 297	184 752
– wykroczenia przeciwko instytucjom państwowym, samorządowym i społecznym	2 229	140	16 480	2 529	4 898
– wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu osób i mienia	55 979	7 788	1 336 561	1 782	65 549
– wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w komunikacji	500 932	376 638	48 992 354	25 738	903 308
– wykroczenia przeciwko osobie	1 631	98	10 170	34	1 763
– wykroczenia przeciwko zdrowiu	28 218	7 272	373 990	271	35 761
– wykroczenia przeciwko mieniu	5 030	80	10 420	240	5 350
– wykroczenia przeciwko interesom konsumentów	3 439	576	33 700	20	4 035
– wykroczenia przeciwko obyczajności publicznej	44 229	14 624	1 166 484	2 234	61 087
– wykroczenia przeciwko urządzeniom użytku publicznego	137 406	63 574	3 651 552	2 250	203 230
– szkodnictwo leśne, polne i ogrodowe	2 563	1 696	132 630	67	4 326
Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach	125 975	16 474	1 491 125	2 043	144 492

²³ <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/5EB9C120>.

cd. tabeli 1

Akt prawny	Liczba pouczeń	Liczba nałożonych mandatów	Kwota mandatów (zł)	Liczba wniosków do sądu grodzkiego	Razem pouczenia, mandaty i wnioski
Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi	162 703	84 460	8 377 620	9 402	256 565
Inne pozakodeksowe przepisy o wykroczeniach	27 123	13 342	1 000 551	1034	41 499
Akty prawa miejscowego (przepisy porządkowe)	40 810	10 570	677 585	686	52 066
Ogółem	1 292 865	624 189	70 602 554	51 627	1 968 681

B

Rodzaj działań	2007	2006
Pojazdy unieruchomione przez zastosowanie urządzenia do blokowania kół	92 133	88 581
Pojazdy usunięte z drogi, w tym:	6972	4347
– pojazdy usunięte na podstawie art. 50a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (DzU z 2003 r. Nr 58, poz. 515 z późn. zm.)	1451	1337
– pojazdy usunięte na podstawie art. 130a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym	5521	2987
Pojazdy odnalezione	272	699
Osoby doprowadzone do izby wytrzeźwień, miejsca zamieszkania, ośrodka zdrowia	69 458	65 049
Ujawnione przestępstwa	5289	14089
Osoby ujęte i przekazane Policji	15 147	22 961
Ujęci sprawcy przestępstw	5022	13 556
Zabezpieczanie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsca zagrożenia takim zdarzeniem	22 740	18 918
Chronione obiekty komunalne i urządzenia użyteczności publicznej (liczba obiektów)	28 023	6397
Konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych na potrzeby gminy (liczba wykonanych konwojów)	76 003	69 549

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MSWiA.

6. Zadania zlecone – imprezy masowe i zgromadzenia

Organ wykonawczy gminy ma obowiązek kontrolowania zgodności przebiegu imprezy z warunkami określonymi w zezwoleniu na imprezę masową. W przypadku stwierdzenia niespełnienia przez organizatora imprezy warunków, uprawniony przedstawiciel organu może ją przerwać. Bezpieczeństwo imprezy masowej polega na spełnieniu przez organizatora imprezy wymogów w zakresie bezpieczeństwa osób obecnych na imprezie w czasie jej trwania, ochrony porządku publicznego, zabezpieczenia pod względem medycznym, a także stanu technicznego obiektów budowlanych wraz ze służącymi tym obiektom instalacjami i urządzeniami technicznymi, w szczególności przeciwpożarowymi i sanitarnymi. Impreza masowa, zgodnie z ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych, to impreza sportowa, artystyczna lub rozrywkowa, na której liczba miejsc dla osób na stadionie, w innym obiekcie niebędącym budynkiem lub na terenie umożliwiającym przeprowadzenie imprezy masowej wynosi nie mniej niż 1 tysiąc, a w przypadku hali sportowej lub innego budynku umożliwiającego przeprowadzenie imprezy – nie mniej niż 300²⁴. Organizator imprezy masowej, nie później niż na 14 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy, jest obowiązany wystąpić do organu wykonawczego gminy, właściwego ze względu na miejsce przeprowadzenia imprezy, z wnioskiem o wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej. Wydanie zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej albo odmowa jego wydania następuje w terminie siedmiu dni od dnia złożenia wniosku przez organizatora imprezy. Od decyzji w sprawie odmowy wydania zezwolenia na imprezę masową służy odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego. Samorządowe kolegium odwoławcze rozpatruje takie odwołanie w terminie czterech dni od dnia jego wniesienia. Odmowa wydania zezwolenia na przeprowadzenie imprezy masowej następuje w przypadku niespełnienia wymogów określonych w przepisach prawa, w szczególności w przepisach prawa budowlanego, w przepisach sanitarnych i przepisach dotyczących ochrony przeciwpożarowej lub z innych przyczyn.

Kwestie związane z organizacją zgromadzeń publicznych reguluje ustawa – Prawo o zgromadzeniach. Zgodnie z tą ustawą zgromadzenie to „zgrupowanie co najmniej 15 osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyra-

²⁴ Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (DzU z 2009 r. Nr 62, poz. 504) zmieniła: ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, ustawę z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, ustawę z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej, ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, ustawę z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, ustawę z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych oraz ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych

zenia stanowiska” (art. 1)²⁵. W przypadku organizacji zgromadzenia publicznego (na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób), jego organizator ma obowiązek zawiadomić wcześniej organ wykonawczy gminy właściwy ze względu na miejsce zgromadzenia. Rada gminy może wydać uchwałę określającą miejsca, w których organizowanie zgromadzeń publicznych nie wymaga zawiadomienia (art. 6 ust. 3). To zapis szczególnie istotny z punktu widzenia zgromadzeń spontanicznych²⁶. Zawiadomienie przez organizatora organu gminy ma nastąpić w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu do urzędu dotarła nie później niż na 3 dni, a najwcześniej 30 dni przed datą zgromadzenia (art. 7). Organ gminy decyduje o dopuszczeniu lub zakazie organizacji zgromadzenia. Z przepisów ustawy wynika, że jedynie w przypadku zakazu manifestacji organ ma obowiązek wydać decyzję, która powinna być doręczona organizatorowi w terminie 3 dni od dnia złożenia zawiadomienia, nie później jednak niż na 24 godziny przed planowanym rozpoczęciem zgromadzenia. Milczenie organu można zatem uznać za zgodę (art. 9).

Organ gminy zakazuje zawsze zgromadzenia publicznego, jeżeli jego cel lub odbycie sprzeciwiają się ustawie – Prawo o zgromadzeniach lub naruszają przepisy ustaw karnych oraz gdy odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach (art. 8). Od decyzji zakazującej odbycia zgromadzenia przysługuje organizatorowi odwołanie do wojewody (art. 5 ust. 2).

Organ gminy, na wniosek organizatora, zapewnia w miarę potrzeby i możliwości ochronę policyjną służącą bezpiecznemu przebiegowi zgromadzenia oraz może delegować na zgromadzenie swojego przedstawiciela (art. 11).

Przedstawiciel gminy ma prawo rozwiązać zgromadzenie, jeżeli:

- zagraża ono życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach,
- narusza przepisy ustawy albo przepisy ustaw karnych,
- będąc imprezą na drodze publicznej, zostaje przerwane przez organ kontroli ruchu,
- wygląd zewnętrzny uczestników zgromadzenia uniemożliwia ich identyfikację,
- przewodniczący, uprzedzony o konieczności rozwiązania zgromadzenia, nie chce tego uczynić.

Rozwiązanie zgromadzenia następuje w takim wypadku przez wydanie decyzji ustnej, poprzedzonej trzykrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej przewodniczącemu w obecności zgromadzonych. Zgodnie z art. 52 ust. 1 Kodeksu wykroczeń ten, kto:

- zwołuje zgromadzenie bez wymaganego zawiadomienia,
- przewodniczy takiemu zgromadzeniu lub zgromadzeniu zakazanemu,

²⁵ Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (DzU z 1990 r. Nr 51, poz. 297 z późn. zm.).

²⁶ Wyrok TK z 10 lipca 2008 r. (sygn. Akt P 15/08).

• przewodniczy zgromadzeniu po rozwiązaniu go przez przewodniczącego lub przedstawiciela organu gminy,
podlega karze aresztu do 14 dni, karze ograniczenia wolności do 2 miesięcy albo karze grzywny²⁷.

Wymienione sankcje karne dotyczą również osób, które:

- przeszkadzają lub usiłują przeszkodzić w organizowaniu lub w przebiegu niezakazanego zgromadzenia,
- bezprawnie zajmują lub wzbraniają się opuścić miejsce, w którym inna osoba lub organizacja prawnie rozporządza jako zwołujący lub przewodniczący zgromadzenia,
- biorą udział w zgromadzeniu, posiadając przy sobie broń, materiały wybuchowe lub inne niebezpieczne narzędzia.

Za wszelkie szkody wyrządzone przez uczestnika zgromadzenia podczas jego przebiegu lub bezpośrednio po jego rozwiązaniu, organizator zgromadzenia odpowiada solidarnie ze sprawcą szkody.

7. Zarządzanie kryzysowe w gminie

Finansowanie zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego na poziomie gminnym jest planowane w budżetach gmin. Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta)²⁸. Zarządzanie kryzysowe może być wywołane działaniem człowieka lub natury, jak np. powodziami, suszami, pożarami, masowym występowaniem szkodników, chorób zwierząt lub roślin. Czynności podejmowane przez właściwe organy na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym może wywołać także awaria techniczna, czyli gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości. Chodzi np. o: pożary, katastrofy komunikacyjne, budowlane, górnicze oraz awarie i wypadki technologiczne, w tym także awarie urządzeń infrastruktury. Działania organów administracji publicznej mają więc zapobiegać sytuacjom kryzysowym, a w przypadku ich wystąpienia celem tych działań jest przywrócenie stanu sprzed wystąpienia sytuacji kryzysowej. Sytuacje kryzysowe są zdefiniowane jako stan narastającej destabilizacji, niepewności i napięcia społecznego, stwarzający zagrożenie dla integralności terytorialnej, życia, zdrowia, mienia, dziedzictwa kulturowego, środowiska lub infrastruktury krytycznej. Zarządzanie kryzysowe rozumiane jest jako działalność organów administracji publicznej będącą elementem kierowania

²⁷ Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (DzU z 1971 r. Nr 12, poz. 114 z późn. zm.).

²⁸ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).

bezpieczeństwa narodowego, która polega na: zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. System zarządzania kryzysowego będzie obejmował organy administracji rządowej i samorządowej, Siły Zbrojne RP oraz wybrane podmioty sektora prywatnego (właścicieli i posiadaczy tzw. infrastruktury krytycznej czy obiektów podlegających obowiązkowej ochronie). Koordynacją działań zajmują się centra kryzysowe, które są uruchamiane w przypadku zaistnienia zagrożenia²⁹. Działają one w oparciu o plany reagowania kryzysowego. Do zadań wójta w sprawach zarządzania kryzysowego należy kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy oraz realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego. Wśród zadań z planowania cywilnego do obowiązków wójta należeć będzie realizacja zaleceń do gminnego planu reagowania kryzysowego oraz opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu reagowania kryzysowego. Wójt na terenie gmin będzie również właściwy do zarządzania, organizowania i prowadzenia szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia oraz wykonywania przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta oraz przeciwdziałania skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym oraz do zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Gminy realizują podstawowe zadania związane z ochroną ludności, skupiając swój wysiłek głównie na: ostrzeganiu, alarmowaniu i informowaniu ludności o zagrożeniach, prowadzeniu ewakuacji oraz zapewnieniu ewakuowanym pomocy medycznej i socjalnej głównie w zakresie zakwaterowania i wyżywienia. Zarządzanie kryzysowe przebiega w czterech fazach: zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy.

