

KRAJOWA REPREZENTACJA SAMORZĄDOWYCH KOLEGIÓW ODWOŁAWCZYCH

CASUS



KWARTALNIK

WIOSNA/LATO 2020

NR 96/97

ISSN 1427-2385

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY



Szanowni Państwo,

po raz pierwszy od założenia przez Krajową Reprezentację SKO kwartalnika „Casus”, tj. od czerwca 1996 r., czasopismo ukazuje się z półrocznym opóźnieniem, w formie dwóch połączonych numerów 96-97. (wiosna-lato 2020 r.). Na opóźnienie w dużym stopniu wpłynęła epidemia i pandemia koronawirusa COVID-19, które zdeterminowały sytuację naszego kraju i całego świata. Odczuła ją boleśnie nie tylko gospodarka i turystyka. Na zdalny tryb nauczania przeszło szkolnictwo wszystkich poziomów, odwołano konferencje i masowe imprezy kulturalne, a urzędy i sądy ograniczyły do koniecznego minimum kontakty ze stronami.

Również w samorządowych kolegiach odwoławczych zmienił się tryb pracy. Temat ten poruszamy szerzej w rozmowie otwierającej numer wiosenno-letni, której udzielił wybrany w grudniu ub. roku Przewodniczący Krajowej Reprezentacji SKO, Prezes Kolegium warszawskiego Tomasz Podlęski. KRSKO również nie mogła się spotykać na wiosnę br. z powodu licznych ograniczeń wprowadzonych przez ustawy sejmowe i rozporządzenia władz państwowych. We wspomnianej rozmowie poruszamy szereg istotnych, aktualnych wątków związanych z działalnością kolegiów oraz ogólnopolskimi obchodami ich 30. jubileuszu, które zaplanowane zostały na październik br. w Wieliczce – w połączeniu z seminarium naukowym Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, kierowanej przez prof. dr. hab. Mirosława Steca, pełniącą jednocześnie funkcję Przewodniczącego Rady Naukowej „Casusa”.

Pomimo więc świadomości, że obecny rok pozostaje czasem szczególnym dla samorządu terytorialnego i kolegiów, gdyż minęło 30 lat od wprowadzenia ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, która po półwiecznej przerwie restytuowała w Polsce samorządową gminę, ale też zapoczątkowała proces tworzenia 49 kolegiów odwoławczych przy wojewódzkich sejmikach samorządowych, a od 12 października 1994 r. samorządowych kolegiów odwoławczych, możliwości celebrowania tych ważnych dla naszego państwa jubileuszy w pierwszej połowie roku – z powodu epidemii – były ograniczone.

Obecne połączone wydanie numeru wiosennego i letniego czasopisma – poprzez zamieszczenie serii artykułów i fotografii archiwalnych tematycznie powiązanych z odrodzeniem samorządu terytorialnego, a także materiałów dotyczących Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność”, którego działalność w sensie genetycznym przygotowała reformę samorządową, traktujemy jako wyraz długu wdzięczności spłacanego wobec „ojców samorządności lokalnej”. Nie przypadkiem więc w tym wydaniu „Casusa” pojawiają się teksty i zdjęcia z osobami zasłużonymi dla tej sprawy, z których wiele już z wielkim bólem na zawsze pożegnaliśmy. To przecież ludzie powołują, wybierają i stanowią samorząd – w trosce o dobro nas wszystkich. Trudno by było w tym miejscu wymienić wszystkich, o których piszemy, ale choćby kilka nazwisk powinno wybrzmieć.

Szczególne wzruszenie wzbudzają we mnie dwie fotografie wykonane 4 marca 1989 r., a więc na kilka miesięcy przez Okrągłym Stołem, podczas zebrania Społecznej Rady Legislacyjnej w Collegium Novum Krakowskiej Almae Matris, na których widzimy nieżyjących już prof. Stefana Grzybowskiego i mec. dr. Kazimierza Ostrowskiego. O roli tych dwóch wielkich patriotów i autorytetów moralnych w pracach Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarność” w 1981 r. (pierwszego – nestora polskiej cywilistyki, drugiego wybitnego znawcy prawa karnego i obrońcę m.in. w procesach politycznych działaczy „Solidarność”) – wspomina mec. Kazimierz Barczyk w drugim wywiadzie połączonych numerów czasopisma. Podobne uczucia wzbudzają zdjęcia z lat 1990-1991 z posiedzeń Rady Miasta Krakowa, na których rozpoznajemy śp. prof. Jacka Woźniakowskiego, pierwszego Prezydenta Krakowa po wyborach samorządowych 1990 r., śp. Tadeusza Piekarsza, Wojewodę Krakowskiego mianowanego przez premiera Tadeusza Mazowieckiego z rekomendacji Krakowskiego Komitetu Obywatelskiego, i wreszcie śp. kard. Franciszka Macharskiego, tak bardzo obecnego w życiu samorządów Małopolski i także Kolegium krakowskiego.

W tym gronie ludzi zasłużonych dla demokracji lokalnej nie mogło zabraknąć śp. prof. Jerzego Regulskiego. Nieprzypadkowo właśnie w tym roku przedstawiciele władz samorządowych i państwowych Wielkopolski odślonili tablicę pamiątkową poświęconą twórcy odrodzonego



samorządu. Relację na ten temat wraz z fotografią tablicy pamiątkowej sporządził dr Krzysztof Świdorski, który reprezentował Kolegium poznańskie podczas tej uroczystości, mającej wydźwięk ogólnopolski.

Na koniec przywołam jeszcze nazwisko prof. Stanisława Grodzkiego, który odszedł właśnie w tym roku, kiedy to samorzady obchodzą swoje 30-lecie. W artykule działu „Głosy i Komentarze” – otwierającym cykl siedmiu tekstów powiązanych tematycznie z jubileuszem – tak bardzo skromnie ujmował swój udział w pracach Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarność”, utrzymując, że „jako historyk państwa i prawa uznaję się za niekompetentnego do podjęcia pracy w dziedzinie dogmatycznej, pełnił funkcję dokumentalistyczno-archiwalną”. Skądinąd wiemy, że będąc Dziekanem WPIA Uniwersytetu Jagiellońskiego w 1981 r., czynnie wspierał działalność COIU NSZZ „Solidarność”, które przygotowało od strony legislacyjnej program naprawy naszego państwa. Po przemianach 1989 r. prof. Grodzki stał się współautorem rzetelnych publikacji na ten temat. Wspomnienie o prof. Stanisławie Grodzkim, który wiosną 2018 r. był rozmówcą „Casusa”, wraz z fotografią zamieszczamy w końcowej części połączonych numerów.

Jak nasi wierni Czytelnicy z pewnością zauważyli, „Casus” – oprócz nietypowych gabarytów – ma tym razem inną szatę graficzną niż ta, do której przez lat 24 przywykliśmy, tak charakterystyczną i rozpoznawalną na tle innych czasopism prawniczych. Przyczyną owej zmiany są dwa niezwykle bolesne dla redakcji wydarzenia. Pierwsze to śmierć – w końcu ub. roku – naszego redaktora graficznego, wybitnego artysty plastyka Attili Leszka Jamrozika, o czym szczegółowo pisaliśmy w poprzednim numerze. Drugim smutnym dla nas wydarzeniem był wypadek, a w konsekwencji ciężka operacja i wielomiesięczna rekonwalescencja dotychczasowej autorki okładek i ilustracji wewnątrz numerów, znanej krakowskiej karykaturzystki Ewy Barańskiej-Jamrozik. Owe niezależne od nas okoliczności zmusiły redakcję do zmiany formy graficznej czasopisma. Autorem nowego layoutu jest Adam Dąbrowski, a karykaturę na okładkę oraz ilustracje wewnątrz połączonych numerów 96-97 „Casusa” wykonał Tytus Byczkowski, poznański artysta, w którego dorobku znalazła się m.in. kolekcja stu karykatur na 100-lecie advokatury krakowskiej.

Mam nadzieję, że w zróżnicowanym tematycznie, podwójnym objętościowo zestawie materiałów obecnego wydania „Casusa” znajdą Państwo interesujące dla siebie wątki. Zachęcam do lektury recenzowanych przez profesorów prawa artykułów „Działu Naukowego” (w liczbie 11) omawiających wybrane zagadnienia teorii i praktyki prawa administracyjnego. Liczę na to, że obecna publikacja podwójnego numeru w pewnym przynajmniej stopniu zrekomensuje Państwu półroczną przerwę w ukazywaniu się naszego kwartalnika.

Redaktor Naczelna „Casusa”

Krzysztof Świdorski

W NUMERZE:

NASI ROZMÓWCY

Kolegia na gruncie organów jednostek samorządu terytorialnego określają standardy orzecznicze – z Tomaszem Podlejskim , Przewodniczącym KRSKO, Prezesem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, rozmawia Krystyna Sieniawska	4
Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność” – spojrzenie po latach – z Kazimierzem Barczykiem , Wiceprzewodniczącym Sejmiku Województwa Małopolskiego, Przewodniczącym Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski, Sekretarzem Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów RP w latach 1997-1999, rozmawia Michał Kozioł	11

DZIAŁ NAUKOWY – ARTYKUŁY

Dr Daria Danecka , prof. zw. dr hab. Wojciech Radecki , Zmiany w przepisach o ochronie drzew i krzewów w Czechach i w Polsce	26
Dr Krzysztof Świdorski , Sygnalizacja uchybień w działalności administracji publicznej	34
Dr Paweł Zaborniak , Emerytura a prawo do świadczenia pielęgnacyjnego	46
Anna Kawecka , Prawo do posiłku i ubrania jako świadczenie z pomocy społecznej	53
Arkadiusz Frydrykiewicz, Agnieszka Frydrykiewicz-Kownacka , Odrębności postępowania w przedmiocie ustalenia stopnia niepełnosprawności w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego	59
Marta Kosmowska , Pośrednia moc wiążąca indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego	66
Filip Serbinowski , Rozszerzenie merytorycznych kompetencji sądów administracyjnych a doświadczenia kontroli decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej przez sądy powszechne	73

DZIAŁ NAUKOWY – GŁOSY

Prof. dr hab. Aleksander Lipiński , Glosa do Wyroku WSA w Poznaniu z dnia 28 czerwca 2018 r., III SA/Po 216/18	82
---	----

GŁOSY I KOMENTARZE

Prof. dr hab. Stanisław Grodziski , Prace i osiągnięcia Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność”	86
Prof. dr hab. Jerzy Buzek , Tworzenie demokratycznego państwa prawa	91
Prof. dr hab. Jacek Purchla , 27 maja 1990 roku skończył się w Krakowie komunizm!	94
Kazimierz Barczyk , Refleksje w 30. rocznicę odrodzenia samorządu gminnego w Polsce i I kadencji Rady Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa po wyborach 27 maja 1990 r. (część I)	98
Krzysztof Gwosdz, Bolesław Domański, Jarosław Działek, Łukasz Fiedel, Agnieszka Górniak, Robert Guzik, Tomasz Kwiatkowski, Agnieszka Świgost-Kapocsi , Rozwój lokalny i regionalny Małopolski (bilans trzech dekad przemian) cz. I	108
Zbigniew Bartuś , Przez 30 lat nasze małe ojczyzny fenomenalnie wypiękniały. Równie wiele samorząd zmienił w naszych głowach i sercach	118
Marek Szczepanek , Wielka Re-aktywacja, czyli Podgórze zbudowane na nowo	121
Dr Małgorzata Szczerbińska-Byrska , Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego	129

PRO DOMO SUA

Dr Krzysztof Świdorski , Odświeżenie tablicy ku czci prof. Jerzego Regulskiego	133
Prof. dr hab. Czesław Martysz , Recenzja książek wystąpień podczas seminarium Katedry Samorządu Terytorialnego UJ	134
Nowi Prezesi SKO w Kaliszu (Krzysztof Sobociński), Kielcach (Tomasz Nowak), Koninie (Małgorzata Kierczyńska), Krakowie (Joanna Sapeta), Nowym Sączu (Krzysztof Walasek), Pile (Monika Słupska-Janulis)	143
Anna Szarek-Rzeszowska , Kalendarium prac KRSKO w 2019 r.	146
Dr hab. Zdzisław Zarzycki , Klimontów (sandomierski) – ponownie miastem od 1 stycznia 2020 r.	150
Dr hab. Zdzisław Zarzycki , Pacanów – ponownie miastem od 1 stycznia 2019 r.	154

PRO DOMO SUA – PATRONAT MEDIALNY

Agata Flis, Ada Fałdyga , Ogólnopolska konferencja naukowa, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin, 17 stycznia 2020 r. nt. „Współczesny obraz konfliktów zbrojnych”	159
Karolina Bała , Ogólnopolska konferencja naukowa, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 3 marca 2020 r. nt. „Reforma procedury cywilnej w teorii i praktyce”	164

PRO MEMORIA

Wspomnienie o prof. dr hab. Stanisławie Grodziskim (1929-2020)	169
--	-----

ORZECZNICTWO ADMINISTRACYJNE

Wyrok NSA z 30.04.2020 r., sygn. akt I OSK 1116/19 – Wyrok	1
Wyrok NSA z 29.04.2020 r., sygn. akt I OSK 1574/19	14
Wyrok NSA z 28.04.2020 r., sygn. akt II OSK 570/19	22

Kolegia na gruncie organów jednostek samorządu terytorialnego określają standardy orzecznicze

Z **TOMASZEM PODLEJSKIM**, Przewodniczącym KRSKO, Prezesem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, rozmawia **Krystyna Sieniawska**.



Fot. Anna Szarek-Rzeszowska

KRYSTYNA SIENIAWSKA: Dla samorządowych kolegiów odwoławczych rok obecny jest szczególnie z racji jubileuszu 30-lecia ich powstania. Jak wiemy, są one rówieśnikami samorządowych gmin, które również świętują swoje 30 lat. Z racji epidemii i ograniczenia spotkań w większym gronie – wiosna i lato roku jubileuszu samorządów i kolegiów miały zupełnie inny charakter niż w przypadku poprzednich takich rocznic.

Przymusowy lockdown nie zdejmuje z nas jednak obowiązku upamiętnienia trzech dekad II instancji administracyjnej w Polsce. Czy Krajowa Reprezentacja SKO przygotowuje jakąś wspólną, ogólnopolską formę upamiętnienia 30-lecia kolegiów.

TOMASZ PODLEJSKI: – Jeżeli chodzi o 30-lecie kolegiów, to wiadomo – jest to rocznica okrągła, jedna z wielu takich, które muszą zostać upamiętnione. Nie podlega to

dyskusji. Jednakowoż z powodu okoliczności wskazanych w pytaniu może się to okazać kłopotliwe. Lockdown spowodował istotne korekty, jeśli chodzi o organizację konferencji, sympozjów i szkoleń – również w tym wypadku nastęrcza to szeregu trudności. Niemniej jednak plan upamiętnienia 30-lecia samorządowych kolegiów odwoławczych rozważamy bardzo realnie. Sprowadziłoby się to do obchodów 30-lecia kolegiów połączonych z seminarium naukowym Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Owa katedra, kierowana przez prof. dr. hab. Mirosława Steca, była na tyle łaskawa, że zaproponowała nam wspólną organizację – połączenie sił, czyli seminarium naukowe będące imprezą cykliczną, uznaną w środowisku naukowym za cenne wydarzenie. Przyjęliśmy to z dużym zadowoleniem. Jubileusz odbyłby się w hotelu „Turówka” w Wieliczce w dniach 21-23 października br. Mam nadzieję, że nic się nie zmieni i owo seminarium naukowe Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego dojdzie do skutku, a wraz z nim nasze obchody 30. rocznicy powstania samorządowych kolegiów odwoławczych.

Co uznaje Pan Przewodniczący za największe osiągnięcie 30 lat pracy samorządowych kolegiów odwoławczych w służbie obywatelom i wspólnotom samorządowym?

– Muszę stwierdzić, że owych sukcesów jest bez liku – na każdym poziomie – czy to ludzkim, czy też merytorycznym, orzecznictwem, dorobku naukowego, który powstał na kanwie samorządowych kolegiów odwoławczych. W związku z tym wyodrębniłbym dwie zasadnicze grupy. Pierwsze, co dostrzegam, to okrzepnięcie samorządowych kolegiów odwoławczych przez tych 30 lat jako uznanego i jednocześnie rozpoznawalnego organu wyższego stopnia, realizującego kontrolę instancyjną w rozumieniu art. 78 Konstytucji RP. Jako organ II instancji, sko stały się niejako organem konstytucyjnym. Oczywiście, nietrudno zauważyć, że w obrębie przepisów Konstytucji nie ma wprost zapisów, które by *expressis verbis* opisywały samorządowe kolegia odwoławcze. Jednakowoż, jeżeli weźmiemy pod uwagę element funkcjonalny, tzn. realizację funkcji organów wyższego stopnia, czyli II instancji w postępowaniach administracyjnych, to niewątpliwie samorządowe kolegia odwoławcze tak rozumiane pozostają organem konstytucyjnym, gdyż realizują – jak powiedziałem – zasadę konstytucyjną dwuinstancyjności w rozumieniu art. 78 Konstytucji. To niewątpliwie wielki sukces i dorobek kolegiów.

Nadto – w zakresie społecznym dostrzegłbym sukces kolegiów polegający na tym, że spowodowały one wzrost świadomości społecznej, świadomości prawnej społeczeństwa czy też poszczególnych obywateli. Wskutek złożenia odwołania czy jakiegokolwiek pisma do kolegium niewątpliwie osoby korzystające z tego środka procesowego pogłębiły swą świadomość prawną. Dostrzegam przez 20 lat mojej obecności w kolegium, a dotyczy to całego okresu

30-lecia istnienia kolegiów – stały wzrost świadomości społecznej, przynajmniej na tym gruncie postępowania administracyjnego, co jest niewątpliwym sukcesem i osiągnięciem samorządowych kolegiów odwoławczych.

Jeżeli zaś chodzi o wymiar sko w kontekście jednostek samorządu terytorialnego, to – jak to się dzieje w relacjach instancyjnych, np. sądach I i II instancji – różnie owe stosunki przebiegają, niemniej jednak samorządowe kolegia odwoławcze są dla organów I instancji nieocenionym źródłem w praktyce orzeczniczej. Nie tylko w sprawach zawiśłych przed sko, bo to samo przez się jest zrozumiałe, ale również w innych sprawach jako praktyczne źródło wiedzy w codziennej działalności orzeczniczej. Trzeba podkreślać, że kolegia na gruncie organów jednostek samorządu terytorialnego określają standardy orzecznicze. Nie waham się w tym wypadku użyć mocnych słów.

W kontekście tego, co Pan Przewodniczący powiedział, czy nie dochodzi niekiedy do rozdzwiku pomiędzy orzeczeniami sko i wyrokami sądów administracyjnych?

– Rozpatrujemy tu wyłącznie relację jednostki samorządu terytorialnego – samorządowe kolegium odwoławcze – obywatel. W owej triadzie wspomniane cele zostają na pewno wypełnione. Czymś innym zaś jest to, że sprawa nabiera innego wymiaru, inne spectra na nią rzutują, jeżeli trafia już do sądów administracyjnych. Wówczas mamy do czynienia z zupełnie odmiennym spojrzeniem – sądowoadministracyjnym. Jednym słowem, na gruncie samej administracji skłaniam się do poglądu, który wyraziłem: że orzecznictwo samorządowych kolegiów odwoławczych jest źródłem, inspiracją orzecznictwa dla organów I instancji. Oczywiście, nie mówię tutaj o sprawach, które w danym momencie trafiają do samorządowych kolegiów odwoławczych, typu odwołanie, zażalenie czy też inne pisma procesowe, w wypadku których siłą rzeczy organ I instancji jest związany rozstrzygnięciem kolegium. Mam generalnie na myśli dorobek orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych, którym organy I instancji z pewnością się inspirować.

Jaka była Pańska droga do sko? Czy od początku wiedział Pan, że prawo administracyjne, w jego praktycznym wymiarze, będzie tą najważniejszą dziedziną, która zdominuje Pańskie życie zawodowe? Czy ma ono rywali w postaci innych pasji, czy też jest pierwszą i największą miłością życia, której Pan Przewodniczący oddaje nie tylko czas zawodowy, ale też wolne od pracy w kolegium godziny?

– Kolegiami zainteresowałem się w związku z moją pracą na uczelniach. Wykładałem przez wiele lat na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie – w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego, gdzie prowadziłem zajęcia z systemu kontroli administracji publicznej. Tam zetknąłem się z działalnością samorządowych kolegiów odwoławczych w toku prowadzenia tych zajęć. Oczywiście, samo pojęcie sko było mi znane z okresu studiów, kiedy zdawałem prawo



- administracyjne materialne, niewiele zaś o nich wiedziałem, jak chyba każdy przeciętny student wydziału prawa. Kiedy jednak zacząłem prowadzić zajęcia, specyfika pracy wykładowcy kazała mi głębiej wniknąć w istotę funkcjonowania sko i niewątpliwie mnie to zainspirowało, by bliżej się przyjrzeć instytucji sko. Dlatego też po ukończeniu aplikacji sędziowskiej odstąpiłem od sądownictwa powszechnego i złożyłem aplikację w konkursie, który miał wyłonić kandydatów na członków Samorządowego Kolegium Odwo-

figle. Obecnie uważam, że to bardzo intrygująca i frapująca praca, w ciekawym zespole ludzkim, z wysoko wykwalifikowanymi prawnikami, również o zacięciu teoretycznym. Niemniej chciałbym podkreślić, że tak zupełnie nie odstąpiłem od pracy naukowo-dydaktycznej, ponieważ okazjonalnie zdarza mi się prowadzić szkolenia czy wykłady. Wskazane zaś w pytaniu zjawisko miłości mam zlokalizowane w innych sferach mojej aktywności życiowej.

Należy Pan Przewodniczący do pokolenia członków sko, którzy podejmowali pracę zawodową już w pełni ukształtowanych kolegiach – z przynajmniej dziesięcioletnim doświadczeniem orzecznictwem i własną ustawą. Czy zgodzi się Pan ze stwierdzeniem, że Pański wybór na Przewodniczącego KRSKO przypadł na nowy etap w dziejach kolegiów? Po epoce romantycznej, dynamicznego tworzenia i umacniania owej instytucji nastał niejako czas pracy pozytywistycznej w oparciu o to, co zbudowano przez minione trzy dziesięciolecia...

– Zgadzam się z tak postawioną w pytaniu tezę. Jak każda inna struktura, czy to społeczna, czy administracyjna, czy wreszcie samorządowa, kolegia mają swe koleje losu. Można wyszczególnić w ich rozwoju różne etapy. Tak jak np. w mitach czy pierwocinach filozofii wyodrębnia się wiek złoty, srebrny i brązowy, tak i w strukturze kolegiatnej daje się znaleźć zasugerowane w pytaniu etapy – romantyczny i pozytywistyczny. Obok tych dwóch okresów wyodrębniłbym jeszcze etap heroiczny z lat 1990-1994, odnoszący się oczywiście do kolegiów odwoławczych działających przy wojewódzkich sejmikach samorządowych. Był to pionierski, niebywale istotny etap w rozwoju II instancji kolegiatnej w postępowaniu administracyjnym, a dla kolegiów odwoławczych obecnie powstałych ze struktur samorządowych – etap prawdziwie fundamentalny. Przypominam, że tamten okres ukształtował zapisy późniejszej ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych z 12 października 1994 r. Nadto określił struktury 49 kolegiów, co miało zaczepienie w sejmikach wojewódzkich lat 1990-1994. Chciałbym z tego okresu romantycznego, jak to zostało określone w pytaniu, podkreślić również rolę Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych z jej pierwszą Przewodniczącą, mec. Krystyną Sieniawską – Redaktor Naczelną „Casusa”, z którą mam zaszczyt i przyjemność rozmawiać. To przecież pani mecenas wraz z całą Krajową Reprezentacją SKO przydała znaczenia sko, ustabilizowała ich pozycję w strukturze administracji publicznej, nauk prawnych, jak też szeroko pojętej praktyki orzecznictwa. Wskazałbym również na to, że ów dorobek do tej pory stabilizuje struktury w obrębie 49 samorządowych kolegiów odwoławczych w Rzeczypospolitej Polskiej.

Pan Przewodniczący kieruje Kolegium usytuowanym w stolicy, co oczywiście wpływa na liczbę i specyfikę orzecznictwa. Jakie typy spraw przeważają w Kolegium warszawskim? Które z nich przysparzają najwięcej problemów składom orzekającym?

Dostrzegam przez 20 lat mojej obecności w kolegium – a dotyczy to całego okresu 30-lecia istnienia kolegiów – stały wzrost świadomości społecznej, przynajmniej na tym gruncie postępowania administracyjnego, co jest niewątpliwym sukcesem i osiągnięciem samorządowych kolegiów odwoławczych

ławczego w Warszawie. W ten oto sposób rozpoczęło się moje członkostwo pozaetatowe w 2000 roku, następnie etatowe, wiceprezura, a obecnie druga kadencja Prezesa SKO w Warszawie.

Poza nastawieniem teoretycznym, które miałem, przychodząc do kolegium, zetknąłem się z niezmiernie istotną, codzienną praktyką orzecznictwa, która wydała mi się niezwykle interesująca. Jako aplikant sądowy, przywykłem do spraw cywilnych czy karnych z zakresu prawa pracy i nagle otworzyło się przede mną coś takiego jak orzecznictwo administracyjne, o którym podczas aplikacji sędziowskiej nie miałem większego pojęcia. Ów niezbadany wcześniej obszar peregrinacji na tyle mnie zaintrygował, że na stałe związałem się z samorządowymi kolegiatami odwoławczymi. Odstąpiłem od realizacji innych zadań życiowych. Jedynie, czego mi teraz trochę żal, to tego, że zaniechałem nieco działalności naukowej, ponieważ praca w kolegium była na tyle frapująca, że uniemożliwiła mi łączenie czynnie dydaktyki w takiej skali, jak to robiłem wcześniej, z pracą członka kolegium odwoławczego, a później już funkcji, które zacząłem sprawować w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Warszawie.

Czuję się w pełni usatysfakcjonowany, pracując w samorządowym kolegium odwoławczym. Nie wyobrażam sobie innej pracy prawniczej. Nie liczę się również z tym, że pewnego dnia mogę zmienić pracę prawniczą i znaleźć się w innej strukturze. Jeśliby się jednak tak stało, to trudno, jestem na to przygotowany, życie nieraz nas zaskakuje i płać nam

– Samorządowe Kolegium Odwoławcze z siedzibą w Warszawie – poza tym, że jest Kolegium stołecznym – w istocie rzeczy nie różni się aż tak bardzo od każdego innego, choć oczywiście ma swoje specyficzności, swoiste endemity prawnicze, że użyję takiego sformułowania. Przykładowo pewną zaszczością, niewątpliwie archaizmem pozostaje dekret z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze miasta stołecznego Warszawy, wydany przez Prezydium Krajowej Rady Narodowej, który do dzisiaj obowiązuje i z którym jedynie Kolegium warszawskie musi się borykać. Oczywiście, można powiedzieć, że jest on prostym aktem prawnym, zawierającym, o ile pamiętam, 13 artykułów, czyli powinien być łatwy w stosowaniu. I faktycznie taki pozostaje, jednakowoż przy jego stosowaniu należy mieć na względzie upływ czasu od jego wejścia w życie, to jest ponad 70 lat. I właśnie z tego upływu czasu rodzą się nieoczekiwane i złożone implikacje, z których konsekwencjami muszą się borykać składy orzekające SKO w Warszawie. Ów akt prawny, dotyczący zarówno prawa rzeczowego, jak i czystej administracji, ma charakter hybrydowy. Teoretykowi prawa z całą pewnością musi się to wydawać niezmiernie interesująca połąć badawcza, dla praktyka ciut gorsza, bo trzeba stosować akt prawny w stanie faktycznym 70 lat później, z szerokimi konsekwencjami tego upływu czasu, jak i następstwa prawnego po dawnych właścicielach gruntów warszawskich, co nastrocza szeregu problemów. Nadto sprawy te mają charakter medialny, częstokroć zahaczają o świat polityki, czego wynikiem i efektem jest istnienie odrębnego, niedawno powołanego podmiotu – organu administracji publicznej. Myślę tutaj o Komisji do spraw Reprywatyzacji Nieruchomości Warszawskich, co w istotny sposób wpływa również na funkcjonowanie Kolegium warszawskiego i nadaje mu niepowtarzalną specyficzność.

Typową specyfiką warszawską pozostaje również kolosalna liczba spraw z zakresu aktualizacji opłaty za użytkowanie wieczyste. Przez ostatnich 10 lat owych spraw wpłynęło do Kolegium ok. 100 tys. przy średnim wpływie rocznym między 8 a 13 tys. spraw, co powoduje, że mamy w tym zakresie pewne zaległości. Liczę na to, że przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności spowoduje, iż w ciągu najbliższych miesięcy, być może góra 2 lat, uda nam się z tych zaległości wyjść. Można wskazać, że przez 10 lat połowa wpływu ogólnopolskiego tych spraw za użytkowanie wieczyste trafiała do SKO w Warszawie.

Jeżeli chodzi o inne sprawy, to nie różnią się one zbyt od rodzajów spraw rozpatrywanych w pozostałych kolegiach, z tym że niekiedy mają one pewne specyficzności, ale nie aż na tyle dominujące, rozstrzygające, by robić z nich jakiś regionalizm i specyficzność warszawską. O tych specyficznościach powiedziałem wcześniej. Jeszcze bym dodał, że nie tylko sprawy z zakresu aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste mamy u nas w nieprawdopodobnej liczbie. Całość wpływu jest największa spośród kolegiów w całej Rzeczypospolitej – od kilku lat to ok. 22-23 tys. wszystkich

spraw rocznie, nie tylko tych, o których mówiłem wcześniej, ale i tych ze sprawami administracyjnymi. Ów stan wynika z ostatnich informacji rocznych, które przedkładamy do stosownego organu.

Jednocześnie jako Przewodniczący KRSKO ma Pan perspektywę ogólnopolską. Czy można wyróżnić sprawy, które w ostatnich latach dominują w sko w skali całego kraju? Czy widzimy tu jakąś stałą tendencję, czy też charakter orzecznictwa jest zróżnicowany w zależności od zespołu czynników, które w danym okresie bądź regionie występują (np. zmiany w prawie regulującym użytkowanie wieczyste bądź pomoc społeczną, polityka prorodzinna, klęski żywiołowe itp.)?

– Jeżeli chodzi o perspektywę ogólnopolską, to są takie typy spraw właściwych dla określonych regionów, o których już mówiłem, ale i sprawy uniwersalne dla wszystkich sko, a także i takie, które dotyczą wyłącznie części kolegiów. Wiadomo, że wyrobiska górnicze to cecha Śląska: Kolegium katowickiego, bielskiego i chyba częściowo kopalnie również są we właściwości SKO w Krakowie. Ponadto dotyczy to oczywiście Kolegium konińskiego, legnickiego i lubelskiego. A zatem jest to niewątpliwie cecha regionalna, która zwraca uwagę w podsumowaniach ogólnopolskich. Poza tym wszędzie przeważająca większość spraw obecnych w kolegiach to sprawy z zakresu szeroko pojętej pomocy społecznej. Myślę ogarniam te objęte konkretnie ustawą o pomocy społecznej, ale też ustawą o funduszu alimentacyjnym, ustawą o świadczeniach rodzinnych, dodatkach mieszkaniowych etc. Oczywiście, należą do nich zupełnie świeże sprawy z zakresu 500 plus.

Stabilną pozycję – stałą i w zasadzie nieróżniącą się w całej Polsce – zajmują sprawy podatkowe. Rzecz jasna, w większych ośrodkach – w obecnych miastach wojewódzkich, tam gdzie jest dużo centrów handlowych, spora licz-

*Czuję się w pełni usatysfakcjonowany,
pracując w samorządowym
kolegium odwoławczym.
To niewątpliwie moja pasja zawodowa.
Nie wyobrażam sobie innej pracy
prawniczej. Nie liczę się również z tym,
że pewnego dnia mogę zmienić pracę
prawniczą i znaleźć się w innej strukturze*

ba podmiotów gospodarczych – występują bardziej skomplikowane kwestie podatkowe, gdyż mamy do czynienia →

→ ze sprawami pokontrolnymi, kiedy organy podatkowe wydają decyzje określające czy kwestionujące podatek, który podatnik wykazał w deklaracji. Są to niewątpliwie sprawy trudne, wymagające szczególnego namysłu, sprawiające bardzo dużo problemów składom orzekającym badającym decyzje określające podatek.

Jeżeli chodzi o statystykę ogólnopolską, to z ostatniego podsumowania sporządzonego przez członka Zarządu KRSKO Prezesa Leszka Górnego z Kolegium w Chełmie wynika, że za rok 2019 mieliśmy do czynienia ze zwiększeniem wpływu spraw w skali całego kraju. To novum o tyle, że do tej pory – przez ostatnie 2-3 lata – mieliśmy do czynienia

ale stabilizację wpływu w zakresie spraw z ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Czym by Pan Przewodniczący motywował ów ogólnopolski wzrost liczby wpływających odwołań? Czy wzrostem świadomości prawnej społeczeństwa czy innymi czynnikami, takimi jak np. zmiany przepisów?

– Oczywiście, zmiany w prawie zawsze wpływają na zwiększenie liczby odwołań. Obecnie w prawodawstwie mamy – chciałbym tu użyć stosownego sformułowania – znaczące zwiększenie legislacji. W związku z tym częstość zmian przepisów prawa sprzyja odwołaniom i kierowaniu pism procesowych stron do kolegiów. Tu na pewno muszę się zgodzić z takim wyjaśnieniem. Jak już podkreślałem przy okazji drugiego pytania, zwiększenie świadomości prawnej obywateli jest dla mnie sprawą oczywistą. Od chwili gdy rozpocząłem pracę w kolegium 20 lat temu – dopiero widać to po dłuższym czasie – naprawdę wiele się zmieniło w tym względzie. Nie chodzi tylko o liczbę odwołań, ale też o sposób sformułowania. Mam tutaj na myśli powszechną i ułatwioną dostępność, głównie przez internet, do jakichś form pomocy prawnej, co wpływa na jakość owych odwołań. Pisma procesowe nie są już takie rudymenarne, zysały pewien inny wymiar – pozostają znacznie bardziej pogłębione i profesjonalne. A zatem wzrost świadomości prawnej ludzi, jak było to zasugerowane w pytaniu, również ma znaczenie. Ale żeby ocenić, czy wzrost spraw rozpatrywanych przez sko ma charakter stały czy też nie, należy ocenić dopiero z perspektywy kilku lat. Jeden rok to za mało, by wyciągać wnioski i być absolutnie pewnym, że ów wzrost ma charakter stały i będzie trwał w następnych latach.

Czy pandemia COVID-19 miała istotny wpływ na organizację pracy kolegiów oraz liczbę wpływających odwołań?

– Jeżeli chodzi o liczbę wpływających odwołań, to zarówno w Kolegium warszawskim, jak i z sygnałów, które otrzymuję z kolegiów w kraju, nie dostrzegam zwiększonego wpływu odwołań. Pewne obniżenie dało się zauważyć u szczytu świadomości covidowej, a był to okres II połowy marca, kwietnia i częściowo maja br. Wtedy nastąpiło pewne obniżenie wpływu spraw do sko, które niewątpliwie można przypisać sytuacji epidemicznej. Z pewnością na organizację pracy COVID-19 miał najistotniejszy wpływ spośród czynników oddziałujących na to w ostatnich dwóch dekadach, tj. w okresie, w którym pracuję w samorządowym kolegium odwoławczym. Ponieważ zarówno wydane przez Ministra Zdrowia 13 marca br. rozporządzenie określające w Polsce stan zagrożenia epidemicznego, jak i dzień 20 marca, kiedy ogłoszono stan epidemii, wraz z ustawą z 31 marca br. zmieniającą ustawę z 2 marca o zapobieganiu i zwalczaniu COVID-19 – spowodowały kolosalne zmiany w organizacji pracy kolegiów. Z tego powodu od połowy marca br. wszystkie biura podawcze pracują inaczej, kolegium przestało być dostępne bezpośrednio dla obywatela. Owe regulacje uniemożliwiły przeglądanie akt, kolegia przeszły na zdalny rodzaj

Jeżeli chodzi o statystykę ogólnopolską, to z ostatniego podsumowania sporządzonego przez członka Zarządu KRSKO Prezesa Leszka Górnego z Kolegium w Chełmie wynika, że za rok 2019 mieliśmy do czynienia ze zwiększeniem wpływu spraw w skali całego kraju. To novum o tyle, że do tej pory – przez ostatnie 2-3 lata – mieliśmy do czynienia z pewnym spadkiem ogólnopolskim wpływu spraw

z pewnym spadkiem ogólnopolskim wpływu spraw. W Kolegium warszawskim, jak powiedziałem, on się ustabilizował na poziomie 22-23 tys. spraw od 5-6 lat. Sięgał nawet 30 tys. w czasach, gdy aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste było bardzo dużo. W innych kolegiach w kraju ów spadek, bardzo niewielki powtarzam, był dostrzegalny, a w 2019 roku zaobserwowaliśmy wzrost wpływu spraw do samorządowych kolegiów odwoławczych w skali ogólnopolskiej. W każdym kolegium on występuje, choć w jednych kolegiach bywa mniej wyraźny, a w innych bardziej.

Jeszcze jedna uwaga dotycząca charakteru spraw. Od dłuższego czasu obserwujemy zmniejszenie się wpływu spraw z zakresu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Popularnych odwołań od wuzetek. Wydaje mi się, że wpływ na to ma fakt, iż coraz więcej gmin uchwala plany zagospodarowania przestrzennego, które siłą rzeczy wykluczają wydawanie wuzetek, wzrasta więc liczba gmin, gdzie obowiązują plany zagospodarowania przestrzennego. W Kolegium warszawskim obserwuję raczej nie wzrost odwołań od popularnych wuzetek ani też obniżenie ich liczby,

pracy, jeżeli chodzi o członków, a częściowo na formę dyżurów dla biur kolegów. Od końca maja zaś obserwuję w Kolegium warszawskim – czego jestem pewien jako autor zarządzeń, które określają pracę – jak też w innych kolegiach normalizację pracy. Przynajmniej, jeżeli chodzi o Kolegium warszawskie, od 1 czerwca członkowie nie pracują już zdalnie, w zasadzie praca odbywa się standardowo, tak jak do tej pory, oczywiście przy zachowaniu elementarnych środków bezpieczeństwa w wyniku zagrożenia COVID-19. Kancelaria w Kolegium warszawskim pracuje również relatywnie normalnie, choć oczywiście występują obostrzenia – m.in. stosowane są zasady co do liczby osób etc. Przeglądanie akt odbywa się po wcześniejszym umówieniu telefonicznym, w specjalnie do tego przygotowanym pomieszczeniu, jednoosobowo. COVID-19 wpłynął na pracę samorządowych kolegów odwoławczych w sposób wyraźnie dostrzegalny w największym chyba stopniu, o ile ja pamiętam, czyli od 20 lat – żadne wydarzenie faktycznie nie miało tak silnego oddziaływania na działalność kolegów, jak wydarzenia związane z epidemią COVID-19.

Czy jednak nie ma zagrożenia, że wrócą obostrzenia i zakłóci to normalne funkcjonowanie sko?

– Rzecz jasna, takie zagrożenie ciągle istnieje. Mówiłem przy okazji odpowiadania na pierwsze pytanie, że obchody 30-lecia sko planowane na 21-23 października br. mogą się stać nieaktualne w przypadku, gdyby zagrożenie COVIDEM-19 się zwiększyło bądź przyjęło inny niż dzisiaj charakter. Jednak obecna sytuacja wskazuje na to, że przy zachowaniu reguł bezpieczeństwa obowiązujących w miejscach zgromadzeń seminarium naukowe wraz z obchodami jubileuszu 30 lat kolegów będzie możliwe do przeprowadzenia. Chyba że nastąpi skokowy wzrost zakażeń, to wtedy będziemy na bieżąco reagowali na te zagrożenia i w takiej sytuacji seminarium Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego WPiA UJ i obchody 30-lecia samorządowych kolegów odwoławczych pewnie się nie odbędą. Obecnie takich zagrożeń nie dostrzegam, a za październik tego roku trudno mi się teraz wypowiadać. Kiedy nadejdzie, to adekwatne działania zostaną podjęte.

Oczywiście trudno jest mówić o przyszłości w czasie, gdy borykamy się z problemem ogólnoswiatowej pandemii, który nie tylko spędza sen z powiek lekarzom, ale i żywo interesuje polityków, ekonomistów i rządzących. Niemniej jednak wierzymy, że ostatecznie koronawirus zostanie pokonany i wrócimy do normalności. Dlatego



Fot. Józef Kuffel



→ **pytanie o dalszą przyszłość: jakie czekają nas w kolegiach zadania na kolejne dekady?**

– Na przyszłe dekady mam taki plan, wizję samorządowych kolegiów odwoławczych, by trwały one na posterunku stosowania prawa samorządowego jako organ – jak już wcześniej powiedziałem – konstytucyjny funkcjonalnie. Nie *expressis verbis* wskazany w Konstytucji RP, ale konstytucyjny przez to, że gwarantujący opisaną w art. 78 ustawy zasadniczej zasadę dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego. Na przyszłe dekady istnienia samorządowych

– Uważam, że formy współpracy kolegiów zostały wypracowane przez 30 lat na bardzo wysokim poziomie. Nie myślę wpływać na zmianę owych form. Jednakowoż sytuacja związana z COVIDEM-19 znacząco zmieniła możliwości współdziałania, ponieważ zostały właściwie zupełnie wyeliminowane tak istotne elementy współpracy międzykolegialnej, jak szkolenia czy ogólnopolskie konferencje, których nie sposób nie doceniać. Były one fundamentalne i przełomowe, jeżeli chodzi o inspirację intelektualną w pracy orzeczniczej. W tym roku nie odbyło się szkolenie w Rowach, niezwykle zasłużone, cykliczne od wielu lat, najczęściej w zakresie ochrony środowiska czy zagospodarowania przestrzennego, czy też spraw procesowych związanych ze stosowaniem Kodeksu postępowania administracyjnego lub przepisów prawa o postępowaniu przez sądami administracyjnymi. Nie wiadomo, co będzie ze szkoleniem augustowskim – grudniowym, skierowanym do znawców, praktyków prawa podatkowego. Wreszcie – co z naszymi jubileuszowymi obchodami w październiku? Wobec tego rodzaju ograniczeń myślę, że należałoby rozpoznać techniczne możliwości spotkań, konferowania zdalnie poprzez internet. W tym kierunku należy pójść. Oczywiście, nie wykluczam, że gdy wrócimy do tzw. normalności, to obok tych tradycyjnych, bezpośrednich form wymiany myśli i współdziałania, konferencji, szkoleń, debat wprowadzimy wariantywną formę szkoleń i debat w obrębie platform internetowych.

A nawiązując do kwestii wydawanego od 24 lat czasopisma Krajowej Reprezentacji SKO „Casus”... Czy tutaj też widzi Pan Przewodniczący celowość dalszego wykorzystania tego rodzaju platformy współpracy?

– Czasopismo „Casus” trwale wryło się w świadomość samorządowych kolegiów odwoławczych. Ze strony Zarządu KRSKO kwartalnik samorządowych kolegiów odwoławczych zawsze będzie uzyskiwał pełne wsparcie po to, by tak jak do tej pory się ukazywał, był areną wymiany poglądów, niezmiernie ciekawych publikacji naukowych, jak też materiałów związanych z życiem Kolegiów.

Dziękuję Panu Przewodniczącemu za rozmowę.

Rozmawiała:

KRYSTYNA SIENIAWSKA

*Na przyszłe dekady mam taki plan, wizję samorządowych kolegiów odwoławczych, by trwały na posterunku stosowania prawa samorządowego jako organ konstytucyjny funkcjonalnie. Nie *expressis verbis* wskazany w Konstytucji RP, ale konstytucyjny przez to, że gwarantujący opisaną w art. 78 ustawy zasadniczej zasadę dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego*

kolegiów odwoławczych życzyłbym sobie, by sko stabilnie art. 78 Konstytucji RP wykonywały, stały na straży dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego i – tak jak do tej pory – określały standardy stosowania prawa w organach I instancji jednostek samorządu terytorialnego.

Jakie formy współpracy kolegiów – wypracowane w ramach 30 lat działalności KRSKO lub całkiem nowe – przewiduje Pan Przewodniczący, wspomagany przez Zarząd KRSKO, w bliższej i dalszej perspektywie?

TOMASZ PODLEJSKI – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. W 1999 roku ukończył aplikację sędziowską i złożył egzamin sędziowski, na listę radców prawnych został wpisany w 2006 roku. W latach 1997-2005 asystent w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim w Olsztynie oraz w Wyższej Szkole Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego w Warszawie (obecnie Uczelnia Łazarskiego). Od 2000 roku pozaetatowy członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, od 1.11.2003 r. członek etatowy. Od 1.04.2009 r. – Wiceprezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie. Z dniem 1.06.2011 r. powołany na stanowisko Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie. W dniu 10 grudnia 2020 r. podczas konferencji z udziałem Prezesów Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w Niepołomicach pod Krakowem wybrany na Przewodniczącą Krajowej Reprezentacji SKO.

Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność” – spojrzenie po latach*

Z **KAZIMIERZEM BARCZYKIEM**, Wiceprzewodniczącym Sejmiku Województwa Małopolskiego, Przewodniczącym Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski, Sekretarzem Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów RP w latach 1997-1999, rozmawia **Michał Kozioł**.



Wspominając fenomen, jakim było COIU „S”, musimy zacząć od spojrzenia na czasy sprzed Sierpnia 1980.

– Wracając myślami do roku 1980, czyli do czasów sprzed 40 prawie lat, koniecznie trzeba przypomnieć ówczesne realia. Żyjący dziś ludzie mają często bardzo mgliste wyobrażenie o tym, co się działo wtedy w Polsce. Mówiąc o realiach, mam na myśli nie tylko ówczesną rzeczywistość gospodarczą, społeczną i polityczną, ale przede wszystkim ówczesny system prawny. Musimy bowiem pamiętać o tym, że była to Polska Rzeczpospolita Ludowa, państwo, w którego konstytucji

znajdował się, wprowadzony w 1976 r., zapis mówiący o tym, że „Przewodnią siłą polityczną w budowie socjalizmu jest Polska Zjednoczona Partia Robotnicza”, która „umacnia przyjaźń i współpracę ze Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich i innymi państwami socjalistycznymi”. Jak wiadomo, konstytucja jest źródłem prawa. Można więc tylko zadać retoryczne pytanie: jaka była ówczesna „rzeczywistość legislacyjna”?

To właśnie w Krakowie podjęto pierwsze działania mające uzdrowić polskie prawo...



- – Środowiska prawnicze, poza adwokaturną i większością naukowców, z pozoru były podporządkowane bez reszty „przewodniej sile Narodu”. Znaczna część nie tylko w Krakowie, ale i w całej Polsce udowodniła w 1980 r. swoją niezależność, a przede wszystkim gotowość służenia dobremu prawu, a nie władzy politycznej. Szczególnie „solidarnościowe” środowiska sędziowskie, które były w mniejszości, udowodniły w ten sposób swoją dojrzałość i wysoki poziom etyczny. Dla wielu stanowiło to duże zaskoczenie.

Przyszedł Sierpień roku 1980.

– Pamiętamy, że w 1980 r. strajki zaczęli stoczniowcy. Po pierwszej pielgrzymce Jana Pawła II, który wypowiedział do nas słowa „Nie lękajcie się”, nastąpił klimat – może nawet bardziej moralny niż polityczny, niezwykle ważny dla genezy „Solidarności”, który sprawił, że żadne środowisko nie mogło pozostać obojętne wobec wyzwań, jakie przyniósł Sierpień. W wyniku godnościowej rewolucji „Solidarność” tworzyła się wszędzie, powstała także w krakowskich sądach na przełomie września i października tego roku. Była to największa organizacja „Solidarności” w okręgach sądów wojewódzkich w Polsce,

nowelizacji ustaw. Taka funkcja przede wszystkim obliżowała do aktywności, do solidnej pracy.

Postępując nadal niekonwencjonalnie, zaprosiłem dwóch kolegów prokuratorów z mojego roku studiów – Krzysztofa Bachmińskiego (w latach 90. wybranego na mój wniosek na prezydenta Krakowa) oraz Krzysztofa Kozdronkiewicza, którzy zapisali się do nowego związku w Komisji Zakładowej „Solidarności” przy Sądzie Wojewódzkim w Krakowie. Niedługo później, 1 grudnia, założyli największą organizację „Solidarności” w krakowskiej Prokuraturze, do której wstąpiło m.in. 7 prokuratorów. W kilkunastu miejscach w Polsce były to pojedyncze osoby, wyjątkowo kilkuosobowe grupy. Niektórzy antykomunistyczni radykałowie w „Solidarności” z początku traktowali nas, sędziów i prokuratorów, z nieufnością, jednak wraz z Aleksandrem Herzogiem zostaliśmy bez problemu wybrani w Krakowie na delegatów na zjazd małopolskiej „Solidarności”.

Były to niewątpliwie wielkie wyzwania. Ważnym wydarzeniem tamtego okresu stało się I Ogólnopolskie Forum Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości zorganizowane przez Pana, założyciela i prezesa Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności”. Jak z Pana perspektywy powstało i rozwijało się COIU „S”?

– 27 października na posiedzeniu Krajowej Komisji Koordynacyjnej Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości NSZZ „Solidarność” w Poznaniu zaproponowałem kolegom program szerokich prac legislacyjnych, nowelizujących najważniejsze ustawy oraz zwołanie I Ogólnopolskiego Forum Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości w Krakowie. Rzeczywiście 17 stycznia 1981 r. w imieniu Komisji Zakładowej „Solidarności” zorganizowałem w siedzibie krakowskiego Sądu Wojewódzkiego I Ogólnopolskie Forum Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości. Wzięło w nim udział 250 prawników, w tym 200 sędziów z 65 sądów z całej Polski. Był to pierwszy zjazd sędziów po 1957 r. z udziałem naukowców, adwokatów, radców prawnych, prokuratorów i notariuszy. W ten sposób sędziowska „Solidarność” w Krakowie stała się lokomotywą prac legislacyjnych, zmierzających do zmiany ustroju Polski i stworzenia fundamentów demokratycznego państwa prawa.

Jako pełnomocnik KKK PWS „S” na kilka tygodni przed Forum, poprosiłem nestorów polskich karnistów, uznany autorytet przedwojenny, 83-letniego członka „Solidarności” UJ prof. Władysława Woltera o przybycie na Forum i przewodniczenie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, co było dla wszystkich bardzo ważne. Sędziego Józefa Iwulskiego poprosiłem o zaprezentowanie na Forum naszych krakowskich propozycji utworzenia samorządu sędziowskiego w celu radykalnego ograniczenia wszechwładnej nomenklatury partyjnej, decydującej o powoływaniu i awansowaniu sędziów. Z kolei sędziego Tadeusza Wołka zachęciłem do zaprezentowania propozycji powrotu do międzywojennej instytucji sędziego śledczego w celu radykalnego ograniczenia

W systemie totalitarnym prawo nie spełniało i nie mogło spełniać standardów demokratycznego państwa prawa. Działaliśmy przeciw z mandatu „Solidarności” domagającej się pełnego respektowania godności człowieka jako niezbywalnego źródła wolności i fundamentalnych praw każdego obywatela. Był to czas niezwykły. Po raz pierwszy od wielu dziesięcioleci w Polsce powiał wiatr wolności i odblokowana została energia Polaków

zrzeszająca ponad połowę sędziów i 90 procent notariuszy, kuratorów oraz pracowników administracyjnych. Na czele Komisji Zakładowej „Solidarności” stanęła krystaliczna sędzia Aleksandra Mally, a przewodniczącym Komisji Rewizyjnej został dr Zygmunt Bidziński, we władzach „Solidarności” znaleźli się również inni sędziowie wojewódzcy z autorytetami: Elżbietą Sadzik, Włodzimierzem Baranem, Włodzimierzem Olszewskim czy też Barbarą Grabowską i Haliną Manecką. Z Józefem Iwulskim byliśmy młodymi, 30-letnimi sędziami. Koledzy obdarzyli mnie zaufaniem i zostałem członkiem Prezydium Krajowej Komisji Koordynacyjnej Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości „S” oraz jej pełnomocnikiem do spraw

politycznych wpływów na prokuraturę, używaną do represjonowania wszelkich objawów opozycji. W powszechnym odczuciu szczególnie prawo karne oraz wymiar sprawiedliwości wymagały szybkich i głębokich zmian dla ochrony praworządności, o to toczyła się symboliczna i realna ówczesna batalia polityczna między stroną solidarnościową a władzami PRL. Trzeba pamiętać o tym, że ówczesne prawo, będące narzędziem represji stosowanym przez cały system polityczny, poprzez wykorzystywanie zależnej prokuratury, milicji i tajnych służb oraz w części dyspozycyjnych sędziów, w sprawach karnych służyło zastraszaniu społeczeństwa, przewidując drakońskie kary, z karą śmierci włącznie, za przestępstwa polityczne i gospodarcze.

W ten sposób rozpoczęło działalność Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności”, wszczynając pracę nad opracowaniem kodeksu karnego z udziałem naukowców – m.in. prof. Andrzeja Zolla oraz sędziów, prokuratorów i adwokatów. Do wprowadzenia stanu wojennego sekretariat COIU „S” mieścił się w KZ „S” przy Sądzie Wojewódzkim w Krakowie, później do końca 1992 r. tę funkcję pełniło moje krakowskie mieszkanie. Zespołem specjalistów, przygotowującym projekt kodeksu karnego, kierował prof. Władysław Wolter, który przez cały prawie 1981 r. organizował nasze cotygodniowe spotkania w soboty w Collegium Novum. Czasami miały miejsce w sali „Sonderaktion Krakau”, z której prof. Wolter został wywieziony do obozu koncentracyjnego w czasie pamiętnej akcji na początku II wojny światowej. Opracowaliśmy 100-stronicowy kodeks karny bez uwzględnienia kary śmierci i przestępstw politycznych. Komisją Kodyfikacyjną przygotowującą kodeks postępowania karnego COIU „S” kierował mec. dr Kazimierz Ostrowski, członek Komendy Głównej AK, a po powrocie ze stypendium za granicą od nowego roku współprzewodniczył jej prof. Stanisław Waltoś, którego również znałem jako znakomitego, niezależnego naukowca. Gdy poprosiłem go o współprzewodniczenie Komisji, wyraził jedynie obawę, czy nie będąc członkiem „Solidarności”, może się w tę pracę włączyć. Powiedziałem mu, że od wszystkich autorów w COIU „S” oczekujemy działania wedle najlepszej woli i wiedzy w duchu wartości, o które walczy „Solidarność”.

Z kolei nieznanego mi osobiście prof. Alfreda Kaftala z Uniwersytetu Warszawskiego, cieszącego się opinią niezależnego naukowca, poprosiłem o przygotowanie alternatywnej, autorskiej wersji projektu kodeksu postępowania karnego, która uwzględniła utworzenie instytucji sędziego śledczego.

Prawo karne nie było jednak jedynym przedmiotem zainteresowania COIU „S”?

– Oczywiście, że tak. Chcieliśmy i musieliśmy się zająć wieloma dziedzinami prawa. Pamiętajmy o tym, że w systemie totalitarnym prawo nie spełniało i nie mogło spełniać standardów demokratycznego państwa prawa. Działaliśmy przeciw z mandatu „Solidarności” domagającej się pełnego respektowania godności człowieka jako niezbywalnego źródła

wolności i fundamentalnych praw każdego obywatela. Był to czas niezwykły. Po raz pierwszy od wielu dziesięcioleci w Polsce powiał wiatr wolności i odblokowana została energia Polaków. Biorąc sprawy w swoje ręce, każdy z członków „Solidarności” zgłaszał bardzo wiele postulatów naprawy wielu spraw w Polsce. Należało im jednak nadać konkretny kształt. Obawiałem się, że zgłaszane powszechnie postulaty mogą być, jak sama nazwa wskazuje, zrealizowane dopiero po 100 latach i będą jedynie tzw. słomianym ogniem. Dlatego zaproponowałem przygotowanie alternatywnych zmian ustrojowych i instytucjonalnych w postaci gotowych projektów ustaw o standardzie europejskim. Miały to być kompletne merytorycznie i legislacyjnie społeczne projekty opracowane w COIU „S” od A do Z. Pracowaliśmy ze świadomością, że naszym celem jest opracowanie i przedstawienie w imieniu 10-milionowej „Solidarności” nowego gotowego porządku prawnego państwa kruszącego „żelazną kurtynę” oddzielającą nas od Zachodu. Nasze projekty ustaw w istocie szły dalej niż oficjalny program i uchwały „Solidarności”, demontując poszczególne istotne działy państwa totalitarnego. Formalnie nie obalaliśmy ustroju, ale faktycznie w sposób radykalny burzyliśmy jego fundamenty. Składało się to na program naprawy Rzeczypospolitej.

Naturalną konsekwencją porozumień sierpniowych stała się konieczność podjęcia prac nad zmianami w prawie pracy. „Solidarność”, której byliśmy częścią i eksperckim zapleczem prawnym, miała swoją społeczną wrażliwość i oczywiste kierunki takich zmian szczególnie dla zagwarantowania praw pracowniczych. Zwróciłem się do prof. Tadeusza Zielińskiego, późniejszego rzecznika praw obywatelskich i ministra pracy, wtedy pracownika Uniwersytetu Śląskiego (następnie UJ), z prośbą o przewodniczenie Komisji Kodyfikacyjnej Kodeksu Pracy COIU „S”. Brała w tym udział kilkudziesięcioosobowa grupa ekspertów z całej Polski, w tym późniejszy prezydent dr Lech Kaczyński. O przewodniczenie Komisji Prawa Gospodarczego COIU „S” poprosiłem prof. Stanisława Włodykę z UJ, który we współpracy z działaczami „Solidarności” z największych zakładów w Polsce, skupionych w tzw. Sieci, opracował nową ustawę o przedsiębiorstwie i samorządzie, koniecznie nienomenklaturowym, z zapewnionym udziałem załogi w realizowaniu społecznej gospodarki rynkowej. Przez przewodniczących Komisji byłem traktowany jako zamawiający społeczne projekty ustaw w imieniu COIU „S”, a więc samej „Solidarności”. W tej sytuacji uczestniczyłem zawsze w pierwszych posiedzeniach komisji, czasem oczekiwano ode mnie udziału w głównych posiedzeniach, unikałem posiedzeń specjalistycznych podkomisji. Chyba nie opuściłem żadnego posiedzenia Komisji do spraw Kodeksu Karnego, Prawa Prasowego, USP, Ustaw Policyjnych, Prawa Gospodarczego, Samorządu Terytorialnego.

Oczywiście, rozwijaliśmy prace nad ustawą o ustroju sądów powszechnych z kolegami z Warszawy i całej Polski. Społeczny projekt ustawy o Sądzie Najwyższym opracowali członkowie „Solidarności” w Sądzie Najwyższym z Zofią Wasilkowską i Stanisławem Rudnickim na czele. O napisanie projektu ustawy o prokuraturze zwróciłem się do



→ liderów „Solidarności” w prokuraturze – Aleksandra Herzo-
ga i Krzysztofa Bachmińskiego, a ustawy o radcach praw-
nych do prezesa Stowarzyszenia Radców Prawnych Jacka
Żuławskiego.

W międzyczasie uczestniczyłem w imieniu KKK PWS „S”
w negocjacjach z ministrem sprawiedliwości Jerzym Bafią,
domagaliśmy się respektowania praworządności i niezawis-
tości sędziowskiej, odwołując się także do społecznych
projektów ustaw COIU „S”. Wspierali nas w tych rozmowach
m.in. liderzy „Solidarności” – Andrzej Gwiazda i Andrzej Mil-
czanowski, a na miejscu w ministerstwie członek KZ „S” Bo-
gusław Nizieński, który był wcześniej sędzią w sprawach kar-
nych w Sądzie Wojewódzkim w Krakowie.

Z sędzią Adamem Strzemboszem – członkiem Prezydium
KKK PWS „S”, poprosiliśmy prawie 80-letniego nestora pol-
skich cywilistów, największy autorytet w Polsce, prof. Stefana

pozbawionym własności prywatnej. W ramach tego samego
narodu wschodnie Niemcy po II wojnie światowej rozwijały
się cztery razy wolniej od wolnorynkowych demokratycz-
nych zachodnich Niemiec, podobne proporcje dotyczyły
pozostałych państw bloku wschodniego. To jest najbardziej
syntetyczna informacja o tym, w jakiej sytuacji znajdowała
się Polska i jakie wnioski gospodarcze i nie tylko wyciągali
Polacy w czasach kilkunastomiesięcznego „festiwalu «Soli-
darności»”. Komisji do spraw Prawa Prasowego przewodni-
czył prof. Andrzej Kopff, prorektor UJ, a po jego wyjeździe na
stypendium zagraniczne prof. Stanisław Waltoś.

Od początku powstania samej idei Centrum zakładałem
podjęcie prac zmierzających do opracowania całego nowego
porządku prawnego o standardach zachodnioeuropejskich.
W ramach pierwszego etapu działalności COIU „S” trwającej
do stanu wojennego, a następnie do 1992 r. opracowaliśmy
kilkadziesiąt społecznych projektów ustaw, przy udziale 300
współpracujących niezależnych prawników w licznych ze-
społach. Spośród niezależnych prawników wyłaniałem oso-
by kompetentne z uznanym merytorycznym dorobkiem
naukowym, co potwierdzały ich publikacje, i możliwie oso-
biście zapraszałem ich do współpracy, koordynowania prac
komisji. Zabiegałem też o to, by w składzie komisji znaleźli skę
koniecznie kompetentni prawnicy praktycy, także możliwie
spoza Krakowa, sędziowie, adwokaci, prokuratorzy, radcowie
prawni, notariusze, aby zmiany prawa nie były oderwane od
złych doświadczeń zawodowych, lecz eliminowały je.

**W połowie 1981 r. zorganizował Pan II Ogólnopolskie
Forum Prawników, a na III Forum w listopadzie rozpo-
częła działalność Społeczna Rada Legislacyjna COIU „S”.**

– Na obu konferencjach w auli Collegium Novum z udziałem
kilkuset niezależnych prawników zaprezentowaliśmy do
dyskusji społeczne projekty kodeksów i ustaw COIU „S”. Wcze-
śniej projekty kodeksów, ustaw drukowałem w nakładzie po
500 egzemplarzy we współpracy z Ośrodkiem Prac Społecz-
no-Zawodowych przy małopolskiej „Solidarności”, rozsyłając je
przez COIU „S” m.in. do regionów „Solidarności”, sądów i uni-
wersytetów, a także Sejmu, apelując o publiczną debatę i ich
uchwalenie.

W czasie II Ogólnopolskiego Forum Prawników zapre-
zentowano blok projektów kodeksów karnych i ustaw do-
tyczających ustroju sądów powszechnych, Sądu Najwyższego,
prokuratury, adwokatury, radców prawnych oraz założenia
noweli ustawy o MO. Powstanie „Solidarności” w sądach,
a jeszcze bardziej w prokuraturze, denerwowało władze PRL.
Projektując zmianę ustawy o MO w COIU „S”, jeszcze bar-
dziej wzmagałmy ową złość, zwłaszcza że współpracowa-
liśmy w COIU „S” z krakowskimi niezależnymi milicjantami,
m.in. z Krzysztofem Durkiem na czele, wyróżniającymi się
w pracy, w radiowozach, biało-czerwonymi opaskami.

Na tym Forum w porozumieniu z prof. Stefanem Grzy-
bowskim i mec. dr. Andrzejem Rozmarynowiczem, ofice-
rem AK, wieloletnim zaufanym doradcą prawnym kard. Ka-
rola Wojtyły (który udzielał mu pełnomocnictw in blanco)

*W lutym 1982 r. wraz z Adamem
Strzemboszem decyzją Rady Państwa
zostałem odwołany ze stanowiska
sędziego. Byłem jedynym sędzią w okręgu
krakowskim, którego spotkał taki zaszczyt
(po czym oczywiście byłem bezrobotny).
Ale wówczas zwalniani z pracy, internowani
cieszyli się życzliwością, solidarnością wielu
ludzi. Mec. Władysław Macharski, brat
kardynała, wtedy często wyjeżdżający
do Watykanu i Szwajcarii jako opiekujący
się kard. Deskurem po wylewie, mówił mi,
że informował także o moim losie papieża,
który przekazywał nam błogosławieństwo*

Grzybowskiego (ułana w wojnie z bolszewikami w 1920 r.)
o przewodniczenie Komisji Prawa Cywilnego, w ramach
której powstało kilka zespołów. Wkrótce upodmiotowiła się
Komisja do spraw Ochrony Konsumentów z prof. Ewą Łę-
towską i Czesławą Żuławską na czele, zupełnie nowa dzie-
dzina prawa, w powijakach, z uwagi na fakt, że gospodarka
państw socjalistycznych cechowała się stałym niedoborem
towarów niskiej jakości ze zdecydowaną przewagą mono-
polistycznego rynku ułomnych producentów i brakiem
praw konsumentów. Kodeks cywilny i szerzej prawo cywil-
ne było w Polsce stosunkowo mało zdemolowane ideolo-
gicznie, m.in. z uwagi na dominujące indywidualne gospo-
darstwa rolne, funkcjonowanie rzemiosła, drobnego handlu
itp. W sąsiedniej Niemieckiej Republice Demokratycznej
czy Czechosłowacji prawo cywilne, gospodarcze było cał-
kowicie zsowietyzowane w kolektywnej gospodarce i życiu

– zapraszając do współpracy, ogłosiłem listę 42-osobowej Społecznej Rady Legislacyjnej COIU „S” składającej się po połowie z uznanych, niezależnych teoretyków prawa oraz praktyków prawa i ważnych działaczy „Solidarności”.

W ramach III Ogólnopolskiego Forum Prawników 28-29 listopada 1981 r. zaprezentowano kodeks pracy i ustawę wypadkową. W czasie tych obrad odbyło się także pierwsze posiedzenie Społecznej Rady Legislacyjnej COIU „S”. Jej zadaniem miało być stałe analizowanie stanu prawa w Polsce oraz potrzeb jego zmiany. Na mój wniosek ukonstytuowało się prezydium z prof. Stefanem Grzybowskim na czele. Wiceprzewodniczącymi zostali: sędzia Sądu Najwyższego Zofia Wasilkowska (minister sprawiedliwości w latach 1956-1957), prof. Andrzej Kopff, prorektor UJ, mec. dr Andrzej Rozmarynowicz, prof. Wacław Szubert z Uniwersytetu Łódzkiego (przewodniczący Komitetu Nauk Prawnych PAN) i prof. Władysław Wolter. Jako prezes COIU „S” zostałem poproszony o to, bym jednocześnie pełnił rolę sekretarza SRL. W 1981 r. podpisałem w imieniu COIU „S” cztery komunikaty o naszych pracach, projektach ustaw, składach komisji. Po pierwszym posiedzeniu SRL podpisaliśmy z prof. Stefanem Grzybowskim wspólnie piąty komunikat jako przewodniczący SRL oraz prezes COIU „S”.

Wśród naszych zespołów bardzo aktywna była Komisja Prawa Rolnego z prof. Walerianem Pańką z Uniwersytetu Śląskiego (członkiem SRL) na czele, który przekładał na projekty społecznych aktów prawnych porozumienia ustrzycko-rzeszowskie „Solidarności” Rolników Indywidualnych.

Uczestnicy obrad Forum przekazali też wyrazy podziękowania i szacunku „czasopismom, które na swoich łamach poruszały tematykę prawa i praworządności” – w tym gronie wymieniono „Gazetę Krakowską”, „Tygodnik Solidarności” oraz „Tygodnik Powszechny”. Jednym z wydarzeń towarzyszących III Forum Prawników było spotkanie części uczestników prac SRL COIU „S” z metropolitą krakowskim kard. Franciszkiem Macharskim, do którego doszło w siedzibie Karii krakowskiej.

Ale przyszedł stan wojenny... Proszę opowiedzieć „od kuchni” o perypetiach swoich i kolegów.

– Rzeczywiście przyszedł i nas zaskoczył. Jak wielkie to było zaskoczenie, najlepiej potwierdza fakt, że ostatnie posiedzenie, zamykające pracę nad społecznym projektem prawa prasowego, zakończono późnym wieczorem 12 grudnia 1981 r. w krakowskim Klubie Dziennikarzy „Pod Gruszką”, dosłownie tuż przed ogłoszeniem stanu wojennego. Zadowoleni uczestnicy spotkania – gdyż efektem ich pracy było prawo prasowe zmierzające do zniesienia cenzury, z Krajową Radą Radiofonii i Telewizji według modelu francuskiego – zobaczyli liczne patrole milicyjne, które jeszcze nikogo nie zatrzymywały i nie legitymowały. Brakowało paru godzin do 13 grudnia.



Zebranie Społecznej Rady Legislacyjnej 4 III 1989 r. w Sali Senackiej Collegium Novum Uniwersytetu Jagiellońskiego. Od lewej: prof. Stefan Grzybowski, gość z zagranicy, sędzia Kazimierz Barczyk Fot. Archiwum

Tego samego dnia w Gdańsku obradowała Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, w czasie której Tadeusz Syryjczyk tuż przed północą w ramach przedostatniego punktu obrad m.in. złożył w naszym imieniu projekt nowej, demokratycznej ordynacji wyborczej do rad narodowych, albowiem zgodnie z kalendarzem wyborczym 4 lutego 1982 r. kończyła się kadencja rad narodowych i powinny być przeprowadzone wybory. Moim zdaniem to była jedna z okoliczności przyspieszenia wprowadzenia stanu wojennego, aby „Solidarność” nie odniosła oczywistego zwycięstwa w pierwszych wyborach, tak jak to się stało w pierwszych wyborach samorządowych w 1990 r.

Co się później działo w Polsce, wiemy wszyscy. Prof. Stanisław Grodziski w swojej książce *Za trzecim razem*¹ nazwał działalność Centrum „głosem sumienia”. Wspomina także o tym, jak rozpoczęto „wzywać członków «Solidarności» na rozmowy zasadnicze, podczas których domagano się zarówno występowania z organizacji, jak i podpisywania stosownych deklaracji wiernopoddańczych”.

Następnego dnia, zaraz po wprowadzeniu stanu wojennego, komisarz wojskowy w Ministerstwie Sprawiedliwości wezwał prezesów sądów na naradę, w czasie której bodaj prezes sądu rzeszowskiego skarżył się, że „zarazę” „Solidarności” rozprzestrzenił w wielu sądach Barczyk.

Następnego dnia prezes Sądu Wojewódzkiego w Krakowie Marian Litwa wezwał mnie do siebie, namawiając

¹ Zob. S. Grodziski, *Za trzecim razem. Zapiski uniwersyteckie z lat 1968, '81 i 1989*, Kraków 2017.

→ do wystąpienia z „Solidarności” oraz zrezygnowania z pracy w charakterze sędziego, co miało mi umożliwić staranie się o pracę w adwokaturze. Oczywiście, odmówiłem. Wkrótce potem zorganizowano zebranie członków partii okręgu Sądu Wojewódzkiego w Krakowie w celu zaprezentowania zasadności wprowadzenia stanu wojennego i skrytykowania „Solidarności” oraz COIU „S”. W jawnej uchwale – ze 100 członków, sędziów i pracowników administracyjnych – aż 96 pochwaliło COIU „S” oraz apelowało, abym nadal mógł być sędzią. Przeciw głosowali jedynie „betoniarze” z prezesem Sądu dla Krakowa-Śródmieścia Gustawem Wróblem, byłym oficerem SB na cze-

Od początku powstania samej idei Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S” zakładałem podjęcie prac zmierzających do opracowania całego nowego porządku prawnego o standardach zachodnioeuropejskich. W ramach pierwszego etapu działalności COIU „S” trwającej do stanu wojennego, a następnie do 1992 r. opracowaliśmy kilkadziesiąt społecznych projektów ustaw, przy udziale 300 współpracujących niezależnych prawników w licznych zespołach

le, czy sędziowie wojewódzcy z Wydziału Karnego, którzy jeszcze w latach stalinowskich orzekali w Sądzie Wojskowym i byli sprawcami mordów sądowych, skazując na karę śmierci Żołnierzy Niezłomnych. Dla wszystkich byli oni oczywistymi czarnymi owcami wśród sędziów, „budując” swoimi wyrokami „cmentarzyki ofiar”.

Gustaw Wróbel zapowiadał na długo przed wprowadzeniem stanu wojennego, że gdy przyjdzie po niego „Solidarność”, to będzie rąbał siekierą i strzelał z pistoletu, z którym się nie rozstawał. Część sędziów, członków PZPR, wyróżniała się odwagą (szacowano, że wśród 10 mln członków „Solidarności” prawie milion stanowili członkowie partii), a część bezpartyjnych sędziów była „samoświadomie” oportunistyczna dla zachowania pracy. Najgorsi okazali się wśród sędziów ubecy, tajni współpracownicy, dyspozycyjni sędziowie, szczególnie w sprawach karnych, wsadzający do więzienia, stosujący represyjne prawo karne w sprawach ustawianych i monitorowanych przez władze polityczne.

Opracowany przez COIU „S” kodeks karny przewidywał zniesienie kary śmierci i przestępstw politycznych. Niestety, radykalnie zaostrome prawo z dekretu o wprowadzeniu stanu wojennego było skrajnie represyjne z wielokrotnym

zagrożeniem karą śmierci. Sędziowie z wydziałów karnych musieli stosować to prawo, jednak wyroki często zależały od tego, jaką postawę przyjmowali konkretni sędziowie, ławnicy, obrońcy, prokuratorzy, lekarze i sądy wyższej instancji z Sądem Najwyższym na czele, który kształtował orzecznictwo. W latach 80. była to często smutna karta wymiaru sprawiedliwości, przede wszystkim za sprawą twórców wprowadzenia stanu wojennego, autorów bardzo surowego, represyjnego prawa, ale i gorliwej tajnej policji, prokuratorów i sędziów.

Po wprowadzeniu stanu wojennego kilkunastu solidarnościowych sędziów zmuszono do rezygnacji, a około 25 odwołała Rada Państwa. Nie przejmując się immunitetem, sędziego Józefa Lubienieckiego z Olsztyna, członka KKK PWS „S”, przez rok internowano. W czasie I Ogólnopolskiego Forum Wymiaru Sprawiedliwości sędzia Józef Lubieniecki apelował o to, żeby „zarosły trawą ścieżki prezesów sądów wojewódzkich do komitetów wojewódzkich PZPR”, gdzie stale otrzymywali konkretne dyspozycje polityczne i personalne dotyczące sędziów.

Od początku roku odsunięto mnie od orzekania w Wydziale Cywilnym, ale pomimo to przychodziłem do sądu i m.in. współorganizowałem obecność publiczności spośród pracowników sądowych na rozprawie przeciwko Józefowi Lassocie, aresztowanemu za kierowanie strajkiem w zakładzie pracy członkowi władz małopolskiej „Solidarności”, prezydentowi Krakowa w latach 90. Ówczesny prokurator wojewódzki Rek donosił do KW PZPR, że w ten sposób kontynuuję działalność solidarnościową.

W styczniu 1982 r. miałem zarówno dobrą, jak i złą wiadomość. Prof. Andrzej Rzepliński z Warszawy przekazał mi ukończony przez niego społeczny projekt kodeksu karnego wykonawczego. Projekt nowelizacji kodeksu karnego wykonawczego zakładał przeprowadzenie zmian m.in. w kwestii statusu prawnego skazanego oraz realizacji kar. Znowelizowany kkw miał ułatwić respektowanie praw osób internowanych w trakcie trwania stanu wojennego (łącznie w obozach internowania/więzieniach umieszczono niemal 10 tys. osób), w stosunku do których stosowano rygory więzienne z kkw.

Wprowadzenie stanu wojennego zahamowało prace COIU „S” i SRL na ponad siedem lat.

– 9 stycznia miało się odbyć kolejne, IV Ogólnopolskie Forum Prawników pod kierunkiem prof. Ewy Łętowskiej i Czesławy Żuławskiej. Kilkunastu autorów opracowało nowatorskie projekty o ochronie konsumentów, które skierowałem do drukarni, gdzie niestety nie pokazano mi już książki, w związku z wprowadzeniem stanu wojennego przemielonej.

W lutym 1982 r. wraz z Adamem Strzemboszem decyzją Rady Państwa zostałem odwołany ze stanowiska sędziego. Byłem jedynym sędzią w okręgu krakowskim, którego spotkał taki zaszczyt (po czym oczywiście byłem bezrobotny). Ale wówczas zwalniani z pracy, internowani cieszyli się

życzliwością, solidarnością wielu ludzi. Mec. Władysław Macharski, brat kardynała, wtedy często wyjeżdżający do Watykanu i Szwajcarii jako opiekujący się kard. Deskurem po wywiezieniu, mówił mi, że informował także o moim losie papieża, który przekazywał nam błogosławieństwo.

Decyzją ministra sprawiedliwości unieważniona została jednogłośnie uchwała Wojewódzkiej Izby Adwokackiej w Krakowie z 23 kwietnia 1982 r. o wpisaniu mnie na listę aplikantów adwokackich. Minister napisał: „[...] skoro nie daje on ręką do wypełniania obowiązków sędziego, to tym samym [...] na listę aplikantów adwokackich nie może być wpisany”.

Solidarnościowi prawnicy COIU „S” nie mogli już kontynuować swojej pracy. W jaki sposób działaliście w nowej sytuacji?

– W Kurii Metropolitalnej przy ul. Franciszkańskiej 3 w Krakowie metropolita krakowski kard. Franciszek Macharski powołał Arcybiskupi Komitet Pomocy Więzionym i Internowanym, do którego weszło wielu prawników. Zadaniem Komitetu w pierwszej kolejności było odwiedzanie internowanych umieszczonych w różnych częściach Polski i udzielanie im pomocy, a także zbieranie informacji o wszystkich, którym trzeba pomóc, oraz organizowanie wyjazdów do miejsc internowania. Było to również miejsce porad prawnych dla rodzin, żeby wiedziały, jak się w sądzie zachować. Oczywiście, współpracownicy COIU „S” włączyli się w to dzieło.

Kilkudziesięciu adwokatów włączyło się pro bono w obronę w procesach politycznych. Często skutecznie, co było zasługą wrażliwych na krzywdy sędziów opozycjonistów, czasem prokuratorów, co widzimy na filmie zrealizowanym przez Okręgową Radę Adwokacką w Krakowie *Czas próby. Adwokaci krakowscy – obrońcy w procesach politycznych w latach 1980-1989*².

Inaczej wyglądały procesy radykalnych kolegów z Konfederacji Polski Niepodległej, których bronił m.in. mec. Władysław Siła-Nowicki, kiedyś sam skazany na karę śmierci. W czasie procesu w płomiennej mowie wychwalał patriotyczne zasługi opozycjonisty walczącego o wolność i niepodległość Polski. Publiczność biła brawo, oskarżony dostawał surowszy wyrok, a adwokat bukiet kwiatów od przyjaciół opozycjonisty za piękną obronę i wygłoszenie prawdy.

Ważnym miejscem i formą działalności prawników z COIU „S” po wprowadzeniu stanu wojennego okazała się praca w sekcji prawnej Klubu Inteligencji Katolickiej. Jednak w latach 80. najszerszą formą legalnego współdziałania było Duszpasterstwo Prawników założone przez kard. Karola Wojtyłę, którego od początku aktywnym koordynatorem był mec. dr Andrzej Rozmarynowicz, mój bliski współpracownik przez całe lata 80., razem z krajowym duszpasterzem prawników ks. prof. Tadeuszem Pieronkiem. Jesienią na Jasnej Górze w Częstochowie odbyły się coroczne Dni Skupienia

Prawników z udziałem blisko 1000 osób. Po drodze krzyżowej na wałach klasztornych słuchaliśmy wykładów autorytetów prawniczych na najważniejsze tematy. Wśród uczestników byli członkowie władz zdelegalizowanej prawniczej „Solidarności” na czele z KKK PWS „S” oraz COIU „S”. Najliczniejszą, około 200-osobową, zorganizowaną grupę, dojeżdżającą autobusami, stanowili krakowscy adwokaci, sędziowie, radcowie prawni, notariusze i prokuratorzy. Kilka lat temu w artykule o Duszpasterstwie Hutników nazwałem duszpasterstwa *duchowym ramieniem „Solidarności”*.

W trzecią niedzielę stycznia odbywały się coroczne spotkania opłatkowe w Kurii Metropolitalnej w Krakowie z udziałem ponad 100-osobowej grupy prawników na zaproszenie metropolity krakowskiego i z jego udziałem, również zapoczątkowane przez kard. Karola Wojtyłę. Także coroczne rekolekcje prawnicze były miejscem spotkań wielu prawników. Oczywiście, w połączeniu z kolportażem podziemnej „bibuły”. W Krakowie działało co najmniej kilkanaście środowiskowych solidarnościowych duszpasterstw, ważnych dla ich organizowania i integrowania. W Krakowie były dwa główne punkty odniesienia – władzę PRL reprezentował KW PZPR, a władzę duchową Kuria Metropolitalna i po tej stronie była też „Solidarność”.

10 czerwca funkcjonariusze krakowskiej Służby Bezpieczeństwa, zajmujący się rozpracowaniem podziemnego Radia „Solidarność”, zatrzymali przewodniczącego Krajowej

Jesienią 1983 r. próbowano mnie wcielić do służby w Wojskowej Prokuraturze Garnizonowej w Krakowie, żebym oskarżał ludzi „Solidarności” za łamanie skrajnie drakońskiego prawa stanu wojennego. Owe wysiłki władzy okazały się jednak nieskuteczne. Stanowczo zaprotestowałem i szefowi prokuratury wojskowej od razu powiedziałem, że już następnego dnia będzie ich ośmieszać Radio Wolna Europa, ponieważ jeszcze kilka miesięcy wcześniej nie dawałem przecież ręką bycia sędzią lub adwokatem jako element antysocjalistyczny, a teraz będę mógł i musiał być wiernym prokuratorem wojskowym zwalczającym solidarnościowe elementy antysocjalistyczne

² Zob. [on-line] <http://barczyk.pl/multimedia/filmy-dokumentalne/>.



KAZIMIERZ BARCZYK. W latach 1981-92 założyciel i prezes Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności” z siedzibą w Krakowie. COIU „S” wraz z jego Społeczną Radą Legislacyjną opracowało kilkadziesiąt społecznych projektów ustaw (www.coiu.pl). COIU „S” oraz SRL były głównym zespołem ekspertów prawnych ogólnopolskiej „S”, a następnie OKP, Senatu RP I kadencji. Za tę działalność, po wprowadzeniu stanu wojennego, jako jedyny sędzia w województwie krakowskim został odwołany przez Radę Państwa ze stanowiska sędziego.

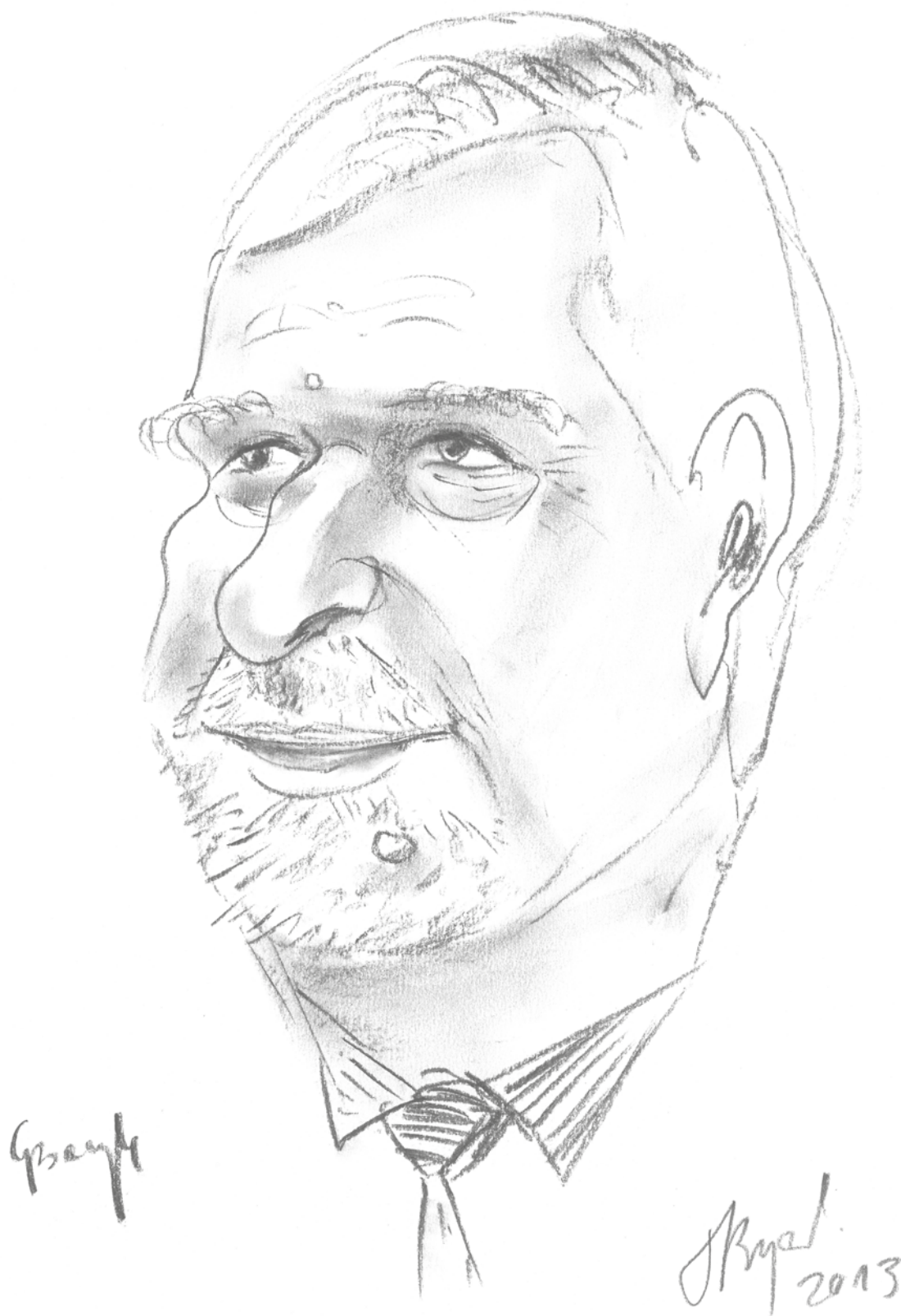
- W 1989 r. współzałożyciel Małopolskiego KO „S”, później członek prezydium Krakowskiego KO „S” oraz KO przy Lechu Wałęsie.
- W latach 1989-1991, a następnie nieprzerwanie od 2005 r. sędzia Trybunału Stanu, w tym zastępca przewodniczącego TS.
- W latach 1991-1993 i 1997-2001 poseł na Sejm RP.
- W latach 1997-1999 Sekretarz Stanu w Kancelarii Premiera Jerzego Buzka i sekretarz Komitetu Społecznego RM.
- W latach 1999-2001 doradca Premiera ds. samorządów.
- W 2001 r. inicjator powołanego Rządowego Centrum Legislacji. Współautor ustaw samorządowych reformy gminnej, powiatowej i wojewódzkiej. Inicjator i autor projektu ustawy o budowie Kampusu 600-lecia Odnowienia Uj i m.in. o uwłaszczeniu mieszkań spółdzielczych.
- W 1993 r. inicjator i współautor obywatelskiego projektu Konstytucji „S”.
- W 1990 r. pierwszy przewodniczący Rady Miasta Krakowa, radny II kadencji.
- Od 1991 r. przewodniczący Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski, od 1996 r. przewodniczący Federacji Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP zrzeszającej 1000 gmin, powiatów, województw.
- W latach 1997-2002 członek Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, a od 2006 r. członek zespołu ustrojowego. Inicjator utworzenia Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie wybudowanej i otwartej w 2009 r.
- W latach 2009-2012 członek Rady Służby Cywilnej powołanej przez Premiera.
- W 1998 r. radny Województwa Małopolskiego,
- W latach 2010-2014 przewodniczący Sejmiku Województwa Małopolskiego, w latach 2006-2010 i od 2014 r. wiceprzewodniczący Sejmiku Województwa Małopolskiego.
- Od 2011 r. przewodniczący Konwentu Przewodniczących Sejmików Województw Związku Województw RP. Od 2012 r. przewodniczący Komitetu Honorowego Budowy Centrum Muzyki w Krakowie – Filharmonii i Akademii Muzycznej. Współautor Strategii Rozwoju Województw Małopolskiego i Śląskiego uchwalonej na Wawelu w 2013 r.
- Od 2006 r. członek Rady Patronów Centrum JP II i od 2014 r. członek Rady Programowej Instytutu Dialogu Międzykulturowego im. Jana Pawła II. Jako przewodniczący Rady jedyne na świecie Muzeum Armii Krajowej – samorządów m. Krakowa i woj. małopolskiego – doprowadził w latach 2009-2012 do jego rozbudowy i ekspozycji stałej dwa razy większej od Muzeum Powstania Warszawskiego.

Wybrane odznaczenia: 2005 r. Medal „Zasłużony dla Uniwersytetu Jagiellońskiego”, 2009 r. Krzyż Oficerski Orderu Odrodzenia Polski, 2009 r. Nagroda im. Grzegorza Palki – „Samorządowy Oscar”, 2010 r. Samorządowiec XX-lecia Małopolski, 2011 r. Medal „Niezlomny w Słowie”, 2012 r. Medal Ministra Sprawiedliwości „Zasłużony dla Wymiaru Sprawiedliwości”, 2014 r. Medal Krajowej Rady Sądownictwa „Zasłużony dla Wymiaru Sprawiedliwości – Bene Merentibus Iustitiae”, 2014 r. Medal Stowarzyszenia Sieć Solidarności „Dziękujemy za Wolność”, 2015 r. „Płatynowy Laur Umiejętności i Kompetencji” nadany przez Regionalną Izbę Gospodarczą w Katowicach w dziedzinie „Samorząd terytorialny, zawodowy i gospodarczy”.

→ Komisji Koordynacyjnej NSZZ „Solidarność” Pracowników Prokuratury Aleksandra Herzoga, mojego sąsiada, z którym bardzo blisko współpracowałem przez całe lata 80. Dzień później wobec aktywnego uczestnika prac COIU „S” zastosowano tymczasowy areszt, który uchylono 20 lipca przy życzliwości solidarnościowego sędziego Rafała Kiety.

Jesienią 1983 r. próbowano mnie wcielić do służby w Wojskowej Prokuraturze Garnizonowej w Krakowie, żebym oskarżał ludzi „Solidarności” za łamanie skrajnie drakońskiego prawa stanu wojennego. Owe wysiłki władzy okazały się jednak nieskuteczne. Stanowczo zaprotestowałem i szefowi prokuratury wojskowej od razu powiedziałem, że już

następnego dnia będzie ich ośmieszać Radio Wolna Europa, ponieważ jeszcze kilka miesięcy wcześniej nie dawałem przecież rękami bycia sędzią lub adwokatem jako element antysocjalistyczny, a teraz będę mógł i musiał być wiernym prokuratorem wojskowym zwalczającym solidarnościowe elementy antysocjalistyczne. Następnego dnia dostałem w książeczce wojskowej wpis wykreślający mnie z prokuratury. Niestety, do Sądu Wojskowego w Krakowie wcielono moich kolegów-sędziów z KZ „S”: Józefa Iwulskiego i Włodzimierza Barana, którego później minister sprawiedliwości prof. Lech Kaczyński powołał na prezesa Sądu Apelacyjnego w Krakowie. Było to upokorzenie i m.in. kara za działalność



w „Solidarności”. Naziści w czasie II wojny światowej zabijali na skalę przemysłową ciało człowieka, a szkoła bolszewicka od rewolucji październikowej na skalę masową realizowała zasadę, że należy zabijać przede wszystkim duszę, a dopiero później, dodatkowo po samokrytyce, ciało człowieka.

Od końca 1985 r. współpracowałem z wychodzącym w drugim obiegu wydawniczym czasopismem prawniczym „Paragraf”. Czasopismo, organ Małopolskiego Komitetu Walki o Praworządność, zostało powołane w krakowskim mieszkaniu Aleksandra Herzoga w kręgu współpracowników →

→ COIU „S” wraz z dr. Wiesławem Zabłockim oraz nieżyjącym już byłym wicemarszałkiem Senatu Zbigniewem Romaszewskim, z dużym udziałem w drukowaniu Józefa Mrocza, i dokumentowało łamanie praworządności i praw człowie-

***Przy Okrągłym Stole osiągnięto porozumienie w sprawie powołania Krajowej Rady Sądownictwa i współpracownicy COIU „S” profesorowie UW Marek Saffan i Andrzej Rzepliński, późniejsi prezesi TK, opracowali społeczny projekt ustawy o KRS, prezentując go na posiedzeniu SRL COIU „S”.
Był to wyjątkowy projekt nawet w skali światowej w celu całkowitego wyeliminowania nomenklatury partyjnej w obsadzaniu stanowisk sędziowskich i absolutnej dominacji partii nad wymiarem sprawiedliwości w państwie komunistycznym***

ka w PRL. Pierwszy numer tego dwutygodnika ukazał się 5 stycznia 1986 r. Łącznie do rąk czytelników trafiły 53 numery.

Do sądu przychodziłem z ryzą papieru zadrukowanego „Paragrafem” i po rozdaniu w gabinetach sędziom, adwokatom, radcom prawnym, notariuszom i czasem prokuratorom wracałem do domu także z ryzą, ale już czystego papieru, którą otrzymywałem w kolejnych sekretariatach wydziałów sądów do druku kolejnego numeru.

Redaktor Maria Hernandez-Paluch, krakowianka współpracująca z paryską „Kulturą”, poprosiła mnie o opracowanie dorobku COIU „S” do „Zeszytów Historycznych”. Przez dwa lata dostarczałem materiały archiwalne prof. Stanisławowi Grodzkiemu, który opracował i zredagował w formie maszynopisu (ok. 2000 stron) ten dorobek (m.in. projekty ustaw oraz materiały COIU „S” sporządzone w latach 1980-1982). Prof. Stanisław Grodzki, były prorektor UJ, historyk państwa i prawa, stwierdził, że „był pod wrażeniem skali i wielkości prac prawniczych podjętych dla naprawy Rzeczypospolitej – największego społecznego wysiłku prawników od czasu Konstytucji 3 maja”. Przygotowaliśmy w kilku kopiach odpowiednią propozycję, ale okazało się, że projekty przyszłych ustaw bardziej przydatne były w kraju niż na emigracji. Materiały przekazywałem profesorowi konspiracyjnie wraz ze środkami finansowymi przeznaczonymi na przepisywanie tekstów, oczywiście przez nieznaną mi maszynistkę.

Latem 1986 r. członkowie Koła Prawników przy Polskim Towarzystwie Turystyki Krajoznawczej (PTTK) przy sądach krakowskich prokurator Józef Skwierawski (w III RP sędzia Sądu Najwyższego) i sędzia dr Zenon Martyniak z KZ „S” zorganizowali w Beskidach III Pieszy Rajd Prawników. Kontynuowali oni w tej formie nieoficjalne ogólnopolskie spotkania solidarnościowych sędziów i prawników uczestników prac COIU „S”, rajdy zapoczątkowane w 1981 r. Wówczas z sędzią Anną Kurską, członkinią zarządu regionu „Solidarności” w Gdańsku, która została zwolniona w czasie stanu wojennego, wspólnie umówiliśmy się, że ponownie wystąpimy o wpis na listę adwokatów, a po skreśleniu przez ministra sprawiedliwości, co faktycznie miało miejsce, wystąpimy ze skargą do Sądu Najwyższego. Uczyniliśmy to końcem 1986 r.

Zaskarżyłem decyzję ministra sprawiedliwości z uzasadnieniem: „Decyzja Ministra Sprawiedliwości w sposób rażący narusza prawo i jest przejawem dyskryminacji zawodowej. Zwracam się do Sądu Najwyższego o uchylenie decyzji Ministra Sprawiedliwości i tym samym udzielenie zaprzeczającej odpowiedzi na zapytania moje i mojej rodziny: czy mam wieloletni zakaz wykonywania zawodu adwokata, czy też jest to zakaz dożywotni (a więc nie będę mógł nigdy więcej składać podania o przyjęcie mnie do adwokatury), czy też będzie to zakaz sięgający np. do siódmego pokolenia? Podstawą sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości jest odwołanie mnie uchwałą Rady Państwa z dnia 18 lutego 1982 r. nr 13/82 ze stanowiska sędziego Sądu Rejonowego dla Krakowa-Śródmieścia. Podstawą uchwały Rady Państwa był fakt, że jako członek NSZZ „Solidarność” byłem inicjatorem i współorganizatorem COIU, w ramach którego kilkuset naukowców i praktyków opracowało kilkadziesiąt społecznych projektów nowelizacji aktów prawnych o podstawowym znaczeniu dla praworządności, jak np. kodeks karny, kodeks postępowania karnego, kodeks pracy, ustawa o przedsiębiorstwie i samorządzie, prawo prasowe, ustawa o ustroju sądów powszechnych, ustawa o Sądzie Najwyższym”.

Sąd Najwyższy w wyniku naszej skargi na decyzję ministra sprawiedliwości o odmowie wpisu na listę adwokatów w połowie 1987 r. umorzył postępowanie. Znajomy adwokat spotkany przypadkowo w Sądzie Najwyższym ze zdziwieniem stwierdził, że początkowy skład sądu umieszczony na wokandzie był „betoniarski” i został zmieniony na umiarkowany.

Ale dopiero po Okrągłym Stole można było znowu podjąć próby reformy polskiego prawa.

– Wcześniej spotykaliśmy się nieformalnie, weryfikując nasze dotychczasowe projekty, ponieważ było jasne, że system się kruszy. Wraz z rozpoczęciem obrad Okrągłego Stołu wspólnie z przewodniczącym SRL COIU „S” prof. Stefanem Grzybowskiem oraz wiceprzewodniczącym mec. dr. Andrzejem Rozmarynowiczem podpisałyśmy się pod zaproszeniem na kolejne posiedzenie Społecznej Rady Legislacyjnej COIU „S” w Collegium Maius UJ. Nasze wcześniejsze materiały okazały się przydatne przy Okrągłym Stole. Kilku bardzo ważnych

współpracowników COIU „S” uczestniczyło w obradach plenarnych oraz w pracach podstolików. Później z energią i elastycznie reagowaliśmy na konieczne i pilne potrzeby budowy zrębów III RP.

Przy Okrągłym Stole osiągnięto porozumienie w sprawie powołania Krajowej Rady Sądownictwa i współpracownicy COIU „S” profesorowie UW Marek Safjan i Andrzej Rzepliński, późniejsi prezesi TK, opracowali społeczny projekt ustawy o KRS, prezentując go na posiedzeniu SRL COIU „S”. Był to wyjątkowy projekt nawet w skali światowej w celu całkowitego wyeliminowania nomenklatury partyjnej w obsadzeniu stanowisk sędziowskich i absolutnej dominacji partii nad wymiarem sprawiedliwości w państwie komunistycznym. Równocześnie właściwie całą władzę w awansowaniu i powoływaniu nowych sędziów powierzono środowisku sędziowskiemu. W systemie anglosaskim sędziowie są wybierani przez obywateli, przy czym prezydent USA powołuje sędziów Sądu Najwyższego. W Europie Zachodniej w powoływaniu sędziów uczestniczy też władza wykonawcza lub parlament.

Po wyborach 4 czerwca 1989 r. w parlamencie znaleźli się ważni członkowie SRL COIU „S”. W SRL działali m.in. pierwsi marszałkowie Senatu i Sejmu I kadencji prof. Andrzej Stelmachowski, Andrzej Wielowieyski i prof. Wiesław Chrzanowski.

Bodaj 23 czerwca w Sali Kolumnowej Sejmu odbyło się pierwsze posiedzenie Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego w którym uczestniczyłem, podobnie jak w następnych kilku posiedzeniach, jako prezes COIU „S” zespołu ekspertów solidarnościowych OKP i Senatu. 30 czerwca – na prośbę skierowaną przez wiceprzewodniczącego OKP senatora Andrzeja Wielowieyskiego do ekspertów COIU „S” – opracowaliśmy razem z Andrzejem Rozmarynowiczem i Zbigniewem Dyką regulamin obrad Senatu. 3 lipca redaktor naczelny „Gazety Wyborczej” Adam Michnik opublikował na pierwszej stronie kierowanego przez siebie dziennika artykuł *Wasz prezydent, nasz premier*. Przedstawił w nim propozycję współtworzenia rządu przez OKP, przy jednoczesnym przekazaniu fotela prezydenta przedstawicielowi obozu władzy PRL. 4 lipca – na pierwszym posiedzeniu Sejm PRL X kadencji wybrał mnie na sędziego Trybunału Stanu. 14 lipca skierowałem do Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, marszałka Senatu i L. Wałęsę pismo, w którym wskazywaliśmy gotowość współpracy zespołu ekspertów COIU „S” oraz jego SRL w procesie legislacyjnym, załączając listę z adresami kilkudziesięciu ekspertów.

W Senacie powstała Komisja Inicjatyw i Prac Ustawodawczych nawiązująca do naszej nazwy Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych, do której naturalnie trafiały wszystkie nasze projekty. Jej przewodniczącym został członek SRL prof. Tadeusz Zieliński, a wiceprzewodniczącym mec. dr Andrzej Rozmarynowicz. W nowej Radzie Legislacyjnej przy premierze znalazło się wiele osób z naszej SRL i COIU „S”. Sam byłem jednak zwolennikiem trochę innego modelu prac legislacyjnych w tym pierwszym okresie przemian demokratycznych.

Na konferencji w Collegium Novum UJ 14 września 2001 r. w 10. rocznicę odrodzenia samorządu terytorialnego marszałek Senatu I kadencji prof. Andrzej Stelmachowski mówił: „Samorządowy sukces nastąpił m.in. dzięki temu, że właśnie tu, w Krakowie, działało Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych «Solidarności», którym kierował sędzia Kazimierz Barczyk oraz jego Społeczna Rada Legislacyjna pod przewodnictwem rektora Grzybowskiego, i że były przygotowane gotowe koncepcje [...]”. Jak to było, skoro przy Okrągłym Stole nie osiągnięto porozumienia i sporządzono protokół rozbieżności w sprawie przeprowadzenia wyborów do samorządu terytorialnego?

– Po wyborach 4 czerwca 1989 r. nie tylko dla mnie stało się jasne, że muszą być kontynuowane prace nad restytucją samorządu terytorialnego w Polsce. Zobowiązywały nas do tego uchwały I Krajowego Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność” w 1981 r. – „Samorządna Rzeczpospolita”, w których przesądzono o fundamentalnych cechach ustrojowych przyszłego odrodzonego samorządu: „samodzielne prawnie, organizacyjnie i majątkowo samorządy terytorialne muszą być rzeczywistą reprezentacją społeczności lokalnej, [...] mieć osobowość publicznoprawną oraz prawo do uzyskiwania samodzielnie środków finansowych”. Wówczas też postulowano powołanie 17 regionów. Zgodnie z wezwa-

Po wyborach 4 czerwca 1989 r. nie tylko dla mnie stało się jasne, że muszą być kontynuowane prace nad restytucją samorządu terytorialnego w Polsce. Zobowiązywały nas do tego uchwały I Krajowego Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność” w 1981 r. – „Samorządna Rzeczpospolita”, w których przesądzono o fundamentalnych cechach ustrojowych przyszłego odrodzonego samorządu: „samodzielne prawnie, organizacyjnie i majątkowo samorządy terytorialne muszą być rzeczywistą reprezentacją społeczności lokalnej, [...] mieć osobowość publicznoprawną oraz prawo do uzyskiwania samodzielnie środków finansowych”

niem „Solidarności” braliśmy sprawy w swoje ręce. W sierpniu telefonicznie poprosiłem nieznanego mi doc. Michała Kuleszę, prodziekana Wydziału Prawa z Uniwersytetu Warszawskiego, który zajmował się radami narodowymi, żeby →

→ jako ekspert COIU „S” przygotował na posiedzenie SRL założenia projektu ustawy o samorządzie gminnym.

21 września 1989 r. marszałek Senatu prof. Andrzej Stelmachowski (członek SRL) zwrócił się do COIU „S” z prośbą o przyspieszenie prac nad społecznymi projektami tych ustaw

Na prawo stanowione z udziałem obywateli z pewnością powinny się składać takie elementy, jak racjonalność, przejrzystość konsultacji z ich realnymi terminami, ale, co już częściowo ma miejsce, stworzenie systemu inspirowania zmian w prawie, zarówno merytorycznie, jak i legislacyjnie, nie tylko przez prawników. W swoisty sposób wróćmy do naszych źródeł z COIU „S”, tworząc model powszechnej agory dla umożliwienia udziału obywateli w inicjowaniu lepszych rozwiązań w sprawach, które im przeszkadzają, utrudniają życie, denerwują w życiu publicznym

i przedstawienie ich Senatowi w duchu uchwały Izby z 29 lipca 1989 r. w sprawie samorządu terytorialnego. Na tej konferencji na UJ Jerzy Stępień wspominał o tym, jak w tamtym czasie marszałek Senatu poradził sobie z pomysłami zrodzonymi w kręgach „S”, by tej reformy nie robić i przełożyć ją o dwa lata. 20 października 1989 r. na IV posiedzeniu SRL z mojej inicjatywy doc. Michał Kulesza i poseł prof. Walerian Pańko (członek SRL, jako przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego) przedstawili założenia społecznego projektu ustawy o samorządzie terytorialnym i ordynacji wyborczej.

21 października w czasie zgromadzenia Okręgowej Rady Adwokackiej w Krakowie odbywającego się w sali obrad Rady Miasta Krakowa poprosiłem prof. Jana Widackiego z UJ, który włączył się w działalność Komitetu Obywatelskiego „Solidarności”, o przewodniczenie Komisji do spraw Ustaw o MSW i dla przekształcenia Milicji Obywatelskiej w Policję. Argumentowałem, że w swojej pracy naukowej zajmowałem się m.in. pracą policji w USA i Japonii, publikując w tej sprawie opracowania i poznając jej działanie w praktyce w czasie wyjazdów studyjnych. Mówiłem prof. Widackiemu, że naturalną konsekwencją opracowania tak ważnych ustaw może być zaproszenie go do wdrażania ich przez niego jako wiceministra spraw wewnętrznych, i tak też się stało.

Przez kilka tygodni na wieczornych spotkaniach w krakowskim Instytucie Ekspertyz Sądowych z udziałem

przewodniczącego KZ NSZZ „Solidarność” w instytucie i członka KKK PWS „S” Aleksandra Głazka prowadziliśmy mocno skrywane prace nad ustawą likwidującą zniechętowaną tajną policję – Służbę Bezpieczeństwa. W jej miejsce zaproponowałem powołanie nowej służby specjalnej o nazwie Urząd Ochrony Państwa, wychodząc z założenia, że Niemcy mają Urząd Ochrony Konstytucji, ale nasza konstytucja wymagała radykalnej zmiany, a ochrony wymagało państwo, budowana III RP. W pracę włączyli się m.in. Jan Rokita, późniejszy szef Urzędu Rady Ministrów w rządzie Hanny Suchockiej, późniejsi szefowie Komendy Głównej Policji (Roman Hula jako zastępca komendanta MO w Piekarach Śląskich musiał się tłumaczyć przełożonym, dlaczego tak często wyjeżdża do IES po pracy, wyjaśniając, że czyni to w celu podnoszenia kwalifikacji) czy też UOP: Jerzy Konieczny i Jerzy Nózka, którego znałem i zaprosiłem jako sekretarza rektora UJ prof. Aleksandra Koja, podobnie jak sędziego dr. Zenona Martyniaka czy prokuratora Aleksandra Herzoga. Pierwszym solidarnościowym pracownikiem w MSW w stopniu szeregowego był senator Krzysztof Kozłowski, zastępca redaktora naczelnego „Tygodnika Powszechnego”, uczestnik posiedzeń COIU „S”.

Po świętach Bożego Narodzenia w 1989 r. do Rzymu udała się kolejna ogólnopolska pielgrzymka prawników, w której wzięli udział m.in. działacze COIU „S”. Papież Jan Paweł II przyjął nas wszystkich na audjencji w Watykanie, a kilku liderów COIU „S” – mecenasów Macieja Bednarkiewicza, Kazimierza Ostrowskiego, Andrzeja Rozmarynowicza i ks. prof. Tadeusza Pieronka, sekretarza Stanisława Dziwisza oraz mnie – na długiej, kilkugodzinnej kolacji w prywatnych apartamentach.

3 lutego 1990 r. wspólnie z senatorem Andrzejem Rozmarynowiczem skierowaliśmy w imieniu COIU „S” i SRL podanie do ministra sprawiedliwości prokuratora generalnego Aleksandra Bentkowskiego o wniesienie rewizji nadzwyczajnej w sprawie bezprawnego postanowienia Sądu Wojewódzkiego w Krakowie z 1977 r. o przekazaniu Komitetowi Krakowskiemu PZPR na własność w drodze zasiedzenia największego, najwyższego gmachu w starej części miasta, który dopiero co został sprzedany za 10 mln dolarów bankowi BPH. Rewizję nadzwyczajną uwzględniono i budynek został przekazany zgodnie z moimi sugestiami wówczas bezdomnej Akademii Muzycznej. O pomoc prawną poprosiłem melomana mec. Stanisława Kłysa z COIU „S”.

Jako poseł złożyłem w I kadencji Sejmu poselski projekt ustawy o Prokuraturze Generalnej opracowany na moją prośbę dla COIU „S” przez radcę prawnego Stefana Płażka, jednego z ostatnich żyjących prawników przedwojennej Prokuratury Generalnej, zlikwidowanej po 1945 r. (jego syn, dr Stefan Płażek, pracujący na Uniwersytecie Jagiellońskim, jest przedstawicielem kolejnej generacji prawników w tej rodzinie). Później dodatkową wersję projektu ustawy przedstawił prof. Mieczysław Sawczuk z Lublina, który na początku lat 90. zorganizował na UMCS międzynarodową konferencję, wkomponowując w nią COIU „S” i nasze prace.

W ramach AWS wróciłem z tym projektem i ustawa została uchwalona w 1999 r., jednak za sprawą weta prezydenta

Aleksandra Kwaśniewskiego nie weszła w życie. Ostatecznie Prokuratoria Generalna powstała dopiero w 2005 r. (początek działalności 15 marca 2006 r.). Obecnie instytucja ta podporządkowana jest Prezesowi Rady Ministrów.

1 lipca 1990 r. prof. Adam Strzembosz, wieloletni uczestnik prac COIU „S”, został powołany przez Sejm na urząd I Prezesa Sądu Najwyższego. Do czterech izb Sądu Najwyższego: Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Cywilnej, Karnej oraz Wojskowej, powołano na jego wniosek w sumie 57 sędziów, w tym z poprzedniego, kadencyjnego składu Sądu – 22. Nowa ustawa o Sądzie Najwyższym znosiła wymóg kadencyjności (było to zgodne z projektem autorstwa uczestników prac COIU „S”). Adam postąpił słusznie, ale w sprawie jego tezy o samooczyszczeniu sądów niższych instancji wówczas z nim polemizowałem.

7 czerwca 1991 r. przewodniczący SRL prof. Stefan Grzybowski wraz ze mną i prof. Sylwestrem Wójcikiem (uczestnikiem prac SRL, prorektorem i dziekanem Wydziału Prawa i Administracji UJ) skierowaliśmy do prezydenta Lecha Wałęsy, marszałka Sejmu Mikołaja Kozakiewicza, marszałka Senatu Andrzeja Stelmachowskiego, premiera Jana Krzysztofa Bieleckiego oraz prymasa kard. Józefa Glempa listy z wnioskiem o potrzebie wznowienia prac przez Komisję Kodyfikacyjną dla przygotowywania dobrego prawa i stanowienia go przez władze RP.

Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności” zakończyło pracę w 1992 r. Jednak już w następnym roku pojawiło się zagadnienie wymagające społecznej pracy legislacyjnej.

– W nawiązaniu do dorobku i prac legislacyjnych kierowanego przeze mnie COIU „S”, w tym szczególnie opracowanych materiałów i założeń społecznego projektu solidarnościowej konstytucji, musiał się we mnie ponownie zrodzić pomysł opracowania całościowego projektu konstytucji „Solidarności”. Po przegranych wyborach parlamentarnych przez ugrupowania solidarnościowe jesienią 1993 r. byłem w tej sprawie „podżegaczem” oraz „współsprawcą”, a w pierwszej fazie tych prac uznano to za „sprawstwo kierownicze” pomysłodawcy, organizatora i przewodniczącego I Ogólnopolskiej Konferencji Centroprawicy 5 grudnia 1993 r. w Krakowie, w wyniku której powołaliśmy Społeczną Komisję Konstytucyjną i rozpoczęliśmy prace nad obywatelskim projektem konstytucji „Solidarności”.

Jak zwykle moja żona Anna – solidarnościowa artystka pracująca w krakowskiej ASP – zrobiła projekt zaproszenia i plakatu, które wydrukowałem i rozestawiał własnym sumptem. Podobnie było przy zaproszeniach, plakatach COIU „S” od 1981 r.

W sali obrad Rady Miasta Krakowa obradowało prawie 300 uczestników z całej Polski. Przewodniczyłem obradom, ogłosiłem skład Społecznej Komisji Konstytucyjnej, w której znaleźli się na mój wniosek m.in. dotychczasowi współpracownicy COIU „S” z wicemarszałkiem Senatu Zbigniewem Romaszewskim i wiceprezesem Polskiego Towarzystwa Ziemiańskiego Maciejem Rudzińskim na czele, z którym opracowywaliśmy założenia ustawy o reprivatyzacji. W ciągu następnego roku

udało mi się zorganizować w Krakowie jeszcze pięć konferencji, w tym spotkanie poświęcone bezpieczeństwu: „Polska w NATO”. Odbyła się również konferencja poświęcona powszechnemu uwłaszczeniu oraz reformie edukacji. Konferencje te, organizowane we współpracy z „Solidarnością”, były wówczas sztandarowymi wydarzeniami programowymi i politycznymi, na które zaproszenia podpisywałem wspólnie z przewodniczącym „Solidarności” Marianem Krzaklewskim. Później opozycja skierowała swoją aktywność na obywatelski projekt konstytucji „Solidarności”, jego promocję, programowe zapisy.

Dokładnie miesiąc po krakowskiej konferencji, 5 stycznia 1994 r., Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność” autoryzowała naszą Społeczną Komisję Konstytucyjną swoją uchwałą, włączając się formalnie do jej prac oraz zgłaszając do jej składu dodatkowo kilka osób. Przewodniczący „Solidarności” Marian Krzaklewski, obejmując przewodnictwo Komisji, zaprosił nas na 5 lutego do Senatu na pierwsze posiedzenie, korzystając z biura Klubu Senatorskiego „Solidarności”.

Bardzo ważny jest sam fakt, że najważniejszy pokojowy obywatelski ruch w dziejach świata, 10-milionowa „Solidarność”, opracował swój projekt ustawy zasadniczej. Była to synteza oczekiwań i dążeń tego wielkiego, polskiego zrywu

Obywatelski projekt konstytucji „Solidarności” spowodował, że 40 małych ugrupowań, z NSZZ „Solidarność” na czele, utworzyło nowy podmiot Akcję Wyborczą Solidarność. Skala zjawiska społecznego oraz politycznego, czyli dyskusja nad konstytucją, oraz akcja zebrania prawie 2 mln podpisów miały ogromne reperkusje. Nastąpił efekt kuli śniegowej, a jego konsekwencją okazał się fakt, że Akcja Wyborcza „Solidarność” ostatecznie wygrała wybory parlamentarne i zrealizowała znaczną część postulatów, jakie były przedstawione w obywatelskim projekcie konstytucji „Solidarności”

społecznego. Indyjski Kongres Mahatmy Gandhiego pozostawał niewątpliwie bardziej liczny, ale stanowił jedynie ruch biernego oporu. W naszym przypadku mieliśmy ruch społeczny stworzony dla działania, a jego celem miało być obalenie komunizmu, żelaznej kurtyny dzielącej Europę i umożliwienie jej zjednoczenia oraz odzyskanie prawdziwej niepodległości i gruntowne przekształcenie polskiego

→

→ państwa. Nasz projekt konstytucji różnił się w kilkunastu punktach od projektu przyjętego przez Zgromadzenie Narodowe. Nasza praca nie poszła jednak na marne – nasz projekt konstytucji spełnił jednak swoją rolę. Nie stał się wprawdzie obowiązującym prawem, ale też nie odszedł do historii, nie zostawiwszy żadnego śladu. W czasie kampanii referendalnej projekt „Solidarności” zwalczano, ale później pojawiły się gesty ze strony władz uwzględniające niektóre zapisy z naszego projektu, m.in. o społecznej gospodarce rynkowej.