8. Rozwiązywanie problemów alkoholowych

Istnieje przekonanie, iż najlepszy model rozwiązywania problemów alkoholowych to przekazanie kompetencji i zadań na poziom samorządu gminy, która na mocy ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi uzyskała narzędzie do rozwiązywania problemów alkoholowych w społeczności lokalnej. To właśnie gmina ma przedsięwziąć środki zaradcze oraz naprawcze skierowane do lokalnej społeczności, aby zapobiegać i minimalizować skutki alkoholizmu³⁰. Źródłem finansowania zadań gminnego programu profilaktyki i roz-

²⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania (DzU Nr 215, poz. 1818 ze zm.).

³⁰ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (DzU z 2002 r. Nr 147, poz. 1231 ze zm.).

wiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii są środki finansowe budżetu gminy pochodzące z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Kluczowym aktem prawnym, na podstawie którego prowadzona jest realizacja wskazanych działań, jest gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (art. 41 ust. 2). Zadania ujęte w gminnym programie są inicjowane przez gminną komisję rozwiązywania problemów alkoholowych (art. 41 ust. 3), powołaną przez organ wykonawczy gminy.

Summary

Competences of commune self-government on public order

To satisfy collective needs of community citizens is a commune duty. The article sorts out the existing knowledge on responsibilities of commune authorities concerning safety and public order. The article defines and describes chosen aspects connected with ensuring safety at the commune level taking into account statutory and institutional responsibilities of commune authorities. "Civic duty status", legislative vagueness of statutory competences and responsibilities of authorities were criticized. From the normative point of view, it presents capabilities of commune authorities in regards to a creation of a local safety system including the establishment of commune guards and a cooperation with the police.

Marek Chrabkowski

Możliwości zastosowania koncepcji policji municypalnej w Polsce

1. Wstęp

Wartość bezpieczeństwa i porządku publicznego legła u podstaw organizacji państwa i należy do najstarszych dziedzin organizatorskich i wykonawczych działań władz państwowych¹. Tę sferę działań państwa określa się mianem działalności policyjnej. Określenie „policja” w rozwoju historycznym rozumiane było co najmniej w trojaki sposób i oznaczało:

- 1) całokształt wewnętrznej działalności administracyjnej państwa;
- 2) działalność państwa polegającą na utrzymywaniu istniejącego stanu prawnego oraz przeciwdziałaniu jego naruszeniom²;
- 3) organ państwowy powołany do ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego, działający jako specjalny korpus osobowy, zorganizowany w sposób wojskowy³.

Pierwsze wspólnoty oparte na więzach terytorialnych pełniły funkcje policyjne, które równoległe do innych funkcji prowadziły do integracji grupowej⁴. Z czasem zadania ochrony ludności przed zagrożeniami przejmowały struktury samorządowe. W miastach została wyodrębniona funkcja wójta realizującego zadania z zakresu ścigania i oskarżania przestępców⁵. Aktualnie również system bezpieczeństwa budowany jest w oparciu o lokalne społeczności. Zadania związane z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego należą do podstawowych

¹ J. Dobkowski, *O prawie policyjnym inaczej*, „Przegląd Policyjny” 2002, nr 3-4, s. 139.

² Podobnie J. Dobkowski, dz. cyt., s. 139 i n., który pojęciu „policja” przypisuje dawne znaczenie określające funkcję państwa w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

³ Z. Galicki, *Prawo policyjne – temat do dyskusji*, „Palestra” 1991, nr 1-2, s. 8.

⁴ M. Mączyński, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce przedrozbiorowej*, [w:] J. Czapska i W. Krupierz (red.), *Zapobieganie przestępczości w społecznościach lokalnych*, Warszawa 1999, s. 14-15.

⁵ J. Bardach, B. Leśniodorski, M. Pietrzak, *Historia państwa i prawa polskiego*, Warszawa 1985, s. 49.

zadań jednostek samorządu terytorialnego⁶. W gminach, będących najmniejszymi, a jednocześnie podstawowymi jednostkami podziału administracyjnego państwa, funkcjonują dwa rodzaje formacji publicznych realizujących zadania w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Należą do nich Policja i straże gminne. Na podstawie analizy przepisów prawnych regulujących funkcjonowanie tych dwóch formacji zostanie podjęta próba ustalenia relacji zachodzących pomiędzy omawianymi służbami oraz przedstawienie pozytywnych i negatywnych stron funkcjonowania odrębnych podmiotów w obszarze bezpieczeństwa publicznego, a także ewentualnych korzyści wynikających z przekształcenia tych służb w jednolitą strukturę policji municypalnej.

2. Zadania Policji i straży gminnych

Zakres realizowanych zadań przez podmioty działające w sferze bezpieczeństwa determinuje ich pozycję w systemie organów administracji publicznej. Pozycja ta kształtowała się na przestrzeni lat bardzo różnie, jednakże bez względu na nazwę, struktury i podporządkowanie były to uzbrojone formacje, służące państwu, celem których była ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego⁷. Z przytoczonej definicji wynika, że są to instytucje zorganizowane na wzór wojskowy o wyraźnym paramilitarnym charakterze⁸. Niewątpliwie do tych podmiotów należy zaliczyć Policję, straże gminne, Straż Graniczną, Żandarmerię Wojskową, Służbę Ochrony Kolei. Zauważalna jest jednak tendencja do zmiany tego wizerunku. W projekcie ustawy o Policji⁹, mającej zastąpić dotychczasową regulację, Policję określono jako służbę publiczną w miejsce obecnej nazwy „uzbrojona formacja”. Zaproponowana zmiana, jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, jest zgodna z Deklaracją o Policji, przyjętą w 1979 r. przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy jako rezolucja nr 690 i odpowiada prawdziwej funkcji Policji wobec obywateli, jej roli oraz usytuowania w systemie państwa demokratycznego¹⁰. „Funkcje przypisywane policji na przestrzeni dziejów ulegały stałemu zawężaniu. Upraszczając tę obserwację można powiedzieć, że przyrost swobód obywatelskich, praw jednostki czy umacnianie porządku demokratycznego odbywały

⁶ Art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. DzU z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm. – zwanej dalej ustawą o samorządzie gminnym, oraz art. 4 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. DzU z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

⁷ J. Migdał, *Policja w świetle nowej ustawy*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2004, nr 2, s. 167.

⁸ Tamże.

⁹ Projekt ustawy o Policji z dnia 30 września 2004 r. przesłany przez Komendę Główną Policji do konsultacji jednostkom Policji, niepublikowany.

¹⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy o Policji z dnia 30 września 2004 r., niepublikowane.

się i odbywają się kosztem uprawnień aparatu administracyjnego państwa, w którym niepoślednią rolę odgrywa policja. Aparat ten, tracąc wiele swych dotychczasowych atrybutów, jest więc ofiarą przemian. Jest jednak też ich beneficjentem, gdyż swoje funkcje może realizować w symbiozie ze społeczeństwem, zamiast zajmować wobec niego pozycje konfrontacyjne. Dla policji tego rodzaju zmiana ról jest wartością wprost bezcenną¹¹.

Aktualnie do zadań Policji należą¹²:

- 1) ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;
- 2) ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania;
- 3) inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- 4) wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców;
- 5) nadzór nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach;
- 6) kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych;
- 7) współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów;
- 8) gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych;
- 9) prowadzenie bazy danych zawierającej informacje o wynikach analizy kwasu dezoksyrybonukleinowego¹³.

Obok Policji do ochrony porządku publicznego na terenie gminy może być utworzona samorządowa umundurowana formacja – straż gminna¹⁴. Jak wynika z tego zapisu ustawowego, nie ma obowiązku powołania straży gminnej. Decyzja w tym względzie należy do organu uchwałodawczego gminy. W procesie powoływania tej służby zachodzi konieczność zasięgnięcia opinii właściwego kome-

¹¹ W. Dzieliński, *Recenzja książki J. Czapskiej i J. Wójcickiewicza pt. Policja w społeczeństwie obywatelskim*, „Przegląd Policyjny” 1999, nr 4(56), s. 231.

¹² Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. DzU z 2007 r. Nr 43, poz. 277 z późn. zm. – zwanej dalej ustawą o Policji.

¹³ Art. 1 ust. 3 ustawy o Policji.

¹⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, DzU z 1997 r. Nr 123, poz. 779 ze zm. – zwana dalej ustawą o strażach gminnych.

danta wojewódzkiego Policji¹⁵. Straż gminna tworzona w gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz lub prezydent, nosi nazwę straży miejskiej. Straż gminna, podobnie jak Policja¹⁶, również ma spełniać służebną rolę wobec społeczności lokalnej¹⁷. Do zadań straży należy w szczególności:

- 1) ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych;
- 2) czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego – w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym;
- 3) współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń;
- 4) zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia;
- 5) ochrona obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej;
- 6) współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych;
- 7) doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorzsenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób;
- 8) informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- 9) konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy;
- 10) w związku z ochroną spokoju i porządku w miejscach publicznych, straży przysługuje prawo do obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych w przypadku, gdy czynności te są niezbędne do wykonywania zadań oraz w celu:
 - utrwalania dowodów popełnienia przestępstwa lub wykroczenia,
 - przeciwdziałania przypadkom naruszania spokoju i porządku w miejscach publicznych,
 - ochrony obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej.

¹⁵ Art. 2 ust. 2 ustawy o strażach gminnych.

¹⁶ Art. 1 ust. 1 ustawy o Policji.

¹⁷ Art. 1 ust. 2 ustawy o strażach gminnych.

Porównując zadania straży gminnej i Policji, dochodzi się do wniosku, że zadania straży są wycinkiem zadań Policji. Z tych też względów można powiedzieć, że wyodrębnienie tych dwóch służb narusza jedną z podstawowych zasad prawa administracyjnego, jaką jest zasada rozdzielenia kompetencyjnej organów¹⁸. Zgodnie z tą zasadą rozgraniczenie działań i odpowiedzialności organów administracyjnych winno być jasne i precyzyjne. Bezpieczeństwo powszechne jest jednym z elementów bezpieczeństwa publicznego, na rzecz którego działa nie tylko Policja, „ale cały system organów, instytucji i służb państwowych, a także obywatelskiej samoobrony. Policja to tylko jeden z elementów tego systemu, aczkolwiek najważniejszy i o największym potencjale, ponoszący podstawową odpowiedzialność przede wszystkim za porządek publiczny będący podstawową przesłanką bezpieczeństwa publicznego”¹⁹. O ile, z uwagi na specyfikę zadań, uzasadnione jest wyodrębnienie takich służb, jak: Straż Graniczna, Służba Ochrony Kolei czy też Żandarmeria Wojskowa, o tyle zadania straży gminnych mieszczą się w specyfice zadań policyjnych.

3. Czynności służbowe policjantów i strażników gminnych

W granicach swych zadań Policja, w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń, wykonuje czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze i administracyjno-porządkowe²⁰. Policja wykonuje również czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach²¹. Policjanci w toku wykonywania czynności służbowych mają obowiązek respektowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka²². Policja w celu realizacji ustawowych zadań może korzystać z danych o osobie, w tym również w formie zapisu elektronicznego, uzyskanych przez inne organy, służby i instytucje państwowe w wyniku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz przetwarzać je w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych²³, bez wiedzy i zgody osoby, której dane te dotyczą. Administrator danych jest obowiązany udostępnić dane osobowe, na podstawie imiennego upoważnienia Komendanta Głównego Policji, komendantów wojewódzkich Policji lub uprawnionego policjanta, okazanego przez policjanta wraz z legitymacją służbową. Fakt udostępnienia tych danych podlega ochronie na podstawie ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochro-

¹⁸ Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 60.

¹⁹ Tamże.

²⁰ Art. 14 ust. 1 ustawy o Policji.

²¹ Art. 14 ust. 2 ustawy o Policji.

²² Art. 14 ust. 3 ustawy o Policji.

²³ DzU z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.

nie informacji niejawnych²⁴. Policja może, w zakresie koniecznym do wykonywania jej ustawowych zadań, korzystać z informacji kryminalnej zgromadzonej w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych²⁵.