Obywatelski projekt konstytucji „Solidarności” spowodował, że 40 małych ugrupowań, z NSZZ „Solidarność” na czele, utworzyło nowy podmiot Akcję Wyborczą „Solidarność”. Skala zjawi-

prawo powielaczowe, akty prawne przygotowywano według racjonalnej procedury. Rząd tak dużego, poważnego państwa jak Polska musiał mieć do tego odpowiednie instrumenty. Przy takim usytuowaniu rządu i jego szefa, jaki przewiduje konstytucja, głównym ośrodkiem zobowiązującym do przygotowywania projektów nowych aktów prawnych są premier i jego Kancelaria. Zakładałem, że premier i rząd powinni mieć co najmniej 500-osobowe Rządowe Centrum Legislacji, które by stanowiły prawą rękę premiera, przy charakterystycznym znaku naszych czasów – postępującej radykalnej, nawet nadmiernej jurydykacji życia we wszystkich dziedzinach zarówno na świecie, jak i w Polsce.

Radykalnie zmieniliśmy nasze prawo, nastąpiła generalna zmiana ustroju państwa i systemu prawnego m.in. dzięki pracom COIU „S”. Byliśmy prekursorami transformacji w Europie Środkowo-Wschodniej, pokojowej rewolucji politycznej, społecznej i gospodarczej, przeszliśmy od państwa totalitarnego i źle zorganizowanego do stabilnej demokracji i państwa prawa. Zdjęte zostały prawne blokady dla rozwoju politycznego, społecznego i gospodarczego

ska społecznego oraz politycznego, czyli dyskusja nad konstytucją, oraz akcja zebrania prawie 2 mln podpisów miały ogromne reperkusje. Nastąpił efekt kuli śnieżowej, a jego konsekwencją okazał się fakt, że Akcja Wyborcza „Solidarność” ostatecznie wygrała wybory parlamentarne i zrealizowała znaczną część postulatów, jakie były przedstawione w obywatelskim projekcie konstytucji „Solidarności”. Później KK „S” na posiedzeniu w słynnej sali BHP w Gdańsku w naszej obecności członków SKK zaaprobowала obywatelski projekt konstytucji „Solidarności”.

Społeczna działalność legislacyjna COIU „S” została później zinstytucjonalizowana. Powstało Rządowe Centrum Legislacji...

– Mając w pamięci doświadczenia z pracy w COIU „S” i opracowania z mojej inicjatywy obywatelskiego projektu konstytucji „Solidarności”, doszedłem do przekonania, że działalność legislacyjną należy sprofesjonalizować i zinstytucjonalizować. W 1998 r. jako sekretarz stanu w Kancelarii premiera Jerzego Buzka zaproponowałem powołanie Rządowego Centrum Legislacji. RCL, jako jednostka podlegająca premierowi, rozpoczęła działalność w 2000 r. Moja koncepcja była taka, i to podpowiadałem premierowi, żeby w demokratycznym państwie prawa, gdzie nie ma już miejsca na

Jednym słowem, dziedzictwo Centrum okazało się przydatne w wielu wymiarach?

– Na koniec chcę przypomnieć, że jednym z projektów stworzonych w ramach SRL COIU „S” był przygotowany przez wybitnego polskiego specjalistę z zakresu logiki prawniczej prof. Zygmunta Ziemińskiego z Poznania projekt ustawy o stanowieniu prawa. Dokument ten kładł podwaliny działań, które wydają się niezbędne dla stanowienia dobrego prawa. Niestety, oprócz RCL, które przygotowuje projekty ustaw dla rządu, zaledwie w 150-osobowym składzie, nadal brakuje ustaw i systemu profesjonalnej legislacji. Musimy pamiętać o tym, że dobre prawo będące podstawą funkcjonowania praworządnego państwa to racjonalny model oraz precyzyjny zapis legislacyjny.

Na prawo stanowione z udziałem obywateli z pewnością powinny się składać takie elementy, jak racjonalność, przejrzystość konsultacji z ich realnymi terminami, ale, co już częściowo ma miejsce, stworzenie systemu inspirowania zmian w prawie, zarówno merytorycznie, jak i legislacyjnie, nie tylko przez prawników.

W swoisty sposób wróćmy do naszych źródeł z COIU „S”, tworząc model powszechnej agory dla umożliwienia udziału obywateli w inicjowaniu lepszych rozwiązań w sprawach, które im przeszkadzają, utrudniają życie, denerwują w życiu publicznym.

Pracując społecznie w COIU „S” w trudnych, czasem wręcz ekstremalnych warunkach, bez środków finansowych, osiągnęliśmy bardzo interesujące rezultaty. Zastosowaliśmy wtedy model pracy adekwatny do czasu i sytuacji, łącząc autorytet autorów merytorycznej treści projektów i autorów ich legislacyjnych zapisów.

Po kilkudziesięciu latach (w 2012 r.) minister sprawiedliwości Jarosław Gowin przyznał kilkudziesięciu żyjącym współpracownikom COIU „S” odznaki „Zasłużony dla Wymiaru Sprawiedliwości”.

Radykalnie zmieniliśmy nasze prawo, nastąpiła generalna zmiana ustroju państwa i systemu prawnego m.in. dzięki pracom COIU „S”. Byliśmy prekursorami transformacji w Europie Środkowo-Wschodniej, pokojowej rewolucji politycznej, społecznej i gospodarczej, przeszliśmy od państwa totalitarnego i źle zorganizowanego do stabilnej demokracji i państwa prawa. Zdjęte zostały prawne blokady dla rozwoju politycznego, społecznego i gospodarczego. W XVI „złotym wieku” nasz PKB osiągnął około 70 procent średniego

europiejskiego PKB, obecnie po 25 latach przemian po raz drugi w historii uzyskaliśmy ten poziom (po „potopie” oraz po II wojnie światowej mieliśmy PKB poniżej 30 procent).

W pracach COIU „S” zwracaliśmy uwagę na pisanie dobrego prawa i zapewnienie niezawisłości sędziowskiej. Kolejnymi ważnymi sprawami były nabór i kształcenie najlepszych prawników na sędziów i prokuratorów. W 2001 roku zebrałem w Sejmie kilkadziesiąt podpisów ze wszystkich ugrupowań pod wnioskiem o powołanie w Krakowie przez Ministra Sprawiedliwości prof. Lecha Kaczyńskiego Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (KSSiP), która po kilku latach zaczęła działać w celu ustawicznego kształcenia sędziów

i prokuratorów. Po kilku latach inicjatywę tę udało się zrealizować. Co istotne, KSSiP przeprowadza ogólnopolskie obiektywne konkursy naboru najlepszych kandydatów na kilkuletnią aplikację sędziowską i prokuratorowską, a następnie kształci ich na najwyższym poziomie z prawem wyboru wolnych miejsc pracy w Polsce według kolejności odpowiadającej wynikowi z egzaminów sędziowskich i prokuratorowskich.

Żyjemy w czasach cywilizacji obrazowej, może do niektórych czytelników lepiej przemówi 25-minutowy film *W imię prawa* w reżyserii Dariusza Walusiaka, w którym ważne postaci związane z COIU „S” mówią o filozofii i *ratio legis* naszej rewolucji prawnej³.

Rozmawiał:

MICHAŁ KOZIOŁ

Redaktor Naczelny „Wspólnoty Małopolskiej”

³ Zob. [on-line] <http://barczyk.pl/multimedia/filmy-dokumentalne>.

* Rozmowa pierwotnie ukazała się w pracy zbiorowej *Wkład krakowskiego i ogólnopolskiego środowiska prawniczego w budowę podstaw ustrojowych III Rzeczypospolitej (1980–1994). Projekty i inicjatywy ustawodawcze ludzie, dokonania i oceny* pod redakcją Stanisława Grodzkiego, Kraków: Księgarnia Akademicka, 2018, s. 427–446.



Rys. Ewa Barańska-Jamrozik

Zmiany w przepisach o ochronie drzew i krzewów w Czechach i w Polsce

Dr Daria Danecka, prof. zw. dr hab. Wojciech Radecki

I. Ochrona drzew i krzewów rosnących poza lasami w prawie czeskim

1. Pozwolenia i zgłoszenia

Załączki ochrony drzew i krzewów rosnących poza lasami pojawiły się w latach 80. w socjalistycznej federacyjnej Czechosłowacji, kiedy sprawy ochrony przyrody należały do kompetencji resortów kultury obu republik. Wtedy wszakże odnośne regulacje wprowadzano tylko rozporządzeniami Ministerstw Kultury. Podstawę ustawową ochrony drzew i krzewów w Czechach stworzyła dopiero wydana w ostatnim roku istnienia federacji ustawa Czeskiej Rady Narodowej z 19 lutego 1992 r. o ochronie przyrody i krajobrazu¹. Po rozpadzie federacji z dniem 1 stycznia 1993 r. ustawa ta obowiązywała w samodzielnej Republice Czeskiej i z licznymi zmianami obowiązuje do dziś.

Czeskie prawo ochrony przyrody i krajobrazu dzieli tę ochronę na powszechną i szczególną. W ramach ochrony powszechnej przepisy § 7-9 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu dotyczą ochrony roślin drzewiastych (w języku czeskim *dřeviny*) zdefiniowanych w § 3 lit. i) jako drzewa lub krzewy rosnące pojedynczo lub w grupach w wolnym krajobrazie lub w osiedlach na gruntach niebędących lasem. W myśl § 7 ust. 1 rośliny drzewiaste są chronione tymi postanowieniami, jeżeli nie objęto ich dalej idącą ochroną jako drzewa pamiętne (*památné stromy* – § 46) lub drzewa lub krzewy objęte ochroną gatunkową według § 48 bądź też ochroną na podstawie przepisów szczególnych. Stosownie do § 7 ust. 2 troska o rośliny drzewiaste należy do obowiązków ich właścicieli.

Kolejny § 8 ustawy czeskiej zatytułowany „Pozwolenia na wyrąb roślin drzewiastych” (*Povolení ke kácení dřevin*) w stanie prawnym obowiązującym do końca 2017 r. składał się z pięciu ustępów, spośród których:

- ustęp 1 przyjmuje jako zasadę, że na wyrąb rośliny drzewiastej niezbędne jest pozwolenie organu ochrony przyrody², które może być wydane tylko z ważnych powodów po ocenie funkcjonalnego i estetycznego znaczenia roślin drzewiastych,
- ustęp 2 wskazuje na przypadki, w których zezwolenie nie jest wymagane:
 1. wyrąb ze względów hodowlanych, tj. w celu odnowienia porostu lub przerzedzenia,

2. wyrąb porostów brzegowych prowadzony przez zarządców cieków wodnych,
3. usuwanie w strefach ochronnych urządzeń elektrycznych, gazowych i dostarczających ciepło,
4. wyrąb w celu zapewnienia bezpieczeństwa i płynności ruchu kolejowego,
5. usuwanie ze względów zdrowotnych.

W tych pięciu przypadkach zamiast pozwolenia wchodzi obowiązek uprzedniego zgłoszenia – zamierzający dokonać wyrąbu ma z wyprzedzeniem nie krótszym niż 15 dni zgłosić swój zamiar organowi ochrony przyrody, który z kolei ma 15 dni na wstrzymanie, ograniczenie lub zakazanie wyrąbu, jeżeli byłoby to sprzeczne z wymaganiami ochrony roślin drzewiastych. Jeżeli w tym terminie interwencji nie podejmie, można przeprowadzić wyrąb;

- ustęp 3 pozwala na wyrąb drzew i krzewów o rozmiarach lub innej charakterystyce określonej aktem wykonawczym.

Tym aktem pozostaje obwieszczenie Ministerstwa Środowiska z 27 czerwca 2013 r. o ochronie roślin drzewiastych i pozwoleniach na ich wyrąb³. Stosownie do jego § 3 – przy założeniu, że rośliny drzewiaste nie wchodziły w skład znaczącego elementu krajobrazu ani alei (wtedy pozwolenie byłoby konieczne) – bez pozwolenia można usuwać:

- a. rośliny drzewiaste o obwodzie pnia do 80 cm mierzonym na wysokości 130 cm nad ziemią,
- b. zagęszczone porosty na powierzchni nieprzekraczającej 40 m²,
- c. z plantacji,
- d. owocowe rośliny drzewiaste z ogrodów i innych terenów zieleni w obszarach zabudowanych.

W tych przypadkach nie jest konieczne ani zezwolenie, ani zgłoszenie;

- ustęp 4 pozwala na wyrąb roślin drzewiastych, których stan jawny i bezpośrednio zagraża życiu lub zdrowiu albo szkodzi w mieniu znacznego rozmiaru.

W tym przypadku zamiast zezwolenia wchodzi obowiązek zgłoszenia, ale nie uprzedniego, lecz następczego. W terminie

15 dni dokonujący wyrębu ma to zgłosić organowi ochrony przyrody, który może sprawdzić, czy wyręb był uzasadniony;

- ustęp 5 zobowiązuje Ministerstwo Środowiska do ustalenia dalszych szczegółów wyrębu.

Jego wykonanie nastąpiło wskazanym obwieszczeniem z 27 czerwca 2013 r. Uregulowano m.in. wymogi formalne wniosku o pozwolenie i zgłoszenia (§ 4) oraz wskazano, że wyręb można dokonywać w zasadzie tylko poza okresem wegetacyjnym (§ 5).

Orzecznictwo sądów czeskich i literatura prawnicza wskazują na zasadę proporcjonalności wynikającą z § 8 ust. 1 ustawy. Przejawia się ona w tym, że im poważniejsze są powody uzasadniające wyręb, tym wartościowsze z punktu widzenia znaczenia ekologicznego i estetycznego rośliny drzewiaste mogą być usuwane. I odwrotnie: im większe jest ekologiczne i estetyczne znaczenie roślin drzewiastych, tym poważniejsze muszą być powody ich usunięcia, aby organ ochrony przyrody mógł na to pozwolić⁴.

2. Nasadzenia zastępcze i płatności

Kolejny § 9 czeskiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu został zatytułowany „Nasadzenie zastępcze i płatności” (*Náhradní výsadba a odvody*). Na podstawie § 9 ust. 1 organ ochrony przyrody w decyzji o pozwoleniu na wyręb roślin drzewiastych może zobowiązać wnioskodawcę do nasadzeń zastępczych, mających rekompensować szkodę ekologiczną powstałą w wyniku wyrębu, zobowiązując go jednocześnie do troski o te nasadzenia na niezbędny czas nie dłuższy niż 5 lat. Stosownie do § 9 ust. 2 gminy prowadzą ewidencję gruntów przydatnych do nasadzeń zastępczych. Według § 9 ust. 3, jeżeli organ nie zobowiąże do nasadzeń zastępczych, to dokonujący wyrębu na podstawie pozwolenia dokonuje płatności (*odvod*) na rzecz budżetu gminy, a jeżeli dokonuje wyrębu bezprawnie, to płaci ów *odvod* na rzecz Państwowego Funduszu Środowiska Republiki Czeskiej. Te płatności mają w wariantach pierwszym charakter opłaty, w drugim – kary finansowej, ale problem tkwi w tym, że w ostatnim zdaniu § 9 ust. 3 czytamy, iż wysokość płatności i warunki ich nakładania określa ustawa szczególna, która mimo upływu 28 lat od przyjęcia ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu

nie została wydana. W konsekwencji, według zgodnego stanowiska orzecznictwa i literatury przepisu § 9 ust. 3, nie da się zastosować⁵.

3. Odpowiedzialność prawna

Za naruszenie przepisów dotyczących ochrony roślin drzewiastych czeski ustawodawca przewidział sankcje pieniężne (*pokuty*) za wykroczenia. W tym miejscu należy dodać, że z dniem 1 lipca 2017 r. weszła w życie zasadnicza reforma czeskiego prawa wykroczeń, której podstawą jest ustawa z 12 lipca 2016 r. o odpowiedzialności za wykroczenia i postępowaniu o wykroczenia⁶. Ustawa zlikwidowała dawną kategorię innych (tj. innych niż wykroczenia) deliktów administracyjnych popełnianych przez osoby prawne i osoby fizyczne będące przedsiębiorcami, przekształcając je w wykroczenia, ale z utrzymaniem różnicowania podstaw odpowiedzialności. Polega ono na tym, że osoba fizyczna niebędąca przedsiębiorcą odpowiada na zasadzie winy, a osoba prawna i osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą za takim samym czyn odpowiada na podstawach obiektywnych, bez względu na winę, ale z możliwością zwolnienia się od odpowiedzialności w razie wykazania, że uczyniła wszystko, czego można wymagać, aby do popełnienia wykroczenia nie doszło. Odpowiedzialność za wykroczenia według koncepcji czeskiej jest odpowiedzialnością administracyjną, a nie karną.

I tak osoba fizyczna, która nie dopełnia obowiązku zgłoszenia (§ 87 ust. 1 lit. e) lub nie wykonuje nałożonego na nią obowiązku nasadzeń zastępczych (§ 87 ust. 1 lit. g), podlega karze do 10 000 koron czeskich; za uszkodzenie lub wyręb bez zezwolenia rośliny drzewiastej poza lasami (§ 87 ust. 2 lit. e) – do 20 000 koron, jeśli zaś była to grupa roślin drzewiastych (§ 87 ust. 3 lit. d) – do 100 000 koron. Osoba prawna lub osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą, która uszkodzi lub zniszczy bez pozwolenia roślinę drzewiastą lub grupę takich roślin rosnących poza lasami (§ 88 ust. 1 lit. c) albo nie dopełni obowiązku zgłoszenia lub nie wykona nałożonego obowiązku nasadzeń zastępczych (§ 88 ust. 1 lit. h) – podlega karze do 1 000 000 koron. Kary za wykroczenia wymierzają organy ochrony przyrody, ale może je też wymierzać Czeska Inspekcja Środowiska.

II. Zmiana czeskiej ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu

Z dniem 1 stycznia 2018 r. weszła w życie ustawa poważnie nowelizująca nie tylko czeską ustawę o planowaniu przestrzennym i budownictwie⁷, ale także 44 inne ustawy, w tym ustawę o ochronie przyrody i krajobrazu⁸. Warto zauważyć, że po raz pierwszy w historii przedstawiciele wydziałów prawa czterech czeskich uniwersytetów (Karola w Pradze, Masaryka w Brnie, Palackiego w Ołomuńcu i Zachodnioczeskiego w Pilźnie) zajmujący się prawem środowiska wyrazili w toku

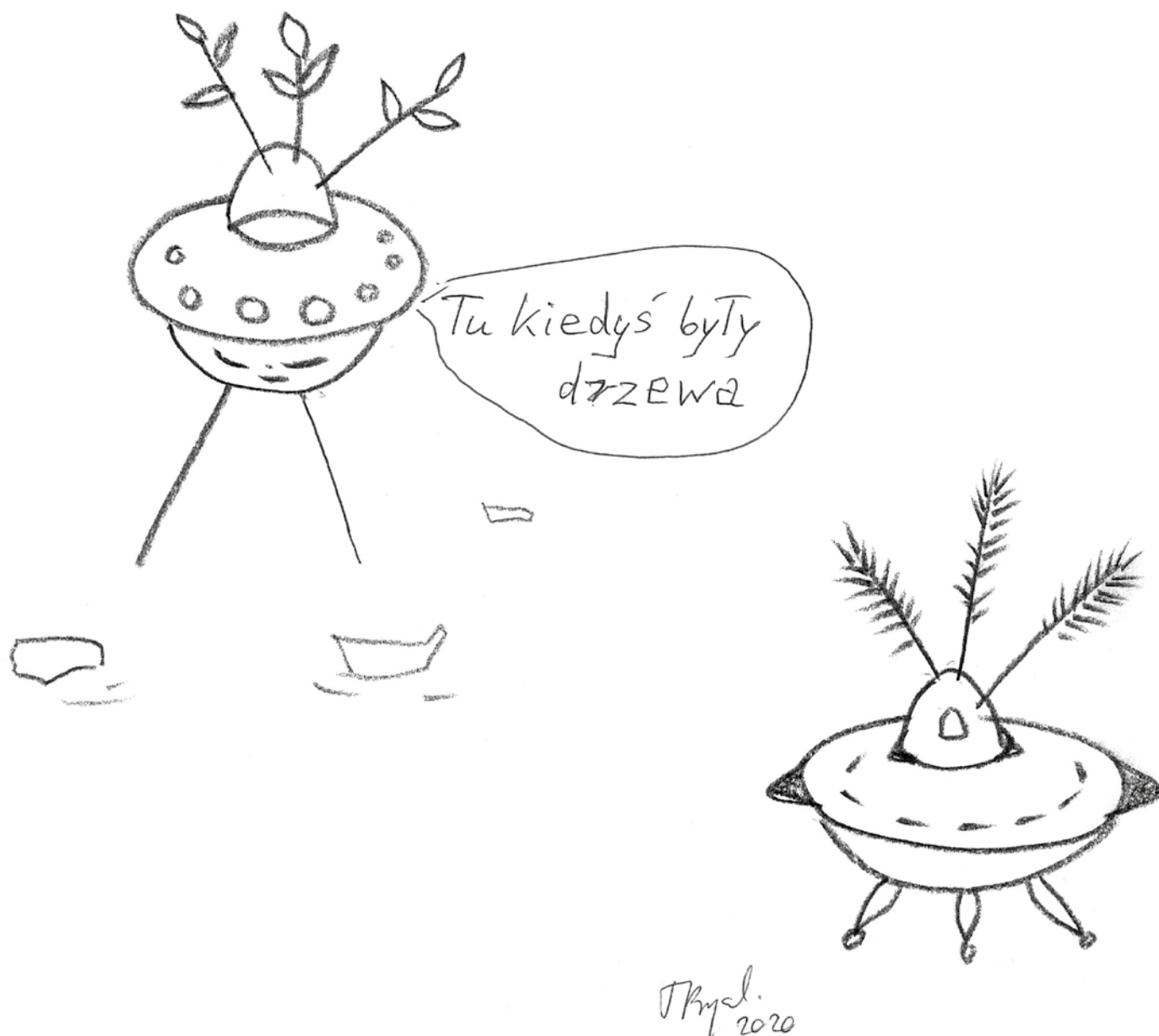
procesu legislacyjnego sprzeciw wobec osłabienia interesów ochrony środowiska⁹. Protest nie został wzięty pod uwagę, nowelę uchwalono i weszła ona w życie.

W przepisach ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu pierwsza zmiana polegała na tym, że do § 8 został dodany nowy ust. 6, według którego w postępowaniach kończących się decyzją przestrzenną lub budowlaną, prowadzonych w sprawach przedsięwzięć budowlanych przez urzędy budownictwa

→

→ na podstawie przepisów o planowaniu przestrzennym i budownictwie pozwolenie na wyręb roślin drzewiastych wydaje już nie organ ochrony przyrody, lecz urząd budownictwa. Wprawdzie decyzja urzędu budownictwa musi być poprzedzona wiążącym stanowiskiem (*zavazné stanovisko*) w rozumieniu § 149 czeskiej ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym¹⁰ wydawanym przez organ ochrony przyrody, który jednocześnie rozstrzyga o nasadzeniach zastępczych, a jego stanowisko wiąże urząd budowlany, ale to nie jest to samo z przyczyn przede wszystkim proceduralnych. Otóż w sprawie wiążącego stanowiska nie prowadzi się postępowania administracyjnego, co od razu wyłącza udział organizacji ekologicznych (szerzej będzie o tym mowa w II części naszego szkicu).

Nowa regulacja została oceniona zdecydowanie negatywnie przez przedstawicieli czeskiej nauki o prawie środowiska, w tym przez autorów zajmujących się ochroną roślin drzewiastych¹¹. Najostrzejsze krytyczne stanowisko wobec tej zmiany wyraził autorytet w dziedzinie czeskiego prawa środowiska Milan Damohorský, który napisał wręcz, że wprowadzenie do § 8 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu nowego ust. 6 uważa za zmianę bezsensowną, niespotykaną i nieuzasadnioną (*nesmyslná, nevídaná a neopodstatněná*). Administracyjne postępowanie w sprawie pozwolenia na wyręb roślin drzewiastych w istocie traci swoje znaczenie¹². Wtórzuje mu wybitny czeski znawca problematyki prawnej ochrony przyrody Vojtěch Stejskal, który ocenę nowego ust. 6 dodanego do § 8 zamyka słowami: „Z doktrynalnego



punktu widzenia uważam tę zmianę za bardzo problematyczną, ponieważ po 26 latach stałej praktyki odbiera się organom ochrony przyrody właściwość rzeczową rozstrzygania o wyrębie roślin drzewiastych, tedy nie będą już mieć całego postępowania «we własnych rękach». To kolejny

przypadek bezzasadnego ustępowania organów ochrony przyrody budowlanemu lobby¹³.

Zmiany wniesione ustawą nowelizacyjną z 2017 r. zostały przez grupę senatorów zaskarżone do czeskiego Sądu Konstytucyjnego; jego stanowisko nie jest jeszcze znane.

III. Ochrona drzew i krzewów rosnących poza lasami w prawie polskim

W Polsce dopiero w ustawie z 31.01.1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska¹⁴ pojawiło się instrumentarium prawne powszechnej ochrony drzew i krzewów rosnących poza lasami. Zostało ono zbudowane na czterech filarach:

1. nałożeniu z mocy samego prawa na władających nieruchomościami obowiązku utrzymania w należytym stanie drzew i krzewów rosnących na nieruchomościach będących w ich władaniu;
2. uzależnieniu usunięcia drzewa i krzewu od uzyskania zezwolenia właściwego organu administracji, chyba że jakiś przepis wyłączał wymóg uzyskania zezwolenia;
3. opłatach za usuwanie drzew i krzewów na podstawie zezwolenia, chyba że jakiś przepis zwalniał z obowiązku poniesienia opłaty;
4. administracyjnych karach pieniężnych za usuwanie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia oraz za niszczenie drzew i krzewów w kilku normatywnie określonych sytuacjach¹⁵.

Przepisy o ochronie drzew i krzewów poza lasami zostały w 2001 r. przeniesione do trzeciej ustawy o ochronie przyrody z 16.10.1991 r.¹⁶, a następnie do ustawy z 16.04.2004 r.¹⁷. Wielokrotnie je zmieniano. Kluczowe znaczenie miała najpierw nowelizacja przeprowadzona ustawą z dnia 25.06.2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw¹⁸, zasadniczo zmieniająca instrumentarium prawnej ochrony drzew, krzewów i zieleni, a następnie ustawa z dnia 16.12.2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach¹⁹. W wyniku tych zmian ustawodawca zachował jedynie minimalny standard ochrony drzew, krzewów i zieleni. Ale w koncepcji ustawodawcy był to nie minimalny, lecz maksymalny standard, ponieważ ustawa przyznała radom gmin kompetencje do kolejnego łagodzenia tego instrumentarium, nie wykluczając jego niemal całkowitego unicestwienia.

W Polsce – podobnie jak w Czechach – również można rozróżnić:

1. ochronę powszechną, do której zalicza się:
 - » zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów (art. 83 u.o.p.), chyba że ustawa ich nie wymaga (art. 83 ust. 6 u.o.p.) oraz
 - » opłaty za ich usunięcie (art. 84 u.o.p.), chyba że ustawa nie przewiduje takich opłat (art. 86 u.o.p.);
2. ochronę specjalną, na którą składa się:
 - » ochrona gatunkowa (art. 46 oraz 47 u.o.p.), z zastrzeżeniem, że minister właściwy do spraw środowiska

w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa w rozporządzeniu określi chronione gatunki roślin²⁰;

» ustanowienie i ochrona pomników przyrody (art. 44 i 45 u.o.p.).

1. Zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów

W art. 83 ust. 1 polskiej ustawy o ochronie przyrody została wyrażona zasada, zgodnie z którą usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta na wniosek:

1. posiadacza nieruchomości – za zgodą właściciela tej nieruchomości;
2. właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego – jeżeli drzewa lub krzewy zagrażają funkcjonowaniu tych urządzeń.

Od tej zasady ustawodawca przewidział 17 wyjątków, które wskazał w art. 83f wprowadzonym nowelizacją z dnia 25.06.2015 r. Wyjątki te można klasyfikować, biorąc pod uwagę rozmaite kryteria. Mając na względzie przedmiot, wyróżniamy:

1. wyjątki dotyczące drzew i krzewów – sformułowane w pkt 3a, 3b oraz 4-15;
2. wyjątki dotyczące wyłącznie drzew – wskazane w pkt 3;
3. wyjątki dotyczące wyłącznie krzewów – określone w pkt 1 i 2.

Ważniejsze pozostaje jednak kryterium dodatkowej podstawy prawnej usunięcia, którą może być:

1. decyzja właściwego organu (pkt 7-10);
2. plan ochrony lub zadania ochronne (pkt 12);
3. lista gatunków obcych (pkt 15).

W przypadku kiedy nie jest wymagana sformalizowana dodatkowa podstawa prawna, uzasadnieniem dla braku obowiązku uzyskania zezwolenia może być:

1. powierzchnia zajmowana przez krzewy – pkt 1;
2. funkcja ozdobna krzewów – pkt 2;
3. obwód pnia drzewa – pkt 3;
4. cel usuwania – pkt 3a i 3b;
5. zaliczenie do drzew i krzewów owocowych – pkt 5;
6. miejsce, w którym rosną drzewa lub krzewy:
 - » plantacja lub las – pkt 4,



- » ogród botaniczny lub zoologiczny – pkt 6,
» park narodowy lub rezerwat przyrody – pkt 11;
7. akcja ratownicza – pkt 13;
8. wyrócenie się lub złamanie drzewa lub krzewu – pkt 14.

Podkreślić należy, że lista wyjątków wskazana w art. 83f u.o.p. nie jest zamknięta. Dalsze wyjątki wynikają z przepisów ustaw specjalnych, a także mogą być wprowadzane w drodze interpretacji w odniesieniu do sporów sąsiedzkich.

2. Nasadzenia zastępcze i opłaty

W art. 83c ust. 3 u.o.p. przewidziano możliwość wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu od określonych przez organ nasadzeń zastępczych lub przesadzenia tego drzewa lub krzewu. Organ, orzekając w tym zakresie na podstawie art. 83c ust. 4 ustawy, ma obowiązek brać pod uwagę w szczególności dostępność miejsc do nasadzeń zastępczych oraz następujące cechy usuwanego drzewa lub krzewu:

1. wartość przyrodniczą, w tym rozmiar drzewa lub powierzchnię krzewów oraz funkcje, jakie pełnią w ekosystemie;
2. wartość kulturową;
3. walory krajobrazowe;
4. lokalizację.

Organ, wydając zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu uzależnione od przesadzenia tego drzewa lub krzewu, zgodnie z art. 83c ust. 5 u.o.p., ma obowiązek wziąć pod uwagę w szczególności dostępność miejsc do przesadzenia oraz następujące cechy przesadzanego drzewa lub krzewu:

1. rozmiar, w tym objętość bryły korzeniowej i wysokość;
2. kształt systemu korzeniowego;
3. kondycję;
4. długość okresu przygotowania go do przesadzenia.

Z powyższych przepisów wynika zatem obowiązek oceny warunków dostępności do nasadzeń. Ma to służyć temu, by nowym nasadzeniom zapewnić odpowiednie warunki do przystosowania, żeby się przyjęły i rosły²¹.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 listopada 2018 r. wskazał, że decyzja taka ma charakter uznaniowy²². W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalili się poglądy, zgodnie z którym decyzja administracyjna zezwalająca na usunięcie określonej liczby drzew i ustalająca jednocześnie wysokość należnej z tego tytułu opłaty nie może być traktowana jako dwa odrębne i niezależne od siebie rozstrzygnięcia administracyjne, które można oddzielnie zaskarżyć w drodze odwołania i następnie oddzielnie wykonywać przed rozpatrzeniem odwołania²³.

Zasadą przyjętą w art. 84 u.o.p. jest to, że za usunięcie drzewa lub krzewu posiadacz nieruchomości ponosi opłaty. Wyjątki od tej zasady przewiduje art. 86. Organ właściwy do wydania zezwolenia z urzędu ma obowiązek odroczyć termin uiszczenia opłaty, jeżeli wydaje zezwolenie warunkowe, tj. zezwolenie

uzależnione od przesadzenia tego drzewa lub krzewu albo wykonania nasadzeń zastępczych. Podkreślić należy, że uzależnienie wydania zezwolenia od nasadzeń zastępczych lub przesadzenia bywa możliwe także wtedy, gdy wnioskującemu o zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu z mocy ustawy przysługuje zwolnienie z opłat na podstawie art. 86 u.o.p.

W art. 85 u.o.p. ustawodawca uregulował wysokość stawek za usuwanie drzew i krzewów w ten sposób, że określił stawki maksymalne:

- » dla drzew – 500 zł za jeden centymetr obwodu pnia,
- » dla krzewów – 200 zł za jeden metr kwadratowy powierzchni porośniętej krzewami.

Na podstawie art. 85 ust. 4b stawki opłat z rozróżnieniem na rodzaj lub gatunek drzew lub krzewów, a także obwód pnia drzewa lub powierzchnię krzewu albo krzewów rosnących w skupisku określa rozporządzenie ministra właściwego do spraw środowiska²⁴.

3. Odpowiedzialność prawna

Polski ustawodawca przewidział odpowiedzialność za sześć deliktów administracyjnych, które mimo wspólnego przedmiotu ochrony są niezależne od siebie i mogą stanowić samodzielną podstawę odpowiedzialności administracyjnej. Należą do nich stypizowane w art. 88 ust. 1 u.o.p. delikty administracyjne:

1. usunięcie drzewa lub krzewu bez wymaganego zezwolenia;
2. usunięcie drzewa lub krzewu bez zgody posiadacza nieruchomości;
3. zniszczenie drzewa lub krzewu;
4. uszkodzenie drzewa spowodowane wykonywaniem prac w obrębie korony drzewa;
5. usunięcie drzewa pomimo sprzeciwu organu, o którym mowa w art. 83f ust. 8, i bez zezwolenia, o którym mowa w art. 83f ust. 16;
6. usunięcie drzewa bez dokonania zgłoszenia, o którym mowa w art. 83f ust. 4, lub przed upływem terminu, o którym mowa w art. 83f ust. 8.

Możemy zatem wskazać następujący zakres przedmiotowy tej odpowiedzialności: usunięcie oraz zniszczenie drzewa lub krzewu (art. 88 ust. 1 pkt 1–3 u.o.p.); uszkodzenie drzewa (art. 88 ust. 1 pkt 4 u.o.p.) oraz usunięcie drzewa (art. 88 ust. 1 pkt 5 i 6 u.o.p.).

Polska ustawa przewiduje sytuację, w której podmioty, mimo że wypełniły znamiona czynów wskazanych w art. 88 ust. 1 u.o.p., nie ponoszą odpowiedzialności administracyjnej. Chodzi tutaj nie tylko o wyłączenia przewidziane w art. 88 ust. 10 u.o.p. oraz stan wyższej konieczności, o którym mowa w art. 89 ust. 7 u.o.p., ale również o ustawy specjalne wyłączające niektóre postanowienia ustawy o ochronie przyrody.

Niezależnie od wymierzonej administracyjnej kary pieniężnej popełnienie czynu polegającego na nielegalnym usunięciu drzewa lub krzewu może być podstawą do pociągnięcia

do odpowiedzialności karnej za przestępstwo (z art. 288 k.k. oraz z art. 187 k.k.) bądź za wykroczenie (z art. 127 pkt 1 i 2 u.o.p., a także z art. 144 k.w.) oraz odpowiedzialności cywilnej²⁵.

4. Zmiana polskiej ustawy o ochronie przyrody

Ustawa o ochronie przyrody była wielokrotnie nowelizowana, przy czym nowelizacje dotyczyły także problematyki ochrony drzew i krzewów. Najważniejsze z punktu widzenia rozdziału 4 nowelizacje zostały przeprowadzone ustawami:

- z 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 201, poz. 1237),
- z 21 maja 2010 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (DzU nr 119, poz. 804),
- z 17 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o ochronie przyrody (DzU z 2011 r. nr 34, poz. 170),
- z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (DzU poz. 1045),
- z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (DzU poz. 2249),
- z 11 maja 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody (DzU poz. 1074),
- z 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (DzU poz. 1595).

Czwarta nowelizacja – ta z 2015 r. – została wymuszona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2014 r., którego sentencja głosi, że art. 88 ust. 1 pkt 2 i art. 89 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody przez to, iż przewidują obowiązek nałożenia przez właściwy organ samorządu terytorialnego administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie bez wymaganego zezwolenia lub zniszczenie przez posiadacza nieruchomości drzewa lub krzewu, w sztywno określonej wysokości, bez względu na okoliczności czynu, są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁶.

TK odroczył utratę mocy obowiązującej przepisów uznanych za niekonstytucyjne o 18 miesięcy (tj. do dnia 16 stycznia 2016 r.), dając parlamentowi czas na ich poprawienie, co też się stało w ustawie z 25 czerwca 2015 r. Ponieważ jednak potrzeba nowelizacji przepisów o ochronie drzew i krzewów dojrzała od dawna, parlament nie ograniczył się do zmiany przepisów, których niekonstytucyjność TK stwierdził, lecz dokonał głębokiej ingerencji w całość regulacji dotyczącej ochrony terenów zieleni, zadrzewień, drzew i krzewów. Wystarczy wskazać, że w kluczowym rozdziale 4 ustawy o ochronie przyrody artykułem 29 ustawy z 25 czerwca 2015 r.:

- uchylono art. 79 i 82,
- zmieniono art. 83-90, czyli niemal wszystkie pozostałe (z wyjątkiem art. 78 i 81),
- dodano nowe art. 83a-83f oraz art. 87a i 87b.

Ponadto dla interpretacji przepisów o ochronie zieleni, drzew i krzewów znaczenie mają następujące zmiany przeprowadzone wskazaną ustawą nowelizacyjną:

- zmiany w tzw. słowniczku zawartym w art. 5 ustawy o ochronie przyrody, polegające na:
 - » zmianie definicji: terenów zieleni (art. 5 pkt 21) oraz zadrzewień (art. 5 pkt 27),
 - » wprowadzenie nowych definicji: drzewa (art. 5 pkt 26a), krzewu (art. 5 pkt 26b), wywrotu (art. 5 pkt 26c), złomu (art. 5 pkt 26d), żywotności drzewa lub krzewu (art. 5 pkt 26e) oraz plantacji (art. 5 pkt 27a)
- uchylene art. 131 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody.

Ustawa nowelizacyjna weszła w życie zasadniczo 1 stycznia 2016 r., ale jej art. 29 w najważniejszych pkt 1-11 dotyczących ochrony terenów zieleni, zadrzewień, drzew i krzewów wszedł w życie wcześniej – po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, czyli 28 sierpnia 2015 r. Po wejściu w życie nowelizacji mieliśmy do czynienia z zasadniczo zmienionym instrumentarium prawnym ochrony terenów zieleni, zadrzewień, drzew i krzewów. Do 28 sierpnia 2016 r. obowiązywały poprzednie przepisy dotyczące stawek opłat (a tym samym kar) za usuwanie drzew. Z dniem 29 sierpnia 2016 r. zostały one zastąpione nowymi, ujętymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska z 25 sierpnia 2016 r. w sprawie opłat za usunięcie drzew i krzewów (DzU poz. 1354). Nowe stawki opłat zostały ustalone na rok 2017 obwieszczeniem Ministra Środowiska z 28 października 2016 r. w sprawie stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów na rok 2017 (MP poz. 1018).

Zanim jednak stawki te zaczęły obowiązywać, nastąpiła kolejna – piąta według przyjętej przez nas chronologii najważniejszych nowel – nowelizacja ustawy o ochronie przyrody, uchwalona 16 grudnia 2016 r. z datą wejścia w życie na dzień 1 stycznia 2017 r. Nowela w sposób zasadniczy przebudowała system normatywny ochrony drzew i krzewów. W dużym uproszczeniu chodzi o to, że w tym, co obecnie zawiera rozdział 4 ustawy o ochronie przyrody, mieścił się maksymalny standard ochrony terenów zieleni i zadrzewień. Maksymalny w tym znaczeniu, że ustawodawca przyznał radzie gminy kompetencje do jeszcze dalej idących złagodzeń instrumentów ochronnych przez rozszerzenie listy wyjątków od wymogu uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów i złagodzenia obciążeń finansowych. Jednym z najważniejszych rozwiązań noweli z 16 grudnia 2016 r. było zwolnienie właścicieli nieruchomości będących osobami fizycznymi z obowiązku uzyskiwania zezwoleń na usuwanie ze swych nieruchomości drzew lub krzewów na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Jak można się było spodziewać, w pierwszych miesiącach 2017 roku nastąpiła prawdziwa „rzeź” drzew rosnących na nieruchomościach prywatnych. Jednocześnie niektóre rady gmin, wprowadzając dalsze zwolnienia z obowiązku usuwania zezwoleń oraz symboliczne stawki opłat, dowiodły, że przyznanie radom gmin tak daleko idących uprawnień okazało się błędem. Próba →

→ naprawienia owych błędów była szósta spośród wyróżnionych przez nas najważniejszych nowel.

Nowela z 11 maja 2017 r. uchyliła przepisy pozwalające radom gmin na dalsze łagodzenie rygorów związanych z usuwaniem drzew i krzewów. Ustawodawca nie zdecydował się na przywrócenie obowiązku uzyskiwania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów z nieruchomości prywatnych, lecz jedynie wprowadził obowiązek zgłoszenia takiego zamiaru z określonymi konsekwencjami prawnymi w przypadku jego niedopełnienia.

Ostatnia, siódma według przyjmowanej przez nas chronologii, nowela z 22 czerwca 2017 r. dotyczyła tylko usuwania drzew i krzewów z nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków. Jej istotą jest – w sprawach zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów oraz ich konsekwencji – wyprowadzenie nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków z reżimu ustawy o ochronie przyrody i przekazanie ich bez reszty do reżimu ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Wnioski końcowe

Od 2015 do 2018 roku przepisy ustawy o ochronie przyrody regulujące kwestie usuwania drzew i krzewów nowelizowano pięciokrotnie. Najwięcej wątpliwości wzbudziła nowelizacja przeprowadzona w 2017 roku. Obecne przepisy są o wiele bardziej liberalne w porównaniu z regulacjami obowiązującymi przed 2015 rokiem, co stanowi duże ułatwienie dla osób zainteresowanych wycinką drzew bądź krzewów. W wyniku tych zmian nastąpiło:

- » rozszerzenie katalogu sytuacji, w których nie wymaga się uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów;
- » zmodyfikowanie sposobu naliczania opłaty za usunięcie drzew i krzewów oraz obliczania administracyjnych kar pieniężnych za nielegalne usunięcie drzew i krzewów lub ich uszkodzenie/zniszczenie;

- » rozszerzenie katalogu przypadków, w których opłata za usunięcie drzew i krzewów nie jest naliczana;
- » zmodyfikowanie zakresu wniosków o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów oraz zmianę zakresu wydawanych zezwoleń;
- » zmiana organów właściwych do wydania zezwolenia dla terenów.

W styczniu 2019 roku Najwyższa Izba Kontroli opublikowała raport z kontroli „Usuwanie drzew i krzewów oraz zagospodarowanie pozyskanego drewna”²⁷, w którym wykazała, że zadania dotyczące usuwania drzew i krzewów oraz zagospodarowania pozyskanego w ten sposób drewna w większości skontrolowanych jednostek były realizowane nieprawidłowo. Według NIK działań w tym obszarze nie prowadzono ani zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, ani gospodarnie, a w dodatku nierzetelnie.

W ocenie NIK częstotliwość oraz zakres dokonywanych zmian przepisów mogła pogłębić niesprawność organów²⁸. NIK ustalił, że w okresie od 2015 roku do maja 2018 roku skontrolowane organy wydały łącznie blisko 17 tys. zezwoleń na usunięcie blisko 330 tys. drzew i ponad 133 tys. m² krzewów. Izba wskazuje też, że w 2017 roku w porównaniu z 2016 rokiem wyraźnie zmniejszyła się liczba wniosków (o ponad 44 proc.) oraz wydanych na ich podstawie zezwoleń (o blisko 46 proc.). Według NIK przyczyną tego spadku było wprowadzenie na początku 2017 roku zmiany przepisów znoszącej obowiązek uzyskania przez osoby fizyczne zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej²⁹. Wskazano również, że w wyniku wprowadzenia zwolnienia z obowiązku uzyskania zezwolenia przez osoby fizyczne zamierzające usunąć drzewa na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej (czyli od 1 stycznia 2017 r. do kolejnej zmiany przepisów) przez niemal pół roku organy gminy nie wiedziały, ile drzew usunięto. Najwyższa Izba Kontroli wskazała również szereg innych nieprawidłowości, których ze względu na ograniczenia redakcyjne nie jesteśmy w stanie zaprezentować w niniejszym artykule, odsyłając w tym zakresie do lektury wyników kontroli opublikowanych na stronie internetowej NIK³⁰.



Konkludując powyższe rozważania, postulować należy *de lege ferenda* kolejne zmiany w prawie mające na celu wzmocnienie ochrony terenów zieleni i zadrzewień w Polsce. Obecnie obowiązujące przepisy nie są wystarczające do skutecznej ich ochrony. Warto zweryfikować listę wyjątków od obowiązku

uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew bądź krzewów. Niestety, u czeskiego ustawodawcy również można zaobserwować tendencję do dokonywania zmian, w wyniku których nastąpi osłabienie ich ochrony. Ramy tekstu nie pozwalają jednak na szczegółowe omówienie tej problematyki.

dr DARIA DANECKA

Autorka jest adiunktem w Zakładzie Prawa Karnego Instytutu Nauk Prawnych PAN

prof. zw. dr hab. WOJCIECH RADECKI

Autor jest emerytowanym profesorem Instytutu Nauk Prawnych PAN, byłym kierownikiem Zakładu Zagadnień Prawnych Kształtowania i Ochrony Środowiska

Przypisy:

¹ Zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Czytelnikowi polskiemu należy się wyjaśnienie, jak się powołuje czeskie akty prawne. Otóż po literze „č” (číslo = numer) następuje pozycja, pod którą akt został opublikowany w oficjalnym organie promulgacyjnym „Sbírka zákonů”, łamana przez rok publikacji i zakończona literami „Sb.”, tj. skrótcem tego organu. Wyjaśniamy przy okazji, że zákon w języku czeskim to „ustawa”, česká ústava to „konstytucja”, a česká vyhláška to językowo „oznajmienie” lub „obwieszczenie”, ale w języku prawnym oznacza powszechnie obowiązujący akt normatywny wydawany m.in. przez odpowiednie ministerstwo.

² Organem ochrony przyrody jest co do zasady urząd gminny. Wyjątki dotyczą obszarów specjalnie chronionych i ich stref ochronnych. I tak w parkach narodowych (i w strefach ochronnych) organem ochrony przyrody jest zarząd parku narodowego, na obszarach narodowych rezerwatów przyrody, rezerwatów przyrody, narodowych pomników przyrody i pomników przyrody (i stref ochronnych) organem ochrony przyrody jest Agencja Ochrony Przyrody i Krajobrazu Republiki Czeskiej, ale na obszarach chronionego krajobrazu takim organem jest zgodnie z regułą ogólną urząd gminny.

³ Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení.

⁴ F. Dienstbier, [w:] V. Vomáčka, J. Knotek, M. Konečná, J. Hanák, F. Dienstbier, I. Průchová, *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, Praha 2018, s. 102.

⁵ V. Stejskal, *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*, Praha 2016, s. 103.

⁶ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupy a řízení o nich.

⁷ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁸ Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a další související zákony.

⁹ Zob. D. Židek, *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*, Praha 2019, s. XIII-XIV.

¹⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹¹ J. Jelínková, M. Tuháček, *Právní vztahy k dřevinám. Praktický průvodce*, Praha 2018, s. 44.

¹² M. Damohorský, *Nové a nejnovější české stavební právo ve vztahu k ochraně životního prostředí*, [w:] J. Staša, J. Rajchl (eds.), *Sondy do stavebního práva*, Praha 2018, s. 154.

¹³ V. Stejskal, *Postavení a úloha orgánů ochrany přírody ve vybraných řízeních podle stavebního zákona*, [w:] J. Staša, J. Rajchl (eds.), *Sondy do stavebního práva*, Praha 2018, s. 167.

¹⁴ Tekst pierwotny z 1980 r. Dz.U. nr 3, poz. 6, późniejszy t.j. z 1994 r. Dz.U. nr 49, poz. 196 ze zm.

¹⁵ Zob. D. Danecka, W. Radecki, *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień. Art. 78-90 ustawy o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2017 r., s. VII.

¹⁶ Tekst pierwotny Dz.U. nr 114, poz. 492, późniejszy t.j. Dz.U. z 2001 r. nr 99, poz. 1079 ze zm.

¹⁷ Tekst pierwotny Dz.U. z 2004 r. nr 92, poz. 880, aktualny t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1614 z późn. zm., dalej: u.o.p.

¹⁸ Dz.U. z 2015 r. poz. 1045.

¹⁹ Dz.U. poz. 2249.

²⁰ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 października 2014 r. w sprawie ochrony gatunkowej roślin Dz.U. z 2014 r. nr 0 poz. 1409.

²¹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 stycznia 2018 r., II SA/Bd 642/17, CBOSA.

²² Wyrok NSA z dnia 23 listopada 2018 r., II OSK 2907/16, CBOSA.

²³ Wyrok NSA z dnia 5 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1060/11; zob. także: wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt II OSK 1440/16, CBOSA.

²⁴ Rozporządzenie ministra środowiska z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie wysokości stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów, Dz.U. z 2017 r., poz. 1330.

²⁵ Zob. szerzej: D. Danecka, W. Radecki, *Ochrona terenów...*, s. 231-291.

²⁶ Wyrok TK z 1 lipca 2014 r. – SK 6/12, sentencja w DzU z 2014 r. poz. 926, wyrok z uzasadnieniem w Zbiorze Urzędowym Orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego 2014, nr 7/A, poz. 68.

²⁷ Informacja o wynikach kontroli „Usuwanie drzew i krzewów oraz zagospodarowanie pozyskanego drewna” KSI.410.002.00.2018, Nr ewid. 174/2018/P/18/046/KSI.

²⁸ Tamże, s. 6.

²⁹ Tamże, s. 10.

³⁰ <https://www.nik.gov.pl/plik/id,19764,vp,22378,pdf>.

Changes in the regulations on the protection of trees and shrubs in the Czech Republic and Poland

SUMMARY:

In recent years it can be observed both in the Czech Republic and in Poland a tendency to weaken the legal protection of trees and shrubs growing outside forests. In this two-part publication the Authors would like to signal these dangerous tendencies. The first part contains general remarks on the changes in law. The second part considers the terms of the participation of social organizations in proceedings aimed at issuing permission to remove trees and shrubs, bearing in mind that the activity of such organizations may constitute a legal measure that strengthens the protection of trees and shrubs.

Keywords: nature protection, permission, notification, replacement plantings, legal responsibility

Słowa klucze: ochrona przyrody, pozwolenie, zgłoszenie, nasadzenia zastępcze, odpowiedzialność prawna

Sygnalizacja uchybień w działalności administracji publicznej

Dr Krzysztof Świdorski

1. System instytucjonalnej kontroli administracji publicznej wspomagany jest przez prawo obywateli do składania skarg i petycji, a także przez szczególną kompetencję sądów i organów ochrony prawnej do sygnalizacji uchybień w administracji publicznej. Uprawnienie do stosowania sygnalizacji przysługuje przede wszystkim sądowi oraz prokuratorowi, a zatem instytucjom pozostającym na zewnątrz administracji publicznej. Stosowanie instytucji sygnalizacji ma charakter dość zróżnicowany.

Przedmiotem dalszych rozważań będzie próba określenia cech normatywnych kompetencji sygnalizacyjnej. W tym celu należy omówić stan obecnej regulacji prawnej z nawiązaniem do kontekstu historycznego. Trzeba sprawdzić, czy ustawodawca kieruje się jednolitą myślą legislacyjną. Ważne wydaje się uchwycenie kierunku, w którym zmierzają kolejne zmiany w przepisach o sygnalizacji uchybień w administracji publicznej. Należy także zadać pytanie o funkcję, jaką ma spełniać sygnalizacja. Potrzeba ponadto wyodrębnić i omówienia kluczowych elementów definiujących „instytucję sygnalizacji”.

2. Instrument prawny w postaci sygnalizacji uchybień został dodany do kompetencji sądów po 1955 r., a punktem wyjścia dla zmian w przepisach było stanowisko Sądu Najwyższego¹. Rozwój instytucji sygnalizacji uchybień w działalności organów państwowych i jednostek gospodarki uspołecznionej wynikał z ustrojowej zasady prymatu własności społecznej i potrzeby szczególnej jej ochrony. Sądy miały mieć swój udział w umacnianiu własności społecznej poprzez wskazywanie uchybień w działalności organów i jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za prawidłową gospodarkę. Postawę kompetencji sygnalizacyjnej sądów stanowiła także zasada jednolitości władzy państwowej, zgodnie z którą cały aparat państwa harmonijnie realizował wspólne cele. Wszystkie te elementy wpłynęły na pojawienie się instytucji sygnalizacji w przepisach procedury cywilnej i karnej, a także w Prawie o ustroju sądów powszechnych oraz w ustawie o Sądzie Najwyższym².

W wyniku zapoczątkowanych w 1990 r. zmian ustrojowych, gospodarczych i społecznych znacznej ewolucji uległa także instytucja sygnalizacji. Większość dawnych regulacji prawnych została uchylona, co było szczególnie widoczne w procedurze cywilnej.

Na przykład art. 4 K.p.c. utracił moc z dniem 1 października 1990 r. Ów przepis stanowił, że sąd powinien dążyć do zapewnienia należytej ochrony własności społecznej. Główny nacisk położono na sygnalizację nieprawidłowości w jednostkach gospodarki uspołecznionej, ale zawiadomienie o dostrzeżonych przez sąd uchybieniach mogło także dotyczyć administracji państwowej w zakresie, w jakim odpowiadała ona za własność społeczną. Co do zasady jednak, sygnalizacja była kierowana do organu nadrzędnego jednostki gospodarki uspołecznionej będącego stroną lub uczestnikiem postępowania sądowego.

Szczególny przypadek zawiadomienia sygnalizacyjnego przewidziano w art. 474 K.p.c. Zgodnie z powołanym przepisem w razie stwierdzenia w toku rozpoznania sprawy poważnego uchybienia przepisom prawa przez zakład pracy lub organ rentowy sąd zwracał na nie uwagę właściwemu organowi, a w razie potrzeby zawiadamiał o tym prokuratora. Wskazana regulacja obowiązywała od 1 lipca 1985 r. do 3 maja 2012 r., a więc do momentu utraty mocy przez art. 474 K.p.c.

Zgodnie z art. 4 § 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych³ w razie stwierdzenia w związku z rozpoznawaną sprawą istotnego naruszenia przepisów prawa albo poważnych nieprawidłowości w działalności przedsiębiorstwa państwowego albo innej państwowej lub społecznej jednostki organizacyjnej sąd powszechny zawiadamia o stwierdzonym uchybieniu organ założycielski przedsiębiorstwa lub nadrzędną jednostkę organizacyjną, a w miarę potrzeby również prokuratora lub właściwy organ kontroli. Powołany przepis obowiązywał do dnia 29 grudnia 1989 r.

Takie samo rozwiązanie zostało zawarte w ustawie z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym⁴. Zgodnie z art. 15 powołanej ustawy w razie stwierdzenia w związku z rozpoznawaną sprawą poważnego uchybienia w czynnościach przedsiębiorstwa państwowego albo innej państwowej lub społecznej jednostki organizacyjnej Sąd Najwyższy zawiadamiał o stwierdzonym uchybieniu organ założycielski danego przedsiębiorstwa lub nadrzędną jednostkę organizacyjną, a w miarę potrzeby – również Prokuratora Generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej lub Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Przywołany przepis obowiązywał od dnia 2 października 1984 r. do dnia 29 grudnia 1989 r.

W kolejnych ustawach regulujących ustroj i działalność Sądu Najwyższego zabrakło odpowiednika powyższego

przepisu. Za to Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, a później także Prezes Sądu Najwyższego kierujący pracą Izby Dyscyplinarnej zostali wyposażeni w kompetencję do zgłaszania uwag o stwierdzonych nieprawidłowościach lub lukach w prawie, których usunięcie pozostaje niezbędne do zapewnienia praworządności, sprawiedliwości społecznej i spójności systemu prawnego⁵.

3. Po krótkim wstępie historycznym należy sprawdzić, jak instytucja sygnalizacji uchybień w administracji publicznej została zaadaptowana do obecnych warunków ustrojowych, przy czym nie można pominąć etapów ewolucji poszczególnych regulacji, które w zmienionym kształcie funkcjonują współcześnie.

3.1. Rozważania należy zacząć od procedury karnej. Instytucja sygnalizacji istniała już na gruncie ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks postępowania karnego⁶. Zgodnie z art. 13 § 1 Kodeksu z 1969 r. w razie stwierdzenia w toku postępowania poważnego uchybienia w czynnościach instytucji państwowej lub społecznej, a zwłaszcza gdy uchylenie to sprzyja popełnieniu przestępstw, sąd, prokurator lub Milicja Obywatelska zawiadamia o tym uchybieniu organ powołany do nadzoru nad daną jednostką organizacyjną, a w razie potrzeby zawiadamia organ kontroli; organ zawiadamiający może żądać wyjaśnień co do stwierdzonego uchybienia. Regulacja powyższa została uzupełniona z dniem 1 lipca 1985 r. poprzez wprowadzenie sankcji polegającej na tym, że w razie nieudzielenia żądanych wyjaśnień w wyznaczonym terminie sąd lub prokurator może nałożyć na kierownika organu zobowiązanego do ich udzielenia karę pieniężną w wysokości do 500 zł. Karę pieniężną można uchylić, jeżeli ukarany usprawiedliwi opóźnienie. Usprawiedliwienie musi nastąpić najpóźniej w ciągu tygodnia od daty doręczenia postanowienia wymierzającego karę pieniężną. Na postanowienie o odmowie uchylenia nałożonej kary pieniężnej przysługuje zażalenie (art. 13 § 2 Kodeksu z 1969 r.).

Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego⁷ powtarza w zasadzie wcześniejsze rozwiązania. Zgodnie z art. 19 § 1 zd. 1 K.p.k. w razie stwierdzenia w postępowaniu karnym **poważnego uchybienia w działaniu instytucji** państwowej, samorządowej lub społecznej, zwłaszcza gdy sprzyja ono popełnieniu przestępstwa, sąd, a w postępowaniu przygotowawczym prokurator zawiadamiają o tym uchybieniu organ powołany do nadzoru nad daną jednostką organizacyjną, w razie potrzeby zaś także organ kontroli. Zawiadamiając o uchybieniu, sąd lub prokurator może zażądać nadesłania w wyznaczonym terminie wyjaśnień i podania środków podjętych w celu zapobieżenia takim uchybieniom w przyszłości (art. 19 § 2 K.p.k.). W razie nieudzielenia wyjaśnień w wyznaczonym terminie istnieje możliwość nałożenia na kierownika organu zobowiązanego do wyjaśnień karę pieniężną w wysokości do 10 000 zł (art. 19 § 3 K.p.k.). Na postanowienie o nałożeniu kary pieniężnej przysługuje zażalenie. Zażalenie na postanowienie prokuratora

rozpoznaje sąd rejonowy, w którego okręgu toczy się postępowanie (art. 19 § 4 K.p.k.).

Przedmiotem sygnalizacji pozostaje stwierdzenie poważnego uchybienia w działaniu instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej. Wśród wymienionych instytucji mieszczą się bez wątpienia organy administracji publicznej. Będą to nie tylko organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym, ale również organy administracji w znaczeniu funkcjonalnym, tzn. organy administrujące.

Powodem wystąpienia sygnalizacyjnego jest wykrycie poważnego uchybienia w działaniu instytucji państwowej, samorządowej lub społecznej, zwłaszcza gdy sprzyja ono popełnieniu przestępstwa. Wobec tego pierwszoplanowym celem sygnalizacji pozostaje zapobieganie przestępstwom. Sygnalizacja stanowi przejaw realizacji ujętego w art. 2 § 1 pkt 2 K.p.k. celu postępowania karnego, czyli zapobiegania możliwości popełnienia przestępstw⁸. W myśl art. 2 § 1 pkt 2 K.p.k. celem postępowania karnego jest nie tylko to, aby sprawca przestępstwa został wykryty i pociągnięty do odpowiedzialności karnej, ale również ujawnienie okoliczności sprzyjających popełnieniu przestępstwa. Do zadań postępowania karnego należy nie tylko zwalczanie przestępstw, lecz także zapobieganie im oraz umacnianie poszanowania prawa i zasad współżycia społecznego. W tym kontekście sygnalizacja stanowi konkretyzację funkcji prewencyjnej prawa karnego⁹.

Zgodnie z art. 19 § 1 zd. 1 K.p.k. podstawę wystąpienia sygnalizacyjnego może także stanowić takie uchybienie w działaniu organu administracji publicznej, które nie stwarza sprzyjających warunków do popełnienia przestępstwa, niemniej stanowi poważne naruszenie zasad działania tegoż organu. Uchybienie w działaniu nie musi stanowić naruszenia przepisów prawa, w tym prawa karnego¹⁰. Jako poważne uchybienie w działaniu organu administracji publicznej można zakwalifikować uporczywe naruszanie praw strony w postępowaniu administracyjnym¹¹.

W art. 19 K.p.k. przewidziano w rzeczy samej dwa rodzaje sygnalizacji. Pierwszy rodzaj sygnalizacji to zwykłe zawiadomienie o uchybieniu. Adresatem zawiadomienia jest organ powołany do nadzoru nad daną jednostką organizacyjną (organem administracji publicznej), a w razie potrzeby także organ kontroli. Co istotne, zawiadomienia nie kieruje się do instytucji, w której działaniu nastąpiło poważne uchybienie. Bardziej praktycznym rozwiązaniem byłoby zawiadomienie w pierwszej kolejności tej jednostki, w której działaniu stwierdzono poważne uchybienie. Przyspieszyłoby to wdrożenie środków naprawczych.

Należy zauważyć, że w konkretnym przypadku mogą powstać komplikacje przy ustalaniu, jaki organ sprawuje funkcje nadzoru lub kontroli w stosunku do organu, w którego działalności stwierdzono poważne uchybienie. Decentralizacja administracji publicznej oraz tworzenie struktur o dużym stopniu niezależności mogą stanowić pewną przeszkodę we wskazaniu adresata zawiadomienia.

Drugi rodzaj sygnalizacji obejmuje nie tylko zawiadomienie o uchybieniu, ale także żądanie nadesłania w wyznaczonym



→ terminie wyjaśnień i podania środków podjętych w celu zapobieżenia poważnym uchybieniom w przyszłości. W razie nieudzielenia wyjaśnień w wyznaczonym terminie można nałożyć na kierownika organu zobowiązanego do wyjaśnień karę pieniężną w wysokości do 10 000 zł. Na postanowienie o nałożeniu kary pieniężnej przysługuje zażalenie.

Powyższy rodzaj sygnalizacji wydaje się niewątpliwie skuteczniejszym środkiem dyscyplinującym niż zwykłe zawiadomienie o uchybieniach. Organ nadzoru lub organ kontroli musi w wyznaczonym terminie nie tylko przekazać wyjaśnienia do sądu lub prokuratora, ale nadto podjąć realne środki zapobiegawcze. Brak wyjaśnień złożonych w wyznaczonym terminie skutkuje nałożeniem kary pieniężnej na kierownika organu nadzoru lub kontroli. Natomiast ustawodawca nie wprowadził sankcji za brak poinformowania o środkach podjętych w celu zapobieżenia poważnym uchybieniom w przyszłości. Trzeba bowiem odróżnić obowiązek nadesłania wyjaśnień od obowiązku podania wdrożonych lub przygotowywanych środków zapobiegawczych.

Ustawodawca nie wypowiedział się co do formy prawnej sygnalizacji, o której mowa w art. 19 K.p.k. Sygnalizację podejmuje sąd w znaczeniu procesowym, czyli skład orzekający. Natomiast od strony formalnej jest to zwykle pismo podpisane przez prezesa sądu¹². Sygnalizacja, jako czynność pozaprocesowa, nie wywołuje skutków procesowych i nie ma znaczenia dla przebiegu procesu karnego¹³.

Jeżeli poważne uchybienie w działaniu organu administracji publicznej zostało ujawnione już w postępowaniu przygotowawczym, wówczas sygnalizacja przyjmuje formę pisma podpisanego przez prokuratora. Prokurator nie musi działać z własnej inicjatywy, gdyż zgodnie z art. 19 § 1 zd. 2 K.p.k. Policja powiadamia prokuratora o ujawnionych przez siebie uchybieniach. Trzeba zauważyć, że Policja nie ma kompetencji sygnalizacyjnej.

Zgodnie z art. 312 K.p.k. uprawnienia Policji przysługują także organom Straży Granicznej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Krajowej Administracji Skarbowej, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Żandarmerii Wojskowej, w zakresie ich właściwości. Oznacza to, że organy te, prowadząc śledztwo lub dochodzenie, powinny powiadomić prokuratora nadzorującego o ujawnionych uchybieniach w działaniu organów administracji publicznej (i innych instytucji publicznych). Kompetencja sygnalizacyjna przysługuje tylko prokuratorowi.

Jednak pewne modyfikacje pojawiają się w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe. W myśl art. 122 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy¹⁴ w sprawach, w których finansowy organ postępowania przygotowawczego uprawniony jest do prowadzenia takiego postępowania, a następnie do wniesienia i popierania aktu oskarżenia przed sądem, przez wyrażenie „prokurator” w art. 19 § 1 zdanie pierwsze, § 2 i 4 Kodeksu postępowania karnego rozumie się także „finansowy organ postępowania przygotowawczego”. Z kolei, zgodnie z art. 118 § 1 K.k.s., organami postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia

skarbowe są: 1) naczelnik urzędu skarbowego; 2) naczelnik urzędu celno-skarbowego; 3) Szef Krajowej Administracji Skarbowej; 4) Straż Graniczna; 5) Policja; 6) Żandarmeria Wojskowa. Organem postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa skarbowe jest także Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne (art. 118 § 2 K.k.s.).

Finansowy organ postępowania przygotowawczego może wnieść sygnalizację, ale nie może nałożyć kary pieniężnej w warunkach określonych w art. 19 § 3 K.p.k.¹⁵. W takim przypadku sygnalizacja byłaby pozbawiona instrumentu zapewniającego jej skuteczność.

Powracając do uprawnień sygnalizacyjnych prokuratora, należy zauważyć, że uprawnienia te harmonizują z inną kompetencją polegającą na skierowaniu wezwania do właściwych organów. Zgodnie z art. 71 § 1-3 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze¹⁶, jeżeli w toku działań podejmowanych przez prokuratorów ujawnione zostaną istotne okoliczności sprzyjające popełnianiu przestępstw, prokurator może wystąpić z wnioskiem o podjęcie odpowiednich działań przez organy centralne, wojewodów i terenowe organy administracji niezespółonej. Organ, do którego zwrócił się prokurator, obowiązany jest, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku, zawiadomić o podjętych środkach prokuratora.

3.2. Kompetencja sygnalizacyjna przysługuje także sądom administracyjnym i to już od chwili przywrócenia w Polsce jednoinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, co dokonało się na mocy ustawy z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷. Ponieważ przepisy regulujące postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym zamieszczone zostały w Kodeksie postępowania administracyjnego, również w tym kodeksie ustanowiono zręby instytucji sygnalizacji. W myśl art. 214 K.p.a. w razie stwierdzenia w toku postępowania sądowego **istotnego uchybienia w pracy organu administracyjnego, który wydał zaskarżoną decyzję, albo wadliwości lub niezgodności z ustawą przepisów aktu wykonawczego, stanowiącego podstawę wydania decyzji – **sąd administracyjny zawiadamia** o tym organ, którego dotyczy skarga, oraz właściwy organ wyższego stopnia, a gdy chodzi o niezgodność przepisów aktu wykonawczego z ustawą – także organ, który wydał ten akt. Cytowany przepis utracił moc z dniem 1 października 1995 r.**

W związku z prowadzoną od 1990 r. reformą administracji publicznej pojawiła się także potrzeba dokonania zmiany struktury i zasad działania NSA, co doprowadziło do uchwalenia ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym¹⁸ obowiązującej do 1 stycznia 2004 r. Zgodnie z art. 32 powołanej ustawy o stwierdzonych w toku rozpoznawania spraw **istotnych naruszeniach prawa** lub okolicznościach mających wpływ na ich powstanie oraz o przypadkach niewykonania orzeczeń Sądu **Prezes Sądu lub skład orzekający informuje** właściwe organy lub ich organy zwierzchnie

w formie wystąpienia (ust. 1). Organ, który otrzymał wystąpienie, obowiązany jest je rozpatrzyć i powiadomić w terminie 30 dni Sąd o zajęтым stanowisku (ust. 2). Nowa regulacja kompetencji sygnalizacyjnej NSA zmierzała do większej skuteczności sygnalizacji poprzez udzielenie kompetencji sygnalizacyjnej zarówno składowi orzekającemu, jak i prezesowi sądu. Sygnalizacja przybrała formę prawną wystąpienia i skorelowano ją z obowiązkiem udzielenia odpowiedzi przez adresata wystąpienia.

Instytucja sygnalizacji otrzymała nowy kształt normatywny wraz z wprowadzeniem dwuinstancyjnego modelu sądownictwa administracyjnego i stworzeniem nowej kompleksowej regulacji procedury sądownoadministracyjnej. Obecnie wyróżnia się na gruncie ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁹ (dalej: P.p.s.a.) dwa rodzaje sygnalizacji: 1) ogólną (art. 155 P.p.s.a.) oraz 2) szczególną (art. 55 § 3 P.p.s.a.)²⁰.

Przedmiotem sygnalizacji ogólnej są uchybienia prowadzące do istotnego naruszenia prawa. Zgodnie z art. 155 § 1 P.p.s.a. w razie stwierdzenia w toku rozpoznawania sprawy **istotnych naruszeń prawa** lub okoliczności mających wpływ na ich powstanie skład orzekający sądu może, w formie postanowienia, poinformować właściwe organy lub ich organy zwierzchnie o tych **uchybieniach**.

Dla kompetencji sygnalizacyjnej sądów administracyjnych kluczowe pozostaje pojęcie „istotnych naruszeń prawa”. Powstaje pytanie, czy pojęcie „istotnych naruszeń prawa” zamieszczone w art. 155 § 1 P.p.s.a. ma znaczenie autonomiczne, czy też powinno być identyfikowane z pojęciem „naruszenia prawa” przyjętym w art. 145 § 1 P.p.s.a. jako przesłanka konstrukcyjna uwzględnienia przez sąd administracyjny skargi na decyzję lub postanowienie. Zgodnie z art. 145 § 1 P.p.s.a. sąd uchyła decyzję lub postanowienie, jeżeli stwierdzi naruszenie prawa, które miało wpływ lub mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, albo stwierdzi naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego.

W piśmiennictwie natrafia się na dwa przeciwstawne poglądy. Wedle pierwszego poglądu pojęcie „istotne naruszenie prawa” nie może być łączone z konstrukcją przesłanek uwzględnienia skargi określonych w art. 145 § 1 i 2 P.p.s.a. Tym samym przez wskazane pojęcie należy rozumieć wszelkie takie naruszenia przepisów prawa, które – choć nie mogą stanowić podstawy do uchylenia zaskarżonej decyzji – wskazują na nieprawidłowe rozumienie lub stosowanie przepisów²¹. Istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 155 § 1 P.p.s.a. traktowane bywa jako naruszenie niemające bezpośredniego wpływu na wynik sprawy, ale zarazem ocenione jest jako niewątpliwie naruszenie przepisów prawa materialnego lub procesowego²². Również w orzecznictwie sądowym wypowiedane bywa stanowisko, wedle którego przypadki istotnego naruszenia prawa muszą wykraczać poza konstrukcję przesłanek uwzględnienia skargi określonych w art. 145 § 1 i 2 P.p.s.a.²³.

Drugi pogląd zakłada szerokie rozumienie pojęcia „istotnego naruszenia prawa”. Zawężenie tego pojęcia tylko do przyczyn skutkujących uwzględnieniem skargi (art. 145 § 1 i 2 P.p.s.a.)

byłoby przeciwne istocie sygnalizacji, mającej informować również o innych nieprawidłowościach, które niekoniecznie muszą skutkować uwzględnieniem skargi (np. o rażących wypadkach przekraczania terminu do załatwienia sprawy)²⁴. Nie można stosowania sygnalizacji zawężać do przypadków naruszeń prawa pozostających bez wpływu na wynik sprawy²⁵. Sygnalizowanie uchybień w pracy organów administracji powinno się odbywać równoległe z uchyleniem lub stwierdzeniem nieważności aktów wydawanych przez te organy. Istotne naruszenie prawa oznacza zarówno przypadki opisane w art. 145 § 1 i 2 P.p.s.a., jak i wszelkie inne nieprawidłowości w pracy organów administracji, które przecież nie zawsze spowodują uwzględnienie skargi przez sąd, gdyż nie będą miały bezpośredniego wpływu na wynik sprawy²⁶.

Na tle powyższych uwag należy się opowiedzieć za szerokim rozumieniem podstaw sygnalizacji, o której mowa w art. 155 § 1 P.p.s.a. Skład orzekający sądu administracyjnego może wydać postanowienie sygnalizacyjne zarówno wówczas, gdy uchyli zaskarżony akt (decyzję lub postanowienie), jak i w przypadku gdy stwierdzone przez sąd istotne naruszenie prawa nie miało wpływu na wynik sprawy. Wtedy mimo oddalenia skargi sąd powinien zasignalizować właściwemu organowi stwierdzenie naruszeń prawa, jeśli okazały się one istotne dla oceny funkcjonowania tego organu.

Oddzielną podstawę sygnalizacji stanowi ujawnienie przez sąd administracyjny okoliczności mających wpływ na powstanie istotnych naruszeń prawa w działalności organu administracji publicznej. Będą to okoliczności faktyczne, prowadzące do powstania istotnych nieprawidłowości w pracy organu administracji, wobec którego skierowano postanowienie sygnalizacyjne.

W literaturze przedmiotu do okoliczności mających wpływ na powstanie istotnych naruszeń prawa w działalności organu administracji publicznej zalicza się wadliwą strukturę organizacyjną urzędu obsługującego organ administracji, nieprawidłową organizację pracy urzędów i brak należytych umiejętności zawodowych pracowników administracji²⁷. Chodzi zatem o błędy w organizacji pracy, które prowadzą do wydawania przez organ administracji publicznej aktów administracyjnych z istotnym naruszeniem prawa.

Należy zauważyć, że sformułowane w art. 155 § 1 P.p.s.a. przesłanki sygnalizacji, tj. istotne naruszenie prawa oraz okoliczności mające wpływ na ich powstanie, zostały zbiorczo określone jako **uchybień**. Jest to wyraźne nawiązanie do terminologii znanej z dawnego art. 214 K.p.a. i zarazem nawiązanie do art. 19 § 1 zd. 1 K.p.k.

Kolejną kwestią, na którą trzeba zwrócić uwagę, jest pojęcie „organ zwierzchni” zamieszczone w art. 155 § 1 P.p.s.a. Sąd administracyjny może poinformować o stwierdzonych uchybieniach nie tylko właściwe organy, ale także ich organy zwierzchnie. Pojęcie „organ zwierzchni” nie zostało zdefiniowane ani nie ma utrwalonego znaczenia.

Należy zauważyć, że w ogólnej procedurze administracyjnej występują pojęcia „organ wyższego stopnia” (art. 17 K.p.a.) oraz „organ naczelny” (art. 18 K.p.a.). Z kolei w procedurze podatkowej organami podatkowymi wyższego stopnia są →

- organy odwoławcze, co wynika z art. 13 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa²⁸.

Niemniej posłużenie się przez ustawodawcę w art. 155 § 1 P.p.s.a. pojęciem „organ zwierzchni” wydaje się mieć uzasadnienie. Jest to pojęcie na tyle szerokie, że może być odnoszone także do zwierzchnictwa nad organami, które nie orzekają w indywidualnych sprawach administracyjnych i podatkowych, lecz prowadzą działalność polegającą na wydawaniu aktów prawa miejscowego lub aktów generalnych w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kontrola sądowa rozciąga się na efekty działalności tak różnorodnych organów (art. 3 § 2 P.p.s.a.), że ustawodawca był zmuszony zrezygnować z terminologii właściwej dla organów załatwiających indywidualne sprawy administracyjne i zaproponować bardziej ogólne pojęcie „organu zwierzchniego”. Ustalenie takiego organu zależeć będzie każdorazowo od okoliczności danej sprawy rozpoznawanej przez sąd administracyjny.

Zgodnie z art. 155 § 1 P.p.s.a. sygnalizacji uchybień dokonuje skład orzekający sądu w formie postanowienia. Postanowienie to ma charakter akcesoryjny i nie służy na nie zażalenie. Przekazywanie postanowień sygnalizacyjnych właściwym organom administracji publicznej należy do obowiązków prezesa (wiceprezesa) sądu lub przewodniczącego wydziału²⁹.

W myśl art. 155 § 2 P.p.s.a. organ, który otrzymał postanowienie, obowiązany jest je rozpatrzyć i powiadomić w terminie trzydziestu dni sąd o zajęтым stanowisku. W razie niezastosowania się przez organ do obowiązków wyżej wskazanych sąd administracyjny może orzec o wymierzeniu organowi grzywny (art. 155 § 3 P.p.s.a.). Postanowienie o wymierzeniu grzywny wydaje się na posiedzeniu niejawnym. Grzywnę wymierza się do wysokości dziesięciokrotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów (art. 154 § 6 P.p.s.a.).

Obok sygnalizacji ogólnej omówionej wyżej wyróżnić można sygnalizację szczególną. Ten specyficzny typ wystąpienia sygnalizacyjnego został uregulowany w art. 55 § 3 P.p.s.a. i znajduje zastosowanie do poinformowania właściwych organów o rażącym naruszeniu obowiązku doręczenia sądowi wymaganych pism i dokumentów.

Zgodnie z art. 54 § 2 P.p.s.a. organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w postaci papierowej lub elektronicznej, w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania. Skargę wniesioną za pośrednictwem konsula minister właściwy do spraw zagranicznych przekazuje sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w postaci papierowej lub elektronicznej, w terminie 60 dni od dnia jej otrzymania przez konsula.

W myśl art. 55 § 3 P.p.s.a. o rażących przypadkach naruszenia obowiązków, o których mowa wyżej (brak przekazania skargi wraz z odpowiedzią na skargę oraz kompletnych akt administracyjnych), skład orzekający lub prezes sądu zawiadamia organy właściwe do rozpatrywania petycji, skarg i wniosków.

Przedmiotem sygnalizacji pozostaje rażące naruszenie przez organ administracji obowiązku przekazania do sądu administracyjnego skargi wraz z odpowiedzią na skargę oraz kompletnych i uporządkowanych akt sprawy. Naruszenie powyższego obowiązku powinno mieć charakter rażący. Nie chodzi zatem o pomyłkę lub proste zaniedbanie, lecz o umyślne zaniechanie realizacji obowiązków spoczywających na organie. Dla oceny zachowania organu administracji będzie miało znaczenie też to, czy organ w ogóle nie wykonał swojego obowiązku, czy też wykonał go jedynie częściowo (np. dostarczył niekompletne akta sprawy albo przekazał skargę bez odpowiedzi).

Kompetencja do złożenia zawiadomienia sygnalizacyjnego przyznana została nie tylko składowi orzekającemu, ale i prezesowi sądu. Zawiadomienie przybiera formę postanowienia składu orzekającego lub zarządzenia prezesa sądu³⁰. Postanowienie sądu ma charakter akcesoryjny i nie służy na nie zażalenie.

W myśl art. 55 § 3 P.p.s.a. sygnalizację kieruje się nie do organu, który naruszył obowiązek opisane w art. 54 § 2 P.p.s.a., lecz do organów właściwych do rozpatrywania petycji, skarg i wniosków. Prawo do petycji, a także prawo składania skarg i wniosków są formami aktywności społeczeństwa obywatelskiego, nakierowanymi na wywarcie wpływu na kształt porządku prawnego i sposób działania instytucji publicznych oraz społecznych. W tym kontekście zastanawia to, że sygnalizacja sądowa została niejako wpisana w system środków, za pomocą których obywatel lub grupa osób zwracają się do organów władzy z postulatem rozwiązania określonego problemu.

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach³¹ wprowadza ogólne pojęcie „podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji” bez konkretyzacji, o które podmioty chodzi. Tylko na zasadzie wyjątku ustawodawca wskazał, że petycja złożona do Sejmu lub Senatu jest rozpatrywana przez te organy, natomiast petycja złożona do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest rozpatrywana przez ten organ (art. 9 cyt. ustawy).

Zdecydowanie bardziej rozbudowana wydaje się lista organów właściwych do rozpatrywania skarg zamieszczona w art. 229 K.p.a. Powołany przepis jasno wskazuje, kto jest uprawniony do rozpatrywania skarg dotyczących zadań lub działalności poszczególnych organów.

Rozwiązanie powyższe nie zostało powtórzone w odniesieniu do wniosków, gdyż ustawodawca jedynie ogólnie wskazał, że wnioski składa się do organów właściwych ze względu na przedmiot wniosku (art. 242 § 1 K.p.a.). Dodatkowo w art. 221 § 1 K.p.a. wyjaśniono, że wnioski należy składać do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego oraz organów samorządowych jednostek organizacyjnych. Jednak organ, który otrzymał wniosek, wcale nie musi być organem właściwym do jego rozpatrzenia (art. 243 K.p.a.). Ustawodawca nie sformułował listy organów właściwych do rozpatrywania wniosków, chociaż to właśnie przedmiot wniosku pozostaje najbardziej zbliżony do przedmiotu sygnalizacji sądowej. Zgodnie z art. 241 K.p.a. przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności oraz usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom.

Na koniec trzeba zwrócić uwagę na to, że sygnalizacja szczególna uregulowana w art. 55 § 3 P.p.s.a. może stanowić uzupełnienie innego środka dyscyplinującego, tzn. grzywny. Otóż zgodnie z art. 55 § 1 P.p.s.a. w razie niezastosowania się przez organ administracji do obowiązku przekazania do sądu administracyjnego skargi wraz z odpowiedzią na skargę oraz kompletnych i uporządkowanych akt sprawy sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny. Postanowienie w tej kwestii wydaje się na posiedzeniu niejawnym. Jeżeli organ nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia grzywny, sąd może na żądanie skarżącego rozpoznać sprawę na podstawie nadesłanego odpisu skargi, gdy stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości. Równocześnie skład orzekający lub prezes sądu mogą zawiadomić organy właściwe do rozpatrywania petycji, skarg i wniosków (art. 55 § 2 i 3 P.p.s.a.).

3.3. Kompetencja sygnalizacyjna przysługuje nie tylko sądowi, ale i organom quasi-sądownym, czego szczególnym przypadkiem jest uprawnienie sygnalizacyjne prezesa samorządowego kolegium odwoławczego. Samorządowe kolegia odwoławcze zgodnie uznaje się za organ quasi-sądowy ze względu na status prawny i sposób orzekania podobny do orzekania sądowego. Wskazane organy mają charakter orzeczniczy i są niezawisłe w orzekaniu.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych³² (dalej jako: u.s.k.o.) w przypadku stwierdzenia **istotnych uchybień w pracy organu** jednostki samorządu terytorialnego prezes kolegium wydaje postanowienie sygnalizacyjne, którego odpisy przekazuje organowi jednostki samorządu terytorialnego i, odrębnie, komisji rewizyjnej odpowiednio rady gminy, powiatu albo sejmiku województwa oraz właściwemu wojewodzie.

W świetle powołanego przepisu uprawnienie do wydania postanowienia sygnalizacyjnego przysługuje prezesowi samorządowego kolegium odwoławczego. Jednakże podstawowa zasada działania kolegium stanowi, że kolegium orzeka w składzie trzyosobowym (art. 18 ust. 1 u.s.k.o.). Zatem wiedza na temat istotnych uchybień w pracy organu jednostki samorządu terytorialnego musi pochodzić od członków składu orzekającego, którzy w toku prowadzonych spraw administracyjnych lub podatkowych dostrzegli uchybienia istotnie wpływające na wynik sprawy. Członkowie etatowi i pozaetatowi kolegium powinni w sposób sformalizowany zakomunikować prezesowi kolegium okoliczności, które w ich ocenie świadczą o nieprawidłowości w pracy konkretnego organu jednostki samorządu terytorialnego. Sama czynność polegająca na „stwierdzeniu istotnych uchybień” należy do wyłącznej kompetencji prezesa kolegium.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 u.s.k.o. prezes kolegium kieruje pracami kolegium, a w szczególności reprezentuje kolegium na zewnątrz. Nadto prezes kolegium wykonuje czynności

przewidziane przepisami prawa dla organów administracji publicznej, niezastrzeżone dla składu orzekającego (art. 11 ust. 2 u.s.k.o.). W świetle powyższych regulacji należy uznać, że wyposażenie prezesa kolegium w kompetencję do wydania postanowienia sygnalizacyjnego pozostaje rozwiązaniem spójnym i dobrze uzasadnionym.

Prezes kolegium wydaje postanowienie sygnalizacyjne w przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w pracy organu jednostki samorządu terytorialnego. Wobec tego przesłanką uzasadniającą zastosowanie sygnalizacji jest stwierdzenie istotnych uchybień w pracy organu. Nie chodzi o zwykłe uchybienia, lecz o uchybienia kwalifikowane, których waga i charakter powodują, że praca organu staje się nieprawidłowa. Stwierdzone uchybienia muszą wywierać taki wpływ na pracę organu, że przestaje on wypełniać powierzone mu zadania. W piśmiennictwie wypowiedziano pogląd, że już pierwsze stwierdzone istotne uchybienia w pracy organu wystarczają do zgłoszenia sygnalizacji, aby nie dawać przyzwolenia na błędne działanie organu w przyszłości³³. Takie stanowisko wydaje się zbyt daleko idące, gdyż przepis art. 20 ust. 1 u.s.k.o. mówi o istotnych uchybieniach w liczbie mnogiej. Uchybienia powinny mieć charakter notoryjny, ponieważ pojedynczy błąd w pracy organu nie stanowi wystarczającej przesłanki do podejmowania działań dyscyplinujących wobec tego organu.

Kwestią budzącą pewne wątpliwości jest sposób rozumienia pojęcia „praca organu”. Chodzi tu z pewnością nie tylko o ocenę działalności kierownika organu (osoby piastującej funkcję organu), ale także o ocenę pracy urzędu obsługującego organ. Znaczenie ma podział zadań pomiędzy pracowników organu administracji, a także organizacja pracy. Przez pojęcie „pracy organu” nie należy rozumieć wszystkich zadań realizowanych przez organ, gdyż organ działa na wielu płaszczyznach, np. jako jednostka budżetowa czy jako zakład pracy. W świetle art. 20 ust. 1 u.s.k.o. praca organu powinna być rozumiana ściśle jako wykonywanie administracji publicznej. Teza powyższa znajduje oparcie w treści art. 1 ust. 1 u.s.k.o., zgodnie z którym kolegium orzeka w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego. Na tak zakreślonym obszarze kolegium ocenia pracę organu jednostki samorządu terytorialnego.

Przedmiotem postanowienia sygnalizacyjnego mogą być tylko istotne uchybienia w pracy organu jednostki samorządu terytorialnego. Wobec tego kluczowe znaczenie dla wyznaczenia zakresu uprawnienia prezesa kolegium do wydania sygnalizacji ma pojęcie „organu jednostki samorządu terytorialnego”. Przepis art. 20 ust. 1 u.s.k.o. rozpatrywany jako całość wskazuje na ustrojowe rozumienie pojęcia „organu jednostki samorządu terytorialnego”. W przepisie tym nie mówi się o organie administracji publicznej, za to dwukrotnie pojawia się pojęcie „organu jednostki samorządu terytorialnego”, a następnie wymienia radę gminy, radę powiatu i sejmik województwa.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 pkt 2, art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁴ (dalej jako: u.s.g.) →

- organem wykonawczym gminy pozostaje wójt (burmistrz lub prezydent miasta), a organem stanowiącym i kontrolnym w gminie rada gminy, o czym stanowi art. 11a ust. 1 pkt 1 i art. 15 ust. 1 u.s.g. Większość uprawnień kontrolnych rady gminy (rady miejskiej) przysługuje z mocy prawa komisji rewizyjnej rady gminy (art. 18a u.s.g.). Komisja rewizyjna kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt 2, art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³⁵ (dalej jako: u.s.p.) organem wykonawczym powiatu jest zarząd powiatu, w którego skład wchodzi starosta, wicestarosta i pozostali członkowie, a organem stanowiącym i kontrolnym powiatu rada powiatu, o czym stanowi art. 8 ust. 2 pkt 1 i art. 9 ust. 1 u.s.p. Większość uprawnień kontrolnych rady powiatu przysługuje z mocy prawa komisji rewizyjnej rady powiatu (art. 16 u.s.p.). Komisja rewizyjna kontroluje działalność zarządu powiatu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych.

W myśl art. 15 pkt 2, art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa³⁶ (dalej jako: u.s.w.) organem wykonawczym samorządu województwa jest zarząd województwa, w którego skład wchodzi marszałek województwa jako jego przewodniczący, wicemarszałek lub dwóch wicemarszałków i pozostali członkowie, a organem stanowiącym i kontrolnym samorządu województwa sejmik województwa, o czym stanowi art. 15 pkt 1 i art. 16 ust. 1 u.s.w. Większość uprawnień kontrolnych sejmiku województwa przysługuje z mocy prawa sejmikowej komisji rewizyjnej (art. 30 u.s.w.). Komisja rewizyjna kontroluje działalność zarządu województwa oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

Na podstawie przywołanych regulacji uzasadniony staje się wniosek, że organem jednostki samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 20 ust. 1 u.s.k.o. są organy wykonawcze tych jednostek, czyli wójt (burmistrz lub prezydent miasta), zarząd powiatu oraz zarząd województwa. Samorządowe kolegia odwoławcze pozostają organami wyższego stopnia w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, a zatem organami właściwymi w szczególności do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, ponagleń, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji (art. 1 ust. 1 i art. 2 u.s.k.o.). Przy tak określonym zakresie kompetencji kolegium wydaje się zrozumiałe, że prezes kolegium może sygnalizować uchybienia tylko w odniesieniu do pracy organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, gdyż jedynie te organy orzekają w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Sygnalizacja nie może być stosowana wobec rady gminy, rady powiatu czy sejmiku województwa.

Zaprezentowane wyżej ustrojowe ujęcie terminu „organ jednostki samorządu terytorialnego” znacznie zawęża możliwość stosowania instytucji sygnalizacji. Dzieje się tak dlatego, że głównym obszarem aktywności kolegium pozostaje weryfikacja decyzji (postanowień) wydawanych nie tylko przez wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast (art. 39 ust. 1 i 5 u.s.g.), ale także przez starostów (art. 38 ust. 1 i 3 u.s.p.) i marszałków województw (art. 46 ust. 1 i 3 u.s.w.). Za sporadyczne

zaś należy uznać przypadki weryfikacji przez kolegium indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych podejmowanych przez zarząd powiatu oraz zarząd województwa. Tym samym znacznemu ograniczeniu podlega możliwość wydania sygnalizacji w odniesieniu do powiatu i samorządu województwa. Jest wątpliwe, czy przedmiotem sygnalizacji mogą być uchybienia w pracy starostów i marszałków, skoro nie są oni organami jednostki samorządu terytorialnego w znaczeniu ustrojowym.

Nie można jednak przeoczyć, że termin „organ jednostki samorządu terytorialnego” występuje także w znaczeniu procesowym. W myśl art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym przez pojęcie „organów jednostek samorządu terytorialnego” należy rozumieć organy gminy, powiatu, województwa, związków gmin, związków powiatów, wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa oraz kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty lub marszałka województwa, a ponadto samorządowe kolegia odwoławcze.

Z kolei w postępowaniu podatkowym do organów podatkowych należą wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta albo marszałek województwa jako organy pierwszej instancji. Kwestia ta została uregulowana w art. 13 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa³⁷ (dalej jako: o.p.). Z kolei samorządowe kolegium odwoławcze pojawia się w postępowaniu podatkowym jako organ odwoławczy od decyzji wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starosty albo marszałka województwa (art. 13 § 1 pkt 3 o.p.).

W świetle przywołanych przepisów widać wyraźnie, że w administracyjnym postępowaniu ogólnym oraz w postępowaniu podatkowym pojęcie „organu działającego na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego” jest dość szerokie i nie ogranicza się do organów gminy, powiatu i samorządu województwa w znaczeniu ustrojowym. Powstaje jednak pytanie, czy na gruncie art. 20 ust. 1 u.s.k.o. uzasadnione pozostaje stosowanie instytucji sygnalizacji do organów procesowo przypisanych do jednostek samorządu terytorialnego.

Należy zauważyć, że w świetle art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. do organów jednostek samorządu terytorialnego zalicza się także kierowników służb, inspekcji i straży działających w imieniu wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę lub marszałka województwa. Służby, inspekcje i straże tradycyjnie wchodziły w skład policji administracyjnej. Do organów tych należy prowadzenie spraw z dziedziny ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (ładu, spokoju, zdrowia publicznego)³⁸. Na szczeblu gminy wymienić można komendanta straży gminnej. Z kolei na szczeblu powiatu działają powiatowy komendant Policji, powiatowy komendant Państwowej Straży Pożarnej, powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, powiatowy inspektor sanitarny oraz powiatowy lekarz weterynarii. Na szczeblu województwa zwierzchnikiem inspekcji i służb jest co do zasady wojewoda, a nie marszałek województwa.

Odnosząc powyższe uwagi do zagadnienia sygnalizacji, należy zauważyć, że samorządowe kolegia odwoławcze co do zasady nie są organem wyższego stopnia w stosunku do kierowników służb, inspekcji i straży w indywidualnych sprawach administracyjnych.

Zgodnie z art. 22 § 1 pkt 2 k.p.a. spory o właściwość między kierownikami służb, inspekcji i straży administracji zespolonej tego samego powiatu, działających w imieniu własnym lub w imieniu starosty – rozstrzyga starosta. Natomiast wedle art. 229 pkt 2 i 4 k.p.a. organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży jest rada powiatu, a w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej – wojewoda.

Mając na uwadze przedstawione wyżej wątpliwości co do zakresu pojęcia „organu jednostki samorządu terytorialnego”, wobec którego prezes kolegium może wydać postanowienie sygnalizacyjne, należy podjąć próbę rozwiązania problemu na gruncie samej ustawy z 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych. Być może w ramach regulacji zamieszczonej w powołanej ustawie możliwe jest określenie pojęcia „organu jednostki samorządu terytorialnego”. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.k.o. samorządowe kolegia odwoławcze są organami wyższego stopnia w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Ordynacji podatkowej w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego. W powyższych sprawach kolegia pozostają organami właściwymi w szczególności do rozpatrywania odwołań od decyzji, zażaleń na postanowienia, ponagler, żądań wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności decyzji (art. 2 u.s.k.o.). W myśl art. 19 ust. 1 u.s.k.o. do wykonywania przez kolegium zadań, o których mowa w art. 1 i 2, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego oraz Ordynacji podatkowej.

W przywołanych wyżej przepisach określających przedmiot działalności kolegium nie wskazano nazwy organów, których orzecznictwo administracyjne kontrolowane bywa przez samorządowe kolegia odwoławcze. Zadania kolegium określone zostały poprzez wskazanie przedmiotu działalności, czyli rozpatrywania rozmaitych środków zaskarżenia „w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego”. Wobec takiej metody regulacji zakresu kompetencji kolegium nie da się na gruncie analizowanych przepisów zrekonstruować pojęcia „organu jednostki samorządu terytorialnego”.

Jednak dość istotną wskazówkę interpretacyjną można odnaleźć w art. 20 ust. 2 u.s.k.o. Przywołany przepis informuje, że postanowienie sygnalizacyjne stanowi podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w stosunku do pracowników samorządowych zatrudnionych w organie jednostki samorządu terytorialnego. Podążając tym śladem, można podjąć próbę określenia listy organów jednostek samorządu terytorialnego poprzez ustalenie, w których organach zatrudnieni są pracownicy samorządowi. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych³⁹ przepisy tejże ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w: 1) urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych; 2) starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych; 3) urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych

i samorządowych zakładach budżetowych; 4) biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki; 5) biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Przywołana wyżej regulacja wskazuje na bardzo szerokie rozumienie pojęcia „organu jednostki samorządu terytorialnego”, które współgra z definicją tego pojęcia zamieszczoną w art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a. Nadto tak szerokie ujęcie pozostaje w zgodzie ze sposobem, w jaki ustawodawca określił zakres zadań realizowanych przez samorządowe kolegia odwoławcze. Zadania te nie odnoszą się do sprawowania kontroli działalności orzeczniczej konkretnie wskazanych organów, lecz polegają na rozpatrywaniu środków zaskarżenia „w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego”.

Na szerokie rozumienie pojęcia „organu jednostki samorządu terytorialnego” wskazuje także treść art. 19 ust. 2 pkt 1 u.s.k.o. Przywołany przepis stanowi, że kolegium jest uprawnione do żądania niezbędnych do wydania orzeczenia informacji i dokumentów dotyczących działalności organów jednostek samorządu terytorialnego. W tym kontekście pojęcie „organu” nie może być zawężone jedynie do organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego (tj. wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarządu powiatu oraz zarządu województwa), gdyż w przeciwnym razie kolegium nie byłoby w stanie żądać niezbędnych dokumentów w celu wydania orzeczenia weryfikującego rozstrzygnięcia takich organów, jak np. kierownik ośrodka pomocy społecznej, starosta czy marszałek.

Przeprowadzone wyżej ustalenia pozwalają uznać za uzasadniony wniosek, że instytucja sygnalizacji określona w art. 20 u.s.k.o. jako specjalne uprawnienie przyznane prezesowi kolegium, odnosi się do organów jednostki samorządu terytorialnego w szerokim – procesowym – rozumieniu tego terminu.

W tym miejscu trzeba odpowiedzieć na pytanie, jaki charakter prawny posiada postanowienie sygnalizacyjne. Niewątpliwie jest ono aktem podejmowanym poza postępowaniem administracyjnym i podatkowym. Wobec tego do postanowienia sygnalizacyjnego nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego ani przepisów ordynacji podatkowej o postępowaniu podatkowym⁴⁰. Postanowienia sygnalizacyjnego nie wydaje się w toku indywidualnego postępowania administracyjnego lub podatkowego ani nie jest ono skierowane do stron lub innych uczestników postępowania. Za trafny należy uznać pogląd, że omawiane postanowienie nie stanowi aktu o charakterze proceduralnym w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego oraz ordynacji podatkowej⁴¹. W zasadzie wydanie postanowienia sygnalizacyjnego stanowi sformalizowany tryb informowania organów pełniących funkcje kontrolno-nadzorcze o uchybieniach w pracy jednostki samorządu terytorialnego.

Zauważenia wymaga, że w świetle art. 20 ust. 1 u.s.k.o. postanowienie sygnalizacyjne wydaje się tylko w jednym egzemplarzu, który pozostaje w aktach kolegium. Do organu jednostki samorządu terytorialnego i komisji rewizyjnej rady gminy,

→

→ powiatu albo sejmiku województwa oraz do wojewody przekazuje się wyłącznie odpisy postanowienia sygnalizacyjnego.

Informacja zawarta w postanowieniu sygnalizacyjnym stanowi podstawę do podjęcia właściwych czynności przez komisję rewizyjną odpowiednio rady gminy, rady powiatu albo sejmiku województwa oraz wojewodę. Rada i sejmik są to organy kontrolne w stosunku do organów wykonawczych odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego. Przedmiotem kontroli pozostaje działalność organów wykonawczych i podległych im jednostek organizacyjnych.

Z kolei wojewoda jest organem nadzoru, który to nadzór nie obejmuje jednak spraw finansowych (art. 86 u.s.g., art. 76 ust. 1 u.s.p., art. 78 ust. 1 u.s.w.). Zgodnie z art. 96 ust. 2 u.s.g., jeżeli wójt (burmistrz, prezydent miasta) dopuszcza się powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw, wówczas wojewoda wzywa wójta do zaprzestania naruszeń, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta. Z kolei wedle art. 83 ust. 2 u.s.p., jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się zarząd powiatu, wojewoda wzywa radę powiatu do zastosowania niezbędnych środków, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku – za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie zarządu powiatu. Taka sama regulacja odnosi się do samorządu województwa. W myśl art. 84 ust. 2 u.s.w., jeżeli powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw dopuszcza się zarząd województwa, wojewoda wzywa sejmik województwa do zastosowania niezbędnych środków, a jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku – za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej – występuje z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie zarządu województwa.

Z powyższego wynika, że nadzór sprawowany przez wojewodę dotyczy przede wszystkim przestrzegania praworządności przez organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego. Nadzór nad działalnością gminną, nadzór nad wykonywaniem zadań powiatu, a także nadzór nad wykonywaniem zadań województwa jest sprawowany na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 u.s.g., art. 77 u.s.p., art. 79 u.s.w.).

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, że zakres sygnalizacji, kontroli i nadzoru nie jest jednakowy. Zgodnie z art. 20 u.s.k.o. przedmiotem sygnalizacji są uchybienia w **pracy** organu jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei przedmiotem kontroli sprawowanej przez radę i sejmik pozostaje szeroko ujęta **działalność** organów wykonawczych. Natomiast przedmiotem nadzoru sprawowanego przez wojewodę jest przestrzeganie **praworządności** przez właściwe organy. W znaczeniu przyjętym w art. 20 u.s.k.o. praca organu dotyczy wykonywania administracji publicznej. Termin „praca” wskazuje na aspekt organizacyjny, przestrzeganie procedur oraz zapewnienie sprawności działania.

Zgodnie z art. 20 ust. 3 u.s.k.o. właściwe organy powiadamiają kolegium w terminie 30 dni o zajętych stanowisku. Zatem organy, które otrzymały odpis postanowienia sygnalizacyjnego, są zobowiązane ustosunkować się do zarzutów opisanych

w postanowieniu i zająć formalne stanowisko. Stanowisko takie powinno być wyrażone w formie, w której dany organ realizuje swoje zadania (np. uchwała, opinia, zarządzenie). Organ, w którego pracy stwierdzono uchybienia, a także właściwe komisje rewizyjne i wojewoda nie są związani treścią sygnalizacji i mogą dokonać autonomicznej oceny uchybień wskazanych w sygnalizacji.

Należy dostrzec, że w świetle art. 20 ust. 3 u.s.k.o. powiadomienie o zajętych stanowisku przekazywane zostaje do kolegium, a nie wprost do prezesa kolegium, który wydał postanowienie sygnalizacyjne. To pewna niekonsekwencja, jednak tylko o charakterze redakcyjnym, bez znaczenia dla zakresu kompetencji sygnalizacyjnej prezesa kolegium.

Ustawodawca nie określił, jakie są konsekwencje prawne wydania postanowienia sygnalizacyjnego, poza wskazaniem, że postanowienie stanowi podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w stosunku do pracowników samorządowych, jeżeli ich działanie lub zaniechanie stało się przyczyną powstania uchybień w pracy organu jednostki samorządu terytorialnego (art. 20 ust. 2 u.s.k.o.). Z powyższego wynika, że postanowienie sygnalizacyjne ma powodować konsekwencje personalne, nie odnosi się zaś do kwestii organizacyjnych.

Przepis art. 20 ust. 2 u.s.k.o. nie ma obecnie żadnej doniosłości, ponieważ ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych nie przewiduje postępowania dyscyplinarnego. Pracownicy samorządowi ponoszą odpowiedzialność o charakterze porządkowym lub majątkowym na zasadach określonych w kodeksie pracy bądź w ustawie z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa⁴².

Nasuwa się wniosek, że skuteczność postanowienia sygnalizacyjnego prezesa kolegium pozostaje bardzo niewielka. Pewnym wzmocnieniem może być okoliczność, że zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 2 u.s.k.o. prezes kolegium przedkłada, po przyjęciu przez zgromadzenie ogólne kolegium, Prezesowi Rady Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej i sejmikowi województwa roczną informację o działalności kolegium w terminie do końca I kwartału roku następującego po roku objętym informacją. W powyższej informacji można wymienić wydane przez prezesa kolegium postanowienia sygnalizacyjne, ich adresatów oraz wskazać na brak działań ze strony właściwych organów.

4. Na podstawie przeprowadzonych rozważań warto sformułować pewne wnioski. W pierwszej kolejności trzeba zauważyć, że ustawodawca tylko w przypadku kompetencji prezesa samorządowego kolegium odwoławczego posługuje się terminem „sygnalizacja”. Natomiast w przypadku kompetencji sygnalizacyjnych sądów powszechnych i administracyjnych realizowane są one poprzez zawiadomienie (art. 19 § 1 K.p.k., art. 55 § 3 P.p.s.a.) lub poinformowanie (art. 155 § 1 P.p.s.a.) właściwych organów. W procedurach sądowych nie występuje termin „sygnalizacja”. Jednak wskazana rozbieżność w zakresie terminologii nie osłabia faktu, że w istocie mamy do czynienia z jedną instytucją prawną.

Przy rozpatrywaniu uprawnień sygnalizacyjnych na plan pierwszy wysuwa się pojęcie „uchybień”. Sygnalizacja jest swoistą odpowiedzią na uchybień dostrzeżone w działalności organów administracji publicznej. W myśl art. 19 § 1 zd. 1 K.p.k. chodzi o poważne uchybień w działaniu danej instytucji, zwłaszcza gdy sprzyja ono popełnieniu przestępstwa. Zgodnie z art. 155 § 1 P.p.s.a. przez „uchybień” należy rozumieć istotne naruszenia prawa lub okoliczności mające wpływ na ich powstanie. W przypadku kompetencji sygnalizacyjnej wskazanej w art. 20 ust. 1 u.s.k.o. aktualizuje się ona w razie stwierdzenia istotnych uchybień w pracy organu jednostki samorządu terytorialnego. Wśród analizowanych regulacji tylko w art. 55 § 3 P.p.s.a. nie zastosowano terminu „uchybień”, a sygnalizację warunkuje stwierdzenie przez sąd administracyjny rażących przypadków naruszenia obowiązków w zakresie obiegu dokumentów.

Wobec powyższego kluczem do opisu instytucji sygnalizacji jest pojęcie „uchybień”. Chodzi o kwalifikowaną formę uchybień, gdyż ustawodawca wskazuje jedynie na poważne lub istotne uchybień.

Zachowania uchybiające godności urzędu sędziego lub prokuratora stanowią podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej. Jednak w stosunku do pracowników organów administracji publicznej podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej są nie uchybień godności, lecz naruszeniem obowiązków⁴³. Zatem uchybień odnoszą się raczej do niedopełnienia wyższych standardów i nie muszą mieć kontekstu dyscyplinarnego.

Bardziej właściwym kierunkiem odsłaniania znaczenia terminu „uchybień” wydaje się nawiązanie do regulacji procesowych. Instytucja sygnalizacji zamieszczona została w przepisach regulujących postępowanie przed sądami i organami ochrony prawnej. Wobec tego jest to instytucja procesowa. Dlatego należy zwrócić uwagę na to, w jakim kontekście pojawia się termin „uchybień” w poszczególnych procedurach.

Przepisy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi mówią wprost, że uchybić można przepisom postępowania (art. 105, art. 174 pkt 2 P.p.s.a.). Również w postępowaniu karnym uchybień mają charakter procesowy (art. 439 K.p.k.). Nie inaczej dzieje się w postępowaniu cywilnym (art. 162, art. 210 § 2¹ K.p.c.). Najbardziej rozpoznawalnym we wszystkich procedurach uchybień pozostaje uchybień terminu do dokonania czynności lub złożenia pisma.

Wobec powyższego, rozpatrując instytucję sygnalizacji, trzeba uznać, że kompetencja sygnalizacyjna aktualizuje się wskutek stwierdzenia uchybień o charakterze procesowym, a nie materialnym. Ustawodawca stanowi wyraźnie, że chodzi o uchybień w działalności (pracy) organu administracji publicznej, a działalność taką prowadzi się w oparciu o uregulowaną procedurę.

Wydaje się, że uchybień jako przesłanka wystąpienia sygnalizacyjnego oznacza nie tylko zaniedbania lub niedopełnienia obowiązku, lecz także zamierzone naruszenie przepisów regulujących sposób działania organu administracji publicznej. Niemniej uchybień powyższe musi mieć postać kwalifikowaną, a zatem wystąpienie sygnalizacyjne powinno się odnosić wyłącznie do poważnych uchybień. Ustalenie ciężaru uchybień należy do kompetencji podmiotu mającego uprawnienie sygnalizacyjne.

Charakter prawny instytucji sygnalizacji nie został jasno określony. Wedle jednego poglądu sygnalizacja pozostaje środkiem dyscyplinowania administracji publicznej⁴⁴. Z kolei wedle innego stanowiska instytucja sygnalizacji pełni funkcję prewencyjną w ramach szeroko pojmowanej prewencji stosowania prawa⁴⁵.

Sygnalizacja może być uznana również za przejaw funkcji kontrolnej. Powstaje jednak pytanie o zakres i adekwatność dokonanej kontroli. W przypadku kompetencji sygnalizacyjnej sądów sygnalizacja jedynie ubocznie towarzyszy sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Podobnie w przypadku organów ochrony prawnej uprawnienie sygnalizacyjne pozostaje na uboczu podstawowych zadań realizowanych przez te organy. Sygnalizacja nie jest rezultatem kompleksowych czynności sprawdzających ani wynikiem programowo wykonanej kontroli.

W toku rozpoznawania indywidualnej sprawy, niejako przy okazji realizacji swoich ustawowych zadań, podmiot wyposażony w uprawnienie sygnalizacyjne może stwierdzić, że nastąpiły istotne uchybień w działalności konkretnego organu administracji publicznej. W opisanej sytuacji sygnalizacja polega na zawiadomieniu danego organu lub organu zwierzchniego o stwierdzonych uchybień. Co do zasady, organ, do którego skierowano sygnalizację, powinien w wyznaczonym terminie udzielić odpowiedzi i zająć stanowisko. Brak odpowiedzi i niezbędnych wyjaśnień może skutkować wymierzaniem kary pieniężnej organowi administracji publicznej. Sankcja powyższa nie jest immanentnym składnikiem instytucji sygnalizacji, a możliwość jej stosowania dotyczy jedynie sądów.

Ponieważ sygnalizacji nie uważa się za rezultat zasadniczych czynności podmiotu wyposażonego w kompetencję sygnalizacyjną, wyniki ubocznie dokonanych spostrzeżeń w zakresie wadliwego działania organu administracji publicznej nie powinny uruchamiać sankcji wobec tegoż organu. Ustawodawca nie przewiduje sankcji pieniężnej z powodu stwierdzonych uchybień w pracy organu. Natomiast kara może zostać wymierzona za brak odpowiedzi na zawiadomienie sygnalizacyjne. Obowiązek udzielenia odpowiedzi spoczywa na innym organie (np. organie zwierzchnim, organie nadzoru) niż organ, którego działanie było powodem wystąpienia sygnalizacyjnego. Wobec powyższego nie tyle sama sygnalizacja jest powiązana z karą pieniężną, ile bezczynność polegająca na braku odpowiedzi na sygnalizację.

Niemniej jednak skierowanie do organu administracji publicznej wystąpienia sygnalizacyjnego stanowi pewną dolegliwość dla tegoż organu. Dolegliwość ta przekłada się na ocenę pracy danego organu i może stanowić impuls do czynności kontrolno-nadzorczych. Wobec tego w szerszym ujęciu sygnalizacja bywa swoistym środkiem dyscyplinowania administracji publicznej.

Zarazem dostrzega się walor prewencyjny sygnalizacji. Po pierwsze, prawidłowo sporządzona sygnalizacja może stanowić źródło informacji i impuls do działań naprawczych. Uchybień w pracy organu administracji publicznej bywają wywołane błędami w organizacji pracy, które to błędy można naprawić. Po drugie, samo istnienie przepisów regulujących instytucję sygnalizacji i możliwość ich zastosowania mogą wymuszać większą staranność i sprawność w pracy organu administracji publicznej.



→ Z formalnego punktu widzenia sygnalizacja dość jednolicie została uregulowana jako pismo pozaprocessowe. Wystąpienie sygnalizacyjne nie ma wpływu na tok i sposób zakończenia sprawy głównej, a więc sprawy, na kanwie której sąd (organ ochrony prawnej) dostrzegł istotne uchybienia w pracy organu administracji publicznej. Sygnalizacja przybiera formę postanowienia akcesoryjnego. Jest to postanowienie niezaskarżalne. Zatem adresat wystąpienia sygnalizacyjnego nie może kwestionować sygnalizacji i żądać weryfikacji jej zasadności.

Pewnym mankamentem przepisów regulujących instytucję sygnalizacji wydaje się dość niejasne określenie adresata wystąpienia sygnalizacyjnego. Poszczególne regulacje wskazują na organy nadzoru, organy kontroli, organy zwierzchnie lub organy właściwe do rozpatrywania petycji, skarg i wniosków. Są to określenia bardzo szerokie, co w konkretnym przypadku może budzić wątpliwości, do którego organu należy skierować wystąpienie sygnalizacyjne. Z drugiej strony ustawodawca nie mógł zachować precyzji takiej, jak w art. 20 u.s.k.o. z uwagi na dość uniwersalny charakter sygnalizacji. Próba wymienienia konkretnych organów prowadziłaby siłą rzeczy do ograniczenia stosowania sygnalizacji.

Jak duże trudności napotyka ustawodawca przy regulacji instytucji sygnalizacji, pokazuje choćby przykład postanowienia sygnalizacyjnego podejmowanego przez prezesa samorządowego kolegium odwoławczego. Z pozoru jasna treść art. 20 u.s.k.o. powoduje liczne trudności interpretacyjne, o czym była mowa wyżej. Nadto zdezaktualizował się jedyny mechanizm wymierzania sankcji, a to z uwagi na zniesienie postępowania dyscyplinarnego (art. 20 ust. 2 u.s.k.o.).

Omawiana instytucja sygnalizacji w niektórych aspektach staje się podobna do wytyku judykacyjnego. Konstrukcja normatywna wytyku polega na tym, że sąd wyższej instancji, w razie stwierdzenia przy rozpoznawaniu sprawy oczywistej obrazy przepisów, niezależnie od innych uprawnień, wytyka uchybienie właściwemu sądowi. Konsekwencje stwierdzenia i wytknięcia uchybienia mają charakter personalny i mogą spowodować odpowiedzialność dyscyplinarną sędziego (asesora) lub opóźnić przejście do wyższej stawki wynagrodzenia⁴⁶. Wytyk judykacyjny ma charakter dyscyplinarny, gdyż jest to środek reagowania na sytuację naruszenia prawa przy wykonywaniu obowiązków sędziowskich, a jego konsekwencje mają charakter osobisty⁴⁷.

Refleks tej konstrukcji widać w art. 20 ust. 2 u.s.k.o., gdyż przepis ten przewiduje, że konsekwencją wydania postanowienia sygnalizacyjnego powinno być wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec konkretnych osób. Konsekwencji takich nie ma w odniesieniu do sygnalizacji pochodzącej od sądu karnego lub sądu administracyjnego. Wobec tego sygnalizacja uregulowana w art. 19 K.p.k. oraz art. 155 P.p.s.a. nie nawiązuje do wytyku judykacyjnego.

Należy zauważyć, że kompetencja sygnalizacyjna przyznana sądom może wywoływać pewne zastrzeżenia z punktu widzenia zasady rozdziału władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Administracja publiczna stanowi wyspecjalizowany

i fachowy aparat, przy pomocy którego władza wykonawcza realizuje swoje zadania. Sądy korzystają z kompetencji sygnalizacyjnej w toku sprawowania wymiaru sprawiedliwości, co może wskazywać na pewną formę wpływu na treść działania organów administracji publicznej.

Jednak wpływ ten mieści się w wymaganiach wynikających z konstytucyjnej zasady podziału władzy. Instytucja sygnalizacji sądowej została ukształtowana tak, aby wystąpienie sygnalizacyjne nie miało mocy obowiązującej. Formułowane przez sądy twierdzenia i uwagi w ramach sygnalizacji mają stanowić asumpt do zmian w sposobie pracy organów administracji publicznej. Natomiast sygnalizacja nie determinuje treści konkretnych działań organów administracji publicznej. Można zatem uznać, że instytucja sygnalizacji sądowej została ukształtowana z poszanowaniem zasady podziału władzy.