Również straż gminne spełniają służebną rolę wobec społeczności lokalnych, wykonując swe zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli²⁶. Straż wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wynikające z ustaw i aktów prawa miejscowego. Straż gminna w celu realizacji ustawowych zadań może przetwarzać dane osobowe, z wyłączeniem danych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również danych o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym, bez wiedzy i zgody osoby, której dane te dotyczą, uzyskane:

- 1) w wyniku wykonywania czynności podejmowanych w postępowaniu w sprawach o wykroczenia;
- 2) z rejestrów, ewidencji i zbiorów, do których straż posiada dostęp na podstawie odrębnych przepisów.

Jak wynika z zaprezentowanych przepisów, również w zakresie czynności służbowych mamy do czynienia z powielaniem się ich rodzajów w odniesienie do obu omawianych służb. Wszystkie czynności realizowane przez strażników gminnych mieszczą się w katalogu czynności policjantów.

4. Prawa policjanta i strażnika gminnego

Policjanci, wykonując czynności służbowe, mają prawo:

- 1) legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości;
- 2) zatrzymywania osób w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego²⁷ i innych ustaw;
- 3) zatrzymywania osób pozbawionych wolności, które na podstawie zezwolenia właściwego organu opuściły areszt śledczy albo zakład karny i w wyznaczonym terminie nie powróciły do niego;
- 4) zatrzymywania osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia;
- 5) pobierania od osób wymazu ze służówki policzków:
 - a) w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego,

²⁴ DzU z 2005 r. Nr 196, poz. 1631, z późn. zm.

²⁵ Instytucja powołana ustawą z dnia 6 lipca 2001 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych, tekst jedn. DzU z 2010 r. Nr 29, poz. 153.

²⁶ Art. 1 ust. 2 ustawy o strażach gminnych.

²⁷ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, DzU z 1997 r. Nr 89, poz. 555 z późn. zm., zwana dalej Kodeksem postępowania karnego.

- b) w celu identyfikacji osób o nieustalonej tożsamości oraz osób usiłujących ukryć swoją tożsamość, jeżeli ustalenie tożsamości w inny sposób nie jest możliwe;
- 6) pobierania materiału biologicznego ze zwłok ludzkich o nieustalonej tożsamości;
- 7) przeszukiwania osób i pomieszczeń w trybie i przypadkach określonych w przepisach Kodeksu postępowania karnego i innych ustaw;
- 8) dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży i sprawdzania ładunku w portach i na dworcach oraz w środkach transportu lądowego, powietrznego i wodnego, w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary;
- 9) obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, a w przypadku czynności operacyjno-rozpoznawczych i administracyjno-porządkowych podejmowanych na podstawie ustawy – także i dźwięku towarzyszącego tym zdarzeniom;
- 10) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz jednostek gospodarczych prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej; wymienione instytucje, organy i jednostki obowiązane są, w zakresie swojego działania, do udzielenia tej pomocy, w zakresie obowiązujących przepisów prawa;
- 11) zwracania się o niezbędną pomoc do innych jednostek gospodarczych i organizacji społecznych, jak również zwracania się w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy, w ramach obowiązujących przepisów prawa²⁸.

Również strażnicy gminni, wykonując zadania służbowe, mają prawo do:

- 1) udzielania pouczeń, zwracania uwagi, ostrzegania lub stosowania innych środków oddziaływania wychowawczego;
- 2) legitymowania osób w uzasadnionych przypadkach w celu ustalenia ich tożsamości;
- 3) ujęcia osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia i niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki Policji;
- 4) dokonywania kontroli osobistej, przeglądania zawartości podręcznych bagaży osoby:
 - a) w przypadku istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary,
 - b) w związku z wykonywaniem czynności określonych w ust. 1 pkt 3,

²⁸ Art. 15 ust. 1 ustawy o Policji.

- c) w związku z wykonywaniem czynności określonych w art. 11 pkt 7, jeśli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że osoba, wobec której czynności te są podejmowane, posiada przy sobie niebezpieczne przedmioty dla życia lub zdrowia ludzkiego.
- 5) nakładania grzywien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia;
- 6) dokonywania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych – w trybie i zakresie określonych w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia;
- 7) usuwania pojazdów i ich unieruchamiania przez blokowanie kół w przypadkach, zakresie i trybie określonych w przepisach o ruchu drogowym;
- 8) wydawania poleceń;
- 9) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych i samorządowych;
- 10) zwracania się, w nagłych przypadkach, o pomoc do jednostek gospodarczych, prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej oraz organizacji społecznych, jak również do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy na zasadach określonych w ustawie o Policji.

Jak wynika z przytoczonych katalogów uprawnień, również i w tym przypadku mamy do czynienia z powielaniem się przepisów. Niektóre z uprawnień policyjnych są sformułowane w wyższym stopniu ogólności. Inne z zadań Policji, pominięte w ustawie o Policji, a wyartykułowane w ustawie o strażach gminnych, zostały umieszczone w odrębnych aktach prawnych. Przykładowo, zadania Policji dotyczące postępowania w sprawach o wykroczenia znajdują swoje odzwierciedlenie w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia²⁹ i Kodeksie wykroczeń³⁰.

5. Środki przymusu bezpośredniego stosowane przez policjantów i strażników gminnych

W razie niepodporządkowania się wydanym na podstawie prawa poleceniom organów Policji lub jej funkcjonariuszy, policjanci mogą stosować środki przymusu bezpośredniego. Do środków tych ustawodawca zaliczył:

- 1) fizyczne, techniczne i chemiczne środki służące do obezwładniania bądź konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów;
- 2) pałki służbowe;

²⁹ Art. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, tekst jedn. DzU z 2008 r. Nr 133, poz. 848 z późn. zm., dotyczący zakresu kompetencji Policji w zakresie postępowania w sprawach o wykroczenia.

³⁰ Art. 41 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń, tekst jedn. DzU z 2007 r. Nr 109, poz. 756 z późn. zm., dotyczący możliwości stosowania w stosunku do sprawcy czynu pouczenia, zwrócenia uwagi, ostrzeżenia lub zastosowania innych środków oddziaływania wychowawczego.

- 3) wodne środki obezwładniające;
- 4) psy i konie służbowe;
- 5) pociski niepenetracyjne, miotane z broni palnej³¹.

Jeżeli środki przymusu bezpośredniego okazały się niewystarczające lub ich użycie, ze względu na okoliczności danego zdarzenia, nie jest możliwe, policjant ma prawo użycia broni palnej wyłącznie:

- 1) w celu odparcia bezpośredniego i bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność policjanta lub innej osoby oraz w celu przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu;
- 2) przeciwko osobie niepodporządkowującej się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia broni lub innego niebezpiecznego narzędzia, którego użycie zagrozić może życiu, zdrowiu lub wolności policjanta albo innej osoby;
- 3) przeciwko osobie, która usiłuje bezprawnie, przemocą odebrać broń palną policjantowi lub innej osobie uprawnionej do posiadania broni palnej;
- 4) w celu odparcia niebezpiecznego bezpośredniego, gwałtownego zamachu na obiekty i urządzenia ważne dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, na siedziby naczelnych organów władzy, naczelnych i centralnych organów administracji państwowej albo wymiaru sprawiedliwości, na obiekty gospodarki lub kultury narodowej oraz na przedstawicielstwa dyplomatyczne i urzędy konsularne państw obcych albo organizacji międzynarodowych, a także na obiekty dozorowane przez uzbrojoną formację ochronną utworzoną na podstawie odrębnych przepisów;
- 5) w celu odparcia zamachu na mienie, stwarzającego jednocześnie bezpośrednio zagrożenie dla życia, zdrowia lub wolności człowieka;
- 6) w bezpośrednim pościgu za osobą, wobec której użycie broni było dopuszczalne w przypadkach określonych w pkt 1-3 i 5, albo za osobą, wobec której istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia zabójstwa, zamachu terrorystycznego, uprowadzenia osoby w celu wymuszenia okupu lub określonego zachowania, rozboju, kradzieży rozbójniczej, wymuszenia rozbójniczego, umyślnego ciężkiego uszkodzenia ciała, zgwałcenia, podpalenia lub umyślnego sprowadzenia w inny sposób niebezpieczeństwa powszechnego dla życia albo zdrowia;
- 7) w celu ujęcia osoby, o której mowa w pkt 6, jeśli schroniła się ona w miejscu trudno dostępnym, a z okoliczności towarzyszących wynika, że może użyć broni palnej lub innego niebezpiecznego narzędzia, którego użycie zagrozić może życiu lub zdrowiu;
- 8) w celu odparcia gwałtownego, bezpośredniego i bezprawnego zamachu na konwój ochraniający osoby, dokumenty zawierające wiadomości stanowiące tajemnicę państwową, pieniądze albo inne przedmioty wartościowe;

³¹ Art. 16 ust. 1 ustawy o Policji.

- 9) w celu ujęcia lub udaremnienia ucieczki osoby zatrzymanej, tymczasowo aresztowanej lub odbywającej karę pozbawienia wolności, jeśli:
- a) ucieczka osoby pozbawionej wolności stwarza zagrożenie dla życia albo zdrowia ludzkiego,
 - b) istnieje uzasadnione podejrzenie, że osoba pozbawiona wolności może użyć broni palnej, materiałów wybuchowych lub niebezpiecznego narzędzia,
 - c) pozbawienie wolności nastąpiło w związku z uzasadnionym podejrzeniem lub stwierdzeniem popełnienia przestępstw, o których mowa w pkt 6³².

Natomiast strażnik gminny może stosować środki przymusu bezpośredniego wobec osób uniemożliwiających wykonanie przez niego zadań określonych w ustawie. Środkami przymusu bezpośredniego, które może wykorzystać w służbie strażnik gminny, są:

- 1) siła fizyczna w postaci chwytów obezwładniających oraz podobnych technik obrony,
- 2) kajdanki,
- 3) pałki obronne wielofunkcyjne,
- 4) psy i konie służbowe,
- 5) przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej, na które jest wymagane pozwolenie na broń w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji³³,
- 6) przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej, na które nie jest wymagane pozwolenie na broń w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji,
- 7) ręczne miotacze gazu³⁴.

Jeżeli środki przymusu bezpośredniego, będące w dyspozycji strażnika gminnego, okazały się niewystarczające lub ich użycie ze względu na okoliczności danego zdarzenia nie jest możliwe, strażnik ma prawo użycia broni palnej bojowej, przy ochronie obiektów komunalnych i urządzeń użyteczności publicznej oraz w trakcie konwojowania dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy. Warunkiem determinującym jest użycie broni:

- 1) w celu odparcia bezpośredniego i bezprawnego zamachu na życie lub zdrowie strażnika lub innej osoby;
- 2) przeciwko osobie, która nie zastosowała się do wezwania do natychmiastowego porzucenia broni lub innego niebezpiecznego narzędzia, którego użycie zagrozić może życiu lub zdrowiu strażnika lub innej osoby;
- 3) przeciwko osobie, która usiłuje bezprawnie, przemocą odebrać broń palną bojową strażnikowi;

³² Art. 17 ust. 1 ustawy o Policji.

³³ DzU z 2004 r. Nr 52, poz. 525 z późn. zm.

³⁴ Art. 14 ust. 2 ustawy o strażach gminnych.

- 4) w celu odparcia gwałtownego, bezpośredniego i bezprawnego zamachu na konwój ochraniający przedmioty wartościowe lub wartości pieniężne³⁵.

Przepisy uprawniające policjantów do stosowania środków przymusu bezpośredniego są przepisami o charakterze bardziej ogólnym w stosunku do regulacji wynikających z ustawy o strażach gminnych. Pod pojęciem „fizyczne, techniczne i chemiczne środki służące do obezwładniania bądź konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów” kryją się bowiem również te środki, które w ustawie o strażach gminnych są wymienione wprost, np. przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej. Porównując warunki i przypadki użycia broni, należy stwierdzić, że te dotyczące strażników gminnych są wycinkiem uprawnień policyjnych. Policjant może użyć broni palnej w przypadkach, które uprawniają do tego użycia również strażnika gminnego. Oczywiście zakres możliwości użycia broni palnej przez strażników gminnych jest znacznie węższy, ale potwierdza to zaobserwowaną prawidłowość, tj. pokrywania się zakresu kompetencji straży gminnych z kompetencjami Policji.