Ponieważ instytucja sygnalizacji wywodzi się z procedury sądowej, należy zaproponować, aby była stosowana tylko na tym obszarze. Dlatego ustawodawca nie powinien kopiować rozwiązań sądowych i tworzyć takich przepisów, jak art. 20 u.s.k.o. Sygnalizacja powinna pochodzić z zewnątrz administracji, tj. od sądów i prokuratury.

Należy także postawić pytanie, czy instytucja sygnalizacji ma być sformalizowana tak, jak jest to obecnie. Wydaje się, że jako instrument działania sądów sygnalizacja powinna mieć formalne umocowanie ze względu na to, że sąd, dokonując zawiadomienia sygnalizacyjnego w związku z pracą konkretnego organu administracji publicznej, wkracza w sferę pozo-
stawioną w gestii władzy wykonawczej.

Już wcześniej zostało podkreślone, że na gruncie art. 19 K.p.k. sygnalizacja pełni funkcję prewencyjną. Sąd powszechny i prokuratura mają zadanie informowania o stwierdzonych uchybieniach w pracy administracji publicznej, które w dalszej perspektywie mogą stanowić źródło przestępstwa. Natomiast kompetencja sygnalizacyjna sądów administracyjnych jest stale wzmacniana i rozszerzana w kierunku pełnienia funkcji dyscyplinującej. Sygnalizacja ma uzupełniać takie środki dyscyplinujące organy administracji publicznej, jak grzywna i suma pieniężna. Nie jest to właściwy kierunek stosowania sygnalizacji, gdyż geneza instytucji sygnalizacji wiąże się z rozszerzeniem odpowiedzialności sądów za prawidłowe działanie całej sfery publicznej (państwowej). Sąd powinien prewencyjnie sygnalizować pewne uchybienia w pracy administracji publicznej ze względu na dbałość o dobro wspólne.

Przeprowadzona wyżej analiza wybranych regulacji prawnych pokazuje generalnie, że po zmianach ustrojowych zapoczątkowanych w 1989 r. instytucja sygnalizacji straciła na znaczeniu. W dobrze działającym demokratycznym państwie prawnym nie było potrzeby wprowadzania dodatkowych instrumentów prawnych umożliwiających sądom wpływ na sferę przynależną władzy wykonawczej. Jednak ograniczone zachowanie instytucji sygnalizacji wydaje się rozwiązaniem dobrym, pod warunkiem że owa sygnalizacja konsekwentnie zachowuje charakter prewencyjny.

dr KRZYSZTOF ŚWIDERSKI

Autor jest członkiem etatowym Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Poznaniu

Przypisy:

- ¹ Wyrok SN z dnia 8 czerwca 1955 r., sygn. akt IV K 417/55, Zbiór Orzeczeń SN 1955, poz. 47.
- ² Zob. J. Repel, *Instytucja sygnalizacji w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, [w:] *Ratio est anima legis. Księga jubileuszowa ku czci Profesora Janusza Trzcńskiego*, kom. red. J. Góral, r. Hauser, J. Repel, M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2007, s. 293-298.
- ³ Tekst pierwotny Dz.U. z 1985 r., nr 31 poz. 137.
- ⁴ Tekst pierwotny Dz.U. z 1984 r., nr 45 poz. 241.
- ⁵ Art. 5 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1254 ze zm.); art. 6 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 825 ze zm.).
- ⁶ Dz.U. nr 13, poz. 96 ze zm.
- ⁷ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.
- ⁸ M. Kurowski, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz, tom I*, red. D. Świecki, Warszawa 2018, s. 160.
- ⁹ W. Grzeszczyk, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 57.
- ¹⁰ J. Skorupka, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Skorupka, Warszawa 2018, s. 83.
- ¹¹ A. Tybur, *Problematyka „sygnalizacji” w nowym Kodeksie postępowania karnego*, Prokuratura i Prawo 1998, nr 4, s. 8-9.
- ¹² J. Kosonoga, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz, tom I*, red. A. Stefański, S. Zabłocki, Warszawa 2017, s. 345-346.
- ¹³ A. Sakowicz, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. A. Sakowicz, Warszawa 2018, s. 117.
- ¹⁴ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 19 ze zm.
- ¹⁵ J. Grajewski, S. Steinborn, [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz, tom I*, red. L. K. Paprzycki, Warszawa 2013, s. 131.
- ¹⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 740 ze zm.
- ¹⁷ Dz.U. z 1980 r., nr 4, poz. 8.
- ¹⁸ Dz.U. z 1995 r., nr 74, poz. 368.
- ¹⁹ Dz.U. z 2019 r., poz. 2325 ze zm.
- ²⁰ J.P. Tarno, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej, tom 10, System Prawa Administracyjnego*, red. r. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 354-357.
- ²¹ T. Woś, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, T. Woś (red.), H. Knyśiak-Sudyka, M. Romańska, Warszawa 2017, s. 451; T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, T. Woś (red.), H. Knyśiak-Sudyka, M. Romańska, Warszawa 2016, s. 925; J.P. Tarno, [w:] *Sądowa kontrola administracji publicznej*, op. cit., s. 355.
- ²² Ł. Strzępek, *Uprawnienia sygnalizacyjne sądu administracyjnego*, „Administracja: Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2006, nr 1 (2), s. 101-114.
- ²³ Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2012 r., sygn. akt II GSK 446/11, lex nr 1219034; Postanowienie NSA z dnia 24 marca 2010 r., sygn. akt II FSK 1827/08, lex nr 596009.
- ²⁴ B. Dauter, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, Warszawa 2018, s. 507;
- ²⁵ J. Repel, *Instytucja sygnalizacji...*, op. cit., s. 304-305.
- ²⁶ W. Sawczyn, *Środki dyscyplinowania administracji publicznej w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2010, s. 230-231.
- ²⁷ T. Woś, [w:] *Postępowanie sądowoadministracyjne*, op. cit., s. 451-452.
- ²⁸ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1325 ze zm.
- ²⁹ Zob. § 19 ust. 1 pkt 8, § 20, § 21 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. poz. 1177).
- ³⁰ T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, op. cit., s. 499; M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. r. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 389.
- ³¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 870.
- ³² Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 570 ze zm.
- ³³ A. Korzeniowska, *Postępowanie przed samorządowym kolegium odwoławczym*, Zakamycze 2002, s. 279-280.
- ³⁴ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.
- ³⁵ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.
- ³⁶ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 512 ze zm.
- ³⁷ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.
- ³⁸ J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007, s. 42 i n.
- ³⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1282 ze zm.
- ⁴⁰ M. Frączkiewicz, [w:] *Ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych. Komentarz*, M. Frączkiewicz, M. Terlikowska, Warszawa 2019, s. 94.
- ⁴¹ A. Korzeniowska, *Postępowanie przed...*, op. cit., s. 283-284.
- ⁴² Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1169 ze zm.
- ⁴³ Zob. art. 113 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1559 ze zm.); art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1915 ze zm.); art. 52 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1040 ze zm.).
- ⁴⁴ W. Sawczyn, *Środki dyscyplinowania administracji...*, op. cit., s. 237-238, 244.
- ⁴⁵ D. Sasin-Knothe, *Działania podejmowane przez sądy administracyjne, które mogą być uznane za działania o charakterze quasi-prawotwórczym*, [w:] *Prawotwórstwo sądów administracyjnych*, red. J.P. Tarno, T. Bąkowski, Warszawa 2015, s. 260.
- ⁴⁶ Art. 40 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 52 ze zm.); art. 97 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 825 ze zm.).
- ⁴⁷ M. Radajewski, *Wytknięcie uchybienia sądowi niższej instancji*, Przegląd Sądowy 2018, nr 10, s. 62.

The signalling of the breaches in activities of public administration

SUMMARY:

The signalling of the breaches in public administration activities is a way of preventive control of the public administration. The right to apply the signalling procedure belongs to the court, and sometimes to the prosecutor. The signalling is a response to substantive breach committed in the activities of public administration authorities. The signalling institution has been included in provisions regulating proceedings before the courts and legal protection authorities. Regardless of the control and preventive function, the signaling is becoming increasingly a disciplinary measure. However, signalling decision does not affect the course and manner of termination of the case considered by the court. The signalling takes the form of an accessory order.

Key words: signalling decision – substantive breach – court – public administration

Słowa kluczowe: postanowienie sygnalizacyjne – istotne uchybienie – sąd – administracja publiczna



Emerytura a prawo do świadczenia pielęgnacyjnego

Dr Paweł Zaborniak

Autor zwraca uwagę na problemy wiążące się z wykładnią i stosowaniem przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych w zakresie związanym z negatywną przesłanką przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w postaci emerytury. Wyodrębniono trzy stanowiska judykatury sądowej, z których dwa opowiadają się za dopuszczalnością

takiej wykładni przepisów, która w określonych wariantach pozwala na przyznanie emerytom opiekunom prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Powstałe w orzecznictwie rozbieżności są na tyle poważne, że uzasadniają wykorzystanie instytucji uchwał abstrakcyjnych Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wprowadzenie

Świadczenie pielęgnacyjne wraz ze specjalnym zasiłkiem opiekuńczym oraz zasiłkiem pielęgnacyjnym tworzą katalog świadczeń opiekuńczych należący do szerokiego systemu świadczeń rodzinnych¹. Cechą charakteryzującą świadczenia opiekuńcze jest ich nakierowanie na potrzeby osób i rodzin, które na co dzień zmagają się z niezdolnością do samodzielnej egzystencji spowodowaną niepełnosprawnością bądź też podeszłym wiekiem. Wypłata tej kategorii świadczeń ma w założeniach rekompensować indywidualne koszty opieki udzielanej osobom niezdolnym do samodzielnego podejmowania podstawowych czynności bytowych². Ustawodawca, mając świadomość w zasadzie trwałego charakteru tych dysfunkcji, stara się wspomóc niepełnosprawnych i osoby starsze oraz pośrednio także ich rodziny w znoszeniu ciężarów finansowych, jakie rodzi dla nich codzienność³. W przypadku zasiłku pielęgnacyjnego wypłata środków kierowana zostaje bezpośrednio do osoby wymagającej opieki, a specjalny zasiłek opiekuńczy oraz świadczenie pielęgnacyjne mają przede wszystkim zastępować utratę dochodu wynikającą dla opiekuna z niepodjęcia lub rezygnacji z pracy zarobkowej⁴.

Od momentu wejścia w życie u.s.r. przepisy kształtujące prawo do świadczenia pielęgnacyjnego stanowiły przedmiot wielokrotnych i krytycznych wypowiedzi Trybunału

Konstytucyjnego (TK)⁵, w tym w szczególności niewykonanego dotąd przez prawodawcę wyroku dotyczącego opiekunów osób dorosłych⁶. W ostatnim zaś czasie poważne kontrowersje w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wzbudził problem negatywnej przesłanki przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, czyli prawa do emerytury. Negacja, o jakiej tu mowa, wypływa wprost z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.s.r., obejmując obok emerytury m.in. tak popularne świadczenia, jak renta, renta rodzinna czy zasiłek stały. Przepis u.s.r. wyłączający emeryta jako opiekuna uprawnionego do wspomnianego świadczenia ma wykluczać sytuację kumulowania przysporzeń pieniężnych wypłacanych z systemu zabezpieczenia społecznego.

Wątpliwości wiążące się z odmową przyznania świadczeń pielęgnacyjnych opiekunom emerytom nabrały znaczenia z chwilą wprowadzenia zasady corocznej waloryzacji wysokości świadczenia i powiązania tego mechanizmu ze wzrostem minimalnego wynagrodzenia za pracę. Dokonane zmiany spowodowały istotne zwiększenie kwoty świadczeń z poziomu 620 zł według stanu przed 1 maja 2014 r., aż do 1830 zł od 1 stycznia 2020 r. Tak poważny, gdyż prawie trzykrotny, wzrost kwoty świadczenia pielęgnacyjnego spowodował po stronie opiekunów emerytów zrozumiałe zainteresowanie jego uzyskaniem⁷.

Emerytura – negatywna przesłanka świadczenia pielęgnacyjnego

Poglądy judykatury na temat problemu wykluczenia emerytów z kręgu osób potencjalnie uprawionych do świadczenia pielęgnacyjnego ogniskują się obecnie wokół trzech linii orzeczniczych. Ich istnienie dowodzi poniekąd tezy o niezdezaktualizowaniu się sporów narosłych wokół reguł *clara non sunt interpretanda* oraz *omnia sunt interpretanda*⁸.

Według pierwszego z tych stanowisk, podkreślających przede wszystkim konieczność literalnej wykładni przepisów wyrażających negatywną przesłankę przyznania świadczenia

pielęgnacyjnego, okoliczność, jaką pozostaje ustalone prawo do emerytury automatycznie, wyklucza przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Przepis art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.s.r. jest w myśl tego stanowiska sformułowany w sposób niebudzący wątpliwości, przez co stanowi wystarczającą barierę dla pozytywnego rozpatrzenia wniosku złożonego przez opiekuna emeryta (tak WSA w Łodzi w wyroku z dnia 22 września 2017 r., o sygn. II SA/Łd 485/17, LEX). Podnosi się wobec tego, że przepisy art. 17 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 5 pkt

1 lit. a u.s.r. są na tyle jasne, że nie wymagają żadnej wykładni zgodnie z obowiązującą w systemie prawa zasadą *clara non sunt interpretanda*. Ponadto – jako normy bezwzględnie obowiązujące – nie pozostawiają organom administracji orzekającym w tego rodzaju sprawach żadnego luzu decyzyjnego (tak WSA w Opolu w wyroku z dnia 29 października 2019 r., o sygn. II SA/Op 314/19, LEX).

W wyróżnionym nurcie stanowisk judykatury pojawia się także argumentacja odwołująca się do wykładni systemowej i celowościowej. Dla przykładu WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 22 maja 2019 r., o sygn. IV SA/Wr 105/19, LEX, nie bez racji zauważa, że świadczenie pielęgnacyjne ma zastąpić dochód wynikający ze świadczenia pracy, której nie może podjąć osoba pielęgnująca. Istotą świadczenia pielęgnacyjnego jest więc częściowe zrekompensowanie opiekunowi niepełnosprawnego strat finansowych, spowodowanych niemożnością podjęcia pracy lub rezygnacją z niej w związku z koniecznością opieki nad osobą niepełnosprawną. Stąd też ustawodawca przyjął założenie, że osoba mająca już zabezpieczenie materialne w postaci dochodu z tytułu emerytury powinna być wyłączona z zakresu podmiotowego osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego. W powołanym wyroku zauważono, że przepisy u.s.r., jak również przepisy ustawy emerytalnej nie przewidują możliwości przechodzenia z emerytury na świadczenie opiekuńcze, a odwrotna sytuacja jest możliwa. Sąd dostrzegł też brak regulacji przewidującej zasadę przyznawania wnioskodawcy świadczenia o najwyższej kwotowo wysokości (świadczenia pielęgnacyjnego) z równoczesnym zawieszeniem prawa do niższego kwotowo świadczenia

(emerytury) czy też wstrzymaniem wypłaty niższego kwotowo świadczenia oraz regulacji wskazującej, czy organ jest związany żądaniem strony w zakresie wnioskowanego świadczenia (jako najkorzystniejszego), czy też że to organ z urzędu ocenia, które ze świadczeń pozostaje dla wnioskodawcy najbardziej korzystne. Analogiczne poglądy zostały wyrażone przez NSA w wyrokach z 10 marca 2017 r., sygn. I OSK 2573/15, z 19 stycznia 2017 r. o sygn. I OSK 1831/15, z 10 lipca 2018 r., sygn. I OSK 134/18 (wszystkie opublikowane w CBOSA).

Ze względu na kolejne stanowiska pojawiające się w orzecznictwie na szczególną uwagę zasługują motywy wyroku NSA z 19 stycznia 2017 r., o sygn. I OSK 1831/15, CBOSA. Sąd odwołał się w nich do wyrażanego w nauce i orzecznictwie poglądu *omnia sunt interpretanda* kwestionującego regułę *clara non sunt interpretanda*, nakazującą niepodjęcie wykładni tekstu prawnego, jeżeli przepis pozwala w sposób bezpośredni ustalić treść normy prawnej. NSA, szukając wzmocnienia wniosków płynących z wykładni językowej art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.s.r. w regułach systemowych i funkcjonalnych, podkreśla, że tylko ustawodawca może wprowadzić na podstawie wyrażonej regulacji ustawowej normę przewidującą „mechanizm wyrównawczy”, a więc mechanizm oparty na założeniu, że świadczenia emerytalne dla osób sprawujących opiekę będą uzupełniane do wysokości przewidzianej w u.s.r. Takiego mechanizmu zdaniem składu orzekającego NSA nie przewidziano w prawie, a to musi świadczyć o tym, że obecnie ustawa nie dopuszcza ewentualności przyznawania kwoty świadczenia pielęgnacyjnego w niepełnej ustawowej wysokości, uwzględniającej wysokość uzyskiwanej przez opiekuna emerytury.

Świadczenie pielęgnacyjne, pomniejszone o kwotę emerytury

Kolejny nurt orzecznictwa sądowoadministracyjnego pozostaje w wyraźnej opozycji względem stanowiska odmawiającego wnioskodawcom uprawnionym do emerytury prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Przyjmuje się rozwiązanie zakładające dopuszczalność kumulacji świadczeń, a więc jednoczesnego pobierania emerytury oraz świadczenia pielęgnacyjnego, pod warunkiem że łączna suma tych przysporzeń nie przekroczy aktualnej wysokości świadczenia pielęgnacyjnego. To stanowisko zakłada przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego pomimo istnienia prawa do emerytury, jednakże nie w pełnej wysokości, lecz takiej, która uwzględni kwotę wypłacanej emerytury. W ten sposób świadczenie pielęgnacyjne nie jest wykluczone w całości, ale tylko do wysokości otrzymywanej emerytury. Sądy opowiadają się więc za istnieniem mechanizmu wyrównawczego, do którego braku przekonywał NSA w powołanym wyżej wyroku z 19 stycznia 2017 r., o sygn. I OSK 1831/15, CBOSA.

Zarysowane stanowisko uszczegółowiają tezy wyroków NSA z 28 czerwca 2019 r., o sygn. I OSK 757/19, a także z 8 stycznia 2020 r. o sygn. I OSK 2392/19 (wszystkie opublikowane w CBOSA). We wskazanych orzeczeniach zaznaczono w odniesieniu do art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.s.r. potrzebę

uzupełnienia wyników wykładni językowej wynikami wykładni systemowej i funkcjonalnej, przyjmując w ten sposób wyraźny prymat regule *omnia sunt interpretanda*. Wykładnia powyższej regulacji powinna uwzględniać kontekst historyczny pojawienia się tego przepisu w systemie prawa, a więc to, że w dacie uchwalenia u.s.r. wysokość ówczesnego świadczenia pielęgnacyjnego była niższa niż najniższa ówczesnie wysokość emerytury. Doprowadziło to skład orzekający NSA do wniosku, że wyłączenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, którego celem pozostaje zrekompensowanie danej osobie strat, jakie ponosi w związku z rezygnacją z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, było wówczas uzasadnione i zgodne z systemem aksjologicznym wyrażonym w Konstytucji RP. Odczytanie znaczenia przepisu art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.s.r. w obecnych realiach, gdy świadczenie pielęgnacyjne wzrosło i stało się niekiedy dwukrotnie wyższe niż otrzymywana emerytura – jako pozbawiającego w całości świadczenia pielęgnacyjnego także opiekuna otrzymującego świadczenie znacznie niższe – pozostawałoby w sprzeczności z wynikami wykładni systemowej oraz funkcjonalnej. Zatem prawidłowo interpretowany przepis art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.s.r. znajduje zastosowanie do sytuacji skarżącego emeryta w ten sposób,

→

→ że co prawda pozbawia go przysługującego z mocy art. 17 ust. 1 u.ś.r. prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, jednak tylko do wysokości otrzymywanej emerytury.

Sądy w powołanych orzeczeniach nie znalazły przekonujących argumentów uzasadniających zróżnicowanie sytuacji opiekunów emerytów względem pozostałych kategorii opiekunów, tj. opiekunów, którzy na podstawie art. 27 ust. 5 u.ś.r. mogą dokonać wyboru świadczenia pielęgnacyjnego w razie zbiegu z innymi świadczeniami rodzinnymi oraz opiekunów otrzymujących dochody z pracy zarobkowej. Argumentowano, że opiekunowie osób niepełnosprawnych, którzy nabyli prawo do emerytury, mają takie same obowiązki oraz koszty związane ze sprawowaniem opieki jak pozostali opiekunowie i nie ma żadnych przekonujących argumentów dla różnicowania wysokości pobieranych przez nich świadczeń. Takie różnicowanie jako niczym nieuzasadnione stanowi w świetle analizowanego poglądu naruszenie zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Za pomocą zbieżnej argumentacji ten sam sposób wykładni przepisów u.ś.r. o świadczeniu pielęgnacyjnym

zaprezentowano w wyrokach: WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Go 833/18, WSA w Krakowie z dnia 11 kwietnia 2019 r., sygn. III SA/Kr 137/19, WSA w Rzeszowie z 16 października 2019 r., sygn. akt II SA/Rz 828/19, WSA w Olsztynie z 5 listopada 2019 r., sygn. II SA/OI 714/19, WSA w Gliwicach z 6 listopada 2019 r., sygn. II SA/GI 950/19, (wszystkie opublikowane w CBOSA).

To spojrzenie na problem kumulacji świadczeń spowodowało zobligowanie orzekających w sprawie organów administracji do przyjęcia, że posiadanie przez strony skarżące uprawnienia do emerytury nie stanowi przeszkody w ustaleniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, ale jedynie uzasadnia przyznanie go w wysokości pomniejszonej o tę emeryturę. We wskazaniach co do dalszego prowadzenia postępowania sądy zaznaczyły wyraźnie, że chodzi o emeryturę faktycznie otrzymywaną, czyli w tzw. wysokości netto (emeryturę pomniejszoną o zaliczkę na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składkę na ubezpieczenie zdrowotne).

Konieczność dokonania wyboru pomiędzy przysługującymi świadczeniami

Wreszcie trzeci kierunek interpretacji przepisów u.ś.r. mających wykluczać eliminacyjny zbieg prawa do emerytury i prawa do świadczenia pielęgnacyjnego zarysowały wyroki WSA w Poznaniu z 14 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Po 662/19, z 5 grudnia 2019 r., o sygn. II SA/Po 865/19, z 4 marca 2020 r., o sygn. II SA/Po 909/19, wszystkie opublikowane w LEX i CBOSA. Również w najnowszym orzecznictwie NSA pogląd ten zyskuje akceptację, czego dowodzą wyroki z dnia 27 maja 2020 r., o sygn. I OSK 2375/19, CBOSA, oraz z dnia 18 czerwca 2020 r., o sygn. I OSK 254/20, LEX.

Zasadniczo, podobnie jak w przypadku orzeczeń odrzucających pozostanie przy wynikach literalnej wykładni art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r., sądy w powyższych wyrokach dopuściły ewentualność pozytywnego załatwienia wniosku emeryta. Jednakże sposób, w jaki ma dochodzić do takiego zakończenia sprawy, znacząco różni się od rozwiązywania dopuszczającego zbieg emerytury oraz omawianego tu rodzaju świadczenia opiekuńczego poprzez ich równoległą w czasie wypłatę zakładającą kompensacyjny charakter świadczenia pielęgnacyjnego.

W uzasadnieniach przytoczonych orzeczeń podzielono poglądy sądów administracyjnych w zakresie uznania, że odmowa przyznania świadczenia pielęgnacyjnego nie może naruszać zasady równości, różnicując w sposób nieuprawniony sytuację opiekunów osób niepełnosprawnych. Jednocześnie nie zgodzono się ze stanowiskiem, że zasada równości wymaga pełnego odrzucenia językowej wykładni art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. i doprowadzenia do wypłaty świadczenia pielęgnacyjnego stanowiącego różnicę między wysokością emerytury netto (pomniejszonej o zaliczkę na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składkę na ubezpieczenie zdrowotne) a wysokością świadczenia pielęgnacyjnego.

Po pierwsze, wypłata różnicy pomiędzy wysokością świadczenia a emerytury pozostaje w sprzeczności z art. 17 ust. 3 u.ś.r., a więc z przepisem określającym kwotowo wysokość świadczenia pielęgnacyjnego. Po drugie, spowoduje poważne komplikacje w zakresie ustalania przez właściwy organ wysokości należnej wypłaty świadczenia w sytuacji otrzymania np. trzynastej emerytury. Po trzecie, pojawią się wątpliwości w zakresie odprowadzanych składek na ubezpieczenie zdrowotne i ubezpieczenie emerytalno-rentowe. Zwrócono tu uwagę, że osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne i osoby pobierające emeryturę podlegają obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego, z tym że osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne wtedy, gdy nie podlegają obowiązkowi ubezpieczenia z innego tytułu. W sytuacji gdy dana osoba będzie otrzymywała emeryturę i część świadczenia pielęgnacyjnego, podstawą wymiaru jej składek na ubezpieczenie zdrowotne będzie inna niż osób pobierających tylko świadczenie pielęgnacyjne. Natomiast w przypadku składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe opłacanych za osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne powstanie problem ustalenia podstawy wymiaru tych składek. Jeżeli uznać, że podstawą odpowiadającą wysokości świadczenia pielęgnacyjnego przysługującego na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych nie jest kwota określona w art. 17 ust. 3 u.ś.r., ale kwota stanowiąca faktyczną wypłatę różnicy między wysokością świadczenia z tego przepisu a emeryturą netto, to sytuacja osób pobierających pełne świadczenie pielęgnacyjne będzie inna niż tych, które pobierają owo świadczenie w wysokości uzupełniającej wysokość emerytury do kwoty świadczenia określonej w ustawie.

Powyższe argumenty przemawiają według tego poglądu za celowością przyznania osobom spełniającym warunki

do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego i pobierającym emeryturę – świadczenia w pełnej wysokości określonej w art. 17 ust. 3 u.ś.r. Jednakże niezbędną przesłanką jest dokonanie przez osobę uprawnioną wyboru jednego z tych świadczeń, co może nastąpić poprzez sięgnięcie do instytucji zawieszenia emerytury przewidzianej w art. 103 ust. 3 ustawy o emeryturach. W myśl tej regulacji prawo do emerytury może ulec zawieszeniu również na wniosek emeryta lub rencisty. Potwierdzono, że choć emerytura pozostaje prawem niezbywalnym, to jednak zawieszenie tego prawa i wstrzymanie jej wypłaty skutkuje odpadnięciem negatywnej przesłanki z art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r., która w tym wypadku wiązana być musi nie tylko z samym prawem, ale i z realizacją tego prawa w postaci wypłaty emerytury.

W konsekwencji sądy, uchylając zaskarżone decyzje, podkreślają, że organy mimo ciążących na nich z mocy art. 9 K.p.a. obowiązków przed wydaniem decyzji nie poinformowały wnioskodawcy o możliwości dokonania wyboru pomiędzy wykluczającymi się świadczeniami. Natomiast w wytycznych dotyczących ponownie prowadzonego postępowania zaznaczono konieczność wyjaśnienia kwestii pozostałych przesłanek ustawowych przyznania świadczenia. Po ewentualnym pozytywnym zweryfikowaniu tych kwestii nakazano wezwać wnioskodawcę do złożenia stosownych dokumentów, w tym przede wszystkim decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wydanej na podstawie art. 103 ust. 2 ustawy o emeryturach, umożliwiających wypłatę świadczenia pielęgnacyjnego w pełnej wysokości.

Skutki rozbieżności stanowisk judykatury

Zarysowane stanowiska judykatury dowodzą wyraźnej niejednolitości orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie kontroli legalności decyzji rozstrzygających o prawie do świadczenia pielęgnacyjnego osoby uprawnionej do emerytury. Problem praktycznego stosowania art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. w odniesieniu do tej grupy wnioskodawców nabiera dodatkowo znaczenia ze względu na liczną grupę osób, które skorzystały z prawa przejścia na wcześniejszą emeryturę (emerytura tego rodzaju była przyznawana przed ukończeniem powszechnego wieku emerytalnego), w celu sprawowania stałej opieki na niepełnosprawnym członkiem rodziny. Taką możliwość przewidywały przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki⁹, które to analogicznie do art. 17 ust. 1 u.ś.r. pozwalały matce, a w pewnych przypadkach także ojcu (np. w przypadku śmierci matki) przejście na wcześniejszą emeryturę, jeżeli osoba ta nie mogła kontynuować zatrudnienia z powodu stanu zdrowia swojego dziecka, wymagającego – bez względu na wiek – jej stałej opieki oraz pielęgnacji lub pomocy w czynnościach samoobsługowych.

Wysokość wcześniejszej emerytury dla zdecydowanej większości osób do nich uprawnionych nie jest szczególnie wysoka i zazwyczaj nie przekracza kwoty emerytury minimalnej, o czym decyduje krótszy okres pracy, a przez to również i czas

odprowadzania składek. W Senacie poprzedniej kadencji pojawił się projekt ustawy zmieniającej u.ś.r. w ten sposób, że osobom, które dotychczas były mocą art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. wykluczone z uwagi na pobieranie innych świadczeń z zabezpieczenia społecznego (nie tylko wcześniejsi opiekunowie emeryci), miało przysługiwać świadczenie pielęgnacyjne, o ile pobierane świadczenie dotychczas wykluczające, było niższe od świadczenia pielęgnacyjnego określonego kwotowo w art. 17 ust. 3 ww. ustawy. Świadczenie pielęgnacyjne miało według tego projektu przysługiwać w wysokości pomniejszonej o kwotę pobieranego świadczenia (np. emerytury), po odliczeniu składki na ubezpieczenie zdrowotne oraz zaliczki i innych należności z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych¹⁰. Projekt zmian u.ś.r. w takim kształcie dnia 28 maja 2019 r. został przez Senat odrzucony, odbierając opiekunom emerytom nadzieję na korzystne uregulowanie ich prawa do świadczenia pielęgnacyjnego¹¹.

W tych okolicznościach i przy takiej jak obecna redakcji art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. jest właściwie pewne, że problemy ze stosowaniem tej regulacji będą narastać ze szkodą dla najbardziej zainteresowanych, czyli skarżących oraz ich rodzin. Niebagatelne zagrożenia dla równego traktowania przez państwo opiekunów niepełnosprawnych będą powodowane znaczącą rozbieżnością stanowisk sądów administracyjnych, która z kolei przełoży się na chaos w orzecznictwie administracyjnym, a tym samym na różne traktowanie wnioskujących.

Ocena przyjętych rozwiązań

Sądy administracyjne w stanowiskach kontestujących pogląd opierający się na wykładni literalnej powołanego przepisu u.ś.r. nie bez racji podnosiły istotne mankamenty natury konstytucyjnej. Podkreślono bowiem, że wyłączenie opiekunów emerytów poza nawias beneficjentów świadczenia pielęgnacyjnego pozostaje w sprzeczności z zasadą równości, ze względu na odmienne traktowanie w tych samych

warunkach opiekunów emerytów i opiekunów nie posiadających tego typu uprawnień. Taka ocena pozostaje zbieżna ze stanowiskiem Trybunału (TK) wypowiedzianym w wyroku zakresowym z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. akt SK 2/17¹², a dotyczącym problemu wnioskodawcy uprawnionego do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy. Sędziowie Trybunału stwierdzili, że art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.ś.r. →

→ w zakresie, w jakim stanowi, że świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy, jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Przytoczony wyrok TK dotyczący zbiegu prawa do renty oraz prawa do świadczenia pielęgnacyjnego pozwala przypuszczać, że także w przypadku kumulacji świadczenia pielęgnacyjnego z prawem do emerytury stwierdzona by została sprzeczność przesłanki negatywnej z zasadą równości i prawem rodziny do pomocy ze strony państwa. Nie sposób bowiem zaprzeczyć, że sytuacja osób pobierających renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy oraz emerytów jest bardzo podobna. Zarówno emeryci powszechni, jak i renciści częściowo niezdolni do pracy teoretycznie mogą bez utraty przysługujących im praw z systemu zabezpieczenia społecznego podejmować zatrudnienie lub być zatrudnionym, spełniając tym samym warunek podstawowy określony w art. 17 ust. 1 u.s.r. w postaci niepodjęcia lub rezygnacji z pracy zarobkowej. W przypadku obu zestawianych kategorii opiekunów nie przewidziano w przepisach rozwiązania pozwalającego uzyskać prawo do świadczenia kwotowo korzystniejszego dla wnioskodawcy. Zatem aktualne jest także w odniesieniu do emerytów opiekunów zdanie z uzasadnienia powołanego wyżej wyroku TK, że wyłączenie przez ustawodawcę możliwości uzyskania przez opiekuna rencistę świadczenia pielęgnacyjnego, a przez to również obarczenie rodziny osoby niepełnosprawnej kosztami związanymi z opieką nad osobą niepełnosprawną oraz pozbawienie w tym zakresie niepełnosprawnego członka rodziny pomocy socjalnej stanowi nieproporcjonalne i nieuzasadnione różnicowanie.

Zważając na niebagatelne argumenty powoływane w orzeczeniach opowiadających się za odejściem od ścisłej wykładni językowej art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a u.s.r., a także mając na uwadze pośrednio potwierdzone przez TK istotne wątpliwości co do zgodności wyrażonego tam wyłączenia z konstytucyjną zasadą równości, wypada opowiedzieć się za stanowiskiem pozwalającym przyznać opiekunowi świadczenie pielęgnacyjne w pełnej wysokości, przewidzianej w art. 17 ust. 3 w/w ustawy. Decyzję pozytywną dla wnioskodawcy należałoby jednak oprzeć na dostrzeżonej przez część sądów ustawowej możliwości zawieszenia emerytury na wniosek uprawnionego opiekuna osoby niepełnosprawnej. Innymi słowy, emeryt po zweryfikowaniu pozytywnych przesłanek otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego powinien uzyskać decyzję ZUS o zawieszeniu wypłaty emerytury, co umożliwia art. 103 ust. 3 ustawy o emeryturach. Zawieszenie tego prawa znosiłoby w stosunku do wnioskodawcy negatywną barierę w postaci korzystania z przysługującej mu emerytury, jednocześnie zachowując zgodność rozstrzygnięcia organu o przyznaniu świadczenia pielęgnacyjnego z art. 17 ust. 3 i ust. 5 pkt 1 lit. a u.s.r. W przypadku uzyskania decyzji ZUS o zawieszeniu emerytury powodującej czasowe wstrzymanie wypłaty wiążących się z tym świadczeń nie można by było twierdzić, że opiekun otrzymywałby z systemu zabezpieczenia

społecznego dwa wykluczające się według założeń ustawodawcy przysporzenia. Przyznane w ten sposób świadczenie pielęgnacyjne wypełni wiązane z nim funkcje kompensacyjne, gdyż z korzyścią dla uprawnionego będzie zastępować dotychczas wypłacaną emeryturę. Prawo dokonania wyboru pomiędzy konkurującymi świadczeniami nie wiąże się z ewentualnością pogorszenia sytuacji dochodowej opiekuna niepełnosprawnego w przyszłości, gdyż decyzja o zawieszeniu emerytury nie oznacza bezpowrotnej utraty prawa do emerytury. Otóż „odwieszenie” wypłaty emerytury może nastąpić w każdym czasie poprzez złożenie stosownego wniosku przez emeryta, przykładowo motywowanego utratą prawa do świadczenia pielęgnacyjnego. Natomiast jeżeli opiekun pomimo pobierania świadczenia pielęgnacyjnego podjąłby działania mające na celu odzyskanie prawa do emerytury w celu jednoczesnego pobierania tych dwóch świadczeń, to w myśl art. 17 ust. 5 pkt 1 lit. a w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.r., spowodowałoby to utratę prawa do świadczenia rodzinnego i uznanie wypłaconych na tej podstawie kwot za nienależnie pobrane.

Wykształcony w niektórych orzeczeniach mechanizm zakładający dopuszczalność przyznania świadczenia pielęgnacyjnego w niepełnej ustawowej wysokości pomimo szeregu podnoszonych w nich argumentów natury konstytucyjnej nie został dopuszczony przez ustawodawcę zarówno w u.s.r., jak również w ustawie o emeryturach¹³. Trafna jest ocena, że wyroki sądów administracyjnych obligujące organy do przyznania świadczenia, pomimo trwającej wypłaty emerytury, nie tylko są sprzeczne z literalną treścią przepisów, ale w istocie kreują powstanie nieznanego ustawie nowego świadczenia rodzinnego – świadczenia pielęgnacyjnego wyrównawczego¹⁴. Uzależnienie pozytywnego uwzględnienia wniosku opiekuna od uprzedniego zawieszenia prawa do emerytury i w rezultacie wypłatę świadczenia pielęgnacyjnego w ustawowej wysokości, pozwala na uniknięcie szeregu niebagatelnych komplikacji, jakie spowoduje dla organów, a także dla samego uprawnionego, określenie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego w sposób uzupełniający względem otrzymywanej emerytury. O negatywnych konsekwencjach jednoczesnego pobierania emerytury i świadczenia pielęgnacyjnego ze względu na różnice w pobieraniu składek na ubezpieczenie zdrowotne i ubezpieczenie emerytalno-rentowe słusznie zwrócono uwagę w orzecznictwie i literaturze¹⁵. Każdorazowa zmiana wysokości emerytury będzie w tym założeniu generować konieczność aktualizacji w drodze decyzji wysokości świadczenia pielęgnacyjnego, uzależnionego od wysokości wypłacanej emerytury. W takich okolicznościach nietrudno o powstanie okresów pobierania świadczenia pielęgnacyjnego w wysokości nienależnej, gdyż nieuwzględniającej zmiany na plus wysokości pobieranej emerytury. Zawieszenie prawa do emerytury w celu uzyskania korzystniejszego świadczenia pielęgnacyjnego jest natomiast mechanizmem wyboru świadczenia stosowanym już przez ustawodawcę w celu uregulowania zbiegu uprawnień do świadczeń

rodzinnych w art. 27 ust. 5 u.s.r. Nie ma więc przeszkód systemowych, aby w podobny sposób i przy wykorzystaniu istniejących możliwości zawieszenia prawa do emerytury na wniosek zainteresowanego spojrzeć na sytuację rozważanej tu kategorii opiekunów osób niepełnosprawnych poprzez przyznanie im możliwość dokonywania racjonalnego wyboru pomiędzy wykluczającymi się świadczeniami z zabezpieczenia społecznego.

Przyjęcie preferowanego tu rozwiązania może w praktyce rodzić pewne trudności proceduralne oraz zagrożenia dla samego wnioskodawcy. Dlatego warto pamiętać, że o istnieniu możliwości zawieszenia emerytury organ powinien poinformować opiekuna, do czego wyraźnie obliguje art. 79a § 1 K.p.a. Przepis ten ma przeciwdziałać sytuacjom, w których strona, nie będąc świadoma posiadania możliwości przedłożenia dowodów otwierających drogę do pozytywnego dla niej załatwienia sprawy administracyjnej, takiego dowodu nie składa. Powyższa wskazówka powinna być udzielona stronie dopiero wówczas,

gdy postępowanie z wniosku o przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego wykaże niezbieżność, że zachodzą przesłanki umożliwiające uwzględnienie żądania, a jedyną przeszkodą w pozytywnym ustosunkowaniu się do zgłoszonego żądania jest pobieranie emerytury – art. 17 ust. 5 pkt. 1 lit. a u.s.r. Dopiero pewność istnienia wszystkich przesłanek ustawowych względem wnioskodawcy pozwoli uzależnić przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego od zawieszenia prawa do emerytury. Niewyjaśnienie przez organ kwestii podstawowych, a zatem wynikających z art. 17 ust. 1 u.s.r. – niepodjęcie lub rezygnacja z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej¹⁶, istnienie obowiązku alimentacyjnego – może narazić wnioskodawcę na utratę środków utrzymania, jeżeli przedwcześnie zdecyduje się on na zawieszenie wypłaty emerytury¹⁷. Innymi słowy, emerytura w tym układzie powinna być jedyną barierą dla uzyskania świadczenia pielęgnacyjnego, której zniesienie jest możliwe na skutek skorzystania przez opiekuna z prawa do zawieszenia emerytury.

Podsumowanie

Dotychczasowe doświadczenia ze stosowaniem przepisów u.s.r. o świadczeniach dla opiekunów osób niepełnosprawnych dowodzą wyjątkowej niespójności tego systemu, która niewątpliwie uderza w osoby niepełnosprawne oraz ich rodziny, narażone w ten sposób na długotrwałe procesy dochodzenia praw do świadczenia pielęgnacyjnego.

Nie pierwszy raz ewidentne błędy legislacyjne muszą być naprawiane w ramach sądowej kontroli administracji. Dowodem tego są wyroki wydane w wyniku rozpoznania skarg na decyzje o odmowie przyznania świadczenia ze względu na przesłankę negatywną w postaci pozostawiania osoby niepełnosprawnej w związku małżeńskim – art. 17 ust. 5 pkt lit. a u.s.r. Wskazany przepis do 13 października 2011 r. wykluczał prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, jeżeli osoba wymagająca opieki pozostawała w związku małżeńskim. To zaś powodowało sytuację, w której organy odmawiały przyznania świadczenia dziecku zamierzającemu opiekować się rodzicami, którzy ze względu na wiek lub stan zdrowia nie byli w stanie wzajemnie sprawować nad sobą opieki. Sądy administracyjne, przyjmując konieczność wykładni celowościowej i systemowej, uznawały, że to wyłączenie nie ma zastosowania w przypadku złożenia wniosku o przyznanie świadczenia przez współmałżonka na drugiego z małżonków oraz w przypadku złożenia wniosku przez osobę należącą do kręgu osób wskazanych w art. 17 ust. 1 u.s.r., w przypadku sprawowania opieki nad osobą, której małżonek legitymuje się znacznym stopniem niepełnosprawności¹⁸.

W podobnych kategoriach należy oceniać orzeczenia tych sądów, które realizują wyrok TK z 21 października 2014 r.,

o sygn. 38/13, LEX, stwierdzający niekonstytucyjność art. 17 ust. 1b u.s.r. w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną¹⁹. Wyrok ten pomimo upływu już ok. 6 lat od dnia jego ogłoszenia nie został przez ustawodawcę zrealizowany mimo jednoznacznie wypowiedzianego w nim postulatu do niezwłocznego poprawienia obecnego stanu prawnego. Bezczywność prawodawcy w tej materii spowodowała, że ciężar wykonania zapisów wyroku zakresowego TK spadł na sądy administracyjne kontrolujące decyzje o odmowie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego ze względu na brak możliwości ustalenia daty powstania niepełnosprawności bądź stwierdzenia powstania niepełnosprawności już w okresie dorostłości.

Konieczność poprawiania błędów ustawodawcy zwykłego w obszarze świadczeń rodzinnych mocą orzeczeń sądowych potwierdza postawioną przez doktrynę tezę o zwiększaniu się roli wykładni sądowej w państwie demokratycznym²⁰. Niezaprzeczalna słabość przepisów u.s.r. wywołała stosowną odpowiedź judykatury, której w tych okolicznościach nie zabrakło rozeznania w konstytucyjnych uwarunkowaniach systemu zabezpieczenia społecznego a także wrażliwości na ograniczenia, z jakimi każdego dnia muszą się zmagać opiekunowie osób niepełnosprawnych. Kryzys, jaki niewątpliwie już od dłuższego czasu dotyka prawo administracyjne, zaczyna nas przyzwyczajając do tego, że funkcje stabilizujące prawa, a więc wprowadzanie pewności i przewidywalności w relacjach między państwem i jednostką, w coraz większym stopniu zobligowane jest wykonywać sądownictwo administracyjne.

dr PAWEŁ ZABORNIAK

Autor jest doktorem nauk prawnych, sędzią Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie →



Przypisy:

- ¹ Oprócz świadczeń opiekuńczych art. 2 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 111; zwana dalej u.s.r.), przewiduje zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, zapomogę wypłacaną przez gminy na podstawie art. 22a u.s.r. (becikowe gminne), dodatkowe świadczenia wypłacane przez gminy na podstawie art. 22b u.s.r., jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka oraz świadczenie rodzicielskie.
- ² Patrz szerz. A. Korcz-Maciejko, W. Maciejko, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 314 oraz W. Kardasz, r. Krajewski, S. Szymański, *Komentarz do ustawy o świadczeniach rodzinnych wraz ze zbiorem przepisów wykonawczych*, Kutno 2006, s. 56.
- ³ Zob. wyrok TK z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK 2014/10/112.
- ⁴ Istotne różnice zachodzą także pomiędzy świadczeniem pielęgnacyjnym oraz specjalnym zasiłkiem opiekuńczym. Do tych różnic należy przede wszystkim wyższa miesięczna kwota świadczenia pielęgnacyjnego wynosząca obecnie 1830 zł. W przypadku specjalnego zasiłku opiekuńczego jest to 620 zł. Ponadto uzyskanie specjalnego zasiłku opiekuńczego jest uwarunkowane spełnieniem kryterium dochodowego.
- ⁵ Na szczególną uwagę zasługuje także wyrok TK z dnia 7 grudnia 2013 r., o sygn. K 27/13, OTK-A 2013/9/134. Jego mocą Trybunał stwierdził niezgodność z ustawą zasadniczą art. 11 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1548). Niekonstytucyjne przepisy przewidywały wygaśnięcie z mocy prawa dotychczasowych decyzji o przyznaniu świadczenia pielęgnacyjnego z dniem 1 lipca 2013 r. Pozostałe unormowania w/w ustawy umożliwiały beneficjentom uzyskanie świadczenia pielęgnacyjnego lub specjalnego zasiłku opiekuńczego według nowych reguł. Sędziowie Trybunału dostrzegli wyraźną sprzeczność takich regulacji z zasadą ochrony praw słusznie nabytych oraz zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, czyli standardów osadzonych w art. 2 Konstytucji RP. Zob. także wyrok TK z 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07, OTK-A 2008/6/107. W wyniku tego ostatniego wyroku ustawodawca istotnie poszerzył zakres osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, obejmując nim nie tylko ojca, matkę, opiekuna faktycznego dziecka, ale także wszystkie z osób, na których ciąży obowiązek alimentacyjny.
- ⁶ Zob. wyrok TK z dnia 21 października 2014 r., sygn. akt K. 38/13 (Dz.U. z 2014 r., poz. 1443), w którym stwierdzono, że art. 17 ust. 1b u.s.r. w zakresie, w jakim różnicuje prawo do świadczenia pielęgnacyjnego osób sprawujących opiekę nad osobą niepełnosprawną po ukończeniu przez nią wieku określonego w tym przepisie ze względu na moment powstania niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.
- ⁷ Świadczenie pielęgnacyjne gwarantuje uprawnionemu zdecydowanie wyższy poziom zaopatrzenia niż kwota minimalnej emerytury, która od 1 marca 2020 r. wynosi 1200 zł. Zob. art. 85 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2020 r., poz. 53; zwana dalej ustawą o emeryturach).
- ⁸ Patrz szerz. T. Grzybowski, *Spory wokół reguły clara non sunt interpretanda*, Państwo i Prawo 2012 r., nr 12, s. 45.
- ⁹ Dz.U. z 1989 r. nr 28, poz. 149; zwane dalej rozporządzeniem w sprawie wcześniejszej emerytury.
- ¹⁰ Zob. projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (druk nr 1016).
- ¹¹ <https://www.senat.gov.pl/prace/senat/posiedzenia/tematy/522,1.html>.
- ¹² OTK-A 2019/36.
- ¹³ Podkreśla to TK w uzasadnieniu wyroku z 26 czerwca 2019 r., o sygn. SK 2/17, OTK-A 2019/36, stwierdzając brak stosownych w u.s.r. regulacji pozwalających w przypadku rencistów rozwiązać ich sytuację dzięki np. obniżeniu wysokości przyznanego świadczenia proporcjonalnie do wysokości pobieranej renty.
- ¹⁴ Zob. S. Nitecki, *Przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego w części stanowiącej różnicę pomiędzy uzyskiwaną emeryturą a kwotą świadczenia. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 stycznia 2020 r.* I OSK 2329/19, Samorząd Terytorialny 2020 r., nr 7-8, s. 174 i nast.
- ¹⁵ Por. wyrok WSA w Poznaniu z 13 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 824/19, wyrok WSA w Rzeszowie z 20 lutego 2020 r. sygn. akt II SA/Rz 1265/19 (LEX), a także S. Nitecki, *Przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego...*, s. 182 i 183.
- ¹⁶ Osoby, które przeszły na wcześniejszą emeryturę, musiały już wcześniej zrezygnować z zatrudnienia, a treść art. 17 ust. 1 u.s.r. nie wymaga wykazywania jakiegokolwiek czasokresu tej rezygnacji. Dlatego wydaje się, że wcześniejsi emeryci spełniają warunek rezygnacji z pracy zarobkowej, o jakim jest mowa w tym przepisie.
- ¹⁷ Na te aspekty proceduralne słusznie zwraca uwagę NSA w wyroku z 18 czerwca 2020 r., o sygn. I OSK 254/20, LEX.
- ¹⁸ Temat ten szeroko omawia, podając przykłady z orzecznictwa D. Całkiewicz, *Regulacje prawne dotyczące przyznawania świadczeń pielęgnacyjnych w przypadku sprawowania opieki nad osobą niepełnosprawną pozostającą w związku małżeńskim (w:) Jakość prawa administracyjnego, Tom I*, pod. red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Suławko – Karetka, Warszawa 2012 r., s. 464 i nast.
- ¹⁹ Zob. wyroki WSA w Gdańsku z 12 marca 2020 r., o sygn. III SA/Gd 662/19, WSA w Rzeszowie z 11 lutego 2020 r., o sygn. II SA/Rz 1355/19, WSA w Krakowie z 16 stycznia 2020 r., o sygn. III SA/Kr 1305/19, WSA w Szczecinie z 10 października 2019 r., o sygn. II SA/Sz 679/19, WSA w Olsztynie z 24 września 2019 r., o sygn. II SA/OI 564/19, wszystkie opublikowane w CBOŚA.
- ²⁰ Do przyczyn wzrostu znaczenia władzy sądowniczej r. Piotrowski zalicza coraz mniej jednoznaczne i coraz bardziej skomplikowane prawa wymagające od tej władzy interwencji. Autor zauważa ponadto, że w tych warunkach sędziowie stają się reprezentantami interesów, które nie są reprezentowane lub reprezentowanych wadliwie. Patrz szerz. r. Piotrowski, *Sędziowie i granice władzy demokratycznej w świetle Konstytucji RP*, Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny 2018 r., z. 1, s. 220 i nast.

Retirement pension as a negative condition for granting the nursing benefit

SUMMARY:

The author draws attention to the problems regarding the interpretation and application of the provisions of the Act on family benefits within the scope related to the negative condition for granting a nursing benefit. Three lines of the jurisprudence are distinguished, two of which support the possibility of the interpretation that in certain cases it is allowed to grant pensioners a nursing benefit. The discrepancies are so significant that they justify the recourse to the institution of abstract resolution of the Supreme Administrative Court.

Key words: retirement pension, nursing benefit, family benefits, Supreme Administrative Court

Słowa kluczowe: emerytura, świadczenie pielęgnacyjne, świadczenia rodzinne, Naczelny Sąd Administracyjny

Prawo do posiłku i ubrania jako świadczenie z pomocy społecznej

Anna Kawecka

Wstęp

Jedną z najwyższych wartości człowieka pozostaje jego godność, dlatego też państwo powinno dochować szczególnej staranności dla jej ochrony. W myśl art. 30 Konstytucji przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona należy do obowiązków władz publicznych. Godność człowieka wchodzi w skład świata wartości, a prawa i wolności człowieka i obywatela – sfery prawa stanowionego¹. W literaturze przedmiotu podkreśla się niezbywalny i nienaruszalny charakter godności człowieka rozumiany jako wartość, której żaden człowiek nie może zostać pozbawiony. P. Tuleja zwraca uwagę na to, że niezbywalny charakter godności oznacza, iż nie można jej się zrzec ani zgodzić na pozbawienie lub utratę. Nienaruszalny charakter godności oznacza, że ma ona charakter absolutny i nie

podlega żadnym ograniczeniom. Nie oznacza to jednak, że prawa konstytucyjne, które konkretyzują ochronę godności, nie podlegają ograniczeniom². Niemniej jednak skoro godność człowieka jest tak istotną wartością, to również życie w godnych warunkach powinno być szczególnie chronione. Jednym z elementów związanych z życiem jednostki w godnych warunkach pozostaje zapewnienie osobie potrzebującej odpowiedniej do jej potrzeb odzieży oraz obuwia, a także zagwarantowanie prawa do posiłku³. Żaden człowiek nie powinien być pozbawiony elementarnych praw pozwalających mu godnie żyć. Gwarancją przywołanych powyżej praw jednostki, która sama nie może sobie ich zapewnić, jest system pomocy społecznej mający na celu wspieranie jednostek znajdujących się w przejściowo trudnych sytuacjach.

Zadania gminy w systemie pomocy społecznej

System pomocy społecznej w Polsce jest instytucją polityki społecznej państwa, organizowaną przez organy administracji rządowej na poziomie państwa oraz organy administracji samorządowej. Na poziomie administracji rządowej organizację pomocy społecznej zapewniają minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego i wojewodowie, a na poziomie administracji samorządowej marszałkowie województw, starostowie na poziomie powiatów oraz wójtowie, burmistrzowie (prezydenci miast) na poziomie gmin. Zadania z pomocy społecznej, realizowane w ramach polityki społecznej na poziomie gmin, następują za pośrednictwem ośrodków pomocy społecznej, które obok zadań własnych realizują zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Organizacja pomocy społecznej odbywa się przy współpracy na zasadzie partnerstwa z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem katolickim, innymi Kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi.

Z kolei przez przywołane powyżej pojęcie „polityki społecznej” rozumie się najczęściej celowe działania państwa zmierzające do bezpośredniego zaspokojenia ważnych potrzeb społecznych⁴. Podstawowym celem pomocy społecznej pozostaje umożliwienie życia w warunkach odpowiadających godności człowieka⁵. Zgodnie z regulacją ustawową celem pomocy społecznej jest umożliwienie osobom i rodzinom

przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości⁶.

W art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej zawarta została jedna z konstytucyjnych zasad, na których opiera się ustrój Rzeczypospolitej Polskiej, i zarazem fundamentalna zasada pomocy społecznej, czyli zasada pomocniczości (zwana zasadą subsydiarności). Zasada pomocniczości zyskała w Polsce rangę zasady konstytucyjnej na mocy ustawy zasadniczej z 2 kwietnia 1997 r.⁷. Jej ujęcie w Konstytucji RP jest skromne. Ograniczono się do wymienienia jej w preambule, bez określenia treści w postanowieniach samej Konstytucji, pozostawiając rozwój tej zasady doktrynie i orzecznictwu⁸. Treść zasady pomocniczości, kształtowana przez prawne uregulowania, odwołuje się do samodzielności obywateli i wspólnot w realizowaniu zadań publicznych. Państwo powinno wspomagać jednostki, rodziny, grupy i nie przejmować zadań, które mogą one samodzielnie wykonywać. Ingerencja państwa lub większych wspólnot powinna następować wyłącznie w przypadku, gdy zadania przekraczają możliwości jednostki czy małej wspólnoty⁹. W orzecznictwie wyjaśnia się, że zasadę pomocniczości (subsidiarności) wynikającą z art. 2 ust. 1 u.p.s. można sprowadzić do kilku tez. Po pierwsze, społeczeństwa nie należy pozbawiać jednostki tego, co sama może zrobić



- – zakaz odbierania. Po drugie, państwo ma wesprzeć jednostkę w działaniach przekraczających jej możliwości, powinna to być tzw. pomoc do samopomocy – subsydiarne towarzyszenie. Po trzecie, chodzi o pomoc o charakterze przejściowym, skłaniającą jednostkę do aktywizacji i samodzielnego działania. Z zasady tej wynika nie tylko zachęta do działania, ale wręcz dezaprobata dla pasywności i nadopiekuńczości państwa. Stąd trafnie podkreśla się, że celem pomocy społecznej nie jest proste rozdawnictwo świadczeń, ale wspieranie osoby w wysiłkach zmierzających do pokonania trudnej sytuacji

życiowej¹⁰. Pomoc społeczna ma charakter subsydiarny, a zatem jednostka w pierwszej kolejności, w celu zaspokojenia swoich potrzeb, musi wykorzystać własne możliwości i środki i dopiero wówczas, gdy okażą się one niewystarczające, może się zwrócić o pomoc państwa w przezwyciężeniu swej trudnej sytuacji życiowej¹¹.

Instytucja pomocy społecznej realizuje politykę redystrybucyjną państwa w najbardziej bezpośredniej formie, dysponując świadczeniami finansowymi precyzyjnie zdefiniowanymi w ustawie, która określa kryteria uprawniające do



ich uzyskania¹². Tak więc jednostka, aby uzyskać pomoc w ramach systemu pomocy społecznej, musi spełnić ściśle określone w ustawie przesłanki. Co istotne, wysokość świadczeń z pomocy społecznej, jakie może otrzymać jednostka – szczególnie tych przyznawanych w granicach uznania administracyjnego – bywa uzależniona od budżetów poszczególnych jednostek. W orzecznictwie podkreśla się, że ośrodki pomocy społecznej dysponują ograniczonymi środkami finansowymi, a posiadane fundusze muszą być rozdzielane pomiędzy wszystkie osoby zgłaszające potrzebę wsparcia. Wymaga to oceny nie tylko niezbędnych potrzeb życiowych osób uprawnionych do tych świadczeń, ale także własnych środków finansowych. Organy pomocy społecznej są zatem upoważnione

do limitowania rozmiaru przyznawanych świadczeń z uwagi na ograniczone środki finansowe, a posiadane fundusze muszą rozdzielać pomiędzy stale rosnącą liczbę osób wymagających pomocy. Obowiązkiem organu jest zatem rozważenie interesu publicznego przejawiającego się tu jako obowiązek właściwego rozdzielenia posiadanych środków, tak by zrealizować wsparcie dla wszystkich potrzebujących¹³.

Ustawodawca wprowadził ograniczenia co do możliwości korzystania z pomocy społecznej poprzez wprowadzenie katalogu powodów, od których spełnienia uzależnia się prawo do jednej z form pomocy świadczonych w ramach systemu pomocy społecznej¹⁴.

Podział zadań gmin na płaszczyźnie realizacji polityki społecznej

Zgodnie z art. 16 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej obowiązek zapewnienia realizacji zadań pomocy społecznej spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz na organach administracji rządowej w zakresie ustalonym ustawą. Gmina i powiat obowiązane są zgodnie z przepisami ustawy do wykonywania zadań pomocy społecznej, nie mogą odmówić pomocy osobie potrzebującej mimo istniejącego obowiązku osób fizycznych lub osób prawnych do zaspokajania jej niezbędnych potrzeb życiowych¹⁵. Co istotne, zadania powiatu i gminy należy podzielić na zadania własne i zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. W świetle zapisów Konstytucji zadaniami własnymi są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej¹⁶.

Środki na realizację zadań publicznych pochodzą z dochodów własnych oraz subwencji, a samorząd wykonuje je w imieniu własnym i w interesie lokalnym¹⁷. W przypadku zadań własnych w dalszym ciągu chodzi o zadania publiczne, gdyż samorząd jest podmiotem władzy publicznej, ma charakter powszechny, a jego zadania dotyczą wszystkich¹⁸.

Zadania własne gminy dzielą się na zadania obowiązkowe (obligatoryjne) i nieobligatoryjne (fakultatywne). Zadania własne gminy o charakterze obligatoryjnym to takie, co do których gmina nie może samodzielnie decydować w kwestii ich realizacji, w przeciwieństwie do zadań o charakterze fakultatywnym, kiedy gmina ma możliwość wyboru co do przystąpienia do jego realizacji lub nie. W literaturze przedmiotu znajdujemy pogląd, wedle którego podział zadań gmin na obligatoryjne i fakultatywne został w dwojaki sposób uargumentowany. Wskazuje się na niedostateczne instrumenty finansowe gmin, pozwalające podołać trudnościom, jakie by je dotknęły, gdyby wszelkie zadania przypisane im przepisami o właściwości rzeczowej były ich własnymi ustrojowo zadaniami. Brak samodzielności finansowej gmin, przy równoczesnej optymalnej zdadności tej jednostki samorządu terytorialnego do wykonywania najistotniejszych zadań w sferze pomocy społecznej, jest argumentem przesądającym za wyposażeniem jej w zadania zlecone z zakresu administracji rządowej,

finansowane ze środków budżetu państwa¹⁹. Przepisem zabezpieczającym środki z budżetu państwa na realizację zadań zleconych pozostaje zapis art. 18 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Zadania zlecone dotyczą głównie świadczeń pieniężnych, podczas gdy dalsze rodzaje świadczeń pomocy społecznej spadają na gminy²⁰.

Dla realizacji zadań własnych o charakterze obligatoryjnym jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek zagwarantować w swych budżetach odpowiednie środki na realizację pomocy społecznej i zapewnienie dostatecznie wykwalifikowanych kadr do realizacji jej zadań²¹. Zadania własne powinny być wykonywane samodzielnie, bez możliwości nieograniczonej ingerencji organów państwowych. Ingerencję taką dopuszcza się jedynie w formie nadzoru określonego normatywnie, polegającego na korygowaniu działań niezgodnych z prawem²².

W odniesieniu do zadań z zakresu pomocy społecznej I. Sierpowska wskazuje, że zgodnie z zasadą pomocniczości zadania gmin w zakresie pomocy społecznej zostały najbardziej rozbudowane. To właśnie gminy są najmniejszymi jednostkami podziału terytorialnego państwa i to one znajdują się najbliżej potrzebujących²³.

Gminy poprzez swoje wyspecjalizowane jednostki organizacyjne, tzn. ośrodki pomocy społecznej, którym na mocy uchwały rady gmin przekazuje się do realizacji zadania, zostały wyposażone w instrumenty, aby weryfikować potrzeby społeczności lokalnej oraz obejmować pomocą jednostki najbardziej potrzebujące. Zadania w sferze pomocy społecznej powinny być realizowane przez wykwalifikowane służby społeczne, skupione w samorządowych ośrodkach pomocy społecznej. Wszelkie inne podmioty pomocy społecznej mogą i powinny pełnić rolę uzupełniającą. Wielość ustawowych zadań ciążących na sferze społecznej wymaga, by wykonywał je odpowiednio przygotowany personel wyposażony w niezbędne narzędzia pracy²⁴. Również normatywna inicjatywa objęcia osoby potrzebującej jedną z form pomocy jest rozbudowana, a działania można podjąć zarówno na wniosek potrzebującego, z urzędu, a także z inicjatywy osoby trzeciej, która widzi potrzebę wsparcia danej jednostki.





Ubranie i posiłek jako świadczenie z pomocy społecznej

Jednym z zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym jest udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym (art. 17 ust. 1 pkt 3 u.p.s.). Gmina ma więc obowiązek zapewnienia swoim mieszkańcom podstaw egzystencji jako absolutnego minimum ludzkiego bytowania, takiego jak jedzenie, ubranie, schronienie. Co istotne, gmina, udzielając pomocy, powinna wartościować potrzeby osób ubiegających się o pomoc i w pierwszej kolejności zaspokajać potrzeby niezbędne, warunkujące egzystencjalny byt osoby ubiegającej się o pomoc, czyli takie jak zapewnienie jednego ciepłego posiłku dziennie czy odzieży odpowiedniej do potrzeb danej osoby, a także schronienia²⁵. Oczywiście, gradacja potrzeb zgłaszanych przez jednostki oraz świadczonych przez pomoc społeczną form pomocy kształtuje się różnie w zależności od potrzeb zgłaszanych w danych gminach, wynikających z poziomu życia lokalnej miejscowości, a także budżetu, jaki gmina ma przeznaczony na ten cel.

Realizacja zadań gminy w oparciu o ustawę o pomocy społecznej może przybrać formę pieniężną lub niepieniężną. Ustawa o pomocy społecznej w art. 36 wprowadza dychoomiczny podział świadczeń, wyróżniając świadczenia pieniężne i świadczenia niepieniężne. W literaturze przedmiotu stwierdza się, że wprowadzony podział świadczeń to jedyny, wyraźnie zaznaczony w tekście normatywnym, podział form pomocy. Jego wyróżnienie oparte jest na rodzaju wsparcia, jakie otrzymuje beneficjent²⁶.

zezwoleń na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznościami, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, oraz wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd. Spośród form niepieniężnych wyróżnić należy m.in. posiłek oraz niezbędne ubranie.

Niewątpliwie z punktu widzenia beneficjenta zwanego klientem pomocy społecznej korzystniejszą formą pomocy pozostaje świadczenie pieniężne, polegające na finansowym wparciu, niemniej jednak pobieranie tej formy świadczeń ma w dłuższej perspektywie czasu charakter demotywujący. Należy pamiętać, że pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości, powinna więc stanowić formę przejściowego wsparcia, a nie być traktowana jak sposób na egzystencję. W praktyce działania organów pomocy społecznej niejednokrotnie zaobserwować można praktykę tzw. życia na koszt pomocy społecznej. Niektóre osoby uczyniły sobie z tego sposób na utrzymanie, korzystając z różnych form wsparcia instytucji pomocy społecznej, takich jak np. zasiłki celowe, roszcząc sobie pretensje do regulowania wszelkich zobowiązań w odniesieniu do różnych instytucji (pomoc w opłacie mediów, zakup biletu, zakup węgla, realizacja recepty, zakupu odzieży, jedzenia, pokrycie kosztów remontu etc.). Stwierdzić należy, że nadmierna pomoc finansowa ze strony państwa skutkuje w konsekwencji biernością jednostek, co z kolei pociąga za sobą brak motywacji do wyjścia z ubóstwa.

Również judykatura stoi na stanowisku, że rolą instytucji pomocy społecznej nie jest stałe dostarczanie obywatelom środków utrzymania ani pokrywanie wszelkich wydatków przez nich ponoszonych, lecz wyłącznie – jak to ujęto w art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 u.p.s. – umożliwienie przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej oraz wspieranie w wysiłkach zmierzających do zaspokajania niezbędnych potrzeb²⁷. Pomoc społeczna nie ma służyć pełnemu zaspokajaniu potrzeb podopiecznych – rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy²⁸.

Należy zauważyć, że na podstawie przeprowadzonych badań według danych statystycznych udostępnionych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w porównaniu z 2017 r. w 2018 r. liczba osób, którym przyznano świadczenia z pomocy społecznej spadła o 9 proc., czyli mniej więcej o 128 tys. osób. Oznacza to więc, że liczba osób korzystających z pomocy społecznej w Polsce spadła z ok. 1,422 mln. w 2017 r. do ok. 1,294 mln w 2018 r. Liczba rodzin z dziećmi objętych pomocą społeczną spadła z kolei o 11 proc. Oznacza to, że w 2018 r. pomocą społeczną objęto o 43 354 rodzin z dziećmi mniej niż rok wcześniej. Według dostępnych danych z pomocy społecznej częściej niż inni korzystają mieszkańcy najmniejszych i największych miast – odpowiednio 21 i 18 proc. z nich. Jej odbiorcami częściej niż inni pozostają osoby z wykształceniem

Prawo do posiłku i ubrania jako świadczenie niepieniężne unormowane zostało w art. 48 u.p.s., w którym ustawodawca wskazał, że osoba lub rodzina ma prawo do schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania, jeżeli została tego pozbawiona. Adresatem normy są wszystkie osoby w danym momencie pozbawione schronienia, których potrzeby dotyczące zapewnienia posiłku i odzieży nie są zaspokojone w niezbędnym zakresie

Wśród świadczeń w formie pieniężnej wyróżnia się zasiłki (stały, okresowy, celowy, celowy specjalny), zasiłek i pożyczkę na ekonomiczne usamodzielnienie, pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki, świadczenie pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub

podstawowym lub gimnazjalnym, a także źle oceniające własną sytuację materialną, uzyskujące miesięczny dochód per capita niższy niż 900 zł²⁹.

Z powyższych danych statystycznych wynika, że racjonalne działanie organów pomocy społecznej, realizujące potrzebę wsparcia jednostek, a nie permanentnego ich utrzymywania poprzez stałą dystrybucję środków pieniężnych na rzecz jednostki, może doprowadzić do polepszenia bytu jednostek oraz spadku poziomu ubóstwa w kraju. Rolą ośrodków pomocy społecznej jest wskazanie jednostce ścieżek rozwiązań dla wyjścia z trudnych sytuacji w jakich się znalazła, przy jednoczesnym poszanowaniu jej prawa do życia w warunkach godnych i zapewnieniu podstawowych potrzeb bytowych (jak zagwarantowanie posiłku, schronienia oraz ubrania).

W odniesieniu do zgłaszanych potrzeb w literaturze podaje się, że potrzeby ludzkie można podzielić na te życiowe (podstawowe) oraz potrzeby wyższego rzędu. Do tych pierwszych w krajach europejskich zalicza się ochronę biologicznej egzystencji człowieka poprzez ochronę przed głodem, brakiem odzienia oraz bezdomnością, co powinno następować poprzez zapewnienie jednostce jedzenia, odzieży oraz schronienia. Do potrzeb wyższego rzędu zalicza się chęć samokształcenia, wzbogacania własnej osobowości³⁰.

Jak wskazano powyżej, jednym z podstawowych elementów gwarantujących jednostce życie na poziomie minimum godności powinno być zapewnienie jej odzieży i obuwia adekwatnych do danej pory roku i indywidualnych potrzeb jednostki. Zapewnienie niezbędnej odzieży i obuwia musi być dostosowane nie tylko do pory roku, ale również do warunków klimatycznych danego regionu Polski, w którym zamieszkuje jednostka wymagająca wsparcia. Inne bowiem potrzeby będzie miała osoba zamieszkująca w okresie letnim w rejonach górskich, a inne na Wybrzeżu. W literaturze zwraca się uwagę, że ubranie ma być odpowiednio dobrane do pory roku oraz potrzeb świadczeniobiorcy, powinno zatem być dostosowane do płci i rozmiaru. Przyznane rzeczy muszą być schludne, ale niekoniecznie nowe. Ani ich stan, ani sposób przekazania nie może uwłaczać godności człowieka³¹.

Prawo do posiłku i ubrania jako świadczenie niepieniężne unormowane zostało w art. 48 u.p.s., w którym ustawodawca wskazał, że osoba lub rodzina ma prawo do schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania, jeżeli została tego pozbawiona. Adresatem normy są wszystkie osoby w danym momencie pozbawione schronienia, których potrzeby dotyczące zapewnienia posiłku i odzieży nie są zaspokojone w niezbędnym zakresie³².

W przepisie tym normodawca zagwarantował zapewnienie jednostce podstawowych potrzeb egzystencjonalnych, takich jak posiłek oraz ubranie, bez których zaspokojenia nie da się normalnie funkcjonować. Można więc stwierdzić, że zapewnił jednostce zachowanie minimum godności ludzkiej. W doktrynie wskazuje się, że do potrzeb człowieka, których niezaspokojenie sprzeciwia się elementarnym wymaganiom

demokratycznego państwa prawnego i prowadzi do naruszenia nakazu realizowania przez państwo zasad sprawiedliwości społecznej, należą potrzeba schronienia, posiłku i odzienia³³.

Zgodnie z orzecznictwem przepis art. 48 u.p.s. przyznaje osobie prawo do posiłku, jeżeli została ona tego pozbawiona. Zgodnie zaś z art. 48b ust. 2 u.p.s. pomoc doraźna lub okresowa w postaci jednego gorącego posiłku dziennie przysługuje osobie, która własnym staraniem nie może go sobie zapewnić. Pomoc w postaci jednego gorącego posiłku dziennie powinna być więc zapewniona każdej osobie, która własnym staraniem nie jest w stanie tego posiłku zorganizować. Sposób realizacji świadczenia oraz okres, na jaki będzie ono udzielone, nie zostały ustawowo określone, a zatem ich doprecyzowanie leży w gestii organu³⁴.

Rozwinięcie formy pomocy określonej w art. 48 u.p.s. stanowi art. 48b u.p.s., w myśl którego przyznanie niezbędnego ubrania następuje przez zapewnienie osobie potrzebującej odpowiedniego rozmiaru bielizny, odzieży i obuwia odpowiednich do pory roku. Nadto w przypadku gdy omawiana pomoc ma charakter doraźny i dotyczy dzieci i młodzieży, nie wymaga ani przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego, ani wydania decyzji administracyjnej, a wydatki poniesione na udzieloną pomoc nie podlegają zwrotowi.

Przez pozbawienie ubrania należy rozumieć nie tylko utratę ubrania, które osoba wcześniej miała, lecz również brak rzeczywistych możliwości zagwarantowania sobie odzieży. Pozbawienie ubrania nie wystąpi wtedy, jeśli osoba ubiegająca się o pomoc:

1. będzie dysponowała stosowną odzieżą własną;
2. będzie dysponowała środkami pieniężnymi lub majątkiem dostatecznym do nabycia odzieży albo
3. będzie w stanie własnym staraniem zapewnić sobie ubranie³⁵.

W odniesieniu do drugiej niezbędnej potrzeby życiowej – posiłku – ustawodawca wskazuje na konieczność zapewnienia jednego gorącego posiłku dziennie osobie niebędącej w stanie samodzielnie sobie go zapewnić.

W odniesieniu do pojęcia „możliwości samodzielnego zapewnienia sobie posiłku” orzecznictwo stoi na stanowisku, że przyznając pomoc w formie posiłku, organ musi uwzględnić możliwości świadczeniobiorcy, w tym zdolność do przemieszczania się i przygotowania posiłku. Przed wydaniem decyzji organ ma obowiązek przeprowadzić wywiad środowiskowy³⁶. Odwołując się do celów pomocy społecznej sformułowanych w art. 2 ust. 1 u.p.s. w kontekście pomocy w formie posiłku, WSA w Rzeszowie wyjaśnił: Jeżeli dana osoba jest w stanie przezwyciężyć określone trudności związane z zaspokajaniem potrzeb życiowych (np. żywieniowych) przez wykorzystanie własnych zasobów finansowych lub możliwości w zakresie korzystania z usług innych osób (np. przez zamawianie posiłków w placówkach gastronomicznych), to niewątpliwie świadczenie niepieniężne z pomocy społecznej (np. w formie posiłku) jej nie przysługuje³⁷. Zapewnienie sobie posiłku własnym staraniem należy rozumieć szeroko. →

→ Zatem wyczerpanie wszystkich możliwości, w tym brak artykułów spożywczych, półproduktów, sprzętów kuchennych i urządzeń oraz dochodu i majątku, uprawnia osobę zainteresowaną do ubiegania się o posiłek przyznawany przez organ pomocy społecznej³⁸.

Należy zwrócić uwagę, że kwestia wsparcia jednostki poprzez dostarczenie jej niezbędnego ubrania lub posiłku, co do zasady, następuje w formie rzeczowej, niemniej jednak może też być przyznana osobie potrzebującej pomoc w formie pieniężnej w postaci zasiłku celowego na zakup odzieży lub posiłku. Kwestia ta uzależniona bywa od indywidualnych okoliczności konkretnej sprawy.

Niezależnie od formy przyznawania realizowane w ramach świadczeń udzielanych na gruncie ustawy o pomocy

społecznej prawo do ubrania i posiłku pozostaje jednym z podstawowych form pomocy świadczonych w systemie pomocy społecznej. Co istotne, realizacja prawa do posiłku i ubrania jest gwarancją poszanowania minimum egzystencji jednostki i przejawem poszanowania przez państwo prawa jednostki do zachowania godności.

Należy podkreślić, że tylko osoba mająca gwarancję życia w warunkach zapewniających jej zachowanie minimum godności ludzkiej, przy jednoczesnym czasowym wsparciu ze strony aparatu pomocy społecznej, może wyjść z systemu pomocy społecznej oraz podjąć próbę funkcjonowania w ramach własnych możliwości.

ANNA KAWECKA

Autorka jest etatowym członkiem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie

Przypisy:

¹ M. Granat, *Godność człowieka jako źródło wolności i praw człowieka i obywatela (uwagi na tle art. 30 Konstytucji RP)*, Studia Prawnicze KUL 2013, nr 2 (54), s. 27-33.

² P. Tuleja, (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, art. 30: WKP 2019.

³ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Oficyna, Warszawa 2008, s. 70.

⁴ W. Szubert, *Studia z polityki społecznej*, Warszawa 1973, s. 52.

⁵ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, op. cit., s. 75.

⁶ Art. 2 ust. 1 ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. 2019 r. poz. 1507).

⁷ E. Popławska, *Zasada subsydiarności w Traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000, s. 117.

⁸ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 89.

⁹ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna, Komentarz*, wyd. IV, WKP 2017.

¹⁰ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5.12.2019 r., II SA /Go 443/19, LEX nr 2757974.

¹¹ Wyrok WSA w Szczecinie z 10.10.2019 r., II SA/Sz 1306/17, LEX nr 2742826.

¹² R. Pilch, *Encyklopedia pedagogiczna XXI wieku*, t. IV, s. 645.

¹³ Wyrok WSA w Krakowie z 7.06.2019 r., II SA/Kr 346/19, LEX nr 2688009.

¹⁴ Przyczyny udzielenia pomocy społecznej skatalogowane zostały w art. 7 u.p.s.

¹⁵ Ustawa z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1507).

¹⁶ Konstytucja RP z 2.04.1997 r. (Dz. U. 1997.78.483), art. 166 ust. 1.

¹⁷ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna, Komentarz do art. 17*, wyd. IV, WKP 2017.

¹⁸ M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007, s. 91.

¹⁹ W. Maciejko, P. Zborniak, *Ustawa o pomocy społecznej, Komentarz do art. 17*, wyd. IV, LexisNexis 2013.

²⁰ M. Grewiński, A. Zasada-Chorab, *System pomocy społecznej w Polsce – wyzwania i kierunki*, wyd. ROPS Toruń, Toruń 2012 s. 11.

²¹ A. Kuzynowski, *Polityka społeczna*, Warszawa 2003, s. 246.

²² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003, s. 24.

²³ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna, Komentarz do art. 17*, wyd. IV, WKP 2017.

²⁴ W. Ratyński, *Problemy i dylematy polityki społecznej w Polsce*, t. 1, s. 258-259.

²⁵ S. Nitecki, *Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym*, Warszawa 2008 r., s. 75.

²⁶ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna, Komentarz do art. 26*, wyd. IV, WKP 2017.

²⁷ Wyrok WSA w Opolu z 10.10.2019 r., II SA/Op 286/19, LEX nr 2738890.

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 30.05.2019 r., II SA/Wa 1631/18, LEX nr 2697468; podobnie WSA we Wrocławiu z 25.04.2019 r., II SA/Wr 62/19.

²⁹ <https://businessinsider.com.pl/>

³⁰ H. Szurgacz, *Wstęp do prawa pomocy społecznej*, Wrocław 1992 r., s. 35.

³¹ I. Sierpowska, *Pomoc społeczna, Komentarz do art. 48 (b)*, wyd. IV, WKP 2017.

³² I. Sierpowska, *Pomoc społeczna, Komentarz do art. 48*, wyd. IV, WKP 2017.

³³ W. Maciejko, P. Zborniak, *Ustawa o pomocy społecznej, Komentarz do art. 48*, wyd. IV, LexisNexis 2013.

³⁴ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22.11.2017 r., II SA/ GI 433/17, LEX nr 2430719.

³⁵ W. Maciejko, P. Zborniak, *Ustawa o pomocy społecznej, Komentarz do art. 48*, wyd. IV, LexisNexis 2013.

³⁶ Wyrok NSA z dnia 6.07.2018 r., I OSK 440/18, LEX nr 2526647.

³⁷ Wyrok WSA w Rzeszowie z 8.01.2019 r., II SA/Rz 1124/18, LEX nr 2619564.

³⁸ Wyrok WSA w Opolu z 20.02.2018 r., II SA/Op 510/17, LEX nr 2462792.

Right to meal and clothes as a social assistance benefit

SUMMARY:

The aim of this publication is to discuss the issues related to one of the obligatory tasks incumbent on the commune, which is to provide shelter, meal and necessary clothing to people who are deprived of it. In the content of the publication, the Author shows that the implementation of the right to meal and clothing is a guarantee of respecting the minimum subsistence level of the individual and is a manifestation of the State's respect for the individual's right to maintain dignity. The role of the commune is discussed, which, by supporting its inhabitants through the instruments it is equipped with, gives them the prospect of leaving the social welfare system and to make an attempt to function within their own abilities.

Key words: social welfare system, obligatory tasks of the commune, human's dignity, right to a shelter, meal and necessary clothing

Słowa kluczowe: system pomocy społecznej, zadania gminy o charakterze obligatoryjnym, godność człowieka, prawo do schronienia, posiłku oraz niezbędnego ubrania

Odrębności postępowania w przedmiocie ustalenia stopnia niepełnosprawności w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego

Agnieszka Frydrykiewicz-Kownacka, Arkadiusz Frydrykiewicz

I. Wprowadzenie

Szacuje się, że w Polsce żyje od 4,9 do 7,7 mln osób z niepełnosprawnościami¹. Szacunki te dotyczą osób, u których faktycznie występuje niepełnosprawność. Definicja prawna „osoby niepełnosprawnej” zawarta w art. 1 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych² znacznie zawęża krąg tychże osób, gdyż odwołuje się jedynie do osób, u których niepełnosprawność została potwierdzona stosownym orzeczeniem. Osoby z niepełnosprawnościami stanowią znaczną część polskiego społeczeństwa, dlatego też warto przeanalizować tryb postępowania związany z orzekaniem o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności³ oraz jego różnice w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego oraz kontrolę sądową tych orzeczeń.

Odrębność postępowania w przedmiocie wydawania orzeczeń o stopniu niepełnosprawności od ogólnego postępowania administracyjnego wynika ze specyfiki tego pierwszego postępowania. Specyfika ta skutkuje przekazaniem tej kategorii spraw pod sądownictwo powszechne, to zaś wiąże się z szybszym uzyskaniem ostatecznego rozstrzygnięcia, gdyż sądy powszechne mogą rozpatrywać sprawy w sposób reformatoryczny.

Począwszy od 1 lipca 1991 r., w polskim systemie prawnym uregulowano ustawowo status osoby niepełnosprawnej. Regulacje te wprowadziła ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych⁴. Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 2 tej ustawy o niepełnosprawności miały orzekać właściwe organy. Do określenia tych organów został zobowiązany Minister Pracy i Polityki Socjalnej. Na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 2 października 1991 r. w sprawie określenia organów właściwych do orzekania o istotnym ubytku zdolności fizycznych, psychicznych lub umysłowych, ograniczających zdolność do wykonywania pracy zawodowej, a także

o stopniu zdolności osoby niepełnosprawnej do pracy zarobkowej⁵ jako właściwe organy według właściwości oznaczono:

1. obwodowe i wojewódzkie komisje lekarskie do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, działające na podstawie przepisów w sprawie składu komisji lekarskich do spraw inwalidztwa i zatrudnienia, trybu postępowania, trybu kierowania na badania przez te komisje oraz szczegółowych zasad ustalania inwalidztwa,
2. wojewódzkie i okręgowe komisje lekarskie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz wojskowe komisje lekarskie,
3. lekarze rzeczoznawcy i komisje lekarskie Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego⁶.

Z dniem 1 stycznia 1998 r. uchylona została ustawa z dnia 9 maja 1991 r. o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, a stało się to na mocy przepisów reh. Ustawa ta wprowadziła dwuinstancyjny system orzekania o niepełnosprawności. W tym celu powołano do życia wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności jako organy I instancji oraz Krajowy Zespół do spraw Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności jako organ II instancji⁷. W związku z reformą administracji publicznej poczynawszy od 1 stycznia 1999 r., dokonano reorganizacji trybu orzekania o niepełnosprawności. W miejsce dotychczasowych wojewódzkich zespołów do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności oraz Krajowego Zespołu do spraw Orzekania o Stopniu Niepełnosprawności utworzono odpowiednio powiatowe zespoły do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności przy powiatowym centrum pomocy rodzinie⁸ jako organy I instancji oraz wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności⁹ jako organy II instancji. Od orzeczeń wojewódzkich zespołów zainteresowanemu przysługuje prawo odwołania do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych¹⁰.



→ Postępowanie przed tymi organami regulują przepisy reh., rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania

o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności¹¹ oraz zgodnie z przepisem art. 66 ust. 1 reh. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹².

II. Wszczęcie i przebieg postępowania

1. Wszczęcie postępowania

Postępowanie przed organami orzekającymi o niepełnosprawności ma charakter postępowania administracyjnego. Organy te bowiem w sposób władczy rozstrzygają o uprawnieniach osób. Rozstrzygnięcie to nosi nazwę „orzeczenie”¹³.

Postępowanie przed powiatowym zespołem wszczynane jest na wniosek osoby zainteresowanej bądź ośrodka pomocy społecznej z zastrzeżeniem uzyskania zgody osoby zainteresowanej¹⁴. Wniosek o wszczęcie tego postępowania przed powiatowym zespołem ma charakter sformalizowany, gdyż składany jest zgodnie z wymaganiami ustalonymi § 6 rozporządzenia. Zgodnie z tym przepisem wniosek taki powinien zawierać: imię i nazwisko oraz datę i miejsce urodzenia wnioskodawcy, a także jego miejsce zamieszkania, numer dowodu osobistego (lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość), numer PESEL (a w przypadku cudzoziemca – informację o obywatelstwie). We wniosku należy wskazać cel, dla którego niezbędne pozostaje uzyskanie orzeczenia, oraz podać dane dotyczące sytuacji społecznej i zawodowej osoby zainteresowanej. Do wniosku trzeba załączyć dokumentację medyczną i inne dokumenty mogące mieć wpływ na ustalenie niepełnosprawności lub jego stopnia. We wniosku składa się także oświadczenie o prawdziwości zawartych w nim danych. Należy również podać dane kontaktowe, takie jak numer telefonu lub adres poczty elektronicznej.

2. Przebieg postępowania administracyjnego

Na mocy przepisu art. 66 ust. 2 reh. w postępowaniu przed powiatowym zespołem nie ma zastosowania art. 79a k.p.a. Organ orzekający nie jest zatem zobowiązany do informowania strony o przesłankach od niej zależnych, które nie zostały spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem orzeczenia niezgodnego z żądaniem osoby zainteresowanej.

Wniosek osoby o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności rozpatrywany bywa przez co najmniej dwuosobowy skład, któremu przewodniczy lekarz specjalista lub lekarz posiadający specjalizację co najmniej I stopnia, w szczególności w następujących dziedzinach medycyny: chorobach wewnętrznych, pediatrii, ortopedii i traumatologii narządu ruchu, neurologii, psychiatrii, okulistyce i otolaryngologii¹⁵. Skład orzekający wyznacza przewodniczący powiatowego zespołu¹⁶.

Orzeczenie o stopniu niepełnosprawności zawiera następujące składowe: oznaczenie zespołu, który wydał orzeczenie, datę wydania orzeczenia, a także złożenia wniosku, podstawę prawną wydania orzeczenia, dokładne dane osoby zainteresowanej, ustalenie bądź odmowę ustalenia stopnia

niepełnosprawności, okres, na jaki orzeczono stopień niepełnosprawności, datę lub okres powstania niepełnosprawności/ustalonego stopnia niepełnosprawności. Elementem orzeczenia są także wskazania, o których mowa w art. 6b ust. 3 reh., dotyczące w szczególności: odpowiedniego zatrudnienia uwzględniającego psychofizyczne możliwości danej osoby, szkolenia, w tym specjalistycznego, zatrudnienia w zakładzie aktywności zawodowej, uczestnictwa w terapii zajęciowej, konieczności zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze oraz pomoce techniczne, ułatwiające funkcjonowanie danej osoby, korzystania z systemu środowiskowego wsparcia w samodzielnej egzystencji (korzystanie z usług socjalnych, opiekuńczych, terapeutycznych i rehabilitacyjnych), konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji, konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, spełniania przez osobę niepełnosprawną przesłanek do wydania karty parkingowej. Orzeczenie musi zostać uzasadnione i zawierać pouczenie o przysługującym osobie zainteresowanej odwołaniu. Orzeczenie – tak jak i decyzje – zawiera podpis z podaniem imienia i nazwiska przewodniczącego składu orzekającego oraz pozostałych członków tego składu¹⁷.

Warto zauważyć, że treść orzeczenia powiatowego zespołu nie została uwarunkowana treścią złożonego wniosku. Strona nie ma sposobności, aby w postępowaniu przed organem pierwszej instancji zgłosić żądania związane z ustaleniem jej niepełnosprawności. Zainteresowany we wniosku wszczynającym postępowanie nie zgłasza żądań przykładowo co do: stopnia niepełnosprawności, daty jej powstania, okresu, na jaki ma być wydane orzeczenie. Innymi słowy, samo postępowanie wszczyna się na wniosek zainteresowanego, ale przedmiot rozstrzygnięcia określany jest z urzędu. Dopiero po doręczeniu stronie orzeczenia konfrontuje ona swoje oczekiwania z wydanym orzeczeniem. Skutkuje to tym, że dopiero na etapie postępowania drugoinstancyjnego przed wojewódzkim zespołem strona może w odwołaniu przedstawić swe żądania co do wszystkich składników orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. Należy uznać to za ewidentny mankament tego postępowania. Strona bowiem już na etapie wszczynania postępowania powinna mieć możliwość zgłoszenia swoich żądań.

W omawianych sprawach można się spotkać także z czasowym ograniczeniem możliwości skutecznego złożenia wniosku o wydanie orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności. Stosownie bowiem do przepisu § 15 ust. 1 rozporządzenia osoba niepełnosprawna posiadająca

orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności wydane na czas określony może wystąpić z wnioskiem o wydanie orzeczenia o ponowne ustalenie niepełnosprawności lub stopnia niepełnosprawności nie wcześniej niż 30 dni przed upływem ważności posiadanego orzeczenia. Zacytowany przepis niewątpliwie z punktu widzenia praktyki orzeczniczej wydaje się pożądanym rozwiązaniem, gdyż zapobiega składaniu wniosków na wiele miesięcy przed utratą ważności poprzedniego orzeczenia, a w konsekwencji spoczywania tych wniosków, co mogłoby narazić organ na zarzut beczynności. Natomiast przepis ten budzi zastrzeżenia legislacyjne, czy Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, wydając przedmiotowe rozporządzenie, nie przekroczył delegacji ustawowej. Przepisy k.p.a. nie przewidują żadnych ograniczeń terminowych w składaniu wniosków. Zatem w upoważnieniu ustawowym powinna być wyraźna delegacja dla właściwego ministra do uregulowania tej materii.

Należy rozważyć, czy złożenie przez osobę wniosku przed 30. dniem przed utratą ważności orzeczenia wywołuje skutki prawne w postaci wszczęcia postępowania administracyjnego. W ocenie autorów ze względu na czasowe ograniczenie prawa do złożenia wniosku powiatowy zespół będzie zobowiązany do zastosowania przepisu art. 61a § 1 k.p.a., czyli w drodze postanowienia odmówi wszczęcia postępowania.

Kolejną odrębnością od ogólnego postępowania administracyjnego pozostaje instytucja „badan specjalistycznych” przeprowadzanych przez wojewódzkie zespoły. Przedmiotowe badania są wykonywane na podstawie skierowań wystawionych przez lekarzy lub psychologów będących członkami zespołów orzekających o niepełnosprawności¹⁸. Konstrukcja badań przypomina instytucję dowodu z opinii biegłego (art. 84 § 1 k.p.a.).

Należy zwrócić uwagę także na dualizm drogi sądowej w przypadku wystąpienia beczynności organu. W zależności od tego, czy będzie to organ pierwszej, czy też drugiej instancji, do rozpoznania skargi na beczynności bądź przewlekłość właściwy jest wojewódzki sąd administracyjny bądź sąd pracy i ubezpieczeń społecznych. Właściwość sądu pracy i ubezpieczeń społecznych do rozpoznania tych skarg wynika wprost z przepisu art. 477⁹ § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego¹⁹, zgodnie z którym jeżeli wojewódzki zespół nie wydał decyzji lub orzeczenia w terminie dwóch miesięcy od dnia zgłoszenia roszczenia w sposób przepisany, odwołanie można wnieść w każdym czasie po upływie tego terminu. Przyjmuje się przy tym, że „odwołaniem” jest także skarga na beczynność organu. Wskazuje na to przepis art. 477¹⁴ § 3 k.p.c. Jeżeli odwołanie wniesiono w związku z niewydaniem orzeczenia przez wojewódzki zespół, sąd w razie uwzględnienia odwołania zobowiązuje zespół do wydania orzeczenia w określonym terminie, zawiadamiając o tym organ nadzórny, albo orzeka co do istoty sprawy. Jednocześnie sąd stwierdza, czy niewydanie decyzji nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa. Właściwość wojewódzkiego sądu administracyjnego do rozpoznawania skarg na beczynność i przewlekłość postępowania przed powiatowymi zespołami wynika z zasad ogólnych postępowania administracyjnego,

w szczególności przynależności powiatowych zespołów do organów administracji publicznej. Potwierdza to orzecznictwo sądów administracyjnych²⁰.

3. Postępowanie po wydaniu ostatecznego orzeczenia

Ustawodawca nietypowo zdecydował się na poddanie kontroli orzeczeń wojewódzkich zespołów przez sądy powszechne – rejonowe sądy pracy i ubezpieczeń społecznych. Sądowi powszechnemu poddano zatem orzecznictwo stricte administracyjne. W tej sytuacji należy rozważyć, czy powierzenie takiej roli sądom powszechnym jest zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.²¹.

W Konstytucji RP nie istnieje żaden zakaz ustanowienia właściwości sądów powszechnych w sprawach dotyczących działalności administracji publicznej. Wręcz przeciwnie, powierza ona określenie właściwości sądu ustawodawcy zwykłemu. Ma on pewną swobodę w zakresie wyboru sądu właściwego do rozpoznawania spraw z danej kategorii. Ustawodawca może zadecydować, kierując się zagwarantowaniem stosownej ochrony praw podmiotowych, że rozwiązaniem optymalnym jest przekazanie sprawy do rozstrzygnięcia sądowi powszechnemu²². Dopuszcza się więc tym samym przekazanie kontroli nad działalnością administracji publicznej sądowi cywilnemu. Nie zawsze przesądzająca o właściwości sądu jest kategoria sprawy wybrana ze sztywnego podziału na „sprawy cywilne” i „sprawy administracyjne”. Dodatkowo należy zaznaczyć, że sądy powszechne mają nieco inne kompetencje niż sądy administracyjne i są sądami pełnego prawa, dlatego powierzenie im kontroli nad działalnością administracji publicznej nie może się odbywać na takich samych zasadach, jak czynią to sądy administracyjne (art. 184 Konstytucji RP). W takiej sytuacji sprawa zostaje przekazana do końcowego załatwienia sądowi powszechnemu, który to nie jest związany w żaden sposób oceną prawną organu. Sąd powszechny więc ostatecznie rozstrzyga sprawę merytorycznie i może orzec odmiennie od organu administracji publicznej. Taka szeroka kompetencja sądu powszechnego wynika ze stosowania przez te sądy procedury właściwej dla rozstrzygania sporów cywilnych, w trakcie której dochodzi do konkretyzacji treści stosunku cywilnoprawnego. Inaczej dzieje się w przypadku sądów administracyjnych, które nie dokonują konkretyzacji normy prawnej, gdyż ta kompetencja została pozostawiona organom administracji²³.

W tym kontekście należy pozytywnie ocenić przekazanie spraw dotyczących orzekania o stopniu niepełnosprawności sądom powszechnym, gdyż te sądy mogą całościowo i merytorycznie skontrolować wydawane przez zespoły orzeczenia.

4. Postanowienia wpadkowe w trakcie postępowania przed zespołami

Od samego początku obowiązywania reh. wątpliwości praktyki wzbudzała kwestia właściwości sądów – administracyjnych czy powszechnych – do rozpatrywania odwołań od →

→ formalnych orzeczeń zespołów. Dotychczasowa praktyka bowiem była rozbieżna.

Wątpliwości powyższe rozstrzygnęła uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁴ w Warszawie z dnia 8 listopada 1999 r.²⁵. W uchwale tej NSA, odpowiadając na pytanie zwykłego składu tego sądu dotyczące właściwości sądu rozpoznającego środek zaskarżenia od postanowienia Krajowego Zespołu stwierdzającego uchybienie terminu wniesienia odwołania, uznał, że w tym przypadku właściwy do rozpoznania skargi pozostaje NSA. W uzasadnieniu uchwały wskazano, że „sprawy dotyczące orzekania o stopniu niepełnosprawności na etapie postępowania dwuinstancyjnego przed zespołami i Krajowym Zespołem są indywidualnymi sprawami z zakresu administracji publicznej – „sprawami administracyjnymi” w rozumieniu art. 1 kodeksu postępowania administracyjnego oraz art. 1 i art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym”. Ponadto „do wydawania orzeczeń o stopniu niepełnosprawności mają zastosowanie przede wszystkim przepisy ustawy i rozporządzenia²⁶”, a „ani ustawa, ani rozporządzenie nie zawierają przepisów, które by dotyczyły wydawania w toku postępowania przed zespołami i Krajowym Zespołem postanowień o charakterze procesowym, odsyłając w tym zakresie wprost do kodeksu postępowania administracyjnego”. NSA wysnuł wniosek, że „do orzeczeń, o których mowa w cytowanych przepisach ustawy i rozporządzenia, nie można zaliczyć postanowień procesowych, o jakich mowa w art. 123 kodeksu postępowania administracyjnego. To zaś z kolei prowadzi do następnej konkluzji, że orzeczeniami Krajowego Zespołu, o jakich mowa w art. 6 ust. 5 ustawy, od których przysługuje odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, nie są postanowienia procesowe wydane w toku postępowania przed zespołami i Krajowym Zespołem w postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego”. „Oznacza to, że w sprawach z zakresu administracji publicznej właściwość sądu administracyjnego jest wyłączona tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim sąd powszechny może przejąć sprawę do dalszego jej załatwienia, po etapie postępowania administracyjnego. Jeżeli więc przyjęte przez ustawodawcę reguły załatwiania określonego rodzaju spraw z zakresu administracji publicznej nie obejmują właściwością sądu powszechnego wszystkich działań, które są lub mogą być podejmowane w danej sprawie na etapie postępowania administracyjnego, to w odniesieniu do tych działań organów administracji publicznej nieobjętych właściwością sądu powszechnego nie jest wyłączona kontrola sprawowana przez sąd administracyjny”.

Powyższe stanowisko NSA zostało potwierdzone w kolejnej uchwale składu 7 sędziów z dnia 6 listopada 2000 r.²⁷.

Co prawda, uchwała ta zapadła w nieco odmiennym stanie prawnym – po reformie administracji publicznej – ale istota problemu pozostała ta sama.

Pogląd ten został poparty przez sądy administracyjne także w innych orzeczeniach. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 17 października 2019 r.²⁸ na orzeczenia wojewódzkich zespołów wydawanych w sprawach formalnych przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Natomiast od merytorycznych rozstrzygnięć tych organów – do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Podobnie kształtuje się sytuacja w przypadku postanowienia o zawieszeniu postępowania administracyjnego, również wydanego przez wojewódzki zespół²⁹.

Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych wywołuje za to kwestia postanowień wydawanych przez wojewódzkie zespoły w przedmiocie umorzenia postępowania. Według pierwszego stanowiska³⁰ właściwą drogą odwoławczą pozostaje droga postępowania sądowo-administracyjnego. Druga linia orzecznicza³¹ wypracowała stanowisko, że w tych sprawach właściwy do rozpoznania środka odwoławczego jest sąd powszechny. U podstaw takiego stanowiska leży pogląd, że reh. od orzeczeń wojewódzkich zespołów przewiduje odwołania do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych niezależnie od rodzaju wydanego rozstrzygnięcia. Za takim poglądem opowiada się także M. Cholewa-Klimek, nie przywołując jednak żadnych argumentów prawnych za tym stanowiskiem. Powołuje się jedynie na orzecznictwo NSA³².

Podobne rozbieżności w judykaturze sądowo-administracyjnej dotyczą kwestii właściwości sądu w przypadku rozpoznawania środka zaskarżenia od postanowienia wojewódzkiego zespołu stwierdzającego uchybienie terminu do wniesienia odwołania³³.

Według autorów pogląd, zgodnie z którym do rozpoznawania środków zaskarżenia od formalnych orzeczeń wojewódzkich zespołów właściwy pozostaje również sąd powszechny, jest nieakceptowalny. Autorzy opowiadają się za stanowiskiem NSA wyrażonym we wspomnianych uchwałach.

Do orzeczeń wojewódzkiego zespołu o charakterze formalnym należy także zaliczyć orzeczenia tego zespołu uchylające orzeczenia powiatowego zespołu i przekazujące mu sprawę do ponownego rozpatrzenia. Autorzy artykułu, analizując orzecznictwo sądów administracyjnych, jak i powszechnych, nie znaleźli przykładów na rozbieżne stanowisko co do właściwości sądów mających procedować zaskarżenie takiego orzeczenia. W tej kwestii nie ma wątpliwości, że właściwym do rozpoznania środka odwoławczego pozostaje wojewódzki sąd administracyjny³⁴.

III. Nadzwyczajne środki prowadzące do wzruszenia orzeczenia

Autorzy przeanalizują ścieżkę procedowania nadzwyczajnych środków zaskarżenia umożliwiających wzruszenie ostatecznych, prawomocnych orzeczeń. Chodzi mianowicie o instytucje wznowienia postępowania,

stwierdzenia nieważności orzeczenia oraz zmiany orzeczenia w trybie przepisu art. 155 k.p.a.

W zakresie możliwości oraz trybu wzruszenia orzeczenia o niepełnosprawności należy poddać analizie dwie kategorie

spraw. Pierwsza z nich dotyczy orzeczeń, które uprawomocniły się wskutek ich niezaskarżenia do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Druga kategoria obejmuje orzeczenia, które zostały poddane kontroli sądu powszechnego.

1. Wzruszenie ostatecznego orzeczenia (niezaskarżonego do sądu powszechnego)

Odnosząc się do pierwszej kategorii, stwierdzić należy, że nie występują tutaj żadne różnice w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego. Przecież postępowanie w przedmiocie orzeczenia o niepełnosprawności w takiej sytuacji rozpoczyna się i kończy w trybie administracyjnym. W tej sytuacji podstawą wzruszenia orzeczeń mogą być wszystkie przesłanki dotyczące wznowienia postępowania przewidziane w przepisach art. 145 k.p.a., 145a k.p.a., 145b k.p.a. i dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji wyrażone w przepisie art. 156 k.p.a.

W przypadku wydania przez zespół orzeczenia (w zwykłym postępowaniu administracyjnym jest to postanowienie) odmawiającego wznowienia postępowania (art. 149 § 3 k.p.a.) przysługuje na takie rozstrzygnięcie zażalenie, a w dalszej kolejności skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego³⁵. Także właściwą ścieżką odwoławczą będzie skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego w przypadku odmowy uchylenia orzeczenia o niepełnosprawności na podstawie art. 151 § 1 pkt 1 k.p.a.

Należy jednak zauważyć, że w przypadku chęci zaskarżenia ostatecznego orzeczenia wydanego w wyniku wznowienia postępowania właściwym środkiem zaskarżenia jest odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, a nie skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Dzieje się tak dlatego, że mamy do czynienia z nowym merytorycznym rozstrzygnięciem w przedmiocie niepełnosprawności.

Skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego przysługuje zaś w przypadku odmowy uchylenia decyzji w trybie wznowieniowym³⁶. Orzeczenie takie ma bowiem charakter formalny, a nie merytoryczny.

Przechodząc do stwierdzenia nieważności orzeczenia, należy stwierdzić, że nie ma w tym przypadku odstępstw od ogólnego postępowania administracyjnego. Ostateczne orzeczenia wydane w tym trybie będą podlegały zaskarżeniu do wojewódzkiego sądu administracyjnego, a nie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. W postępowaniu o stwierdzenie nieważności orzeczenia nie dochodzi do merytorycznego ponownego badania sprawy pierwotnej, ale jedynie stwierdzenia, czy doszło do ziszczenia się przesłanek nieważności.

Innym środkiem wzruszenia ostatecznego orzeczenia jest zmiana bądź uchylenie decyzji w trybie przewidzianym przez art. 155 k.p.a. Zdaniem autorów w trybie tego przepisu niedopuszczalna wydaje się zmiana orzeczenia w sytuacji, gdy doszło do zmiany stanu zdrowia po wydaniu orzeczenia. Zasadą bowiem tego postępowania jest rozpatrywanie sprawy w oparciu o uprzednio zgromadzony materiał dowodowy³⁷. W sytuacji złożenia ponownego wniosku o wydanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności powołującego się na zmianę

stanu zdrowia właściwą instytucją procesową pozostaje wygaśnięcie pierwotnego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności.

Wracając do instytucji wzruszenia orzeczenia w trybie art. 155 k.p.a., trzeba zaznaczyć, że ze względu na jego merytoryczne rozstrzygnięcie – w ocenie autorów – sądem właściwym do rozpoznania sprawy powinien być sąd pracy i ubezpieczeń społecznych. Jest on właściwy zarówno w przypadku zmiany/uchylenia orzeczenia, jak i odmowy zmiany/uchylenia orzeczenia³⁸. W tym względzie odmienne stanowisko wypowiedział WSA w Gliwicach w uzasadnieniu wyroku z dnia 10 kwietnia 2019 r.³⁹, uznając *de facto*, że zachodzi tu właściwość sądów administracyjnych.

2. Wzruszenie orzeczenia skontrolowanego przez sąd powszechny

Druga kategoria spraw to sprawy, w których od orzeczenia wojewódzkiego zespołu wniesiono odwołanie do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. W tych kategoriach spraw istnieje zasadnicza różnica między postępowaniem ogólnoadministracyjnym a postępowaniem w przedmiocie orzekania o niepełnosprawności bądź stopniu niepełnosprawności.

W pierwszej kolejności należy rozważyć, jak się powinien zachować organ administracji publicznej (wojewódzki zespół) i sąd pracy i ubezpieczeń społecznych w sytuacji, gdy strona złożyła wniosek o wzruszenie orzeczenia w jednym z przewidzianych trybów, a następnie złożyła odwołanie do sądu oraz sytuację odwrotną – kiedy najpierw strona złożyła odwołanie do sądu powszechnego, a następnie ww. wniosek w trybie administracyjnym. Przenosząc na chwilę rozważania na grunt postępowania administracyjnego i sądowoadministracyjnego, wskazać należy, że w pierwszym przypadku zachowanie sądu administracyjnego zostało wprost przewidziane przez przepis prawa, a mianowicie art. 56 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴⁰. W takiej sytuacji sąd administracyjny ma obowiązek zawiesić postępowanie. Odnosnie zaś do drugiego przypadku wypowiedział się w tej kwestii NSA w uchwale składu 7 sędziów z dnia 5 czerwca 2017 r.⁴¹, stwierdzając w niej, że „w trakcie postępowania sądowoadministracyjnego można wszcząć postępowanie administracyjne w celu zmiany, uchylenia, stwierdzenia nieważności aktu lub wznowienia postępowania w sprawie kontrolowanego przez sąd rozstrzygnięcia, jednakże organ administracji publicznej obowiązany jest zawiesić to postępowanie na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądowoadministracyjnego”. W wypadku wydania przez sąd administracyjny prawomocnego wyroku uchylającego zaskarżoną decyzję zawieszone postępowanie w trybie nadzwyczajnym powinno ulec umorzeniu ze względu na brak przedmiotu postępowania. W wypadku oddalenia skargi sąd administracyjny przesądzi o prawidłowości zaskarżonej decyzji. Tym samym postępowanie administracyjne również zostanie umorzone ze względu na jego bezprzedmiotowość. Jedynie w sytuacji umorzenia postępowania przed sądem administracyjnym



→ dojdzie do podjęcia przez organ zawieszonego postępowania i merytorycznego rozpoznania sprawy.

W przypadku wystąpienia dwutorowości postępowań nadzwyczajnoadministracyjnego oraz sądowego sytuacja kształtuje się nieco inaczej. Wydaje się, że bez względu na to, które z postępowań zostało wszczęte pierwsze, to sąd powszechny powinien zawiesić postępowanie, gdyż rozstrzygnięcie sprawy zależy od uprzedniej decyzji organu administracji publicznej (art. 177 § 1 pkt 3 k.p.c.). Za takim stanowiskiem opowiada się P. Kledzik⁴².

W wypadku wzruszenia w trybie nadzwyczajnym orzeczenia wojewódzkiego zespołu postępowanie przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych powinno ulec umorzeniu na podstawie art. 355 k.p.c., gdyż wydanie wyroku stało się niedopuszczalne. Natomiast jeżeli w nadzwyczajnym postępowaniu administracyjnym nie dojdzie do wzruszenia orzeczenia, to sąd powszechny podejmie sprawę i rozpozna ją merytorycznie.

Do omówienia pozostała jeszcze jedna istotna kwestia na zbiegu postępowania sądowego i nadzwyczajnoadministracyjnego, a mianowicie możliwość wzruszenia orzeczenia w trybie administracyjnym po prawomocnym osądzeniu sprawy przez sąd.

Przypomnijmy, że istnieje ograniczona możliwość wzruszenia prawomocnej decyzji administracyjnej, która została skontrolowana w trybie sądowoadministracyjnym. Oddalenie skargi oznacza co do zasady, że nie istnieją wady nieważności, wznowienia oraz innych niekwalifikowanych wad formalnych i materialnych, które mogły i powinny być zostać stwierdzone przez sąd administracyjny. Natomiast nie są objęte granicami związania te wady decyzji, które w momencie wydawania prawomocnego wyroku nie wynikały z akt, faktów powszechnie znanych lub dowodów z dokumentów dopuszczonych przez sąd. W związku z powyższym postępowanie administracyjne można w takim przypadku wznowić, powołując się wyłącznie na przesłanki z art. 145 § 1 pkt 1 (dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe), 2 (decyzja wydana została w wyniku przestępstwa) i 5 (wyjście na jaw istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów istniejących w dniu wydania decyzji, nieznanymi organowi, który wydał decyzję) k.p.a. Natomiast do stwierdzenia nieważności może dojść jedynie w przypadku ziszczenia się przesłanki z przepisu art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. (sprawa została już poprzednio rozstrzygnięta inną decyzją ostateczną albo załatwiono ją milcząco⁴³).

Aby rozstrzygnąć kwestię dopuszczalności wzruszenia w trybach nadzwyczajnych orzeczenia wojewódzkiego zespołu po prawomocnym wyroku sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, należy w pierwszej kolejności przeanalizować charakter odwołania strony od orzeczenia wojewódzkiego zespołu i zakres wyroku.

Odwołanie strony od orzeczenia wojewódzkiego zespołu swoim charakterem przypomina złożenie pozwu. Odwołanie ogranicza się do okoliczności uwzględnionych w orzeczeniu i nie ma charakteru samodzielnego żądania. Tym samym przedmiot postępowania wyznacza orzeczenie wojewódzkiego zespołu, którego przedmiotem sąd jest związany. Sąd nie może wykroczyć poza przedmiot postępowania wyznaczony przed przedmiotem zaskarżonego orzeczenia. Postępowanie sądowe skupia się na wadach wynikających z naruszenia przez wojewódzki zespół prawa materialnego. Kwestia wad orzeczenia spowodowanych naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego w zasadzie pozostaje poza przedmiotem postępowania sądowego. Sąd bada jedynie takie wady formalne decyzji, które ją dyskwalifikują z obrotu prawnego⁴⁴.

Sąd, wydając wyrok, nie jest związany granicami wniosków ani podstaw odwołania. Sąd pracy i ubezpieczeń społecznych może orzec także o roszczeniach, które wynikają z tej samej podstawy faktycznej lub prawnej. Sąd może wzruszyć zaskarżone orzeczenie, powołując się na inne uchybienia niż te zawarte w odwołaniu. Wynika to z braku związania zarzutami odwołania⁴⁵.

Inaczej mówiąc, sąd pracy i ubezpieczeń społecznych dokonuje samodzielnej ponownej oceny złożonego wniosku o ustalenie stopnia niepełnosprawności i związanych z tym konsekwencji. Jak podkreśla się w doktrynie, kontrola rozstrzygnięć administracyjnych przez sądy powszechne ma charakter bezpośredni albo pośredni⁴⁶. W opisywanym postępowaniu sąd dokonuje bezpośredniej kontroli orzeczenia administracyjnego, gdyż wydając wyrok, zmienia orzeczenie, uchyla je albo oddala odwołanie.

Skutkiem wyroku sądu pracy i ubezpieczeń społecznych jest zastąpienie nim zaskarżonego orzeczenia. W konsekwencji nie będzie możliwe późniejsze wzruszenie orzeczenia wojewódzkiego zespołu w trybach administracyjnonadzwyczajnych ze względu na brak substratu zaskarżenia. W takiej sytuacji rozważać można jedynie sięgnięcie do instytucji nadzwyczajnych środków zaskarżenia przewidzianych przepisami k.p.c.⁴⁷.

IV. Podsumowanie

Przeprowadzona w opracowaniu analiza porównawcza wykazała znaczne różnicowanie postępowania w przedmiocie ustalenia niepełnosprawności/stopnia niepełnosprawności w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego.

Sprawę komplikuje rozbieżność orzecznictwa sądowoadministracyjnego, w szczególności dotycząca tzw. spraw wypadkowych. W tej sytuacji wydaje się konieczna i celowa interwencja ustawodawcy.

AGNIESZKA FRYDRYKIEWICZ-KOWNACKA

Autorka jest radcą prawnym, specjalistą w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich

ARKADIUSZ FRYDRYKIEWICZ

Autor jest radcą prawnym, koordynatorem radców prawnych w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Radomiu

Przypisy:

- ¹ Dane opublikowane na stronie Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych – <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/index.php?c=pagine&id=78> – dostęp w dniu 31 maja 2020. Tak duża rozpiętość liczbową zależy od przyjętego kryterium niepełnosprawności biologicznej.
- ² Tj. Dz.U. 2020, poz. 426 ze zm.; dalej „reh.”
- ³ Ilekroć w artykule mowa jest o orzekaniu o stopniu niepełnosprawności, odnosi się to także do spraw w przedmiocie orzekania o niepełnosprawności i odwrotnie.
- ⁴ Dz.U. 1991, nr 46, poz. 201 ze zm.; nieob.
- ⁵ Dz.U. 1991, nr 90, poz. 406, ze zm.; nieob.
- ⁶ § 1 ust. 1 ww. rozporządzenia.
- ⁷ Art. 6 ust. 1 reh. w brzmieniu sprzed 1 stycznia 1999 r.
- ⁸ Dalej „powiatowe zespoły”.
- ⁹ Dalej „wojewódzkie zespoły”.
- ¹⁰ Art. 6 ust. 8 reh.
- ¹¹ Tj. Dz.U. 2018, poz. 2027 ze zm.; dalej „rozporządzenie”.
- ¹² Tj. Dz.U. 2020, poz. 256 ze zm.; dalej „k.p.a.”.
- ¹³ Art. 6b ust. 3 reh.
- ¹⁴ Art. 6b ust. 1 reh.
- ¹⁵ § 19 ust. 2 rozporządzenia.
- ¹⁶ § 19 ust. 1 rozporządzenia.
- ¹⁷ § 13 ust. 2 rozporządzenia.
- ¹⁸ Art. 6b1 ust. 1 reh.
- ¹⁹ Tj. Dz. U. 2020, poz. 1460 1575 ze zm.; dalej „k.p.c.”.
- ²⁰ Tak np.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej „WSA”) w Rzeszowie z dnia 21 stycznia 2020 r., sygn. akt II SAB/Rz 120/19, LEX nr 2775501; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 grudnia 2017 r., sygn. akt III SAB/Gd 28/17, LEX nr 2424575.
- ²¹ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej „Konstytucja RP”.
- ²² M. Wiącek, *Komentarz do art. 184 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bolek, Nb. 26-28, Legalis 2020.
- ²³ K. Małysa-Ptak, *Kontrola działalności publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, rozdział 3.3.4., LEX 2020.
- ²⁴ Dalej „NSA”.
- ²⁵ Sygn. akt OPS 12/99, ONSA 2002, nr 2, poz. 47.
- ²⁶ Chodzi o rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 21 stycznia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad orzekania o stopniu niepełnosprawności, trybu postępowania przy orzekaniu oraz zakresu, składu i sposobu działania zespołów orzekających, a także jednolitego wzoru legitymacji dokumentującej niepełnosprawność oraz organów uprawnionych do jej wystawiania; Dz. U. 1999, nr 9, poz. 82 ze zm., nieob.
- ²⁷ Sygn. akt OPS 8/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 51.
- ²⁸ Sygn. akt IV SA/Wr 260/19, Legalis nr 2253671.
- ²⁹ Wyrok NSA z dnia 30 października 2018, sygn. akt I OSK 2900/16, Legalis nr 1864312; odmiennie natomiast – postanowienie WSA w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 227/16, Legalis nr 1659172.
- ³⁰ Przykładowe orzecznictwo: wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Sz 215/11, Legalis nr 377455.
- ³¹ Przykładowe orzecznictwo: postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 22 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Ol 281/12, Legalis nr 477791; postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 25 kwietnia 2012, sygn. akt II SA/Sz 401/12, Legalis nr 672180; postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 25 lutego 2005 r., sygn. akt II SA/Po 2192/03, Legalis nr 891011.
- ³² M. Cholewa-Klimek, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, LexisNexis 2010, Rozdział 4.5, LEX 2020. Monografia poświęcona jest sprawom, w których orzekają organy emerytalno-rentowe. Kontrola tych spraw opiera się na tych samych zasadach, co kontrola orzeczeń wojewódzkich zespołów, dlatego rozważania autorki pozostają aktualne w stosunku do spraw związanych z niepełnosprawnością.
- ³³ Przykładem rozbieżnego orzecznictwa są następujące judykaty: wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 14 października 2009 r., sygn. akt II SA/Rz 381/09, Legalis nr 243586 – jako właściwy wskazano sąd administracyjny; postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 11 marca 2005 r., sygn. akt II SA/Po 1279/03, Legalis nr 891079 – jako właściwy wskazano sąd powszechny.
- ³⁴ Przykładowe orzecznictwo: wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 października 2015 r., sygn. akt II SA/Bd 913/15, Legalis nr 1365139.
- ³⁵ Por. np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 211/19, Legalis nr 1905402.
- ³⁶ Por. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 818/17, Legalis nr 1725869.
- ³⁷ A. Wróbel, *Komentarz do art. 155 k.p.a.*, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., LEX 2020.
- ³⁸ Por. np. Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 10 października 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1717/16, Legalis nr 1661264.
- ³⁹ Sygn. akt III SA/Gl 62/19, LEX nr 2651882.
- ⁴⁰ Tj. Dz. U. 2019, poz. 2325 ze zm., dalej „p.p.s.a.”.
- ⁴¹ Sygn. akt II GPS 1/17, ONSAiWSA 2017, nr 5, poz. 73.
- ⁴² P. Kledzik, *Prawne uwarunkowania stwierdzenia nieważności decyzji w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Rozdział 3.7, LEX 2020.
- ⁴³ M. Kamiński, *Związanie oceną prawną wynikającą z prawomocnego wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę na tle dopuszczalności weryfikacji prawomocnej decyzji w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego, cz. I*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2019, nr 3, LEX 2020.
- ⁴⁴ Por. wyrok SA w Łodzi z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt III AUa 414/19, LEX nr 2932375; postanowienie SN z dnia 4 kwietnia 2019 r., sygn. akt I UK 261/18, LEX nr 2648665; wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt I UK 357/10, LEX nr 863946, wyrok SN z dnia 1 września 2010 r., sygn. akt III UK 15/10, LEX nr 667499.
- ⁴⁵ M. Cholewa-Klimek, *Postępowanie...*, op. cit., rozdział 7.5, LEX 2020.
- ⁴⁶ K. Małysa-Ptak, *Kontrola...*, op. cit., rozdział 5.1., LEX 2020.
- ⁴⁷ P. Kledzik, *Prawne...*, op. cit., rozdział 3.7, LEX 2020.