6. Współdziałanie Policji i straży miejskiej

W zakresie zadań własnych gminy leżą sprawy porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego³⁶. Z tych też przyczyn ustawodawca zadbał o prawne powiązanie władz samorządowych z podmiotami operującymi w sektorze bezpieczeństwa wewnętrznego oraz upoważnił samorządy do powoływania własnych formacji, tj. straży gminnych. Najważniejszym, z punktu widzenia gminy, podmiotem funkcjonującym w sektorze bezpieczeństwa wewnętrznego jest Policja. Stąd też w ustawie znajdujemy szereg przepisów regulujących wzajemne relacje zachodzące pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a jednostkami Policji. Obsadzanie kluczowych stanowisk policyjnych odbywa się przy współudziale organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Powoływanie na stanowiska komendantów powiatowych Policji, komendantów komisariatów Policji i kierowników rewirów dzielnicowych Policji może nastąpić po zasięgnięciu opinii właściwego organu wykonawczego samorządu terytorialnego³⁷.

Następnym z przejawów współzależności jest obowiązek sprawozdawczy. Komendanci miejscy i powiatowi Policji są zobligowani do złożenia rocznych sprawozdań ze swojej działalności, a także informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego właściwym starostom, wójtom (burmistrzom lub prezy-

³⁵ Art. 18 ust. 1 ustawy o strażach gminnych.

³⁶ Art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym.

³⁷ Art. 6c ust. 1, 6d ust. 1 i 8a ust. 1 ustawy o Policji.

dentom miast) oraz radom powiatu i radom gmin³⁸. W sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego sprawozdania i informacje składa się tym organom niezwłocznie na każde ich żądanie. Rada powiatu (miasta) oraz rada gminy na podstawie takich sprawozdań i informacji może określić, w drodze uchwały, istotne dla wspólnoty samorządowej zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Uchwała, o której tu mowa, nie może dotyczyć wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonywania zadań przez Policję. Dodatkowo komendanci powiatowi (miejscy) Policji są obowiązani udostępniać komisji bezpieczeństwa i porządku, na żądanie jej przewodniczącego, dokumenty i informacje dotyczące pracy Policji na terenie powiatu, z wyjątkiem akt personalnych pracowników i funkcjonariuszy, materiałów operacyjno-rozpoznawczych lub dochodzeniowo-śledczych oraz akt w indywidualnych sprawach administracyjnych.

Oprócz czynności o charakterze opiniodawczym i kontrolnym organy wykonawcze samorządu terytorialnego są uprawnione do zlecania pewnych czynności. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) lub starosta może żądać od właściwego komendanta Policji przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego³⁹. Żądanie nie może dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych oraz czynności z zakresu ścigania wykroczeń. Nie może dotyczyć również wykonania konkretnej czynności służbowej ani określać sposobu wykonania zadania przez Policję. Organy wydające takie polecenie ponoszą wyłączną odpowiedzialność za treść swojego żądania. Wydaje się, że dla celów dowodowych ustawodawca zobowiązał organy samorządowe do pisemnego potwierdzenia polecenia przekazanego ustnie⁴⁰. Właściwy komendant Policji niezwłocznie przedkłada sprawę komendantowi Policji wyższego stopnia, jeżeli nie jest w stanie wykonać żądania organu samorządu terytorialnego.

Elementem silnie zacieśniającym więzi jednostek Policji z jednostkami samorządu terytorialnego są przepisy pozwalające na bezpośrednie finansowanie Policji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Gminy i powiaty mogą uczestniczyć w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług⁴¹. Dodatkowo, na wniosek rady powiatu lub rady gminy, liczba etatów Policji w rewirach dzielnicowych i posterunkach Policji na terenie powiatu lub gminy może

³⁸ Art. 10 ust. 1 ustawy o Policji.

³⁹ Art. 11 ust. 1 ustawy o Policji.

⁴⁰ Art. 11 ust. 5 ustawy o Policji.

⁴¹ Art. 13 ust. 3 ustawy o Policji.

ulec zwiększeniu ponad liczbę ustaloną na zasadach określonych przez Komendanta Głównego Policji, jeżeli organy te zapewnią pokrywanie kosztów utrzymania etatów Policji przez okres co najmniej 5 lat, na warunkach określonych w porozumieniu zawartym między organem powiatu lub gminy a właściwym komendantem wojewódzkim Policji i zatwierdzonym przez komendanta głównego Policji. Rada powiatu lub rada gminy może przekazać, na warunkach określonych w porozumieniu zawartym między organem wykonawczym powiatu lub gminy a właściwym komendantem powiatowym (miejskim) Policji, środki finansowe stanowiące dochody własne powiatu lub gminy, dla Policji z przeznaczeniem na:

- 1) rekompensatę pieniężną za czas służby przekraczający normę czasu pełnienia służby;
- 2) nagrodę za osiągnięcia w służbie, dla policjantów właściwych miejscowo komend powiatowych (miejskich) i komisariatów, którzy realizują zadania z zakresu służby prewencyjnej.

Jako przykład można wskazać gminę Gdynia, która w budżecie na 2010 r.⁴² przewidziała dotację na wspieranie działań Policji na poziomie 1 122 000 zł. Środki te mają zostać wykorzystane na: rekompensatę za dodatkowe służby prewencyjne i pokrycie kosztów pobytu dodatkowych policjantów, zakup paliwa do pojazdów służbowych, zakup podzespołów i urządzeń łączności oraz jej utrzymanie i serwisowanie, wyposażenie pomieszczeń służbowych w sprzęt kwaterunkowy oraz zakup sprzętu kserograficznego, techniki specjalnej i uzbrojenia, informatycznego, łączności oraz osprzęt do tych urządzeń, realizację programów i akcji z zakresu prewencji kryminalnej, nagrody za osiągnięcia w służbie dla policjantów realizujących zadania z zakresu służby prewencyjnej, zakup materiałów biurowych i artykułów sanitarnych, obchody Święta Policji i innych uroczystości, przeniesienie zasobu archiwalnego i zabezpieczenie dokumentacji w nowej siedzibie Składnicy Akt KMP, pokrycie kosztów szkoleń zewnętrznych dotyczących pomocy przedmedycznej, służby na wodzie, doskonalenia techniki i taktyki jazdy, systemu zarządzania jakością, audyt zewnętrzny w związku z kontynuacją certyfikacji KMP w Gdyni w zakresie spełniania norm PN-EN ISO 9001: 2008. Ponadto rady dzielnic na wspieranie działań Policji zaplanowały środki w wysokości 10 000 zł.

W budżecie na 2010 r. gminy Gdynia⁴³ przewidziano środki na sfinansowanie działalności straży miejskiej na poziomie 7 186 180 zł, planując następujące wydatki: na wynagrodzenia osobowe pracowników, zakup materiałów i wyposażenia, zakup energii, zakup usług remontowych, zakup usług zdrowotnych, zakup usług dostępu do sieci Internet, opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych telefonii komórkowej, opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych telefonii

⁴² http://www.gdynia.pl/bip/budzet/5994_61208.html, stan na dzień 10 marca 2010 r.

⁴³ http://www.gdynia.pl/bip/budzet/5994_61208.html, stan na dzień 10 marca 2010 r.

stacjonarnej, zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii, podróże służbowe, zakup akcesoriów komputerowych, w tym programów i licencji. Straż Miejska w Gdyni liczy 126 etatów i zgodnie z ustawą budżetową w 2010 r. ma ulec zwiększeniu do 151 etatów. To zwiększanie jest wynikiem rozbudowy miejskiego systemu monitoringu wizyjnego, który ma być docelowo obsługiwany przez Straż Miejską w Gdyni, a Policja jako podmiot współadministrujący systemem monitoringu ma posiadać możliwości wpływania na zakres udostępnienia monitoringu strażnikom miejskim. Paradoksalnie liczba etatów policyjnych w Gdyni od roku 2000 zostaje systematycznie obniżana. Ostatnie zmiany w etacie gdyńskiej Policji uszczupliły tę formację w 2009 r. o kilkanaście osób. Był to efekt decyzji Komendanta Głównego Policji, który zmniejszył etat Policji województwa pomorskiego o 192 stanowiska policyjne⁴⁴. Wcześniejsze zmiany podyktowane były potrzebami Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku, np. na utworzenie policji autostradowej czy też na utworzenie komend w powiatach wyodrębnionych po reformie administracyjnej państwa w 1999 r. W sumie Komenda Miejska Policji w Gdyni utraciła w tym czasie ponad 100 etatów policyjnych. Oceniając przez ten pryzmat wysiłki władz samorządowych w Gdyni zmierzające do poprawy stanu bezpieczeństwa, ma się wrażenie, że jest to – kolokwialnie rzecz ujmując – tzw. „pompowanie powietrza w dziurawe koło”. Straż Miejska w Gdyni zwiększa liczebność o 25 etatów, a Policja zmniejsza ilość etatów i nie obsadza etatów wakujących, generując braki na poziomie ok. 100 policjantów. *Per saldo* liczba osób funkcjonujących w obszarze bezpieczeństwa zmniejszyła się, pomimo zwiększenia nakładów finansowych na ten cel przez samorząd. Te informacje nie są nagłaśniane przez służby prasowe Policji. Czasami, jak to miało miejsce w przypadku Sopotu, informacje o zmniejszeniu liczby funkcjonariuszy dostają się do prasy, budząc uzasadnione pretensje mieszkańców i władz samorządowych⁴⁵.

Wracając jednak do prawnych mechanizmów łączących jednostki samorządu terytorialnego, straże gminne i Policję, należy podkreślić, że silne powiązania Policji z jednostkami samorządu terytorialnego nakładają się na relacje kontrolno-nadzorcze Policji i straży gminnych. Już w momencie tworzenia straży gminnej wymagana jest opinia właściwego komendanta wojewódzkiego Policji, do którego musi się zwrócić rada gminy przed podjęciem uchwały powołującej tę formację⁴⁶. Policja ma również wpływ na wybór komendanta straży gminnej. Osoba taka zatrudniana jest na podstawie umowy o pracę przez wójta, burmistrza (prezydenta miasta). Jednak przed zawarciem tej umowy organ wykonawczy gminy jest zobowiązany do zasięgnięcia opinii właściwego terytorialnie komendanta

⁴⁴ http://gdansk.naszemiasto.pl/artykul/30029,policja-tnie-etaty-policjanci-groza-protestem-i-pozwami-do,id,t.html?kategoria=675&sesja_gratka=b9ff6ac9d382cce081f9856c28b8e42d, stan na dzień 10 marca 2010 r.

⁴⁵ <http://media.wp.pl/kat,1022943,wid,11701243,wiadomosc.html>, stan na dzień 10 marca 2010 r.

⁴⁶ Art. 2 ust. 2 ustawy o strażach gminnych.

wojewódzkiego Policji. Duży wpływ Policji na funkcjonowanie straży gminnych uwidacznia się w regulacjach odnoszących się do nadzoru nad działalnością tej służby. Co do zasady nadzór nad strażą gminną sprawuje wójt, burmistrz (prezydent miasta)⁴⁷. Jednakże w kwestiach zasadniczych, takich jak: korzystanie z ustawowych uprawnień o charakterze władczym (legitymowanie, kontrola osobista, przeglądanie zawartości bagaży itd.), użycie broni palnej bojowej oraz środków przymusu bezpośredniego czy też prowadzenia ewidencji, nadzór sprawuje wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego (Stołecznego) Policji działającego w jego imieniu. Nadzór ten realizowany jest przez:

- 1) okresowe lub doraźne kontrole, obejmujące całokształt lub część spraw poddanych nadzorowi;
- 2) wydawanie zaleceń pokontrolnych oraz kontrolę prawidłowości i terminowości ich realizacji;
- 3) podejmowanie innych czynności zmierzających do usunięcia stwierdzonych uchybień i zapobieżenia ich powstawaniu⁴⁸.