Distinction between the procedure for establishing the degree of disability and the general administrative procedure

SUMMARY:

The procedure for establishing the degree of disability is hybrid in nature – it is initiated by a formal application through administrative proceedings and ends with proceedings before the labour and social security court. The authors point to the differences between general administrative proceedings and proceedings to establish the degree of disability, with particular consideration of the jurisdiction of the administrative and common courts.

Key words: disabled person, establishing the degree of disability, certificate of the degree of disability, hybrid procedure

Słowa kluczowe: osoba niepełnosprawna, ustalenie stopnia niepełnosprawności, orzeczenie o stopniu niepełnosprawności, postępowanie hybrydowe

Pośrednia moc wiążąca indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego

Marta Kosmowska

Obowiązująca na gruncie ordynacji podatkowej (o.p.) zasada niezwiązania interpretacją indywidualną ma w sensie formalnym charakter bezwzględnie wiążący. W artykule omówione zostanie zagadnienie:

- a. **czy istnieją prawne podstawy ograniczenia zasady niezwiązania** na mocy orzeczeń sądowych lub aktów (czynności) administracyjnych?, jak również
- b. **czy i w jakim zakresie prawomocny wyrok sądu administracyjnego** wydany w sprawie skargi na indywidualną interpretację **wpływa na kształt zasady niezwiązania interpretacją indywidualną?**

Przedmiotem analizy będzie w szczególności sytuacja, gdy po wydaniu prawomocnego wyroku sądu administracyjnego w sprawie interpretacji indywidualnej:

- a. przed organem podatkowym zostanie uruchomione postępowanie **podatkowe jurysdykcyjne**,
- b. przed sądem administracyjnym **postępowanie sądowoadministracyjne w sprawie skargi na decyzję podatkową** wydaną na tle stanu faktycznego objętego interpretacją indywidualną oraz
- c. przed organem podatkowym postępowanie w sprawie **zmiany tej interpretacji indywidualnej**.

Z prawomocnością orzeczenia administracyjnego wiąże się pewne skutki prawne, które za T. Wosiem¹ należy podzielić na:

- a. **skutek pozytywny**, powodujący związanie stanem prawnym utworzonym prawomocnym orzeczeniem, rozumianym jako **ocena zgodności z prawem** skontrolowanego aktu lub czynności; skutek ten wywoła tylko orzeczenie, które będzie zawierało taką ocenę, tj. orzeczenie uwzględniające skargę lub orzeczenie oddalające skargę, i
- b. **skutek negatywny**, powodujący niemożność modyfikacji orzeczenia, tj. dokonanej w nim oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu lub czynności, w postępowaniu sądowoadministracyjnym; skutek ten został uregulowany w art. 171 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.)², który stanowi o powadze rzeczy osądzonej.

Artykuł 170 p.p.s.a. nawiązuje do pozytywnego skutku prawomocności i stanowi, że **orzeczenie prawomocne wiąże nie**

tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby (prawomocność materialna). Należy zatem wskazać, że inne sądy i inne organy państwowe w wydawanych przez nie rozstrzygnięciach biorą pod uwagę nie tylko **istnienie**, ale i **treść** prawomocnego orzeczenia sądu³. Moc wiążąca wyroku w stosunku do sądów powoduje, że muszą one przyjmować, iż **dana kwestia prawna kształtuje się tak, jak stwierdzono w prawomocnym orzeczeniu**. Gwarantuje to spójność i logikę działania organów państwa oraz zapobiega współistnieniu w obrocie prawnym orzeczeń nie do pogodzenia w systemie sprawowania władzy⁴.

Moc wiążąca wskazana w art. 170 p.p.s.a. i związane z nią skutki wiążą się z charakterem prawnym orzeczenia sądu administracyjnego⁵. W kontekście instytucji interpretacji indywidualnej orzeczenia te mogą mieć następujący charakter:

- a. **orzeczenia negatywnego** dla interpretacji indywidualnej, tj. **wyroku uwzględniającego skargę** na interpretację indywidualną (art. 146 § 1 p.p.s.a.), i
- b. **orzeczenia pozytywnego** dla interpretacji indywidualnej, tj. **wyroku oddalającego skargę** na interpretację indywidualną (art. 151 p.p.s.a.).

Skutkiem wyroku negatywnego jest **uchylenie interpretacji indywidualnej**. Rozstrzygnięcie takie wywiera w stosunku do interpretacji indywidualnej skutek **ex tunc** i ma charakter **konstytutywny**⁶. W tym wypadku następuje powrót do takiej sytuacji w postępowaniu przed organami podatkowym, która miała miejsce przed wydaniem interpretacji indywidualnej⁷. Istotne jest to, że w takim przypadku powstaje wzór niewadliwego rozstrzygnięcia, jego wzorzec, do którego sąd porównuje zaskarżoną interpretację indywidualną, w efekcie czego tworzy się wizja przyszłego merytorycznego rozstrzygnięcia⁸. Orzeczenie to otwiera organowi podatkowemu drogę do ponownego wydania interpretacji indywidualnej, o ile sąd nie zakwestionuje podstaw do jej wydania⁹. Stosownie do brzmienia art. 153 p.p.s.a. ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie. Wyrok sądu administracyjnego

wywiera skutek wykraczający poza zakres danego postępowania sądownoadministracyjnego i administracyjnego, w którym wydano zaskarżone rozstrzygnięcie, a zasięgiem jego oddziaływania objęte zostaje przyszłe postępowanie administracyjne w sprawie¹⁰. Zasada związania wynikająca z art. 153 p.p.s.a. ma charakter bezwzględnie wiążący, w związku z czym zarówno sąd, jak i organ administracji publicznej nie mogą pominąć oceny prawnej oraz wskazać co do dalszego postępowania, orzekając w tej samej sprawie¹¹. Przyjmuje się, że możliwość **odstąpienia** od tej zasady istnieje tylko w sytuacji istotnej **zmiany stanu prawnego** lub **zmiany stanu faktycznego**¹². Konsekwencją oceny prawnej są wskazania co do dalszego postępowania, których celem pozostaje zapobieżenie ewentualnym błędom organu w przyszłości, dostrzeżonym przez sąd, nie zaś rozwiązanie problemów przyszłego rozstrzygnięcia organu¹³. Granice związania oceną prawną i wskazaniami co do dalszego postępowania określone są poprzez **tożsamość sprawy**. Tożsamość spraw może zostać ustalona po stwierdzeniu identyczności ich **podmiotów**, identyczności **przedmiotu** stosunku (węzła praw i obowiązków stron stosunku) oraz obu jego **podstaw: prawnej i faktycznej**. Stwierdzenie, że wszystkie powyższe elementy stosunku prawnego występują w dwu lub więcej porównywanych sprawach, powoduje, iż sprawy należy traktować jako tożsame¹⁴. Nie można mówić zatem o tożsamości spraw w sytuacji, gdy zmianie uległ w sposób istotny stan prawny bądź stan faktyczny.

Z kolei **orzeczenie pozytywne** zawiera rozstrzygnięcie, którego rezultatem jest **utrzymanie w mocy interpretacji indywidualnej**¹⁵. Orzeczenie to również wywiera skutek **ex tunc**, z tym że ma charakter **deklaratywny**¹⁶. Skutkiem pośrednim tego wyroku pozostaje **utrzymanie w mocy zaskarżonej interpretacji indywidualnej jako zgodnej z prawem w zakresie określonym normą odniesienia**¹⁷. Należy jednak podkreślić, że po oddaleniu skargi i tym samym utrzymaniu w mocy interpretacji indywidualnej **walor prawomocności odnosi się bezpośrednio do wyroku sądu administracyjnego, nie zaś do samej interpretacji indywidualnej**. O prawomocności aktu można mówić jedynie w kontekście decyzji bądź postanowienia wydanych w postępowaniu jurysdykcyjnym, egzekucyjnym i zabezpieczającym i zaskarżonych do sądu administracyjnego, sąd ten zaś utrzymał je w mocy jako zgodne z prawem wskutek wydania wyroku oddalającego skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a.¹⁸. Należy jednak zaznaczyć, że kwestia prawomocności aktów i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4-7 i § 3 p.p.s.a., nie jest jednolicie pojmowana w nauce prawa administracyjnego i pojawiają się stanowiska przyznające interpretacjom indywidualnym tę cechę¹⁹. Warto jednak odróżniać prawomocność aktu lub czynności administracyjnoprawnej od prawomocności samego wyroku. Prawomocność aktów lub czynności administracyjnoprawnych jest pochodną prawomocności wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę, a więc utrzymującego w mocy przedmiot zaskarżenia i stwierdzającego jego legalność w granicach kompetencji kontrolnych

tego sądu²⁰. Trzeba także podkreślić, że w przypadku interpretacji indywidualnych tryb weryfikacji sądownoadministracyjnej ma szczególną postać, gdyż zgodnie z **art. 57a p.p.s.a.** sąd związany jest zarzutami skargi oraz powołaną podstawą prawną. **Prawomocność odnosi się zatem do tych naruszeń prawa, które zostały wskazane przez skarżącego i poddane ocenie sądu administracyjnego**. Ogranicza to zakres przedmiotowy prawomocności wyroku sądu administracyjnego w sprawach skarg na indywidualne interpretacje.

Należy zatem udzielić odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim zakresie:

1. organ podatkowy **w sprawie podatkowej wymiarowej**,
2. sąd administracyjny prowadzący postępowanie sądownoadministracyjne **w sprawie skargi na decyzję podatkową** wydaną na tle stanu faktycznego objętego interpretacją indywidualną lub
3. organ podatkowy w sprawie **o zmianę interpretacji indywidualnej**
 - » są związane:
- d. prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego **oddalającym skargę** na interpretację indywidualną i tym samym, czy jest pośrednio związany interpretacją indywidualną utrzymaną w mocy jako zgodną z prawem,
- a. oceną prawną i wskazaniami co do dalszego postępowania zawartymi w prawomocnym wyroku sądu administracyjnego **uwzględniającym skargę** na interpretację indywidualną.

Poniżej dokonana zostanie ocena w zakresie odpowiedzi na pytanie, czy zakres podmiotowy i przedmiotowy **sprawy podatkowej materialnoprawnej** lub **sprawy o zmianę interpretacji indywidualnej** może zostać uznany za tożsamy lub pochodny względem zakresu podmiotowego i przedmiotowego **sprawy o wydanie indywidualnej interpretacji podatkowej (sprawy interpretacyjnej)**. Powyższe rozważania będą miały również wpływ na ocenę tożsamości lub związku zakresów podmiotowych i przedmiotowych spraw sądownoadministracyjnych związanych z kontrolą przez sąd administracyjny legalności interpretacji indywidualnej, jej zmiany, uchylecia (pozbawienia mocy wiążącej) oraz rozstrzygnięcia sprawy podatkowej na tle stanu faktycznego objętego indywidualną interpretacją. Celem ujednolicenia terminologii w dalszej części artykułu pojęcie „sprawa podatkowa” będzie oznaczało sprawę podatkową rozumianą w sensie materialnoprawnym.

W pierwszej kolejności należy wskazać sposób rozumienia pojęcia „**sprawy sądownoadministracyjnej**”, gdyż w nauce prawa oraz procesu administracyjnego nie wypracowano jednolitego stanowiska w tym zakresie. Jak wskazuje M. Kamiński, dominującą rolę odgrywają dwie zasadnicze grupy koncepcji sprawy sądownoadministracyjnej: koncepcje **formalnoprosowe** (oparte na przesłankach formalno-procesowych) oraz koncepcje **materialne/obiektywistyczne** (oparte na przesłankach materialno-treściowych)²¹. Poza →

→ modelowymi ujęciami cytowany autor wyróżnia stanowisko **kompromisowe**. Prezentuje on sposoby rozumienia sprawy sądownoadministracyjnej przez przedstawicieli nurtu **formalnoprocesowego** oraz wskazuje, że w świetle zaprezentowanych stanowisk „(...) przedmiot postępowania sądownoadministracyjnego zostaje ulokowany w sferze pojęć czysto procesowych, dla których kwestia obiektywnego stanu zgodności albo niezgodności z prawem zachowania kompetencyjnego organu, które za pośrednictwem skargi staje się przedmiotem postępowania sądownoadministracyjnego, nie jest elementem konstrukcyjnym sprawy sądownoadministracyjnej, gdyż tylko skarga (lub także wniosek) może ostatecznie – i tylko w sensie procesowym – wykreować przedmiot postępowania sądownoadministracyjnego. Podejście to ma więc charakter subiektywistyczny, uznający, że akt woli podmiotu skarżącego jest czynnikiem konstytutywnym dla powstania sprawy sądownoadministracyjnej, a przed jego zaistnieniem „sprawa kontroli legalności” nie istnieje w porządku prawnym”²². Z kolei **konceptje obiektywistyczne** odnoszą się do materialnoprawnego przedmiotu sporu²³. Stosunek administracyjnoprawny kreuje przedmiot i ramy postępowania sądownoadministracyjnego, a badanie prawidłowości konkretyzacji tego stosunku stanowi istotę postępowania sądownoadministracyjnego²⁴. W takim ujęciu płaszczyzna formalnoprocesowa ma charakter instrumentalny względem płaszczyzny materialnoprawnej i nie może być pomijana²⁵. Marcin Kamiński nawiązuje do koncepcji obiektywistycznych i akceptuje pogląd, że stosunek administracyjnoprawny, który został skonkretyzowany w zaskarżonym rozstrzygnięciu organu, wyznacza przedmiot postępowania sądownoadministracyjnego oraz określa jego ramy, a kontrola tej konkretyzacji stanowi istotę tego postępowania oraz zwraca uwagę na to, że tym samym **sprawa administracyjna rozstrzygnięta przez zaskarżoną decyzję staje się za jej pośrednictwem przedmiotem postępowania przed tym sądem**²⁶. Z kolei na podstawie stanowiska kompromisowego sprawa sądownoadministracyjna pojmowana jest jako „**dualistyczny przedmiot sporu procesowego**” składający się z dwóch powiązanych płaszczyzn: jednej o charakterze **wewnętrznym i obiektywnym** (związanej z materialną stroną przedmiotu sporu) oraz drugiej o charakterze **zewnętrznym i subiektywnym**, związanej z formalnoprocesową stroną przedmiotu sporu²⁷.

Nawiązując do koncepcji M. Kamińskiego, można przyjąć, że sprawa sądownoadministracyjna ze skargi na interpretację indywidualną dotyczy oceny hierarchicznej zgodności zaskarżonej interpretacji indywidualnej z określonymi w skardze normami wyższego stopnia porządku prawnego i aktualizuje się wskutek wniesienia skargi na interpretację indywidualną²⁸. Sprawa interpretacyjna, która została rozstrzygnięta przez zaskarżoną interpretację indywidualną, za pośrednictwem skargi na tę interpretację indywidualną i w granicach wskazanych w niej zarzutów oraz podstawy prawnej, staje się przedmiotem postępowania przed sądem administracyjnym. **Bezpośrednim przedmiotem orzekania jest zatem sprawa sądownoadministracyjna** rozstrzygana w znaczeniu

procesowym i materialnym poprzez wydanie orzeczenia co do skargi²⁹. Natomiast za pośrednictwem skargi na interpretację indywidualną i w granicach sprawy sądownoadministracyjnej ze skargi na interpretację indywidualną **pośrednim przedmiotem orzekania staje się sprawa interpretacyjna**, która została rozstrzygnięta przez interpretację indywidualną i w granicach wskazanych w skardze zarzutów naruszenia prawa (wzorców kontroli). *Eo ipso* można wyodrębnić bezpośredni przedmiot orzekania sądów administracyjnych (sprawa sądownoadministracyjna) i pośredni przedmiot orzekania sądów administracyjnych (sprawa interpretacyjna).

Omówienie tożsamości zakresów podmiotowych i przedmiotowych **sprawy podatkowej i sprawy interpretacyjnej** wymaga dokonania rozróżnienia tych dwóch rodzajów spraw. Sprawa interpretacyjna, w przeciwieństwie do sprawy podatkowej, nie zmierza bezpośrednio do pełnej realizacji stanu faktycznego (odpowiadającego hipotezie normy podatkowej) skutkującej autorytatywną konkretyzacją uprawnień i obowiązków stron stosunku prawnego, w formie aktu właściwego organu i uwalniającą moc wiążącą normy prawnej. Sprawy te różni stopień realizacji relewantnego prawnie stanu faktycznego. Nawet w przypadku zaistniałego stanu faktycznego brakuje pewnego elementu, którego ziszczenie się dopełni stan faktyczny wskazany w hipotezie normy prawnej i tym samym spowoduje powstanie sprawy podatkowej materialnej oraz związanego z nią pełnego (w stosunku do tej hipotezy) stanu faktycznego. W przypadku zdarzenia przyszłego realizacja stanu faktycznego relewantnego prawnie rozpoczęła się, ale jest to etap początkowy (jakkolwiek element hipotezy normy prawnej został zrealizowany). W omawianym zakresie istotna pozostaje jednak nie płaszczyzna bytu, ale płaszczyzna powinności, czyli tego, co zostało opisane przez wnioskodawcę w treści wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej. Jeśli stan faktyczny opisany we wniosku pokryje się z realnym stanem faktycznym, to wówczas uzasadnione będzie twierdzenie, że sprawa interpretacyjna (tym samym również sprawa sądownoadministracyjna) i sprawa podatkowa mają tożsame zakresy przedmiotowe. Tożsamość zakresów podmiotowych i przedmiotowych poszczególnych spraw nastąpi wówczas, gdy:

- zainteresowany w sprawie interpretacji indywidualnej i strona postępowania podatkowego będą tym samym podmiotem,
- w rzeczywistości pozanormatywnej w pełni zaistnieje (potwierdzi się) stan faktyczny zaprezentowany we wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej oraz
- podstawa prawna nie ulegnie istotnej zmianie.

Na podstawie powyższej analizy należy dokonać konstatacji, że w modelowym ujęciu istnieje możliwość pokrywania się elementów podmiotowych oraz elementów przedmiotowych sprawy podatkowej oraz sprawy interpretacyjnej będącej przedmiotem skargi. Wskazać zatem należy, że **organ podatkowy orzekający w sprawie wymiarowej może być związany prawomocnym wyrokiem sądu**

administracyjnego oddalającym skargę na interpretację indywidualną oraz pośrednio przedmiotową interpretacją indywidualną utrzymaną w mocy, ewentualnie **oceną prawną zawartą w uzasadnieniu wyroku uwzględniającego skargę na interpretację indywidualną**. Odmienne zdanie prezentuje G. Dudar, twierdząc że związanie takim wyrokiem organu podatkowego powoduje, iż ciężar stosowania prawa zostaje przeniesiony na sądy administracyjne, które powinny jedynie kontrolować działania organów podatkowych³⁰. Rację ma jednak M. Romańska, która odwołując się do powyższego poglądu, przypomina o zasadzie wyrażonej w art. 170 p.p.s.a., która aktualizuje się w wyniku potwierdzenia zgodności okoliczności faktycznych sprawy interpretacyjnej oraz sprawy podatkowej³¹.

Analizy wymaga przypadek związania prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego dotyczącym interpretacji indywidualnej **w sprawie skargi na decyzję podatkową bazującą na tożsamym stanie faktycznym**, który był przedmiotem interpretacji indywidualnej. Aktualność zachowują powyższe rozważania dotyczące tożsamości sprawy interpretacyjnej oraz sprawy podatkowej. Należy zatem wskazać, że przy zaistnieniu odpowiednich przesłanek faktycznych zakresy podmiotowe i przedmiotowe powyższych spraw mogą zostać uznane za tożsame, jednakże z uwagi na odrębność tych postępowań będzie to tożsamość ograniczona. Ograniczona tożsamość zakresów podmiotowych i przedmiotowych wskazanych spraw sądowoadministracyjnych nie wyklucza związania sądu administracyjnego orzekającego w sprawie ze skargi na decyzję podatkową treścią prawomocnego wyroku ze skargi na interpretację indywidualną lub oceną prawną z niego wynikającą. Podkreślenia wymaga jednak to, że każdy przypadek wymaga osobnego rozważenia i porównania zbieżności stanów faktycznych. Przyjęte stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładowo w wyroku z 23 lipca 2009 r. (II FSK 354/08)³² NSA rozpatrując skargę kasacyjną na decyzję Dyrektora Izby Skarbowej w K. w przedmiocie zryczałtowanego zobowiązania podatkowego w podatku dochodowym od osób fizycznych oddalił skargę kasacyjną, odwołując się m.in. do wyroku NSA z 15 lutego 2008 r. (II FSK 703/07)³³, którego przedmiot stanowiła skarga na decyzję tego samego Dyrektora Izby Skarbowej w K. w przedmiocie interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania prawa podatkowego w tym samym stanie faktycznym. NSA wskazał, że „(...) w wyroku z dnia 15 lutego 2008 r., II FSK 703/07 Naczelny Sąd Administracyjny **wyraził identyczny pogląd** (...). W niniejszej sprawie od czasu wydania powyższego wyroku **nie zmienił się stan faktyczny, a więc Sąd orzekający w niniejszej sprawie jest związany stanowiskiem NSA wyrażonym w ww. wyroku ze względu na treść art. 170 p.p.s.a.**, stanowiącego, że orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy i inne organy państwowe, a w przypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby”. Na kanwie powyższego wyroku B. Dauter stwierdził,

że „(...) za niepozbawiony racji należy uznać pogląd, zgodnie z którym **w identycznym stanie faktycznym wyrok w sprawie interpretacyjnej wiąże w sprawie wymiarowej na podstawie art. 170 p.p.s.a.**”³⁴. Odmiennego zdania są natomiast P. Pietrasz oraz W. Sawczuk, którzy stwierdzili, że sąd kontrolujący decyzję podatkową nie jest związany oceną prawną wyrażoną w prawomocnym wyroku sądu administracyjnego kontrolującego i „utrzymującego w mocy” wcześniej wydaną interpretację negatywną³⁵. Cytowani autorzy skoncentrowali się jednak na ukazaniu różnic w charakterze interpretacji indywidualnych i decyzji podatkowej oraz różnic obu rodzajów postępowań podatkowych. Jednakże należy zauważyć, że o tożsamości spraw nie decyduje wspólna idea będąca podstawą uregulowania danego postępowania ani też forma zakończenia takiego postępowania. Autorzy uznali, że postępowanie interpretacyjne, w przeciwieństwie do postępowania podatkowego jurysdykcyjnego, opiera się na abstrakcyjnym stanie faktycznym oraz prawnym, co również należy zakwestionować, gdyż interpretacje indywidualne mogą dotyczyć także zaistniałego stanu faktycznego. Nie można się również zgodzić z argumentem, że związanie sądu administracyjnego rozpatrującego skargę na decyzję podatkową prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego w sprawie interpretacji indywidualnej stanowi ograniczenie prawa podmiotu do sądu. Jeśli tożsama sprawa została poddana kontroli sądu administracyjnego, to prowadzenie kolejnego postępowania w tej samej sprawie godzi m.in. w zasadę jednolitości orzecznictwa, sprawiedliwości rozstrzygnięcia, pewności porządku prawnego czy też ekonomii procesowej. Podejście to narusza również zasadę związania prawomocnymi orzeczeniami sądów administracyjnych.

Jak zostało wcześniej zasygnalizowane, ocenie powinna zostać również poddana relacja **sprawy interpretacyjnej do sprawy o zmianę interpretacji indywidualnej**. Powstaje pytanie, czy można uznać, że w tych sprawach występują tożsame zakresy podmiotowe i przedmiotowe. W tym aspekcie poglądy teoretyków są zasadniczo jednolite, ponieważ przyjmuje się, że **sprawa wydania** interpretacji indywidualnej oraz **sprawa jej zmiany to ta sama sprawa**³⁶. W sytuacji gdy elementy podmiotowe oraz przedmiotowe (zasadnicza zmiana stanu faktycznego) sprawy interpretacyjnej ulegną zmianie, wówczas dochodzi do powstania nowej sprawy interpretacyjnej, tym samym nie jest możliwa zmiana wydanej interpretacji indywidualnej, lecz ponowne wszczęcie postępowania interpretacyjnego oraz wydanie nowej interpretacji indywidualnej. Należy zatem przyjąć, że przesłanka tożsamości zakresów podmiotowych i przedmiotowych poszczególnych spraw w omawianym przypadku zostaje spełniona. Aby jednak udzielić odpowiedzi na pytanie, czy organ podatkowy, zmieniając interpretację indywidualną, która została poddana weryfikacji sądowoadministracyjnej, jest związany prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego, należy poczynić dalsze rozważania w kontekście przesłanek określonych w art. 14e § 1 o.p. oraz ich stosunku do dyspozycji art. 153 p.p.s.a., jak również art. 170 p.p.s.a.



→ Zgodnie z brzmieniem art. 14e § 1 pkt 1 o.p. szef KAS może z urzędu zmienić wydaną interpretację indywidualną, **jeżeli stwierdzi jej nieprawidłowość, uwzględniając w szczególności orzecznictwo sądów, Trybunału Konstytucyjnego lub Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej**. Powstaje pytanie, czy art. 14e § 1 pkt 1 o.p. stanowi regulację szczególną w stosunku do art. 153 p.p.s.a. i 170 p.p.s.a. i czy pomimo wydania w sprawie interpretacyjnej prawomocnego wyroku sądu administracyjnego organ podatkowy może zmienić interpretację indywidualną, powołując się na wskazane powyżej przesłanki. Przedstawione zagadnienie stało się przedmiotem

dyskusji w doktrynie³⁷ i orzecznictwie³⁸. Omówienia tematyki dokonał m.in. K. Kanka³⁹, który stanął na stanowisku, że organ podatkowy prowadzący postępowanie w sprawie zmiany interpretacji indywidualnej jest związany oceną prawną wyrażoną w prawomocnym wyroku sądu administracyjnego w sprawie interpretacji indywidualnej. Autor ten poczynił jednak zastrzeżenie, że istnieje możliwość odstąpienia od wiążącej oceny prawnej sądu administracyjnego, gdy po prawomocnym wyroku sądu administracyjnego w sprawie interpretacyjnej NSA wyda uchwałę o odmiennej treści niż zawarta w tym wyroku, gdy TK wyda orzeczenie mające wpływ na wykładnię przepisów



w indywidualnej sprawie lub gdy TSUE wyda orzeczenie wpływające na ocenę prawidłowości wykładni przyjętej przez sąd administracyjny. Nie ulega wątpliwości, że powyższa konkluzja co do związania prawomocnym wyrokiem jest prawidłowa. **Nie można się natomiast zgodzić z poglądem co do możliwych okoliczności uzasadniających odstąpienie od oceny prawnej wyrażonej przez sąd administracyjny w prawomocnym wyroku.** Ocena prawna wynikająca z prawomocnego wyroku przestaje wiązać w sytuacji jego uchylecia bądź istotnej zmiany stanu prawnego lub stanu faktycznego. Okoliczności obejmujące podjęcie uchwały przez NSA (już po uzyskaniu przez wyrok sądu administracyjnego cechy prawomocności) lub następce wydanie orzeczeń przez Trybunał Konstytucyjny bądź Trybunał Sprawiedliwości UE, z których wynika odmienny względem przyjętego przez sąd administracyjny w prawomocnym wyroku sposób wykładni prawa, same w sobie nie stanowią zamiany stanu prawnego lub faktycznego sprawy poddanej uprzedniej ocenie przez sąd. Stanowią raczej następczą względem tego wyroku zmianę wykładni prawa. O zmianie stanu prawnego można mówić wyłącznie w kontekście zmiany normatywnej, którą zmiana wykładni prawa nie jest. Jak wskazuje M. Kamiński, pośród **form zmian prawa o charakterze normatywnym** „(...) znajdują się, obok aktów prawodawczych stanowienia pozytywnego i negatywnego organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, także akty zmiany normatywnej organów władzy sądowniczej”⁴⁰, czyli tzw. akty derogacji trybunalskiej (art. 190 ust. 3 i 4 Konstytucji) oraz akty derogacji sądowniczoadministracyjnej. Wyrok TK stwierdzający wadliwość regulacji prawnej zastosowanej przez sąd administracyjny w sprawie kontroli interpretacji indywidualnej może być co najwyżej podstawą skargi o wznowienie postępowania sądowniczoadministracyjnego (zob. art. 272 p.p.s.a.). Nie ma bowiem ustawowego trybu wznowienia postępowania interpretacyjnego przed właściwymi organami podatkowymi. **Można również rozważyć bezpośrednie zastosowanie wyroku TSUE w świetle zasad pierwszeństwa prawa unijnego nad prawem krajowym oraz bezpośredniego obowiązku i stosowania aktów unijnych (w tym wyroków TSUE). W takiej sytuacji orzeczenie TSUE można traktować jako podstawę zmiany normatywnej w systemie prawa krajowego**⁴¹. Byłaby to jedyna możliwa do przyjęcia sytuacja ograniczenia zasady wynikającej z art. 153 p.p.s.a. oraz 170 p.p.s.a. Z pewnością jednak nie może stanowić podstawy do obalenia związania prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego podjęcie przez NSA następce względem niego uchwały, gdyż nie mają one wstecznej mocy obowiązującej i nie mogą podważać związania prawomocnymi orzeczeniami sądów administracyjnych⁴².

Z uwagi na poczynione powyżej ustalenia co do tożsamości zakresów podmiotowych i przedmiotowych **sprawy dotyczącej wydania interpretacji indywidualnej** oraz

sprawy o zmianę tej samej interpretacji indywidualnej oraz w kontekście zagadnienia mocy wiążącej prawomocnego wyroku sądu administracyjnego należy wskazać, że zaistnienie przesłanek, o których mowa w art. 14e § 1 pkt 1 o.p., w sytuacji gdy interpretacja indywidualna została poddana weryfikacji sądu administracyjnego, **nie może stanowić podstawy do dokonania zmiany interpretacji indywidualnej**⁴³. **Zasady wyrażone w art. 153 p.p.s.a i art. 170 p.p.s.a. mają charakter bezwzględny i nie zostają ograniczone na podstawie regulacji, o której mowa w art. 14e § 1 pkt 1 o.p.** Nie ma podstaw, aby doznały one ograniczenia z uwagi na specyfikę instytucji interpretacji indywidualnych. Artykuł 14e § 1 pkt 1 o.p. nie stanowi przepisu o charakterze szczególnym w stosunku do regulacji art. 153 p.p.s.a. i art. 170 p.p.s.a., a organ podatkowy nie może zmienić tego, co zostało stwierdzone w prawomocnym wyroku sądu administracyjnego. Takie stanowisko ma potwierdzenie ustrojowe, ponieważ przyjęcie poglądu przeciwnego prowadziłoby w istocie do zaakceptowania możliwości podważania treści prawomocnego wyroku sądu administracyjnego i oceny prawnej stojącej u jego podstaw w ramach postępowania administracyjnego w sprawie zmiany interpretacji indywidualnej. Podejście takie godzi w konstytucyjne zasady trójpodziału władzy, niezależności i autonomii władzy sądowniczej, wyłącznej kompetencji sądów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości oraz kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne⁴⁴. W świetle zasad ustrojowych to organ podatkowy zostaje poddany kontroli przez sąd administracyjny, a nie odwrotnie. Ewentualne pozbawienie mocy wiążącej prawomocnego wyroku sądu może nastąpić w wyniku przeprowadzenia procedury weryfikacji takiego orzeczenia stosownie do regulacji p.p.s.a., nie zaś na gruncie postępowania administracyjnego *sensu largo*. Należy jednak przypomnieć, że związanie organu podatkowego wyrokiem sądu administracyjnego w sprawie interpretacyjnej dotyczy jedynie tych aspektów legalności interpretacji, które stanowiły przedmiot kontroli sądu (art. 57a p.p.s.a. *in fine*), sąd związany jest bowiem zarzutami skargi i powołaną podstawą prawną. Sąd administracyjny nie został uprawniony do poszukiwania innych wad materialnych i procesowych, które nie zostały podniesione w skardze na interpretację indywidualną.

Należy zatem dokonać konstatacji, że **istnieją prawne podstawy ograniczenia zasady niezwiązania interpretacją indywidualną**, która w sensie formalnym ma charakter bezwzględnie wiążącej. Podstawę taką może stanowić **prawomocny wyrok sądu administracyjnego** wydany w sprawie skargi na indywidualną interpretację. Przy zaistnieniu określonych warunków wyrok taki wiąże w sposób bezpośredni sądy administracyjne i organy podatkowe, a skutkiem takiego związania jest **pośrednia moc wiążąca interpretacji indywidualnej poddanej kontroli sądu administracyjnego**.

MARTA KOSMOWSKA

Autorka ukończyła studia doktoranckie w Katedrze Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego →



Przypisy:

- ¹ Zob. T. Woś, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 538.
- ² Dz.U. z 2019 r., poz. 2325.
- ³ J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 435.
- ⁴ Wyrok NSA z 20 lutego 2014 r., I OSK 1792/12, LEX nr 1494706.
- ⁵ Zob. T. Woś, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 980.
- ⁶ Tamże, s. 982.
- ⁷ Wyrok WSA w Warszawie z 10 stycznia 2007 r., II SA/Wa 999/06, LEX nr 302765.
- ⁸ Zob. T. Woś, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 289.
- ⁹ Zob. M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń sądów administracyjnych*, Warszawa 2010, s. 327.
- ¹⁰ Por. T. Woś, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 547; wyrok NSA z 16 października 2014 r. II FSK 2506/12, LEX nr 1598312.
- ¹¹ Wyrok NSA z 14 marca 2013 r., I GSK 1591/11, LEX nr 1339558.
- ¹² Wyrok NSA z 25 kwietnia 2014 r., II FSK 1276/12, LEX nr 1481471.
- ¹³ Zob. T. Woś, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 899; por. również wyrok NSA z 30 lipca 2009 r., II FSK 451/08, LEX nr 526493.
- ¹⁴ Tak T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, AUWr CLXVIII, Wrocław 1990, s. 334-335; zob. również tenże, *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978, s. 125.
- ¹⁵ Zob. T. Woś, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 981.
- ¹⁶ Tamże, s. 981.
- ¹⁷ Zob. T. Woś, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2017, s. 546.
- ¹⁸ Tamże, s. 556.
- ¹⁹ Tamże, s. 556; podobnie M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń...*, s. 342 i n.
- ²⁰ Por. szersze rozważania – M. Kamiński, *Związanie oceną prawną wynikającą z prawomocnego wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę na tle dopuszczalności weryfikacji prawomocnej decyzji w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego. Część I*, ZNSA 2019, nr 3 (84), s. 9 i n.
- ²¹ Zob. M. Kamiński, *O istocie pojęcia sprawy sądowoadministracyjnej*, PPP 2009, nr 10, s. 6-27; tenże, *Zasady orzekania co do istoty sprawy sądowoadministracyjnej*, PPP 2015 nr 5, s. 23 i n.; tenże, *Mechanizm i granice weryfikacji sądowoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 337; podobnie T. Woś, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 31 i n.
- ²² Zob. M. Kamiński, *Mechanizm i granice...*, s. 337-338 oraz cytowana tam literatura.
- ²³ Zob. T. Woś, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 32.
- ²⁴ Zob. T. Woś, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, 2010, s. 30-31; tak samo wyrok NSA z 9 maja 2008 r., II FSK 149/07, LEX nr 488565.
- ²⁵ Zob. T. Woś, [w:] T. Woś (red.), H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, *Prawo o postępowaniu...*, s. 32.
- ²⁶ Zob. M. Kamiński, *Mechanizm i granice...*, s. 339 oraz cytowana tam literatura.
- ²⁷ Tamże, s. 340-342.
- ²⁸ Por. M. Kamiński, *O istocie pojęcia...*, s. 27; tenże, *Mechanizm i granice...*, s. 339.
- ²⁹ Por. M. Kamiński, *Mechanizm i granice...*, s. 362-364.
- ³⁰ Zob. G. Dudar, *Skarga sądowoadministracyjna na pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego wydawaną w indywidualnej sprawie*, ZNSA 2008, nr 3, s. 95.
- ³¹ Zob. M. Romańska, *Skuteczność orzeczeń...*, s. 395.
- ³² Zob. LEX nr 529426.
- ³³ Zob. LEX nr 471076.
- ³⁴ Zob. B. Dauter, *Metodyka pracy sędziego sądu administracyjnego*, Warszawa 2011, s. 434.
- ³⁵ P. Pietrasz, W. Sawczuk, *Sądowa kontrola interpretacji oraz decyzji – współzależność postępowań*, PP 2010, nr 9, s. 18; podobnie r. Wiatrowski, *Wybrane aspekty sądowej kontroli indywidualnych interpretacji podatkowych*, ZNSA 2010, nr 2, s. 73.
- ³⁶ Zob. m. in. K. Kanka, *Zmiana interpretacji indywidualnej wydanej na skutek prawomocnego orzeczenia sądu – analiza orzecznictwa sądów administracyjnych*, ZNSA 2018, z. 1, s. 78.
- ³⁷ Zob. m.in. P. Kilim, P. Przydatek, *Zmiana z urzędu interpretacji indywidualnej wydanej po wyroku sądu administracyjnego*, PP 2014, nr 7, s. 35-41; M. Maliński, *O możliwości zmiany z urzędu interpretacji indywidualnej wydanej w następstwie prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego niezgodnego z prawem Unii Europejskiej*, PP 2015, nr 3, s. 56-62; K. Kanka, *Zmiana interpretacji indywidualnej...*, s. 68-81.
- ³⁸ Zob. m.in. wyrok NSA z 25 września 2015 r., I FSK 563/14 LEX nr 1985430; podobne stanowisko wyrok WSA w Krakowie z 13 lutego 2017 r., I SA/Kr 1430/16, LEX nr 2237632; odmienne stanowisko m. in. w wyroku WSA w Warszawie z 26 września 2013 r., V SA/Wa 2557/12, LEX nr 1493850.
- ³⁹ Zob. K. Kanka, *Zmiana interpretacji indywidualnej...*, s. 81.
- ⁴⁰ Tak M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 487.
- ⁴¹ Por. M. Maliński, *O możliwości zmiany...*, s. 56-62.
- ⁴² Zob. A. Skoczylas, *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 234. Por. szersze rozważania na ten temat – M. Kamiński, *Związanie oceną prawną wynikającą z prawomocnego wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę na tle dopuszczalności weryfikacji prawomocnej decyzji w nadzwyczajnych trybach postępowania administracyjnego, część II*, ZNSA 2019, nr 4 (85), s. 29 i n.
- ⁴³ Stanowisko to podziela P. Kilim, P. Przydatek, *Zmiana z urzędu...*, s. 41.
- ⁴⁴ Por. szersze rozważania – M. Kamiński, *Związanie oceną prawną...*, część I, s. 10-16; tenże, *Związanie oceną prawną...*, część II, s. 29-34.

Indirect binding force of individual interpretations of tax law

SUMMARY:

Entity which has received an individual interpretation of tax law is not required to comply with its content. It depends on the will of the person concerned whether he will act in accordance with the indications contained therein or adopt a different strategy. The principle of not being bound by individual interpretation also applies to the tax authority. The legislator respects the autonomy of the tax authority issuing the tax decision in a case relevant to individual interpretation. Although the principle of not being bound by individual interpretation in the formal sense is absolute, under certain conditions a final judgment of the administrative court, which binds administrative courts and tax authorities directly, issued in the case of a complaint against an individual interpretation, may cause that individual interpretation gains indirect binding force.

Key words: individual interpretations, The Tax Ordinance Act, tax authority, administrative court, binding force, complaint, final judgment of the administrative court

Słowa kluczowe: interpretacje indywidualne, Ordynacja Podatkowa, organ podatkowy, sąd administracyjny, moc wiążąca, skarga, prawomocny wyrok sądu administracyjnego

Rozszerzenie merytorycznych kompetencji sądów administracyjnych a doświadczenia kontroli decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej przez sądy powszechne¹

Filip Serbinowski

1. Merytoryczne orzekanie sądów administracyjnych i propozycje jego rozszerzenia

Sądową kontrolę administracji publicznej uważa się za jeden z fundamentów demokratycznego państwa prawnego². Modele sądownictwa administracyjnego poszczególnych państw wykazują istotne różnice³, jednak pod względem kompetencji orzeczniczych w uproszczeniu można je podzielić na merytoryczne i weryfikacyjne⁴. Mimo że oba te modele spełniają minimalne standardy określone w zaleceniu Komitetu Ministrów Rady Europy⁵, zauważyć można coraz silniejszą tendencję do powierzania sądom administracyjnym uprawnień merytorycznych⁶.

Orzekanie merytoryczne jest terminem wieloznacznym i różnie rozumianym⁷. W polskiej doktrynie prawa administracyjnego nie sprecyzowano dotąd tego pojęcia w sposób jednoznaczny i niekwestionowany. Nie jest to także celem niniejszego opracowania. Jest nim zaś analiza kilku zjawisk, które łączą się z orzekaniem merytorycznym sądów administracyjnych poprzez ich odniesienie do sytuacji występujących w sprawach kontroli decyzji Prezesa UKE⁸ przez sądy powszechne. Na potrzeby artykułu przyjmuję zatem, że w pojęciu „orzekania merytorycznego” mieszczą się wszelkie konstrukcje prawne, mające poprawiać efektywność sądowej kontroli administracji poprzez zwiększenie możliwości ingerencji sądu w działalność organu administracyjnego.

Tendencja do powierzania sądom administracyjnym kompetencji do merytorycznego orzekania nie ominęła także Polski. Dotychczas znikome uprawnienia polskich sądów administracyjnych w tym zakresie zostały rozszerzone ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹. Na mocy tego aktu prawnego umożliwiono sądom umorzenie, gdy zachodzi ku temu podstawa, postępowania przed organem administracyjnym, jak również zobowiązanie organu do wydania w określonym terminie aktu i wskazanie sposobu załatwienia

sprawy lub jej rozstrzygnięcia z wyłączeniem sytuacji, gdy rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu.

Pojawiają się jednak propozycje dalszego rozszerzania kompetencji merytorycznych sądów administracyjnych. Wśród polskich przedstawicieli nauki prawa administracyjnego zwolennikiem tego kierunku jest przede wszystkim Zbigniew Kmiecik, który zwraca uwagę na funkcjonujące w innych krajach europejskich modele orzekania merytorycznego¹⁰. W szczególności ów autor postuluje wprowadzenie rozwiązań wzorowanych na holenderskiej instytucji „pętli administracyjnej” czy wytycznych, jako odrębnego, obligatoryjnego elementu wyroku uchylającego akt administracyjny. Na uwagę zasługują także propozycje Społecznej Komisji Kodyfikacyjnej postulującej objęcie możliwością orzekania merytorycznego także sprawy, w których rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu, „jednak brakuje podstaw do nieuwzględnienia słusznego interesu strony”¹¹.

Jako uzasadnienie dla rozszerzenia kompetencji merytorycznych sądów administracyjnych podnosi się zwiększenie efektywności sądowej kontroli administracji publicznej, w szczególności poprzez wzmocnienie gwarancji wykonania wyroku sądu administracyjnego oraz przyspieszenie uzyskania przez jednostkę zgodnego z prawem aktu administracyjnego, a przez to lepszą realizację prawa do sądu¹². W odpowiedzi na zagrożenia związane z orzekaniem merytorycznym, tj. w szczególności naruszenie zasady podziału władzy, wskazuje się na nieadekwatność tradycyjnie (restrykcyjnie) rozumianej treści tej zasady do współczesnych realiów funkcjonowania administracji publicznej oraz na konieczność przyznania prywatnemu prawu do sądu¹³.

Dyskusję na omawiany temat warto wzbogacić o odniesienie do modelu sądowej kontroli decyzji Prezesa UKE przez sądy powszechne, gdyż w modelu tym występuje



→ wiele elementów składających się na zagadnienie merytorycznych kompetencji sądów administracyjnych, które jednak nie są w ten sposób postrzegane z uwagi na

panujące w doktrynie przekonanie, że ta działalność sądów powszechnych nie jest sądową kontrolą administracji publicznej.

2. Kontrola decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej przez sądy powszechne jako sądowa kontrola administracji publicznej

Decyzje Prezesa UKE można podzielić na podlegające kontroli sądów administracyjnych i podlegające kontroli sądów powszechnych. Podział ten wynika z art. 206 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego¹⁴. Pomijając w tym miejscu uzasadnienie dla samego wprowadzenia oraz zakresu kontroli decyzji Prezesa UKE przez sądy powszechne, należy jedynie zaznaczyć, że, jak podkreśla się w doktrynie i orzecznictwie, art. 206 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, jako ustanawiający wyjątek od zasady kontroli administracji publicznej przez sądy administracyjne, musi podlegać wykładni ścisłej¹⁵.

Zgodnie z art. 206 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego od decyzji wymienionych w tym przepisie przysługuje odwołanie do SOKiK¹⁶. Postępowanie przed SOKiK toczy się na podstawie przepisów k.p.c.¹⁷ w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty¹⁸. Sposób sądowej kontroli¹⁹ decyzji Prezesa UKE przez sądy powszechne rozumiany jest tak samo, jak w przypadku decyzji Prezesa UOKiK²⁰. Przeniesienie poglądów wypracowanych na gruncie postępowania sądowego w sprawach antymonopolowych do postępowań sądowych w sprawach regulacyjnych wynika z faktu, że to pierwsze ma w Polsce dłuższą historię, a przepisy regulujące te postępowania są niemal identyczne²¹.

Po pierwsze, wskazuje się, że odwołanie od decyzji Prezesa UKE ma charakter pozwu²². Po drugie, twierdzi się, że postępowanie przed SOKiK ma charakter pierwszoinstancyjny i kontrydiktoryjny²³. Wynika to z faktu, że postępowanie przed Prezesem UKE (i UOKiK) uważa się za tzw. postępowanie przedsądowe²⁴, w związku z czym przed jego zakończeniem występuje jedynie tzw. czasowa niedopuszczalność drogi sądowej²⁵. W konsekwencji zasadniczo wskazuje się, że przedmiotem postępowania przed sądem cywilnym nie jest tylko ocena legalności (a nawet w ogóle ocena decyzji administracyjnej – podkreśla się, że sąd dokonuje jej jedynie pośrednio, w zakresie, w jakim jest to konieczne dla rozpoznania odwołania²⁶), lecz merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy od początku²⁷. Jeśli zaś uznaje się, że sąd powszechny ocenia decyzję administracyjną, to podkreśla się, iż nie ogranicza się on do kryterium legalności, nie bada zaś naruszeń proceduralnych²⁸. Ponadto sąd ma obowiązek brać pod uwagę stan prawy i faktyczny istniejący w dacie orzekania²⁹.

Sąd powszechny, po rozpatrzeniu odwołania od decyzji Prezesa UKE, może je oddalić lub uwzględnić³⁰. Konsekwencją uwzględnienia odwołania pozostaje albo uchylenie decyzji albo jej zmiana w całości lub w części. W przypadku uwzględnienia odwołania zasadą powinna być zmiana decyzji w celu usunięcia jej wad³¹, natomiast orzeczenie kasatoryjne dopuszczalne jest wyłącznie w przypadku obarczenia decyzji wadami odpowiadającymi w swej istocie wadom wymienionym

w art. 156 k.p.a.³² lub uchybienia przez Prezesa UKE wymogom proceduralnym, których naruszeń nie można sanować na etapie postępowania sądowego³³. Wskazuje się ponadto, że wyrok uchylający decyzję regulatora tylko z pozoru ma charakter kasatoryjny – w rzeczywistości jest to rozstrzygnięcie co do istoty sprawy³⁴, a jego konsekwencje (możliwość dalszego prowadzenia postępowania administracyjnego i wydania decyzji) uzależnione są od powodów uchylenia decyzji³⁵.

Koncepcja sposobu rozstrzygania odwołań od decyzji Prezesa UKE pozostaje w zasadzie identyczna jak ta przyjęta w sprawach odwołań od decyzji Prezesa UOKiK³⁶ i zasadza się na tym samym argumentacie (o tym poniżej).

Koncepcję tę opisuje Marek Szydło³⁷, wskazując, że „twierdzi się, iż o ile sądowa kontrola decyzji administracyjnych sprawowana przez sądy administracyjne jest z mocy art. 184 Konstytucji RP przejawem kontroli działalności administracji publicznej, a więc zmierza do skontrolowania (zweryfikowania) określonej (zaskarżonej) decyzji administracyjnej oraz postępowania administracyjnego poprzedzającego wydanie tej decyzji administracyjnej, o tyle kontrola decyzji Prezesa UOKiK sprawowana przez SOKiK nie jest kontrolą ani decyzji Prezesa UOKiK, ani też postępowania administracyjnego poprzedzającego podjęcie przez Prezesa UOKiK decyzji, lecz jest przejawem orzekania merytorycznego co do istoty sprawy, tj. zmierza do wydania merytorycznego wyroku rozstrzygającego sprawę zakończoną uprzednio przez Prezesa UOKiK decyzją administracyjną. Tego rodzaju twierdzenie uzasadnia się przy tym argumentami natury konstytucyjnej. Otóż uznaje się, że jeżeli ustawodawca zwykły poddaje decyzje organów administracji weryfikacji sądowej sprawowanej przez sąd powszechny (a SOKiK jest przecież formalnie częścią sądownictwa powszechnego), to wówczas z mocy przepisów Konstytucji RP ustawodawca pozostaje zobligowany do tego, by przydać w tym zakresie sądowi powszechnemu kompetencję do orzekania merytorycznego co do istoty sprawy, tj. kompetencję do wydania merytorycznego wyroku rozstrzygającego sprawę zakończoną uprzednio decyzją administracyjną. Ustawodawca zwykły nie może natomiast przyznać sądowi powszechnemu kompetencji do kontrolowania działalności organu administracji publicznej, tzn. kontrolowania legalności danej decyzji administracyjnej oraz postępowania administracyjnego poprzedzającego wydanie tej decyzji. Twierdzi się bowiem, że z mocy art. 184 Konstytucji RP kontrolę działalności administracji publicznej mogą sprawować jedynie sądy administracyjne (bo zostało to im konstytucyjnie zastrzeżone na wyłączność), nie zaś sądy powszechne. Jeżeli natomiast sądy powszechne są w danym zakresie spraw (wyjątkowo) upoważniane przez ustawodawcę do rozpatrywania

odwołań od decyzji administracyjnych, to w świetle przepisów Konstytucji RP ustawodawca zwykły może to czynić tylko po to, by powierzyć sądowi powszechnemu dalsze załatwianie spraw mających swój początek w postępowaniu administracyjnym, a nie po to, by upoważnić sąd powszechny do kontrolowania działalności administracji publicznej w rozumieniu art. 184 Konstytucji RP. Tak właśnie kwestia ta została unormowana, jak zazwyczaj twierdzono, w przypadku SOKiK, będącego sądem powszechnym: otóż w myśl tych tradycyjnych poglądów SOKiK nie może się zajmować uchybieniami czy też nieprawidłowościami popełnionymi przez Prezesa UOKiK w postępowaniu administracyjnym (tzn. nie może bezpośrednio kontrolować postępowania administracyjnego prowadzonego przez Prezesa UOKiK) i o tychże wadach proceduralnych orzekać w swoim wyroku. O uchybieniach proceduralnych popełnionych przez organ administracji wydający decyzję administracyjną mogą natomiast orzekać sądy administracyjne (choć oczywiście sądy administracyjne nie orzekają w sprawach skarg na decyzje Prezesa UOKiK), które z uwagi na te proceduralne uchybienia mogą m.in. uchylić daną kontrolowaną przez nie decyzję administracyjną.

W konsekwencji twierdzi się, że o ile sądowa kontrola decyzji administracyjnych sprawowana przez sądy administracyjne polega na formułowaniu zwrotu stosunkowego o zgodności lub niezgodności z prawem określonej decyzji, o tyle sądowa kontrola decyzji Prezesa UOKiK (czy też UAE) nie zmierza do sformułowania jakiegokolwiek zwrotu stosunkowego o zgodności lub niezgodności z prawem danej decyzji, lecz zmierza po prostu do rozstrzygnięcia sprawy antymonopolowej (czy też regulacyjnej) i orzeczenia o żądaniu strony, w tym poprzez orzeczenie reformatoryjne³⁸.

Ponadto wskazuje się, że o ile kryterium sądowej kontroli decyzji administracyjnych sprawowanej przez sądy administracyjne jest wyłącznie kryterium legalności, o tyle SOKiK, sprawując kontrolę decyzji Prezesa UOKiK (czy też UAE), kieruje się nie tylko kryterium zgodności z prawem, ale także kryterium celowości, tak aby zbadać merytoryczną zasadność żądania strony³⁹.

Marek Szydło kwestionuje wszystkie trzy powyższe elementy podejścia sądów powszechnych i SN. Wskazuje on po pierwsze, że art. 184 Konstytucji nie ustanawia wyłączności sądownictwa administracyjnego w zakresie sądowej kontroli administracji publicznej, lecz jedynie akcentuje jego podstawową funkcję. Przepis ten nie stanowi, że kontrola administracji publicznej bywa zastrzeżona wyłącznie do kompetencji sądów administracyjnych jako ich monopol. Wobec tego, zdaniem Marka Szydła, Konstytucja nie stoi na przeszkodzie powierzeniu przez ustawodawcę zwykłej kontroli administracji publicznej, przynajmniej w pewnym zakresie, sądom powszechnym⁴⁰.

Marek Szydło zwraca uwagę, że w większości orzeczeń SOKiK formułuje zwrot stosunkowy o zgodności lub niezgodności z prawem decyzji Prezesa UOKiK i na tym jego działalność orzecznicza się kończy⁴¹. Często zatem sąd nie bada celowości decyzji ani nie decyduje się na wydanie wyroku

reformatoryjnego w przypadku stwierdzenia jej wadliwości. Podobne sytuacje można zaobserwować w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji⁴².

Przyjmując z uznaniem powyższe argumenty i spostrzeżenia Marka Szydła, należy jednak mieć na uwadze, że zarzuty dotyczące kierowania się przez sądy powszechne wyłącznie kryterium legalności oraz niewydawania orzeczeń reformatoryjnych mają charakter wyłącznie faktyczny, a kwestionowany przez Marka Szydła pogląd o niedopuszczalności przekazania przez ustawodawcę kontroli administracji publicznej sądom powszechnym jest powszechnie akceptowany w doktrynie⁴³ i orzecznictwie TK⁴⁴.

O wadliwości poglądu o przedsądowym charakterze postępowania przed Prezesem UAE świadczy pozycja ustrojowa tego organu. Należy bowiem mieć na uwadze, że prawodawca unijny właśnie z niezależnymi organami regulacyjnymi (a nie kontrolującymi je sądami) wiąże efektywność prokonkurencyjnej regulacji sektorowej. To te organy, dysponujące daleko posuniętą niezależnością i znaczną władzą dyskrecyjną, mają zapewnić skuteczną konkurencję w sektorach infrastrukturalnych

Z powyższych względów przedstawiona powyżej krytyka Marka Szydła na temat poglądów o charakterze sądowej kontroli decyzji organu ochrony konkurencji, a zarazem organów regulacyjnych, wymaga uzupełnienia.

Jak już wskazano, twierdzi się, że postępowanie przed SOKiK jest postępowaniem pierwszoinstancyjnym kontradyktoryjnym i realizuje się poprzez rozstrzygnięcie w sprawie będącej wcześniej przedmiotem postępowania administracyjnego przed Prezesem UAE, które to z kolei uważa się za tzw. postępowanie przedsądowe. Ma tu więc mieć miejsce tzw. czasowa niedopuszczalność drogi sądowej.