W związku z wykonywaniem swoich zadań straż gminna, na mocy przepisu ustawowego, jest zobowiązana do współpracy z Policją⁴⁹. W tym celu wójt, burmistrz (prezydent miasta) może zawierać z właściwym terytorialnie komendantem Policji porozumienie o współpracy straży gminnej z Policją. Współpraca ta winna polegać w szczególności na:

- 1) stałej wymianie informacji o zagrożeniach występujących na określonym terenie w zakresie bezpieczeństwa ludzi i mienia, spokoju i porządku publicznego;
- 2) zorganizowaniu systemu łączności Policji i straży, uwzględniającego lokalne potrzeby i możliwości oraz zapewniającego utrzymanie stałej łączności między jednostkami Policji i straży;
- 3) koordynowaniu rozmieszczenia służb policyjnych i straży, z uwzględnieniem zagrożeń występujących na danym terenie;
- 4) wspólnym prowadzeniu działań porządkowych w celu zapewnienia spokoju i porządku w miejscach zgromadzeń, imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych, a także w innych miejscach publicznych;
- 5) organizowaniu wspólnych szkoleń oraz ćwiczeń policjantów i strażników gminnych (miejskich);
- 6) wymianie informacji w zakresie obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych⁵⁰.

Następnym z elementów wiążących te dwie służby są obowiązki sprawozdawcze. Komendanci straży gminnych przekazują właściwemu terytorialnie

⁴⁷ Art. 9 ust. 1 ustawy o strażach gminnych.

⁴⁸ Art. 9 ust. 3 ustawy o strażach gminnych.

⁴⁹ Art. 9 ust. 4 ustawy o strażach gminnych.

⁵⁰ Art. 9 ust. 5 ustawy o strażach gminnych.

komendantowi wojewódzkiemu (Stołecznemu) Policji do dnia 31 stycznia każdego roku informacje o danych zawartych w ewidencji, która dotyczy:

- 1) etatów,
- 2) wyposażenia, w tym środków przymusu bezpośredniego, broni palnej bojowej, urządzeń samoczynnie ujawniających i rejestrujących naruszenia przepisów ruchu drogowego, środków technicznych służących do obserwowania i rejestrowania obrazu zdarzeń w miejscach publicznych, pojazdów,
- 3) wyników działań straży⁵¹.

Jak wynika z zaprezentowanych rozwiązań prawnych, mamy do czynienia z istnieniem sieci powiązań kontrolnych, nadzorczych, finansowych oraz strukturalnych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a Policją, między Policją a strażami gminnymi i między jednostkami samorządu terytorialnego a strażami gminnymi. Wydaje się, że system ten jest na tyle skomplikowany, że wskazane byłoby jego uproszczenie poprzez zespolenie tych dwóch służb i utworzenie jednej, opartej na koncepcji policji municypalnej, podporządkowanej organowi wykonawczemu gminy.

7. Podsumowanie

Relacje pomiędzy podmiotami realizującymi zadania na rzecz bezpieczeństwa i społeczeństwem są z wielu powodów bardzo skomplikowane, a przez to trudne do precyzyjnego zdiagnozowania⁵². We współczesnej strukturze państwa demokratycznego przed Policją i innymi organami zajmującymi się bezpieczeństwem publicznym stawiane są nowe wyzwania. Formacje umundurowane, działające na rzecz bezpieczeństwa, są instytucjami społecznymi najbardziej widocznymi dla obywateli. Funkcjonariusz publiczny często bez woli drugiego człowieka ogranicza mu wolność, ale tylko po to, aby zapewnić bezpieczeństwo jemu samemu, innym i przywrócić porządek prawny w imieniu sprawiedliwości społecznej i ogólnie pojętego dobra⁵³. Skuteczność tych działań uzależniona jest od stopnia społecznego zaufania. Każda z formacji mundurowych, działająca w sferze bezpieczeństwa, pracuje na swoją ocenę. Im ta ocena jest wyższa, tym łatwiej realizowane są przez nią zadania, gdyż uzyskują one akceptację społeczną. Niewątpliwie Policja jest tą instytucją, która darzona jest najwyższym zaufaniem spośród wszystkich formacji działających w sektorze bezpieczeństwa, szcycąc się 72% odsetkiem pozytywnych opinii⁵⁴.

⁵¹ Art. 9b ust. 1 ustawy o strażach gminnych.

⁵² W. Dzieliński, dz. cyt., s. 232.

⁵³ M. Stefański, *Policja w demokratycznych strukturach państwa polskiego*, „Przegląd Policyjny” 2003, nr 3-4, s. 68.

⁵⁴ http://www.policja.pl/portal/pol/70/Opinia_publiczna.html, stan na dzień 10 marca 2010 r.

Włączenie w szeregi Policji funkcjonariuszy straży gminnych nastąpiłoby z korzyścią dla ocen poszczególnych formacji. Policja powiększyłaby odsetek pozytywnych ocen z uwagi na zwiększenie stanu etatowego, a straż gminna oceniana byłaby jako część składowa Policji, korzystając z dotychczasowego dorobku tej formacji.

Poza tym elementem ocennym, jak wykazała analiza rozwiązań normatywnych, zakres działania, uprawnienia i kompetencje straży gminnych mieszczą się w sferze zainteresowań Policji. Równoległe funkcjonowanie dwóch podmiotów na tym samym terenie w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego może powodować chaos kompetencyjny i jest kosztownym zbytkiem. Wprawdzie spotykane są poglądy dokonujące podziału zadań pomiędzy Policją a strażami gminnymi, to jednak są to podziały umowne, które nie znajdują odzwierciedlenia w przepisach prawnych⁵⁵. Włączenie straży gminnych w struktury Policji i utworzenie policji municypalnej podległej organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego wydaje się optymalnym rozwiązaniem. Z pewnością porządkuje ono obszar kompetencyjny, wiąże organy funkcjonujące w obszarze bezpieczeństwa z określonym terenem i społecznością lokalną, zapewnia samorządowcom wpływ na kształtowanie struktur etatowych Policji, pozbawia organy centralne możliwości ingerowania w struktury etatowe oraz daje finansową niezależność. Niewątpliwie, tak gruntowne zmiany wymagałyby zmian w zakresie utworzenia struktur centralnych zajmujących się zwalczaniem przestępstw o szerszym zasięgu terytorialnym, ale to już temat na inny artykuł.

Summary

Applicability of the concept of municipal police in Poland

Police and commune guards are entities operating in the safety sector. Due to an adaptation of the police structure into the administrative division of the country, every poviast has its own police unit (municipal or commune police headquarter) and an area of every commune is subject to a police station. Commune police, as a part of a commune, is given a territorially wider scope of actions and in specific cases it covers neighboring communes. Due to the sameness of the spheres and territorial ranges of both units and the coincidence of goals, the elaboration contains a comparison of a matter elements regulating tasks, rights and their actions of specific services. The goal of this speculation is to apply the concept of municipal police as a fusion of those two currently separate services.

⁵⁵ E. Moczuł, *Rola Policji w tworzeniu bezpieczeństwa lokalnego*, [w:] B. Nogalski, J. Tomaszewski (red.), *Bezpieczeństwo, administracja i biznes w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, Gdynia 2005, s. 123.

Mariusz Brunka

Zadania instytucji kultury w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego

1. Uwagi wstępne

Niniejsze opracowanie jest uszczegółowieniem rozważań podjętych w artykule *Władztwo zakładowe w służbie bezpieczeństwa i porządku publicznego*¹. Jego głównym zadaniem jest scharakteryzowanie problematyki odnoszącej się do specyfiki funkcjonowania instytucji kultury, w jej szczególnie istotnym aspekcie, obejmującym zadania w zakresie zapewnienia ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w tego rodzaju placówkach. Dotychczas bowiem najbardziej interesujące dla praktyki były w tej dziedzinie doświadczenia funkcjonowania placówek oświatowych (np. szkół) lub opiekuńczych (np. domów dziecka). Tymczasem nie brakuje sporej grupy przykładów nagannego zachowania użytkowników publicznych instytucji ukierunkowanych na prowadzenie działalności kulturalnej.

W klasycznym przeciwstawieniu pojęć „natury” do „kultury”, ta ostatnia jest nawarstwieniem dorobku materialnego i duchowego poprzednich pokoleń rodzaju ludzkiego. W sporej części korzysta ona z naśladownictwa lub sprzeciwu wobec natury². Rodziła się i rozwijała wraz z cywilizacją ludzką. Stosunkowo późno jednak ukształtowały się wyodrębnione formy wsparcia instytucjonalnego dla kultury. W wykształconej formie prywatnej znamy je z działalności Mecenasas³. Trzeba tu jednak zaznaczyć, iż przejawy mecenatu rozumianego jako część polityki kulturalnej władców znana była już wcześniej⁴.

¹ M. Brunka, *Władztwo zakładowe w służbie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Z problemów bezpieczeństwa” 2010, nr 1, Chojnice 2010, s. 97-111.

² Dowodem na takie ujęcie może być łaciński źródłosłów terminu „kultura” (‘uprawa roli’), który pochodzi od zwrotu „kult” (‘gorliwe uprawianie’), patrz T. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1978, s. 541.

³ C. Cilnius Mecenas – ekwita rzymski oraz patron Wergiliusza i Horacego, realizator swoistej polityki kulturalnej Oktawiana Augusta, patrz M. Jaczynowska, *Historia starożytnego Rzymu*, Warszawa 1986, s. 225-226.

⁴ Wymownym przykładem takiej działalności, która w późniejszych wiekach znalazła rozlicznych naśladowców, było patronowanie spisywaniu dorobku Homera i utrwaleniu jednolitego kanonu

W Europie nowożytnej politykę kulturalną władców zapoczątkował słynny ordonans z Montpellier, wydany 28 grudnia 1537 r. przez króla Francji Franciszka I (1494-1547), a wprowadzający prawny obowiązek przekazywania przez wydawców (drukarzy) biblioteczki królewskiej tzw. egzemplarzy obowiązkowych⁵. Od tej pory powoli, ale nieodwracalnie władza publiczna nie tylko interesowała się działalnością kulturalną na zasadzie osobistych pasji poszczególnych władców, ale i starała się korzystać z tej formy oddziaływania na społeczeństwo. Królewskie czy cesarskie biblioteki, teatry, muzea... to stały element polityki wewnętrznej władców.

Historycznie nie brakowało przy tym i postaw minimalistycznych w tym względzie⁶. Z drugiej strony ustroje totalitarne XX w. uczyniły z polityki kulturalnej przejaw wszechogarniającej propagandy ich „jedynie słusznych idei”.

Także w dobie współczesnej działalność kulturalna nie pozostaje poza granicami zainteresowania państwa i jednoczącego się kontynentu. W *Deklaracji o Tożsamości Europejskiej*, jaką przyjęto w 1973 r. na szczycie państw członkowskich Wspólnot Europejskich w Kopenhadze, opowiedziano się wprost za społeczeństwem, w którym będą pielęgnowane wartości takiego porządku prawnego, politycznego i moralnego, który stanowić może obronę dla zasad demokracji przedstawicielskiej⁷. W takim ujęciu kultura nie jest jedynie wytworem środowiska artystycznego, ale również częścią ogólnego procesu zmian społecznych, dla którego zachowanie bezpieczeństwa i porządku publicznego (w tym ładu konstytucyjnego) należy do priorytetów.

obu jego epopei, jakiej dokonano pod opieką tyrana Aten Pizystrata, patrz A. Krawczuk, *Maraton*, Warszawa 1976, s. 20.

⁵ Intencje króla określa sam akt: „(...) Comme depuis notre avènement à la couronne, nous avons singulièrement sur toutes autres choses désiré la restauration des bonnes lettres, qui par longue intervalle de tems ont été absentes, ou bien la connaissance d’icelles si empeschée et couverte de ténèbres qu’elle ne se pouvait avoir ni recouvrer pour l’édification, nourriture et contentement des bons et sains esprits, qui par ce moyen sont durant ce temps demeurés inutiles, abâtardis et éloignés de leur bonne et naturelle inclination prenant vice pour vertu; mais grâce à notre Seigneur nous avons tant fait et si bien et soigneusement travaillé que la pristine force, lumière et clarté des bonnes lettres a été en son entier restituée et réduite en nostre dit royaume, lequel se peut aujourd’hui dire sur tous les autres, de quelque règne qu’ils aient été, le plus décoré et fleurissant en toutes sciences et vertueuses disciplines, dont nouveaux livres et monuments sont chacun jour mis et rédigés par écrit, et les anciens illustrés, lesquelles oeuvres étant vues après nous, feront véritable preuve de cette tant digne et louable restitution des lettres advenue de notre temps par les diligences, cure et labours que nous y avons mis et mettons (...); Bibl. Nat. ms. fr. 22076, fol. 1ss; Arch. Nat., Y9, fol. 106. Catalogue des actes de François Ier, n°9476.

⁶ Znamienным przykładem takiej polityki może być wypowiedź sanacyjnego premiera płk. W. Sławka: „jako żołnierz mogę zrozumieć potrzebę istnienia orkiestry wojskowej, ale nie widzę takiej potrzeby w przypadku orkiestry symfonicznej”.

⁷ Z. Sokolewicz, *Polityka kulturalna WE i Rady Europy a zasada subsydiarności*, Warszawa 1998, s. 188.

2. Administracja działalności kulturalnej w formach publicznych

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.⁸ zapewnia w art. 73 każdemu wolność twórczości artystycznej, a także wolność korzystania z dóbr kultury. Są to prawa podmiotowe w bardzo szerokim ujęciu; niemniej przypisane jednostce. Obowiązki władzy publicznej określa w tym względzie bowiem art. 6 ust. 1, który stwierdza, że RP stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju. Wypada tu zauważyć, że jednostkowe konstytucyjne prawo do wolności twórczej czy korzystania z jej efektów nie znajduje pełnego odpowiednika w publicznym obowiązku państwa do stwarzania wspomnianych „warunków upowszechniania i równego dostępu”, ponieważ to ostatnie dotyczy wyłącznie kultury, która spełnia dodatkową przesłankę w postaci bycia „źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”. To zaś daje instytucjom publicznym prawo do oceny prezentowanych w ramach wolności twórczości artystycznej dóbr (materialnych i niematerialnych), a zatem zaniechania tworzenia warunków do upowszechniania i równego dostępu dla tych dóbr kultury, które nie są „źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”.

Powyższe ujęcie przeczy uzasadnieniom pasywnych postaw władzy publicznej w sytuacjach zagrażających lub naruszających porządek publiczny w ramach publicznych instytucji kultury. Władzy tej nie wolno ingerować w zakres osobistej ekspresji artystycznej (np. Jan Kowalski może skomponować kantatę na cześć Stalina), ale to nie znaczy, że musi ona ją finansować albo zgadzać się na jej wykonanie w placówkach publicznych. Ustawodawca konstytucyjny dał administracji sporą granicę luzu kompetencyjnego, z którego może i powinna korzystać. Oczywiście nie chodzi tu o tezę, że każda niepolaska twórczość artystyczna ma zamkniętą drogę przed prezentacją w publicznych placówkach kulturalnych. Kultura polska jest częścią kultury uniwersalnej, a w szczególności europejskiej, stąd wszelkie przejawy kultury, które nie pozostają w sprzeczności z kulturą polską, wzbogacają ją i mogą podlegać procesowi publicznego upowszechniania.

Dziedzictwem PRL-u jest pokutujące przekonanie, że działalność kulturalna to wyłącznie zadanie państwa⁹. Tymczasem działalność ta stanowi na świecie najczęściej sektor prywatnej gospodarki (tzw. show business). Wprawdzie etatystyczne zapędy w Europie Zachodniej i w tym zakresie poczyniły szkody, niemniej większość przedsięwzięć kulturalnych w Europie opiera się na sektorze prywatnym (producentów, animatorów, kreatorów), a jeśli już publicznym, to znacząco zmodyfikowanym przez udział tzw. sponsoringu.

⁸ DzU Nr 78, poz. 483.

⁹ Rodzi to istotne skutki zwłaszcza ze względu na ekonomiczny wymiar takich przedsięwzięć; patrz szerzej D. Ilczuk, A. Wieczorek, *Finansowanie kultury*, Warszawa 1999.

Wciąż jednak w naszym kraju działalność kulturalna w sporej części przypisana jest placówkom publicznym, a wśród nich podstawową rolę spełniają tzw. instytucje kultury. Podmioty te wprowadziła do polskiego porządku prawnego ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej¹⁰, która zgodnie z art. 1 samą tę działalność sprowadza do „tworzenia, upowszechniania i ochrony kultury”, które z kolei mogą korzystać z mecenatu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego polegającego na „wspieraniu i promocji twórczości, edukacji i oświaty kulturalnej, działań i inicjatyw kulturalnych oraz opieki nad zabytkami”. Ponadto w ramach wspomnianego mecenatu możliwe jest finansowe wsparcie ze środków publicznych na realizację zadań związanych z polityką kulturalną państwa prowadzonych przez instytucje kultury i inne podmioty nienależące do sektora finansów publicznych.

W świetle art. 2 tej ustawy formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury. Te zaś prowadzone są przez rozliczne podmioty: osoby fizyczne, prawne i jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej. Ich różnorodność powoduje, że możemy wyodrębnić podmioty, dla których działalność kulturalna to podstawowy rodzaj działalności statutowej¹¹ (np. Muzeum Narodowe) albo rodzaj działalności ubocznej w ramach placówki innego rodzaju (np. biblioteka szpitalna). Poniższe rozważania będą się odnosiły wprost do placówek tego pierwszego rodzaju.

Artykuły 8 i 9 wspomnianej ustawy stanowią, że ministrowie i kierownicy urzędów centralnych, a także jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc odpowiednio państwowe i samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Taki organizator:

- 1) wydaje akt o utworzeniu instytucji kultury, który określa jej nazwę, rodzaj, siedzibę i przedmiot działania (art. 11),
- 2) zapewnia jej środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona (art. 12),
- 3) nadaje statut takiej placówki (art. 13 ust. 1) oraz
- 4) powołuje jej dyrektora lub powierza zarządzanie tą instytucją konkretnej osobie fizycznej lub prawnej (art. 15).

¹⁰ Tekst jedn. DzU z 2001 r. Nr 13, poz. 123.

¹¹ Nie wyklucza to sytuacji, gdy jednostki te incydentalnie prowadzą działalność innego rodzaju, która sama w sobie poszerza sferę ewentualnych zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego w danej placówce; patrz M. Brunka, *Zbiórka publiczna w bibliotece*, „Bibliotekarz” 2006, nr 6, s. 11-15.

Instytucje kultury uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora, a ten ostatni nie odpowiada (co do zasady) za zobowiązania takiej instytucji (art. 14). Przy organizatorze pozostają również kompetencje w zakresie organizacyjnego przekształcania danej instytucji, a także traktowanej jako ostateczność likwidacji instytucji kultury.

Status prawny instytucji kultury jest więc zróżnicowany. Obok państwowych mamy gminne, powiatowe i wojewódzkie instytucje kultury¹². Ich związki z organizatorem mają w tym zakresie podstawowe znaczenia, a sam rodzaj prowadzonej działalności jest tak szeroki, jak szeroki jest wachlarz usług w sferze kultury. Wszystkie jednak pod względem prawnym zaliczamy do tzw. zakładów publicznych (administracyjnych), w których realizowane są zadania administracji świadczącej¹³ w zakresie działalności kulturalnej. W tej formie prowadzi się na przykład publiczne biblioteki, teatry, muzea, domy kultury. Instytucjonalnie działalność ta jest ściśle zdecentralizowana i wyspecjalizowana, co w konsekwencji rodzi wymóg powołania wielu placówek tego rodzaju.

Wszystkie instytucje kultury są przestrzeniami publicznymi, w których użytkownik (np. widz, czytelnik) wchodzi bezpośrednio w związki nie tylko ze specjalistami w danej dziedzinie (np. bibliotekarzami), personelem pomocniczym (np. inspicjentami w teatrze), ale również z osobami mającymi udział w sprawowaniu władzy publicznej. Oznacza to, że jednym z podstawowych obowiązków tych osób jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, rozumianego jako niezbędna przesłanka niezakłóconego wykonywania działalności kulturalnej danej placówki. Ochrona przed ekscesami, łamaniem norm prawa powszechnego albo tolerowanie zachowań sprzecznych z misją danej placówki staje się w tym kontekście jedną z głównych ról organów takich zakładów.

Stosując prawo i realizując określone zadania w ramach władztwa zakładowego, każda instytucja kultury kieruje się własną wolą. Wynika to z faktu, iż ustawodawca wyposażył ją w osobowość prawną, czyli najwyższy atrybut podmiotowości w stosunkach prawnych. Rodzi to kluczowe pytanie: czy status ten daje organom instytucji kultury prawo do własnej oceny tego, co bezpieczne i zgodne z porządkiem publicznym? Na pozór należałoby na nie odpowiedzieć twierdząco, albowiem skoro podmiot ma wolę, to i prawo podjęcia ryzyka prawnego, na przykład narażenia się na proces cywilny o naruszenie dóbr osobistych. Ostatecznie wypadałoby jednak uznać, iż koncepcja „własnej wizji” tego, co dla instytucji bezpieczne i zgodne z porządkiem publicznym, nie może mieć zastosowania. Bez-

¹² W praktyce *gros* zadań w tej sferze przekazano samorządom. Ministerstwo zachowało nieliczne instytucje o statusie narodowym, a także zorganizowało system wsparcia na inicjatywy ponadlokalne i priorytetowe, patrz J. Kostecki, *Z dziejów mecenatu kulturalnego w Polsce*, Warszawa 2001, s. 63.

¹³ Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne: część ogólna*, Toruń 2002, s. 230-231.

pieczeństwo i porządek publiczny to kategorie obiektywne, a nie kwestia oceny subiektywnej. Instytucje kultury jako część aparatu administracyjnego państwa mają bezwzględny obowiązek przestrzegania standardów prawnych w pełnym zakresie. Ewentualne naruszenia porządku prawnego mogą powstać wyłącznie jako zjawisko incydentalne, nieplanowe i co do zasady wymagające bezzwłocznego reagowania organów nadzoru.

3. Bezpieczeństwo i porządek publiczny w instytucjach kultury

Bezpieczeństwo i porządek publiczny¹⁴ to zbitka pojęciowa tworząca w praktyce funkcjonalną całość w sferze działania publicznej jednostki organizacyjnej, a w tym każdej instytucji kultury. Można w niej wyróżnić zarówno element zabezpieczenia przed czynnikami powodującymi zagrożenia i wszelkie zabezpieczenia przed nimi, jak i zespół specyficznych norm społecznych gwarantujących niezakłócony przebieg wykonywania publicznych zadań przez daną jednostkę. Ta ostatnia obarczona jest z jednej strony zadaniem w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, z drugiej zaś uzyskuje kryterium ustawowego wprowadzenia ograniczeń i ingerencji w sferze korzystania z praw i wolności przynależnych danej jednostce¹⁵. W ramach każdej instytucji powyższe stany tworzą minimum otoczenia społecznego, w którym może ona wypełniać przypisane jej zadania publiczne. Obejmują przy tym zarówno ogólny stan bezpieczeństwa i porządku publicznego, jak i stan specyficzny, ukierunkowany na realizację wyodrębnionej treściowo misji danego zakładu.

Jeśli chodzi o ów ogólny stan bezpieczeństwa i porządku publicznego, to nie różni się on w jakikolwiek sposób od stanu, jaki jest wymagany przy funkcjonowaniu innych podmiotów publicznych. W szczególności wypełnia się on w obowiązku przestrzegania obowiązującego prawa: karnego (np. zakaz popełniania przestępstw), cywilnego (np. zakaz wyrządzania szkód), administracyjnego (np. obowiązek stosowania prawa wewnętrznego w postaci statutu i regulaminów albo np. szczegółowych przepisów o zabezpieczeniu imprez masowych). Na tym tle realizuje się w każdej instytucji kultury zadania w zakresie przestrzegania zasad bezpieczeństwa i higieny pracy czy standardów prawnych ochrony przeciwpożarowej. Ich przestrzeganie rzutuje pośrednio na wymogi związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego danego zakładu. Dotyczy to na przykład sytuacji, gdy obiekt instytucji kultury wykorzystywany dla celów działalności kulturalnej posiada status zabytku. W takiej sytuacji należy ustalić, czy konkretny rodzaj działalności, rodzący określone ryzyko nie pozostaje w sprzeczności z obo-

¹⁴ Szerzej M. Brunka, *Władztwo zakładowe...*, s. 100-101 wraz z przytoczoną tam literaturą.

¹⁵ Patrz M. Brunka, [w:] M. Brunka, B. Kumorek, E. Kumorek-Luczak, *Słownik samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2003, s. 265.

wiązkiem jego ochrony. W tym przykładzie ustawodawca daje dodatkowy instrument posiadaczowi zabytku w postaci możliwości wystąpienia o wydanie stosownych zaleceń konserwatorskich¹⁶. Analogicznie stosuje się na przykład m.in. normy sanitarne itp.

Byłoby jednak nieporozumieniem twierdzić, że w ramach ogólnego stanu bezpieczeństwa można uwzględnić specyfikę poszczególnych rodzajów instytucji kultury i prowadzonej przez nie działalności. O ile na przykład dla czytelnika bibliotecznej najwyższą wartością może być zachowanie ciszy, to w przypadku sali koncertowej taki wymóg – nawet w zakresie przepisów o ochronie przed hałasem – byłby całkowicie nieuzasadniony. Oczywiście w zmieniającym się świecie również i te wypracowane niegdyś standardy ulegają zmianie. Nadal na przykład palenie książek byłoby sprzeczne z misją bibliotek, ale ich „wyrzucanie” niekoniecznie, o ile przybrałoby formę bookcrossingu („uwalniania”) rozumianego jako specyficzna postać upowszechniania czytelnictwa¹⁷. Dlatego niezbędne jest tu możliwie szczegółowe odniesienie się do kilku przykładowych, a ujawnionych w praktyce specyficznych zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego w instytucjach kultury.

Obecnie najbardziej kontrowersyjne zdają się incydenty naruszające porządek publiczny i bezpieczeństwo na tle zarzutów naruszenia dóbr osobistych lub obrazy uczuć religijnych czy norm etycznych.

Wymownym przykładem zakłócenia działalności instytucji kultury powstałym na tle zarzutu naruszenia dóbr osobistych był incydent, jaki miał miejsce 17 listopada 2000 r. w salach wystawowych warszawskiej Galerii Zachęty, gdzie Daniel Olbrychski w towarzystwie ekipy telewizyjnej zniszczył wniesioną przez siebie do galerii szablą część wystawy autorstwa P. Ukłańskiego pod tytułem „Naziści”. Autor uzasadniał swoje dzieło „pragnieniem zdemaskowania wypromowanego przez kulturę masową mitu czaru i dostojeństwa faszystowskiego uniformu”¹⁸. Wystawa była wprawdzie wcześniej kontestowana przez środowiska żydowskie, niemniej dopiero zachowanie znanego aktora wywołało incydent, który spowodował powszechne zainteresowanie, wszczęcie postępowania prokuratorskiego i zamknięcie samej wystawy¹⁹. Motywem takiego działania zgłoszonym przez Olbrychskiego było rzekome naruszenie jego dóbr osobistych.

¹⁶ Por. A. Soldani, D. Jankowski, *Zabytki. Ochrona i opieka*, Zielona Góra 2004, s. 44-45.

¹⁷ Szerzej M. Brunka, *O bookcrossingu. Trochę z rezerwą i trochę z entuzjazmem*, „Poradnik Bibliotekarza” 2007, nr 3, s. 9-12.

¹⁸ Na dzieło Ukłańskiego składało się 160 portretów aktorów światowego kina, występujących w mundurach należących do różnych formacji III Rzeszy. Wśród nich znaleźli się m.in.: J.P. Belmondo, M. Brando, J. Englert, R. Duvall, A. Hopkins, B. Linda, S. Mikulski, G. Peck, a także D. Olbrychski.

¹⁹ Stosowną decyzję wydał Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, któremu przysługiwał w tym względzie status organizatora.

Dodatkowo sprawę skomplikowały podniesione przez inne środowiska zarzuty wobec autora wystawy, iż tworząc swoją kolekcję, naruszył bezpardonowo prawa autorskie autorów rzeczonych zdjęć portretowych artystów.

W kontekście omawianych tu kwestii wypada zauważyć, iż z punktu widzenia działalności galerii jako instytucji kultury mieliśmy do czynienia z oczywistym naruszeniem bezpieczeństwa i porządku publicznego w jej obrębie. Placówka, angażując się w określony projekt artystyczny, uruchomiła określone środki publiczne i własne zasoby organizacyjne, a efektem całego przedsięwzięcia był wątpliwy szum medialny i zamknięcie budzącej tak silne emocje wystawy. Oczywiście z punktu widzenia interesów samego autora prowokacja artystyczna może i przyniosła oczekiwane cele, niemniej nie mieszczą się one w żadnym ze statutowo przypisanych zadań tej państwowej instytucji kultury. Sprawy nie łagodził również fakt, że kilka miesięcy później między aktorem a galerią doszło do ugody, której elementem było wycofanie zarzutów o wandalizm i przeprosiny sprawcy. W sumie realne zagrożenie procesem o naruszenie dóbr osobistych dotyczyło w większym zakresie samej instytucji kultury aniżeli autora. Prestiż danej placówki, jej marka, przenosi się bowiem na zaufanie, jakim darzą ją jej odbiorcy (użytkownicy zakładu), co powinno być uwzględniane w analizie ryzyka, jakiej organy tej instytucji dokonały przed przyjęciem danego projektu do realizacji. Wydaje się, iż w tym przypadku ryzyko to zostało wadliwie skalkulowane.

Jeszcze bardziej kontrowersyjne są sytuacje powodujące stan zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego instytucji kultury, gdy wynikają one z protestów spowodowanych zarzutami obrazy uczuć religijnych. Kwestia ta jest wielowątkowa. W niniejszym opracowaniu podstawowy problem dotyczy administracyjnego aspektu funkcjonowania instytucji kultury, a zatem wpływu tej sfery na ewentualne wybory organów decyzyjnych (dyrektora) i personelu fachowego takich placówek (np. kuratora wystawy).

Trzeba zauważyć, że „udział” instytucji kultury w bulwersujących opinię publiczną sprawach dotyczących faktycznej czy rzekomej obrazy uczuć religijnych nie jest znaczący. Zdecydowana większość tych incydentów ma miejsce w sferze publicznej reklamy, publikacji w Internecie czy podczas imprez organizowanych przez tzw. show business. Dość częste jest to na przykład w trakcie koncertów muzycznych (np. piosenkarki-skandalistki Madonny czy norweskiej grupy blackmetalowej „Gorgoroth” w 2007 r.). W takich sytuacjach kwestia odpowiedzialności prawnej (karnej i cywilnej) osób dopuszczających się przestępstwa obrazy uczuć religijnych nie ma żadnego wpływu na działalność instytucji kultury. Sytuacja ulega jednak diametralnej zmianie w momencie, gdy instytucja taka (dotyczy to głównie muzeów, galerii i sal koncertowych) decyduje się podjąć ryzykowne przedsięwzięcie artystyczne.

Klasycznym przykładem takiego incydentu może być wystawa z przełomu 2001 i 2002 pt. „Pasja” w Galerii Wyspa Progress, w trakcie której rzeźbiarka

D. Nieznalska przedstawiała pracę w formie męskich genitaliów na tle krzyża. Podobne reakcje wywołała również wystawa prezentowana w Muzeum Narodowym w 2000 r. w postaci instalacji włoskiego artysty, przedstawiającej ówczesnego papieża przygniecionego meteorytem, którą zniszczył w trakcie później wywołanego incydentu ówczesny poseł W. Tomczak. W obu przypadkach ekspozycje stały się powodem incydentów naruszających bezpieczeństwo (głównie samych obiektów dzieł sztuki) i porządek publiczny (poprzez gwałtowne zakłócenie ekspozycji), a także wywołały reakcje ze strony organów wymiaru sprawiedliwości w związku z możliwością popełnienia występkę, o którym mowa w art. 196 kodeksu karnego (obraza uczuć religijnych). W przypadku drugiej z wystaw w grę mogła również wchodzić odpowiedzialność z tytułu przestępstwa znieważenia głowy obcego państwa, zgodnie z dyspozycją art. 136 § 3 kodeksu karnego. Praktyka zna i inne przykłady domniemanych naruszeń prawa karnego: publiczne prezentowanie treści pornograficznych (art. 202 k.k.), naruszenie nietykalności cielesnej (art. 217 k.k.) czy wprost zakłócanie porządku publicznego (art. 51 k.k.w.) albo w zakresie przepisów o ochronie zwierząt²⁰.

Powstaje pytanie, czy warto angażować instytucję kultury, która jest częścią aparatu administracyjnego państwa, w przedsięwzięcia zagrażające porządkowi publicznemu poprzez wkraczanie w sferę, która może oznaczać stwarzanie organizacyjnych podstaw do ewentualnego popełnienia przestępstwa, a co najmniej wywołania stanu, w którym znaczna część obywateli będzie w tych instytucjach widziała zagrożenie dla wyznawanych przez siebie wartości? Nie oznacza to oczywiście administracyjnego zakazu organizowania tego rodzaju wystaw, gdyż zagadnienie kwalifikacji prawnokarnej danego przedsięwzięcia w żaden sposób nie zależy od podmiotów administracji publicznej, do których należą wszystkie instytucje kultury. Chodzi bardziej o zachowanie wymaganej od instytucji publicznych wzmoczonej ostrożności wszędzie tam, gdzie może dojść do wywołania incydentów naruszających bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Problem ten komplikuje się jednak, kiedy trzeba uwzględnić sytuacje, gdy instytucje publiczne muszą realizować określone zadania publiczne, przez co mogą narazić się na ekscesy wywołane przez osoby niezadowolone z tego stanu rzeczy. Przykładem w tym względzie może być pozyskiwanie materiałów bibliotecznych na podstawie ustawy z dnia 7 listopada 1996 r. o obowiązkowych egzemplarzach bibliotecznych²¹. Stanowią one rodzaj daniny publicznej, jaką wydawcy w określonych ilościach muszą przekazywać konkretnym bibliotekom w celu ich archiwizacji wieczystej (Biblioteka Narodowa i Biblioteka Jagiellońska) lub dołączenia do niektórych księgozbiorów. W tym wypadku wydawcy muszą przekazywać

²⁰ Rzeźbiarka K. Kozyra wystawiła w galerii „Piramidę zwierząt” wykonaną z martwych zwierząt kilku gatunków.

²¹ DzU Nr 152, poz. 722.

swoje produkty, a biblioteki muszą je przyjmować. Wykluczając luz decyzyjny tych drugih, ustawodawca zmusił je między innymi do przyjmowania na stan materiałów pornograficznych²², co wręcz naraża je na ataki i uszczerbek na wizerunku.

W ostatnim z podniesionych problemów oddziałujących na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego konkretnej instytucji kultury nie możemy mówić o odpowiedzialności danej placówki. Niemniej wykonywanie zadań ustawowo narzuconych bez przyznania jakiegokolwiek luzu interpretacyjnego prowadzi częstokroć do sytuacji godzących w interesy danej placówki, a nawet sens danej instytucji prawnej²³.

4. Uwagi końcowe

We współczesnej praktyce publicznych instytucji kultury niemoc twórcza bywa częstokroć zastępowana prowokacją, której z uporem złej sprawy dopisuje się przymiotnik „artystyczna”. Tak zwany „artysta” za jej pomocą za wszelką cenę chce zwrócić na siebie i swoje „dzieło” uwagę publiczności, ale gdy już to zrobi, nie ma najczęściej nic znaczącego do powiedzenia. I tak realizując potrzebę „zaistnienia”, niczego w sferze kultury (żadnej wartości dodanej) nie wnosi, ale niejako przy okazji standardy samej kultury obniża. Efektem ubocznym tego procederu jest zatem obserwowany stały dystans do współczesnej (głównie w postaci tzw. „wysokiej”) kultury, wynikający częstokroć nie tylko z lęku przed jej uderzającą udiwnieniami formą, ale i treściami, które atakują totalnie wszystko, z czego dana kultura wyrasta. W przypadku kultury europejskiej w szczególności chrześcijaństwa, zasad „twardej etyki” i utrwalonych kanonów estetycznych. Burzy to poczucie bezpieczeństwa wynikające poniekąd z utrwalonego osadzenia danej jednostki w kulturze, z której wyrosła. Jeśli wynikiem naruszenia tak rozumianego bezpieczeństwa są przejawy ostrej krytyki, retorsji prawnej czy wręcz agresji, mamy skłonność do krytycznej oceny ich sprawców, zapominając, iż działania te zostały wywołane częstokroć świadomie, by nie powiedzieć – w ramach marketingowej kalkulacji samego artysty lub organizatora (menedżera).

Spór o zakres pojęcia „uczucia religijne” skłania do poglądów skrajnych²⁴, niemniej nie powinien mieć znaczenia bezpośredniego dla pracowników i organów instytucji kultury. W ich przypadku chodzi o wypełnianie określonych zadań statutowych danej placówki (np. organizacja wystaw, koncertów) przy uwzględ-

²² Patrz m.in. *Porno Jagiellonka czy egzemplarz obowiązkowy* (<http://www.malin.net.pl/porno-jagiellonka-czyli-egzemplarz-obowiazkowy>).

²³ Nadużycia związane z gromadzeniem egzemplarzy obowiązkowych dają dodatkowe argumenty wydawcom, którzy w ogóle przeciwni są temu rodzajowi bezpłatnego świadczenia na rzecz państwa.

²⁴ Patrz M. Dziewiecki, *Uczucia religijne, czyli dyskryminacja chrześcijan* (http://www.opoka.org.pl/biblioteka/P/PS/uczucia_rel_dyskryminacja.html) oraz M. Agnosiewicz, *Obraza uczuć religijnych* (<http://www.racjo-nalista.pl/kk.php/s,345>; publikacja: 21-05-2002).

nieniu jednak „publicznego” charakteru danej imprezy. Taki zaś charakter działalności wymaga zachowania elastyczności w ocenie nie tylko samego dzieła, publikacji i innego przejawu działalności kulturalnej, ale i odbiorcy tej usługi. Ten ostatni jako użytkownik zakładu publicznego podlegać powinien szczególnej ochronie. Odwołanie się do „publicznego” charakteru instytucji kultury wiąże się z szerokim ujęciem przez judykaturę tego pojęcia. Nie przeczy temu ograniczony krąg użytkowników²⁵, przy czym „miejsce publiczne” to najczęściej miejsce publicznego działania lub zaniechania²⁶, a nawet ewentualne imienne ustalenie grona uczestników danego zdarzenia nie umniejsza znamiona „działania publicznego”²⁷. Stąd organy instytucji powinny być skupione na publicznych zadaniach danej placówki, a nie prywatnych aspiracjach twórców czy animatorów kultury. Ich cele mogą co najwyżej być środkami do osiągnięcia celów placówki, które wyznaczają przypisane im publiczne zadania. Instytucje kultury, stanowiąc część aparatu administracyjnego, muszą być ostrożne. I tak jak w publicznym szpitalu chroni się nas przed eksperymentalnymi metodami leczenia, powinniśmy móc liczyć na podobną ochronę przed eksperymentalnymi formami ekspresji artystycznej, o ile w istotny sposób odbiegają od funkcjonującego w danym społeczeństwie etosu. Z drugiej strony, podobnie jak ze wspomnianymi eksperymentami medycznymi, system nie powinien ich wykluczać i w dziedzinie działalności kulturalnej, ale w ramach właściwej organizacji. W szczególności poprzez wypracowanie form „uprzedzenia” odbiorcy przed ewentualnymi zagrożeniami. Podobną praktykę wypracowano częściowo na przykład w ramach pogrupowania określonych programów telewizyjnych do poszczególnych grup wiekowych odbiorców.

Nie sposób w tym miejscu nie odnieść się również i do tego aspektu niniejszej sprawy, który ma swoje odniesienie do tzw. kontekstu europejskiego albo szerszego zagadnienia wielokulturowości współczesnej Europy. Wielu zwolenników liberalnego podejścia do tych kwestii daje nam częstokroć za wzór skrajnie postrzegających pojęcie „wolności artystycznej” zachodnich Europejczyków, nie uwzględnia przy tym ostatnich procesów kulturowych, które mają i tam miejsce. Ujawniła to znacząco sprawa karykatur Mahometa w duńskiej gazecie, która spowodowała na to państwo niespotykaną falę niepokojów i agresji.

Wyzwaniem XXI w. jest uczynienie z wielokulturowej Europy kontynentu pokoju i stabilizacji, dla którego niezbędną przesłanką jest tworzenie bezpiecznej przestrzeni dla każdej z kultur. Władza publiczna musi przejąć na siebie obowiązek zapewnienia nie tylko jednostkowego prawa do wolności artystycznej, ale i ochrony konkretnej mniejszości lub większości przed jej nadużyciami. W przeciwnym razie oddaje się pole dla wszelkich skrajności, które w mniej lub bardziej zakamuflowanych formach gotowe są zakwestionować wszelką wolność.

²⁵ Por. wyr. SN z dnia 1.07.1988 r., WR 272/88, OSNKW 1988, nr 11-12, poz. 82.

²⁶ Por. wyr. SN z dnia 3.05.1981 r., Rw 441/71, OSNÓW 1971, nr 10, poz. 158.

²⁷ Por. wyr. SN z dnia 4.07.1979 r., VI KRN 399/78, niepublikowane.

Summary

Tasks of culture institutions within the scope of protection of public order and security

Culture institutions as administrative units, which execute public tasks within the scope of culture activity, must guarantee security and public order in their facilities. They are faced with the duty to act carefully due to the fact that modern cultural events are negatively received by facility users or third parties, based on the assumptions of many authors. It is reported to violate religious feelings, other people's dignity, a breach of animal right regulations or a violence of extralegal norms, to name, the pornography distribution. By the presentation of the above mentioned behavior types, the article shows that authors' rights do not form the grounds to violate the social order. The administration shall see the need to take into account such challenges and to secure a multicultural society of modern Europe against provocations violating principles of tolerance.

Noty o autorach

mgr **Mariusz Brunka** – prawnik; absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu; specjalizuje się w prawie administracyjnym; współautor *Słownika samorządu terytorialnego*; kanclerz PWSH „Pomerania” i prezes Fundacji Fuhrmanna w Chojnicach.

dr **Marek Chrabkowski** – adiunkt w Katedrze Bezpieczeństwa Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni. Specjalizuje się w badaniach z zakresu sekurytologii, kryminalistyki i prawa karnego. Autor licznych publikacji, w tym interdyscyplinarnego opracowania monograficznego pt. *Wykorzystanie materiałów kontroli operacyjnej w postępowaniu przygotowawczym*.

mgr **Karolina Dziubek-Kimel** – politolog, absolwentka Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy (2006), specjalność: integracja europejska; stypendystka programu SOKRATES/ERASMUS w Institute of Education w Londynie (2003). Główne zainteresowania badawcze: administracja publiczna, integracja europejska i polityka regionalna. Pracownik PWSH „Pomerania” w Chojnicach.

dr **Michał Gałędek** – prawnik, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego; asystent w Katedrze Powszechnej Historii Państwa i Prawa. Specjalizuje się w historii administracji. Autor kilkunastu artykułów naukowych, a także publikacji złożonych i przyjętych do druku. W 2010 r. obronił na UG rozprawę doktorską pt.: „Zespolona administracja rządowa na ziemi wileńskiej w latach 1922-1939”.

dr **Janusz Gierszewski** – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, filolog, mł. insp. policji w st. spocz., wykładowca PWSH „Pomerania” w Chojnicach. Zajmuje się badaniami polityki bezpieczeństwa społeczności lokalnych, zagadnieniami terroryzmu, instytucjami bezpieczeństwa i problematyką patologii społecznej.

mgr **Emilia Kalitta** – absolwentka politologii Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, studia podyplomowe na kierunku administracja – PWSH „Pomerania”; dziennikarka; koordynator terenowy PBS DGA w Sopocie; zatrudniona w Starostwie Powiatowym w Chojnicach. Autorka publikacji z zakresu problematyki samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych. Członkini Europejskiego Stowarzyszenia „Pomerania” w Chojnicach i kolegium redakcyjnego lokalnych publikacji. Zainteresowania badawcze, m.in.: idea town twinningu, współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego i społeczeństwo obywatelskie.

ks. dr hab. **Dominik Kubicki** – kapłan diecezji koszalińsko-kołobrzeskiej, profesor nadzwyczajny UAM w Poznaniu i Politechniki Koszalińskiej (Instytut Polityki Społecznej i Stosunków Międzynarodowych); zainteresowania badawcze: teologia i historia doktryn chrześcijańskich, koncepcje i modele myślenia europejskiego kręgu kulturowo-cywiliza-

cyjnego, transformacje naukowych koncepcji teologii, europeistyczna historia stosunków międzynarodowych, teorie stosunków międzynarodowych, filozofia polityki, filozofia praw człowieka i ludzkich społeczności; publikacje: 4 monografie, 35 opublikowanych artykułów.

mgr **Maja Maciejewska-Szałas** – asystent w Katedrze Prawa Cywilnego WPiA Uniwersytetu Gdańskiego, aplikant adwokacki. Absolwentka International and European Legal Studies Programme na Uniwersytecie w Antwerpii (2003-2004, *magna cum laude*) oraz An Introduction to English Law and the Law of the European Union, University of Cambridge, Faculty of Law, Gdańsk (2003-2005). Dwukrotna laureatka stypendium Ministra Edukacji Narodowej, zdobywczyni Nagrody w VIII edycji Konkursu Procter & Gamble dla Najlepszych Absolwentów Uczelni Wyższych w Polsce (2004).

prof. zw. dr hab. **Tadeusz Maciejewski** – prawnik, specjalista w dziedzinie historii administracji, państwa i prawa; prof. Uniwersytetu Gdańskiego (kierownik Katedry Powołanej Historii Państwa i Prawa i wieloletni członek senatu UG) oraz PWSH „Pomerania” (współzałożyciel kierunku, kierownik Katedry Administracji i dziekan wydziału w latach 2007-2009); wykładowca wielu uczelni europejskich. Specjalizuje się w dziejach prawa sądowego i administracji publicznej. Autor podręczników akademickich i opracowań szczegółowych.

mgr **Paweł Piotr Mynarczyk** – doktorant w Instytucie Historii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, prezes Chojnickiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk. Zainteresowania badawcze: historia Kościoła katolickiego w średniowieczu i czasach nowożytnych, historia Pomorza Gdańskiego.

dr hab. **Andrzej Powalowski**, prof. PWSH – prof. Uniwersytetu Gdańskiego i Powołanej Wyższej Szkoły Humanistycznej „Pomerania” w Chojnicach. Specjalizuje się w prawie gospodarczym publicznym ze szczególnym uwzględnieniem problematyki podejmowania działalności gospodarczej i prawa ochrony konkurencji.

mgr **Elżbieta Singer** – wieloletni urzędnik samorządowy (w latach 1998-2007 sekretarz Gminy Brusy); doktorantka na Wydziale Zarządzania Uniwersytecie Gdańskim, konsultant Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej; problematyka badawcza: planowanie i zarządzanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego oraz zarządzanie zasobami ludzkimi.

dr **Tadeusz Stobiecki** – prawnik, radca prawny, specjalista w dziedzinie prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego; w latach 1992-1995 członek kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej, a następnie (1995-2001) prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koszalinie; obecnie wykładowca PWSH „Pomerania”.

dr **Cezary Tatarczuk** – młodszy inspektor Policji w stanie spoczynku (b. Komendant Powiatowy Policji w Wejherowie), adiunkt Katedry Bezpieczeństwa i Katedry Administracji Wydziału Prawa i Administracji Dziekan Wydziału Zamiejscowego w Łęborku Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. *Eugeniusza Kwiatkowskiego* w Gdyni

mgr **Czesław Wodzikowski** – asystent w Zakładzie Polityki Zrównoważonego Rozwoju Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy. Specjalista w zakresie problematyki zrównoważonego rozwoju, szczególnie w praktyce samorządu terytorialnego.