Takie rozumowanie pozostaje wadliwe z co najmniej dwóch powodów⁴⁵. Wskazuje po pierwsze, sposób sformułowania przez ustawodawcę przepisów regulujących postępowanie odwoławcze od decyzji Prezesa UAE, a po drugie pozycję ustrojową tego organu.

Już sama nazwa środka prawnego⁴⁶ przysługującego osobie, na której prawa lub obowiązki oddziałuje decyzja Prezesa UAE, pokazuje, że przedmiotem postępowania przed sądem musi być ocena tejże decyzji. W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się zasadniczo, że odwołanie (o którym



→ mowa w k.p.a.) jest „wnioskiem o ponowne zastosowanie normy prawa materialnego”⁴⁷ albo żądaniem weryfikacji nie-ostatecznej decyzji administracyjnej⁴⁸. Relacje między powyższymi poglądami trafnie obrazuje stanowisko Andrzeja Wróbla, który (opowiadając się przy tym za drugim z nich) podkreśla, że „sprawa nie może być ponownie merytorycznie rozpatrzona bez uchylecia decyzji zaskarżonej. Z drugiej strony jest oczywiste, że w tych przypadkach, w których organ administracji publicznej uzna zaskarżoną decyzję za nieprawidłową, nie może się on ograniczyć do jej kontroli, lecz powinien ponownie rozstrzygnąć sprawę administracyjną”⁴⁹.

Tymczasem przyjęty w doktrynie i orzecznictwie model sądowej kontroli decyzji Prezesa UKE przez sądy powszechne nie zakłada ani weryfikacji decyzji Prezesa UKE (przynajmniej w teorii, gdyż w praktyce sądy posługują się sformułowaniem „kontroli decyzji”), ani „ponownego” rozstrzygnięcia sprawy, gdyż postępowanie przed SOKiK uważa się za pierwszoinstancyjne.

I choć odwołania w rozumieniu k.p.c. nie można utożsamiać z odwołaniem w rozumieniu k.p.a.⁵⁰, to jednak nie ma żadnych podstaw, by twierdzić, że odwołanie (w rozumieniu którejkolwiek z tych ustaw) miałoby być środkiem prawnym przysługującym w przypadku żądania przeniesienia sprawy na drogę sądową po wyczerpaniu trybu przedsądowego. Odwołanie przysługuje przecież „od” rozstrzygnięcia (decyzji), a więc niewątpliwie zakłada jego ocenę, a nie – przynajmniej nie wyłącznie – rozstrzygnięcie sprawy od początku.

Należy bowiem zauważyć, że ustawodawca zupełnie inaczej formułuje przepisy, w przypadku których bez wątpienia mamy do czynienia z postępowaniem przedsądowym i czasową niedopuszczalnością drogi sądowej⁵¹. Czasowa niedopuszczalność drogi sądowej może wystąpić z różnych przyczyn, w tym z uwagi na konieczność wyczerpania drogi postępowania administracyjnego⁵². Jednakże stosując to rozwiązanie, ustawodawca inaczej konstruuje przepisy⁵³ niż w sprawach regulacyjnych i ochrony konkurencji. Prawodawca wprost bowiem wskazuje, że sąd nie ocenia uprzedniego rozstrzygnięcia organu, lecz następuje przekazanie sprawy sądowi. Pozostaje to tym bardziej uzasadnione, że sprawy te mają charakter cywilny w znaczeniu materialnym (są to zasadniczo sprawy odszkodowawcze), a uzasadnieniem dla przeprowadzenia ich najpierw na drodze administracyjnej jest przede wszystkim związek z działalnością organów administracji publicznej, a także chęć odciążenia sądów.

Innym rodzajem spraw, w przypadku których przyjmuje się, że występuje czasowa niedopuszczalność drogi sądowej z uwagi na konieczność wyczerpania trybu administracyjnego, są sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych⁵⁴. Jednak również w ich przypadku twierdzenie o przedsądowym

charakterze postępowania administracyjnego budzi mniej wątpliwości niż w przypadku spraw regulacyjnych.

Należy bowiem zauważyć, że postępowanie przez organami rentowymi nie jest typowym postępowaniem administracyjnym⁵⁵. Ponadto, mimo że wedle dominującego stanowiska sprawy te mają charakter administracyjny⁵⁶, istnieją w tym zakresie wątpliwości i niejasności – często, nie bez racji, mówi się o zobowiązaniowym charakterze tych spraw⁵⁷. Należy także zwrócić uwagę, że spod kontroli sądów powszechnych wyłączone zostały decyzje swobodne organów rentowych, a więc wydawane w sprawach, o których bez wątpienia nie można powiedzieć, że mają charakter zobowiązaniowy⁵⁸.

Wreszcie o wadliwości poglądu o przedsądowym charakterze postępowania przed Prezesem UKE świadczy pozycja ustrojowa tego organu. Należy bowiem mieć na uwadze, że prawodawca unijny właśnie z niezależnymi organami regulacyjnymi (a nie kontrolującymi je sądami) wiąże efektywność prokonkurencyjnej regulacji sektorowej⁵⁹. To te organy, dysponujące daleko posuniętą niezależnością i znaczną władzą dyskrecyjną, mają zapewnić skuteczną konkurencję w sektorach infrastrukturalnych. W tej sytuacji nie wydaje się zasadne sprowadzanie prowadzonych przez nie postępowań do takiej roli, że ich zakończenie warunkuje jedynie dopuszczalność drogi sądowej. Zwraca na to uwagę Ewa Stefańska, wskazując, że organy regulacyjne współtworzą politykę państwa w sektorach infrastrukturalnych, co sądy powinny mieć na uwadze kontrolując ich decyzje⁶⁰.

O wadliwości poglądu o przedsądowym charakterze postępowania przed Prezesem UKE świadczy także fakt, że do jego prawidłowego przeprowadzenia niejednokrotnie konieczne jest przeprowadzenie postępowania konsultacyjnego lub konsolidacyjnego. Postępowania te może przeprowadzić wyłącznie Prezes UKE, a sąd powszechny nie jest w stanie naprawić wady polegającej na ich nieprzeprowadzeniu, gdy należało tego wymagać⁶¹. Nie wydaje się możliwe, aby zamiarem racjonalnego ustawodawcy pozostawało takie ukształtowanie procedury i kompetencji organów, że wyłącznie organ orzekający w postępowaniu przedsądowym jest władny wykonać wszystkie czynności procesowe konieczne do załatwienia danej sprawy.

Wobec powyższych rozważań należy uznać, że rozpatrywanie przez sądy powszechne odwołań od decyzji Prezesa UKE stanowi sądową kontrolę administracji publicznej. W tym zakresie sądy powszechne posiadają jurysdykcję sądowno-administracyjną i w konsekwencji należy je uznać za sądy administracyjne w sensie materialnym⁶², co dodatkowo wskazuje, że właściwe jest kierowanie się doświadczeniami sprawowania przez nie tej kontroli przy ocenie merytorycznych uprawnień sądów administracyjnych.

3. Doświadczenia kontroli decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej przez sądy powszechne

Warte uwagi w kontekście merytorycznego orzekania sądów administracyjnych są przede wszystkim trzy aspekty kontroli decyzji Prezesa UKE przez sądy powszechne, które wynikają

z powoływania się przez sądy na opisany (krytycznie) w poprzednim rozdziale charakter postępowania sądowego z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty. Otóż po pierwsze,

sądy powszechne wskazują, że kontrolują nie tylko legalność, ale i „celowość i zasadność” decyzji Prezesa UKE. Po wtóre, sądy powszechne wydają wyroki reformatoryjne – zmieniające decyzje Prezesa UKE. Ponadto uwzględniają one stan faktyczny istniejący w dniu orzekania oraz prowadzą własne postępowanie dowodowe.

Odnosząc się do pierwszej z zasygnalizowanych kwestii, należy w pierwszej kolejności wskazać, że kryteria „celowości i zasadności” nie są jedynymi, jakimi może się kierować organ, korzystając z uznania administracyjnego⁶³. Jednakże badanie przez sąd decyzji swobodnej organu pod kątem innych kryteriów niż legalność nieuchronnie powoduje ingerencję sądu w swobodę przyznaną organowi przez ustawodawcę⁶⁴.

Powyższe zależności bywają pomijane w orzecznictwie sądów powszechnych dotyczącym decyzji Prezesa UKE. W odniesieniu do decyzji o tożsamej podstawie prawnej sąd powszechny w jednym wyroku wskazuje, że dokonuje kontroli jej celowości⁶⁵, powołując się na opisany w rozdziale drugim charakter postępowania w sprawie odwołania od decyzji Prezesa UKE, a w innym ogranicza zakres swojej kontroli do kryterium legalności, wskazując na nieprzekroczenie przez Prezesa UKE granic uznania administracyjnego⁶⁶.

Zaobserwować można, że uświadomienie sobie przez sąd, iż kontrolowana przezeń decyzja ma charakter uznaniowy, powoduje ograniczenie zakresu kontroli sądowej⁶⁷, a pominięcie tej kwestii i kierowanie się wyłącznie charakterem postępowania sądowego z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty skutkuje ingerencją w uznanie Prezesa UKE z powołaniem się na konieczność oceny celowości jego decyzji.

Relacja oceny celowości i ingerencji w uznanie administracyjne zdaje się zatem zacierać w orzecznictwie sądów powszechnych w sprawach odwołań od decyzji Prezesa UKE. Pomimo długiego współwystępowania i przenikania się dwóch zarysowanych powyżej stanowisk sądy wydają się nie dostrzegać omawianej problematyki i nie zdarzają się orzeczenia konfrontujące ze sobą swobodę przyznaną organowi przez ustawodawcę z przyjętym modelem orzecznictwem.

Wyjątek od tej reguły stanowi wyrok SA w Warszawie z dnia 10 października 2017 r.⁶⁸ (zapadły wprawdzie w sprawie odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki), w którym wskazano:

„(...) okoliczność, że decyzja wydawana przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (...) ma charakter uznaniowy, nie oznacza, że jej treść zależy wyłącznie od oceny organu administracji i nie podlega ona kontroli sądowej. W przypadku kontroli tzw. decyzji swobodnych przez sądy administracyjne ich kognicja ogranicza się do badania legalności tych decyzji, natomiast nie obejmuje oceny ich celowości. Sądy administracyjne nie są uprawnione bowiem do „współadministrowania” i muszą pozostawić podejmowanie decyzji mieszczących się w granicach obowiązującego prawa organom administracji. Inna sytuacja ma miejsce w przypadku kontroli decyzji opartych na uznaniu administracyjnym dokonywanej przez sądy

powszechne, które są uprawnione do merytorycznej oceny każdej decyzji, a także ich zmiany w granicach obowiązującego prawa, o ile uznają to za celowe”.

Przechodząc do zagadnienia wydawania przez sądy powszechne wyroków reformatoryjnych, należy wyjaśnić, że istotą wyroku reformatoryjnego jest to, że zawiera on w sobie rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, które zastępuje pozbawione bytu prawnego rozstrzygnięcie organu administracyjnego⁶⁹. Warto zwrócić uwagę, że orzeczenie reformatoryjne sądu powszechnego wprost zmienia wadliwą decyzję administracyjną, a nie wchodzi na jej miejsce po jej wcześniejszym uchyleniu (jak ma to miejsce w postępowaniu administracyjnym) ani nie uchyla jej i nie zobowiązuje organu do wydania decyzji o określonej treści (jak ma to miejsce w postępowaniu sądowoadministracyjnym). W efekcie dochodzi do swoistego zespolenia decyzji administracyjnej i wyroku sądowego, które to wspólnie, w odpowiednich częściach, mogą konkretyzować prawa i obowiązki jednostki wynikające z tej samej normy prawa administracyjnego w tym samym stanie faktycznym. Jak się wydaje, trudno o bardziej bezpośrednią ingerencję sądu w akt administracyjny.

Sąd powszechny, stwierdziwszy wadliwość decyzji Prezesa UKE obligującą go do zmiany decyzji administracyjnej, zmuszony jest od początku zastosować normę prawa administracyjnego stanowiącą podstawę decyzji Prezesa UKE. Tymczasem w przypadku normy przewidującej uznanie administracyjne ustalenie stanu faktycznego i jego subsumpcja pod tę normę nie jest wystarczająca dla wiążącego określenia konsekwencji prawnych. Konieczne pozostaje odwołanie się do dyrektyw wyboru konsekwencji, ale także do kryteriów pozaprawnych, takich jak celowość, opinia publiczna czy kwestie moralno-polityczne. Wreszcie wpływ na treść rozstrzygnięcia może mieć psychika osoby stosującej normę prawną.

Takimi właśnie kryteriami musi się kierować sąd powszechny, wydając wyrok reformatoryjny w sprawie odwołania od decyzji Prezesa UKE. Wydaje się, że działając w ten sposób, sąd kreuje politykę regulacyjną w sektorze telekomunikacji, co wykracza poza pojęcie „sprawowania wymiaru sprawiedliwości”⁷⁰.

Dostrzegając wątpliwości związane z orzekaniem reformatoryjnym w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji, SA w Warszawie wskazał, że „organy regulacyjne kreują politykę państwa na rynkach znajdujących się w granicach ich kompetencji, a spełnianie przez sądy analogicznej funkcji jest niedopuszczalne. To do wyłącznej kompetencji organu regulacyjnego należy wydanie decyzji merytorycznych w konkretnych sytuacjach przewidzianych przepisami prawa. (...) Trzeba tu mieć na uwadze cel i istotę przepisów prawa telekomunikacyjnego i role przypisane poszczególnym organom państwa (...)”⁷¹.

Opisane powyżej dwie sytuacje związane z relacją między merytorycznym charakterem orzeczeń sądów powszechnych a uznaniem administracyjnym Prezesa UKE budzą wątpliwości znacznie poważniejsze, niżby to wynikało z argumentów podnoszonych w dyskusji o merytorycznych uprawnieniach

→

- sądów administracyjnych. Otóż z przywołanego wyroku SA w Warszawie⁷² wynika nie tylko wprost, że sąd powszechny może uchylić lub zmienić decyzję swobodną organu z powodów innych niż jej niezgodność z prawem, ale także, iż sądy powszechne (w przeciwieństwie do administracyjnych) są uprawnione do współadministrowania, czyli przejęcia przez sąd funkcji zastrzeżonych dla władzy wykonawczej⁷³. Takie rozumienie przez Sąd jego funkcji należy ocenić jako niemieszczące się w pojęciu „sprawowania wymiaru sprawiedliwości”. Wskazuje ono na prowadzenie polityki (regulacyjnej, energetycznej) przez podmiot niepodlegający odpowiedzialności politycznej⁷⁴. Podobnie do współadministrowania dochodzi

Dostrzegając wątpliwości związane z orzekaniem reformatoryjnym w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji, SA w Warszawie wskazał, że „organy regulacyjne kreują politykę państwa na rynkach znajdujących się w granicach ich kompetencji, a spełnianie przez sądy analogicznej funkcji jest niedopuszczalne. To do wyłącznej kompetencji organu regulacyjnego należy wydanie decyzji merytorycznych w konkretnych sytuacjach przewidzianych przepisami prawa. (...) Trzeba tu mieć na uwadze cel i istotę przepisów prawa telekomunikacyjnego i role przypisane poszczególnym organom państwa (...)”

w przypadku wydania wyroku reformatoryjnego w sprawie, w której rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu. Niedopuszczalność takiej sytuacji w kontekście zasady podziału władzy była powodem wyłączenia decyzji swobodnych spod zakresu merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne.

Trzeci poruszony aspekt stanowi uwzględnianie przez sąd powszechny stanu faktycznego, istniejącego w dniu orzekania oraz prowadzenie postępowania dowodowego. Jak wskazuje się w doktrynie, sąd może „dopuszczać nowe dowody, ponownie przeprowadzenie niektórych lub wszystkich dowodów przeprowadzonych w toku postępowania administracyjnego”⁷⁵. Zakres postępowania dowodowego zależy od aktywności stron⁷⁶. Ponadto, w świetle wyroku SN z dnia 18 maja

2012 r.⁷⁷, stwierdzenie ewentualnych uchybień w zakresie zbierania i oceny dowodów nie stwarza potrzeby uchylenia decyzji. Poczynienie nowych ustaleń, ocena środków dowodowych i uzupełnienie materiału dowodowego nie jest zastrzeżone do wyłącznej kompetencji organu, a po przekazaniu sprawy na drogę sądową należy do sądu. Można powiedzieć, że postępowanie dowodowe przeprowadzone przez organ ma tylko takie znaczenie, że zebrane w jego toku dowody są uwzględniane przez sąd, a ich uzupełnienie dokonuje się na zasadach właściwych dla procesu cywilnego⁷⁸.

Trzeba się zaś zgodzić z twierdzeniem, że „skoro celem wyrokowania merytorycznego pozostaje ochrona sfery prawno-podmiotowej skarżącego, a sąd administracyjny działa zawsze następczo w stosunku do działania organu administracji publicznej, a przy tym każdorazowo w granicach danej sprawy, to z punktu widzenia determinowania merytorycznego rozstrzygnięcia organu administracji „sąd administracyjny nie może więcej niż mógł organ”. Oznacza to, że dokonując ostatecznej, wiążącej i bezpośredniej (samodzielnej) konkretyzacji stosunku prawnego, sąd powinien bazować na stanie prawnym i faktycznym stanowiącym podstawę wcześniejszego, negatywnie zweryfikowanego działania, gdyż tylko konstrukcja tego wzorca niesie ze sobą gwarancję teoretyczną zachowania istoty i prawidłowej realizacji publicznych praw podmiotowych przejawiającą się w tym, iż skarżący znajdzie się w sytuacji, w której powinien się znajdować, gdyby działania organu administracyjnego zostało uprzednio podjęte zgodnie z prawem”⁷⁹.

Niezależnie jednak od powyższych wątpliwości natury prawnej (konstytucyjnej), które przecież mogą zostać usprawiedliwione w zależności od sposobu rozumienia zasady podziału władzy oraz jej relacji do konieczności zapewnienia skutecznego prawa do sądu, należy zwrócić uwagę na efektywność kontroli sądowej sprawowanej przez SOKiK w ramach omówionego powyżej, merytorycznego modelu orzekania.

Otóż, jak wynika z danych Ministerstwa Sprawiedliwości⁸⁰, średni czas oczekiwania na wyrok SOKiK wyniósł 571,7 dni w 2017 r. i 763,4 dni w 2018 r., a w samych sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty – odpowiednio 1971,0 i 1587,8 dni. Z kolei analiza orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w sprawie ze skarg na decyzje Prezesa UKE wskazuje, że wydanie wyroku następuje po upływie od 4 do 11 miesięcy.

Ponadto sąd administracyjny orzeka, co do zasady, w składzie trzech sędziów zawodowych, a SOKiK w składzie jednoosobowym, co zresztą bywa krytykowane w doktrynie z uwagi na skomplikowany charakter rozstrzyganych spraw⁸¹. Jednak sprawy, w których działalność Prezesa UKE podlega kontroli sądów administracyjnych, są nie mniej skomplikowane od tych należących do kognicji sądów powszechnych. Sądy administracyjne kontrolują m.in. decyzje Prezesa UKE dotyczące ofert ramowych o dostępie telekomunikacyjnym⁸².

Kilkukrotnie dłuższy czas oczekiwania na wyrok wydany przez sąd w składzie jednoosobowym nie przekłada się jednak na przyspieszenie uzyskania przez jednostkę prawomocnego

i zgodnego z prawem określenia jej praw i obowiązków. Spośród 26 przeanalizowanych⁸³ wyroków SOKiK uwzględniających odwołania od decyzji Prezesa UKE dziewięć z nich zmieniało decyzję organu. Należy przy tym mieć na uwadze, że część wyroków SOKiK uchylających decyzje Prezesa UKE ma w istocie charakter orzeczeń rozstrzygających co do istoty sprawy⁸⁴. Jednakże niejednokrotnie uzasadnienie dla odmowy wydania orzeczenia merytorycznego uwidacznia problemy i wątpliwości, jakie mogą wystąpić także w przypadku merytorycznych kompetencji sądów administracyjnych.

Na przykład w wyroku z dnia 28 października 2014 r.⁸⁵ SOKiK, powołując się także na wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 lipca 2006 r.⁸⁶, wskazał, że „nie był władny zmienić decyzji Prezesa UKE zgodnie z żądaniem powoda, gdyż wymaga to przeprowadzenia całościowych ustaleń dotyczących przesłanek wprowadzenia opłat hurtowych rozliczeń z tytułu usługi przeniesienia przydzielonego numeru telefonicznego przy zmianie dostawcy i ustalania ich wysokości, co leży w gestii organu regulacyjnego, który niewątpliwie posiada najszerszą wiedzę o cenach stosowanych na rynku krajowym i rynkach porównywalnych. To Prezes UKE jest więc kompetentny w przedmiocie pozyskania danych w ramach infiltracji rynków, pozwalających na oszacowanie ww. opłat hurtowych rozliczeń i samodzielnie zgromadzony merytoryczny materiał dowodowy powinien przedstawić w postępowaniu sądowym, a Sąd powinien weryfikować prawidłowość stanowiska Prezesa Urzędu, a nie «zastępować» Prezesa Urzędu, wchodząc w jego rolę i spełniając jego zadania w postępowaniu sądowym”.

Z kolei w wyrokach z dnia 29 stycznia 2014 r.⁸⁷ i z dnia 3 września 2014 r.⁸⁸ SOKiK, powołując się przy tym na wyrok TK z dnia 12 czerwca 2012 r.⁸⁹, wskazał, że „nie był władny zmienić decyzji Prezesa zgodnie z żądaniem (...), gdyż tam gdzie wydanie rozstrzygnięcia wymaga specjalistycznej, fachowej wiedzy i konieczne jest ustalenie okoliczności dotyczących przesłanek wprowadzenia opłat i ustalania ich wysokości oraz wymagane jest przeprowadzenie całościowych ustaleń takich, jak wymienione wyżej, wydanie orzeczenia przez Sąd wkraczałoby w zakres kompetencji decyzyjnej organu regulacyjnego”.

Wydaje się zatem, że sądy powszechne w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty, mimo że mają zarówno prawo, jak i obowiązek dokonywać własnych, kompleksowych ustaleń faktycznych, niezależnie od ustaleń organu regulacyjnego, (a więc pozwanego), i orzekać reformatoryjnie, nie chcą zastępować organu i dostrzegają różnicę między wykonywaniem funkcji regulacyjnej a sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Powyższe współgra z ustaleniami Marka Szydły, który wskazuje, że „sędziowie nie powinni stawać się ekspertokratycznym gremium ekonomistów lub praktyków rynkowych odpowiedzialnych za efektywne realizowanie polityki konkurencji”⁹⁰. Zdaniem tego autora, sędziowie nie powinni się zajmować realizacją „polityki konkurencji, zwłaszcza przez formułowanie zdeterminowanych celowościowo rozstrzygnięć (...), lecz kontrolą decyzji administracyjnych z punktu widzenia zgodności z prawem, do czego jako prawnicy są najlepiej przygotowani (...)”⁹¹. Model przeciwny negatywnie wpływa na ich autorytet społeczny.

Wnioski

Analiza sposobu kontroli decyzji Prezesa UKE przez sądy powszechne prowadzi do kilku spostrzeżeń istotnych z punktu widzenia debaty nad merytorycznym orzekaniem sądów administracyjnych. Przed ich wyłuszczeniem należy jednak zwrócić uwagę na to, że niezależnie od formułowania pod jego adresem niemal powszechnie krytycznych uwag to właśnie (zakwestionowany we wcześniejszej części artykułu) charakter postępowania w sprawach odwołań od decyzji Prezesa UKE stanowi uzasadnienie dla akceptacji sposobu sprawowania przez sądy powszechne kontroli decyzji tego organu, a w szczególności jego kluczowych założeń, opisanych powyżej. Niewątpliwie bowiem te same rozwiązania (a więc sprawowanie kontroli z punktu widzenia kryteriów innych niż legalność, wydawanie wyroków zmieniających decyzje administracyjne, także tych opartych na uznaniu administracyjnym, oraz prowadzenie własnego postępowania dowodowego) nie znalazłyby poparcia w doktrynie i orzecznictwie, gdyby było jasne, że są stosowane w ramach sądowej kontroli administracji publicznej.

Trzeba przy tym zaznaczyć, że omówione powyżej rozwiązania mają charakter dalek idący niż obecne czy nawet proponowane rozwiązania w zakresie merytorycznych kompetencji sądów administracyjnych. Mimo różnic przeprowadzona analiza pozwala na stwierdzenie, że kompetencje merytoryczne nie zawsze zwiększają efektywność sądowej kontroli administracji, a ich wadliwe ukształtowanie może prowadzić do powstania wręcz dysfunkcyjnego modelu, w którym zaciera się granica między prowadzeniem polityki administracyjnej a sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości.

Podsumowując, należy podkreślić, że kształtowanie modelu sądowej kontroli działalności administracji, w szczególności w zakresie orzekania merytorycznego, wymaga szczególnej ostrożności i uwagi. Błędy w tym zakresie mogą prowadzić do powstania rozwiązań, które nie zwiększą efektywności tej kontroli i nie staną się korzystne dla ochrony praw jednostki, a jednocześnie będą budziły poważne wątpliwości w zakresie ich zgodności z zasadą podziału władzy.

FILIP SERBINOWSKI

Autor jest absolwentem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, pracownikiem administracji publicznej. W 2019 r. zajął trzecie miejsce w konkursie NSA na najlepsze prace magisterskie dotyczące sądownictwa administracyjnego



Przypisy:

- ¹ W artykule wykorzystano fragmenty pracy magisterskiej autora pt. *Decyzje swobodne Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, obronionej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.
- ² W. Sawczyn, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego. Tom 10*, Warszawa 2016, s. 72.
- ³ Zob. np. E. Wójcicka (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, Warszawa 2017.
- ⁴ Zob. M. Wiącek, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016 i W. Piątek, A. Skoczylas, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego. Tom 10*, Warszawa 2016, s. 53.
- ⁵ Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy Rec(2004)20 z dnia 15 grudnia 2004 r. Zob. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2009, s. 154 i n.
- ⁶ E. Wójcicka, *Standardy Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie sądowej kontroli administracji*, [w:] E. Wójcicka (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej w Europie*, Warszawa 2017.
- ⁷ Na temat kwestii terminologicznych zob. W. Szafrńska, *Zasady wyrokowania w postępowaniu administracyjnym. Studium porównawcze prawa polskiego i niemieckiego*, Warszawa 2016, s. 80 i n. i powołana tam literatura.
- ⁸ Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej.
- ⁹ Dz.U. 2015 poz. 658.
- ¹⁰ Z. Kmiecik, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 393 i n. oraz *Efektywność sądowej kontroli administracji publicznej*, [w:] PiP 11/2010.
- ¹¹ http://www.komisjakodyfikacyjna.pl/wp-content/uploads/2019/05/PDF-RAPORT-KO%C5%83COWY-%C4%85downictwo_administracyjne-SKK-5.pdf [dostęp 3 lutego 2020 r.].
- ¹² Por. Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne a prawo europejskie*, Warszawa 2009, s. 154 i n.; W. Piątek, *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, [w:] PiP 1/2017, s. 19 i n.; W. Piątek, A. Skoczylas, *Kasacyjny czy merytoryczny model orzekania? – kwestia zmiany modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych*, [w:] PiP 1/2019, s. 24 i n.
- ¹³ Z. Kmiecik, *O merytorycznym orzekaniu przez sądy administracyjne raz jeszcze*, [w:] Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa, 2015, nr 4, s. 11 i n.
- ¹⁴ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2019 r., poz. 2460 ze zm.).
- ¹⁵ Zob. S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 1426 oraz wyroki NSA z dnia 17 czerwca 2010 r., sygn. II GSK 553/09 i z dnia 23 września 2010 r., sygn. II GSK 970/10.
- ¹⁶ Sąd Okręgowy w Warszawie – sąd ochrony konkurencji i konsumentów.
- ¹⁷ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1575 ze zm.).
- ¹⁸ Dział IVd Tytułu VII Księgi Pierwszej Części Pierwszej k.p.c.
- ¹⁹ Poglądy orzecznictwa i doktryny na postępowanie sądowe w sprawach regulacyjnych wskazują, że nie mamy w ogóle do czynienia z sądową kontrolą administracji publicznej, jednak autor posługuje się tym pojęciem, jak też czynią to sądy powszechne i przedstawiciele doktryny.
- ²⁰ Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
- ²¹ Warto zauważyć, że niemal wszystkie komentarze do art. 47958 k.p.c. porzucają na odwołaniu się do komentarza do art. 47928 k.p.c.
- ²² W odniesieniu do postępowania antymonopolowego podkreśla to w szczególności T. Ereciński (zob. T. Ereciński, *Postępowanie w sprawach o przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym*, [w:] PiP 1991/1 i *Glosa do uchwały SN z dnia 24 września 1993 r.*, III CZP 92/93, [w:] *Przegląd Sądowy* 1994/6). W odniesieniu do spraw z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty zob. postanowienia SN (Sądu Najwyższego) z dnia 13 stycznia 2016 r., sygn. III SZ 6/15 i z dnia 20 lutego 2014 r., sygn. III SK 55/13.
- ²³ W odniesieniu do postępowania antymonopolowego zob. wyrok SN z dnia 29 maja 1991 r., sygn. III CRN 120/91. W sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty zob. wyrok SN z dnia 20 września 2005 r., sygn. III SZP 2/05.
- ²⁴ To jest takie, którego zakończenie warunkuje dopuszczalność otwarcia się drogi sądowej w danej sprawie.
- ²⁵ Zob. szerzej: K. Gajda-Roszczyńska, *Sprawy o ochronę indywidualnych interesów konsumentów w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2012, s. 196 i n.
- ²⁶ T. Ereciński, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom III. Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa 2016, s. 700.
- ²⁷ Zob. np. wyrok SA (sądu apelacyjnego) w Warszawie z dnia 20 marca 2012 r., sygn. VI ACa 1038/11.
- ²⁸ Zob. wyrok SN z dnia 13 maja 2004 r., sygn. III SK 44/04 i wyrok SA w Warszawie z dnia 23 marca 2011 r., sygn. VI ACa 1096/10.
- ²⁹ Zob. wyrok SN z dnia 5 kwietnia 2011 r., sygn. III SK 39/10 i wyrok SA w Warszawie z dnia 10 maja 2013 r., sygn. VI ACa 1423/12.
- ³⁰ Art. 47964 k.p.c.
- ³¹ Zob. wyrok SN z dnia 29 maja 1991 r., sygn. III CRN 120/91 i T. Ereciński, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom III. Postępowanie rozpoznawcze*, Warszawa 2016, s. 715.
- ³² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.). Zob. wyroki SA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2013 r., sygn. VI ACa 1319/12; z dnia 3 października 2013 r., sygn. VI ACa 166/13 i z dnia 21 marca 2013 r., sygn. VI ACa 1229/12.
- ³³ Zob. wyrok SN z dnia 16 kwietnia 2015 r., sygn. III SK 7/14.
- ³⁴ Zob. wyrok SA w Warszawie z dnia 10 kwietnia 2013 r., sygn. VI ACa 1318/12 i wyrok SN z dnia 20 września 2011 r., sygn. III SK 55/10.
- ³⁵ Zob. wyrok SN z dnia 28 stycznia 2015 r., sygn. III SK 37/14.
- ³⁶ Zob. np. wyrok SA w Warszawie z dnia 10 kwietnia 2013 r., sygn. VI ACa 1318/12, w którym Sąd powołuje się na wyrok SN z dnia 29 maja 1991 r., sygn. III CRN 120/91 zapadły w sprawie z zakresu ochrony konkurencji.
- ³⁷ M. Szydło, *Judycjalizacja unijnej i polskiej polityki konkurencji w aspekcie sądowej kontroli rozstrzygnięć krajowego organu konkurencji*, [w:] T. Skoczny (red.), *Prawo konkurencji. 25 lat*, Warszawa 2016, s. 77-99 i powołana tam literatura i orzecznictwo; zob. także M. Szydło, *Sądowa kontrola decyzji Prezesa UOKiK w świetle prawa unijnego i polskiego*, [w:] *Europejski Przegląd Sądowy*, lipiec 2015, s. 13-19.
- ³⁸ Por. ibidem.
- ³⁹ Por. ibidem.
- ⁴⁰ M. Szydło, *Judycjalizacja unijnej i polskiej polityki konkurencji w aspekcie sądowej kontroli rozstrzygnięć krajowego organu konkurencji*, [w:] T. Skoczny (red.), *Prawo konkurencji. 25 lat*, Warszawa 2016, s. 85.
- ⁴¹ Ibidem, s. 86 i n.
- ⁴² Zob. np. wyrok SOKiK z dnia 21 września 2012 r., sygn. XVII AmT 119/09.
- ⁴³ Zob. np. W. Sawczyn, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Sądowa kontrola administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego. Tom 10*, Warszawa 2016, s. 81.
- ⁴⁴ Trybunał Kontrybucyjny. Zob. TK z dnia 25 lipca 2012 r., sygn. K 14/10.
- ⁴⁵ Por. także R. Stankiewicz, *Likwidacja procedur hybrydowych – krok we właściwym kierunku czy szkodliwy dogmatyzm?*, [w:] M. Błachucki, T. Górczyńska (red.), *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011, s. 177.
- ⁴⁶ Trudno przy tym rozstrzygnąć, czy odwołanie do SOKiK pozostaje środkiem zaskarżenia, skoro przedmiotem postępowania sądowego nie jest decyzja, od której ono przysuguje.
- ⁴⁷ Zob. A. Gołęba, [w:] H. Knysiak-Molczyk (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015 i powołana tam literatura.
- ⁴⁸ G. Łaszczyca, [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2010, s. 170.
- ⁴⁹ A. Wróbel, [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 805.
- ⁵⁰ Ibidem. Warto przy tym odnotować, że A. Wróbel nazywa odwołanie w rozumieniu k.p.c. „środkiem zaskarżenia decyzji organu administracji publicznej do sądu”.
- ⁵¹ Szeroki katalog spraw, w których występuje, zdaniem autorki, czasowa niedopuszczalność drogi sądowej formułuje K. Gajda-Roszczyńska, [w:] A. Góra-Błaszczkowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom 1. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 20.
- ⁵² Ibidem. Inne możliwości to np. tryb reklamacyjny, ugodowy i wewnątrzspółdzielczy (zob. K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Postępowanie cywilne. Komentarz praktyczny dla sędziów i pełnomocników procesowych. Wzory pism sądowych i procesowych z przykładowymi stanami faktycznymi, linie orzecznicze, koszty sądowe*, Warszawa 2016); por. także J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 15.
- ⁵³ Zob. art. 33 ust. 3 i art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 276 ze zm.); art. 76 ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2356 ze zm.); art. 131 ustawy z dnia

27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.); art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.) i art. 469 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 310 ze zm.).

⁵⁴ K. Flaga-Gieruszyńska, [w:] A. Zieliński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 20.

⁵⁵ Zob. K. Antonów, *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz właściwości postępowań przedsądowych i ochrony cywilnosądowej*, Warszawa 2011, s. 227 i n.

⁵⁶ Zob. J. Gudowski, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom 1*, Warszawa 2016, s. 22.

⁵⁷ Zob. K. Antonów, *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz właściwości postępowań przedsądowych i ochrony cywilnosądowej*, Warszawa 2011, s. 107 i n. oraz M. Klimas, *Postępowanie sądowe w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2013, s. 102 i powołana tam literatura.

⁵⁸ Zob. art. 83 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 266 ze zm.) i K. Antonów, *Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych. Pojęcie oraz właściwości postępowań przedsądowych i ochrony cywilnosądowej*, Warszawa 2011, s. 179 i n. Należy przy tym mieć na uwadze, że przepis ten nie zawiera wyczerpującego wyliczenia decyzji swobodnych organów rentowych (zob. wyrok SN z dnia 12 czerwca 2013 r., sygn. III UK 96/12).

⁵⁹ Zob. E. Galewska, *Implementacja dyrektyw telekomunikacyjnych*, Warszawa 2007.

⁶⁰ E. Stefańska, [w:] M. Manowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Art. 1-50538*, Warszawa 2015, s. 1280.

⁶¹ Zob. np. wyrok SA w Warszawie z dnia 10 maja 2013 r., sygn. VI ACA 1423/12.

⁶² Zob. J. S. Langrod, *Problemy sądownictwa administracyjnego*, Kraków 1928, s. 32, [za:] K. Flisek, *Merytoryczne orzekanie sądów administracyjnych a zasada trójpodziału władz*, [w:] *Przegląd Prawa Publicznego* 4/2018, s. 92.

⁶³ Por. J. Zimmermann, słowo wstępne, [w:] M. Zimmermann, *Pojęcie „administracji publicznej” a „swobodne uznanie”*, reprint Warszawa 2009, s. 40.

⁶⁴ Zob. M. Kamiński, *Mechanizm i granice weryfikacji sądowoadministracyjnej a normy prawa administracyjnego i ich konkretyzacja*, Warszawa 2016, s. 735 i n.

⁶⁵ Zob. np. wyrok SN z dnia 20 września 2005 r., sygn. III SZP 2/05; wyroki SA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2013 r., sygn. VI ACA 1207/13 i z dnia 10 kwietnia 2013 r., sygn. VI ACA 1318/12.

⁶⁶ Zob. m. in. SA w Warszawie w wyroku z dnia 5 marca 2015 r., sygn. VI ACA 756/14 i SOKiK w wyrokach z dnia 10 marca 2014 r., sygn. XVII AmT 3/12; 26 listopada 2015 r., sygn. XVII AmT 54/14; 18 czerwca 2018 r., sygn. XVII AmT 8/16 i 8 października 2018 r., sygn. XVII AmT 20/16.

⁶⁷ Zob. np. wyrok SA w Warszawie z dnia 5 marca 2015 r., sygn. VI ACA 756/14.

⁶⁸ Zob. wyrok SA w Warszawie z dnia 10 października 2027 r., sygn. VII ACA 870/17.

⁶⁹ T. Woś, [w:] T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 27.

⁷⁰ Por. M. Błachucki, *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych*, [w:] M. Błachucki, T. Górczyńska (red.), *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011, s. 157.

⁷¹ Zob. wyrok SA w Warszawie z dnia 7 lutego 2017 r., sygn. VI ACA 1788/15.

⁷² Wyrok z dnia 10 października VII ACA 870/17.

⁷³ Zob. J. M. Biłas, *Sądowa kontrola decyzji uznaniowych wydawanych przez organy administracji*, [w:] *Rocznik Samorządowy* 4/2015, s. 39 i W. Piątek, *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne*, [w:] *PiP* 1/2017, s. 27.

⁷⁴ Por. M. Błachucki, *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych*, [w:] M. Błachucki, T. Górczyńska (red.), *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011, s. 157.

⁷⁵ Zob. T. Ereciński, *Postępowanie w sprawach o przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym*, [w:] *PiP* 1991/1, s. 41.

⁷⁶ Wyrok SN z dnia 19 października 2006 r., sygn. III SK 14/06.

⁷⁷ Sygn. III SK 37/11.

⁷⁸ Por. także wyrok SN z dnia 29 maja 1991 r. sygn. III CRN 120/91.

⁷⁹ W. Jakimowicz, *O tzw. merytorycznych kompetencjach orzeczniczych sądów administracyjnych określonych w art. 145a § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Casus* 2017/2, s. 10 i powołana tam literatura.

⁸⁰ Ewidencja spraw według działów prawa i instancyjności w 2018 roku, Ministerstwo Sprawiedliwości, 2019; isws.gov.pl.

⁸¹ M. Chołodecki, *Kontrola sądowa decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, Warszawa 2013, s. 276.

⁸² Uchwała NSA z dnia 28 września 2009 r., sygn. II GPS 1/09.

⁸³ Analiza obejmowała wszystkie wyroki SOKiK, w których powołano art. 206 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, dostępne w SIP Legalis. Przeprowadzenie całościowej analizy nie jest możliwe, z uwagi na brak kompletnej bazy orzeczeń sądów powszechnych.

⁸⁴ Zob. wyrok SA w Warszawie z dnia 10 kwietnia 2013 r., sygn. VI ACA 1318/12 i wyrok SN z dnia 20 września 2011 r., sygn. III SK 55/10.

⁸⁵ Sygn. XVII AmT 23/12.

⁸⁶ Wyrok TS w sprawie Mobistar S.A. przeciwko Institut belge des services postaux et des télécommunications, sygn. C-438/04.

⁸⁷ Sygn. XVII AmT 36/12.

⁸⁸ Sygn. XVII AmT 34/12.

⁸⁹ Sygn. P 13/01.

⁹⁰ M. Szydło, *Judycjalizacja unijnej i polskiej polityki konkurencji: w kierunku rewizji obecnego paradygmatu*, [w:] T. Skoczny (red.), *Prawo konkurencji. 25 lat*, Warszawa 2016 i M. Szydło, *Sądowa kontrola decyzji Prezesa UOKiK w świetle prawa unijnego i polskiego*, [w:] *Europejski Przegląd Sądowy*, lipiec 2015, s. 18.

⁹¹ Ibidem.

Extending the substantive competences of administrative courts and the experience of reviewing decisions of the President of the Office of Electronic Communications by common courts

SUMMARY:

The aim of the article is to contribute to the discussion on widening of the powers of administrative courts to adjudicate on the merits. The Author considers that issue in the light of an assessment of the reformatory model of ruling functioning in general courts in matters of telecommunications and postal services. In order to do that the Author challenges the prevailing view that these judiciary activities are not an expression of exercising the judicial review of public administration and assesses the foundations of that model in the context of widening of the powers of administrative courts to adjudicate on the merits.

Key words: judicial review of public administration, administrative court, general court, adjudication on the merits, President of the Office of Electronic Communications

Słowa kluczowe: sądowa kontrola administracji publicznej, sąd administracyjny, sąd powszechny, orzekanie merytoryczne, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej

Glosa do wyroku WSA w Poznaniu z dnia 28 czerwca 2018 r., III SA/Po 216/18

Prof. dr hab. Aleksander Lipiński

Jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje, że ze względu na ochronę środowiska dla całego objętego nim obszaru ustala się zbiorowe zaopatrzenie w wodę oraz odprowadzenie ścieków komunalnych, opinia w przedmiocie negatywnego zaopiniowania projektu robót geologicznych zmierzających do wykonania ujęcia wody podziemnej jest uzasadniona.

Glosa

Stan faktyczny, który legł u podstaw głosowanego wyroku, był dość prosty. Inwestor wystąpił z wnioskiem o zatwierdzenie projektu (niekoncesjonowanych) robót geologicznych zmierzających do wykonania ujęcia wody podziemnej, mającego stanowić awaryjne zasilanie myjni samochodowej. Taki projekt podlega zatwierdzeniu przez organ administracji geologicznej (w omawianej sprawie – starostę) po zasięgnięciu opinii organu wykonawczego gminy (art. 80 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze¹). Burmistrz, powołując się na treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaopiniował wspomniany projekt negatywnie. Postanowienie w tej sprawie zostało utrzymane przez samorządowe kolegium odwoławcze. Oddalając skargę, sąd administracyjny wypowiedział pogląd stanowiący tezę głosowanego wyroku. Wiele wskazuje jednak na to, że stanowisko to pozostaje błędne.

Powstaje pytanie, jakimi przesłankami powinien się kierować organ wykonawczy gminy, przedstawiając opinię pod adresem wnioskowanego projektu robót geologicznych. Problem ten stanowi fragment znacznie szerszego zagadnienia; jest nim odpowiedź na pytanie o przesłanki, jakimi ma się kierować organ wykonawczy gminy, współdziałając w podejmowaniu niektórych decyzji opartych na prawie geologicznym i górniczym dotyczących obszaru lądowego (tj. z wyłączeniem obszarów morskich). W szczególności dotyczy to koncesji. Niektóre z nich wymagają uzgodnienia ze wspomnianym organem. Są nimi koncesja na wydobywanie kopalin, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie dwutlenku węgla, tzw. decyzja inwestycyjna w rozumieniu art. 49z ust. 1 pr.g.g. (art. 23 ust. 2a pr.g.g.). Z kolei koncesje na „poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, z wyłączeniem złóż węglowodorów albo

poszukiwanie lub podziemnego kompleksu składowania dwutlenku węgla”, a także na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż², wymagają opinii organu wykonawczego gminy (art. 23 ust. 1-2 pr.g.g.), podobnie zresztą jak to przyjęto w odniesieniu do projektu niekoncesjonowanych robót geologicznych (art. 80 ust. 5 pr.g.g.).

Ustawodawca nie był jednak dostatecznie konsekwentny. Stosownie do art. 7 pr.g.g. „podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, gdy nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach” (ust. 1). W razie braku takiego planu „podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy³ oraz w odrębnych przepisach”. Wypada przyjąć, że rozwiązanie to ma charakter uniwersalny i dotyczy wszelkich decyzji pozwalających na podejmowanie i wykonywanie działalności określonej wspomnianą ustawą. Ustawodawca w art. 23 ust. 2a pr.g.g. nawiązał do przesłanek określonych w art. 7 omawianej ustawy, przewidując, że „kryterium uzgodnienia⁴ jest nienaruszanie zamierzoną działalnością przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości określonego w sposób przewidziany w art. 7”. Takie samo rozwiązanie znalazło się w art. 108 ust. 6b omawianej ustawy, stanowiącym podstawę opinii organu wykonawczego gminy w przedmiocie wniosku o zatwierdzenie planu ruchu zakładu górniczego⁵. Rozwiązania te są całkowicie zbędne, gdyż w razie ich braku nie powinno być wątpliwości, że kryterium takich uzgodnień bądź opinii mogą stanowić wyłącznie przesłanki określone w art. 7

pr.g.g. Wątpliwości może natomiast budzić częściowo różna terminologia omawianych przepisów.

Sprawa może ulegać komplikacji ze względu na treść art. 23 ust. 2 (opinia organu wykonawczego gminy dla określonych tym przepisem koncesji) oraz art. 80 ust. 5 pr.g.g. (opinia organu wykonawczego gminy przez zatwierdzeniem projektu robót geologicznych). Żaden z tych przepisów nie odsyła bowiem do kryteriów przewidzianych w art. 7 pr.g.g. Wykładnia zakładająca, że nie znajdują one zastosowania w omawianych sprawach, byłaby jednak oczywiście błędna. W przedmiotowej sprawie sąd administracyjny trafnie przyjął zresztą, że w postępowaniu dotyczącym opinii w przedmiocie zatwierdzenia projektu robót geologicznych należy się kierować przesłankami wynikającymi z art. 7 pr.g.g.

Warto zwrócić uwagę, że przesłanki określone tym przepisem różnią się od przewidzianych dotychczasowym stanem prawnym. Pod rządem art. 16 ust. 5 pr.g.g. 1994⁶ (a przynajmniej w końcowym okresie jego obowiązywania) podstawą uzgodnienia koncesji dokonywanego z organem wykonawczym gminy był miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a w razie jego braku – studium. Zakładano zatem, że do uzgodnienia może dojść wyłącznie w razie zgodności zamierzonej działalności z rozwiązaniami przyjętymi we wspomnianych dokumentach. Przyjmowano wówczas, że jedynym kryterium uzgodnienia udzielenia koncesji na działalność regulowaną omawianą ustawą pozostaje zgodność zamierzenia koncesyjnego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w razie jego braku – wynikającymi ze studium. Przewidziane kryteria należy stosować w sposób ścisły. Niedopuszczalne jest stosowanie innych kryteriów niż te przewidziane w ustawie, w szczególności odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷. Warto też dodać, że w końcowym okresie obowiązywania pr.g.g. 1994 zatwierdzenie „projektu prac geologicznych” nie wymagało opinii organu wykonawczego gminy (art. 33).

Obecnie obowiązujące prawo geologiczne i górnicze liberalizuje przesłanki omawianego współdziałania wyraźnie, przewidując, że kryterium stanowiska organu wykonawczego gminy w omawianych sprawach stanowi ustalenie, czy zamierzona działalność narusza określone w sposób przewidziany w art. 7 przeznaczenie bądź sposób wykorzystywania nieruchomości⁸. Przede wszystkim oznacza to, że zamierzone przedsięwzięcie (regulowane prawem geologicznym i górniczym) nie musi być przewidziane przez plan miejscowy bądź studium. Wystarczy, by nie naruszało określonego w ten sposób przeznaczenia lub sposobu wykorzystywania nieruchomości. Szczegóły zależą od rodzaju działalności. Najbardziej spektakularnym przykładem może być odkrywkowe wydobywanie kopalin, które prowadzi do znaczących przeobrażeń środowiska, przede wszystkim polegających na co najmniej częściowym zniszczeniu struktury nieruchomości gruntowych. Jest zatem oczywiste, że podjęcie takiej działalności wymaga ukształtowania planu

miejscowego w sposób wyraźnie dopuszczający taką działalność. Nie da się bowiem w tym samym miejscu pogodzić ze sobą odkrywkowego wydobywania kopalin oraz innych sposobów korzystania z nieruchomości (np. w zakresie budownictwa, produkcji rolnej itd.). Inaczej problem ten przedstawia się w odniesieniu do górnictwa podziemnego bądź (w większości przypadków⁹) wykonywanego metodą otworową. Przeznaczenie nieruchomości na cele służące takiej działalności wymagane będzie tylko w odniesieniu do lokalizacji infrastruktury powierzchniowej służącej do wydobywania kopalin ze złoża (powierzchniowe obiekty zakładu górniczego). Przedmiotem tak prowadzonej działalności są złoża znajdujące się poza granicami przestrzennymi nieruchomości, stanowiące przedmiot własności górniczej Skarbu Państwa. Pomijając opisaną wyżej sytuację, należy stwierdzić, że przesłanką uzgodnienia koncesji będzie wówczas ustalenie, iż prowadzona na jej podstawie działalność nie naruszy przeznaczenia nieruchomości określonego planem miejscowym (a w razie jego braku – sposobu wykorzystywania określonego w studium). Nie ma przy tym znaczenia, że taka działalność może się stać przyczyną destrukcyjnych wpływów na nieruchomości gruntowe, zwłaszcza tzw. szkód górniczych. Problem jednak w tym, że omawiana zmiana stanu prawnego nie zawsze jest zauważana przez praktykę, która niekiedy błędnie opiera się na kryterium „zgodności” zamierzonej działalności ze wspomnianymi dokumentami planistycznymi.

Warto również zwrócić uwagę, że konstrukcja zakładająca, jakoby przesłankę stanowiska organu wykonawczego gminy w omawianych sprawach miał stanowić określony w studium „sposób wykorzystywania” nieruchomości, pozostaje błędna. Przede wszystkim studium nie określa wspomnianego sposobu, a w dodatku nie jest ono wiążące dla innych decyzji rozstrzygających o wykorzystywaniu nieruchomości. Nic więc dziwnego, że sposób wykorzystywania nieruchomości (np. przez jej zabudowę) może ulegać zmianom w sposób niewspółgrający z treścią studium¹⁰. Stosowane w praktyce kryterium „badania zamierzeń inwestycyjnych z zapisami studium”¹¹ nie zasługuje na aprobatę.

Odnosząc się do problemu, który stał się przedmiotem głosowanego wyroku, należy przede wszystkim zauważyć, że aczkolwiek roboty geologiczne przeważnie wykonywane są w celach związanych z realizacją przedsięwzięć zmierzających do wykorzystania geologicznych zasobów środowiska, to jednak ich wyniki (nawet negatywne) zawsze mają ogromną wartość z punktu widzenia interesu publicznego, zarówno o charakterze lokalnym, jak i ponadlokalnym. Dostarczają one bowiem wiedzy o budowie wnętrza skorupy ziemskiej, co stanowi znaczący czynnik zapewnienia przede wszystkim bezpieczeństwa surowcowego kraju. Z nielicznymi wyjątkami prawo do pozyskanej w ich wyniku informacji geologicznej przysługuje zresztą Skarbowi Państwa (art. 99 ust. 1 pr.g.g.). Powszechnie wiadomo również, że roboty geologiczne przeważnie powodują nikome, krótkotrwałe i odwracalne przeobrażenia środowiska. W większości



→ przypadków dają się one pogodzić z innym (np. przewidzianym przez plan miejscowy bądź przepisy odrębne) przeznaczeniem nieruchomości. Przykładem mogą być grunty rolne, na których poza sezonem wegetacyjnym mają być wykonane krótkotrwałe roboty geologiczne. Ocena, że nie dojdzie wówczas do kolizji z przeznaczeniem nieruchomości, powinna być oczywista.

Rozwiązanie to systemowo koresponduje z wymaganiami określającymi treść wspomnianych dokumentów planistycznych, w tym odnoszącymi się do ochrony złóż kopalin (art. 72 p.o.s.¹², art. 95 ust. 2 pr.g.g.¹³). Smutna prawda polega natomiast na tym, że określone tam obowiązki ochronne wielokrotnie w ogóle nie są realizowane, w tym ze względu na częstą niechęć, jaką organy gmin wykazują w stosunku do większości przedsięwzięć w zakresie geologii i górnictwa. Nie jest tajemnicą, że może to prowadzić do braku możliwości podjęcia wydobywania złóż kopalin, w tym spadku (a nawet całkowitej utraty) wartości przedmiotu własności górniczej.

Wspomnianymi „przepisami odrębnymi” będą te akty normatywne (inne niż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego), które określają przeznaczenie objętych nimi terytoriów. Przykładami mogą być akty tworzące tzw. obszarowe formy ochrony przyrody (np. rezerwat przyrody, park krajobrazowy, obszar Natura 2000 itd.), niektóre formy ochronne związane z gospodarką wodną itp. Nie dotyczy to zaś konsekwencji aktów stosowania prawa, czyli skutków decyzji podejmowanych na odrębnych podstawach prawnych. Sprawa ulega natomiast komplikacji z powodu istnienia licznych ustaw określających „szczególne” zasady realizacji określonych nimi przedsięwzięć, np. w zakresie budowy dróg publicznych, internetu szerokopasmowego, ochrony przeciwpowodziowej i wielu innych. Problem bierze się stąd, że przeznaczenie terenu na potrzeby realizacji takich przedsięwzięć ustala decyzja wojewody podejmowana w oderwaniu od systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Rzecz jasna, ustalenie szczegółów wymaga wykładni planu miejscowego (w razie jego braku – studium) oraz wspomnianych przepisów odrębnych. W omawianych sprawach dokonują jej organy stosujące prawo, przede wszystkim zaś organy wykonawcze gmin, samorządowe kolegia odwoławcze (jako organy wyższego stopnia w stosunku do wspomnianych organów gmin), a wreszcie sądy administracyjne. Zdecydowanie należy odrzucić koncepcję zakładającą, że organami dysponującymi najlepszą możliwością wykładni planów miejscowych są organy wykonawcze gmin¹⁴. Przede wszystkim miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego pozostają aktami prawa miejscowego, powszechnie obowiązującymi na objętych nimi terytoriach, muszą zatem być interpretowane zgodnie z powszechnie

obowiązującymi zasadami wykładni prawa. Interpretuje je ten organ, który stosuje daną normę planistyczną. Co prawda, normatywnego charakteru nie mają studia, ale nie sposób zakładać, by ich wykładnia miała być dokonywana wedle odmiennych zasad.

Analiza głosowanego wyroku nie pozwala na ustalenie, jakie było przeznaczenie nieruchomości, na której projektowano omawiane roboty geologiczne. Z uzasadnienia zdaje się wynikać, że okoliczności tej nie badały ani organy administracji orzekające w sprawie, ani sąd administracyjny. Rozstrzygnięcie oparto na ustaleniu planu miejscowego, przewidującego, że „ze względu na ochronę środowiska dla całego objętego nim obszaru ustala się zbiorowe zaopatrzenie w wodę oraz odprowadzenie ścieków komunalnych”. Nie sposób natomiast zakładać, że norma prawna o takiej treści ustala przeznaczenie nieruchomości objętych planem. Może ona co najwyżej oznaczać zakaz budowy instalacji służących do zaopatrzenia w wodę (odprowadzania ścieków komunalnych) w inny sposób. Przedmiotem opiniowanego projektu robót geologicznych było natomiast poszukiwanie i rozpoznawanie wód, a nie budowa ich ujęcia. Ustalenie szczegółów wykracza poza ramy glosy i wymaga analizy całego planu miejscowego, co ze względu na dostęp do wyroku wyłącznie w wersji zanonimizowanej nie jest możliwe.

Zwrócić wreszcie należy uwagę na to, że roboty geologiczne nie zawsze dają zakładany efekt. Nie można więc wykluczyć, że w przedmiotowej sprawie nie pozwoliłyby one na ustalenie zasobów wód podziemnych na potrzeby budowy wspomnianego ujęcia wody. Rozpoznanie geologiczne zawsze odbywa się na koszt i ryzyko inwestora. Jego pozytywny wynik (ustalenie zasobów wód podziemnych, odkrycie złoża kopaliny itd.) nie przesądza natomiast o uzyskaniu decyzji zezwalającej na wykorzystanie wspomnianego wyniku, np. przez uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego bądź koncesji na wydobywanie kopaliny ze złoża. Dla osiągnięcia wspomnianych celów wymagane jest bowiem uzyskanie odrębnych decyzji, co może nastąpić wyłącznie w odrębnych postępowaniach, a przede wszystkim po spełnieniu wymagań przewidzianych odrębnymi przepisami, nie wykluczając np. potrzeby uzyskania decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań. Inaczej mówiąc, orzekając w sprawie dopuszczalności wykonywania robót geologicznych, nie można się kierować przesłankami związanymi z wykorzystywaniem ich wyników¹⁵.

Okoliczności sprawy prowadzą zatem do wniosku, że orzekające o niej organy administracji kierowały się przesłankami pozaprawnymi i w ogóle nie badały zgodności projektowanych robót geologicznych z kryteriami wynikającymi z art. 7 pr.g.g. Ten tok rozumowania podzielił też, niestety, sąd administracyjny.

prof. dr hab. ALEKSANDER LIPÍŃSKI

Autor jest profesorem nauk prawnych, przez wiele lat pełnił funkcję kierownika Katedry Prawa Górniczego i Ochrony Środowiska na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego. Obecnie pracownik naukowo-dydaktyczny Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie

Przypisy:

¹ W dacie wydania głosowanego wyroku – Dz.U. 2017, poz. 2126 ze zm.; obecnie – Dz.U. 2019 poz. 868 ze zm. (dalej cyt. jako pr.g.).

² Przyjęta tu technika legislacyjna znakomicie utrudnia ustalenie zakresu przedmiotowego wspomnianego obowiązku.

³ Dalej powoływanego jako „studium”.

⁴ Koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów albo podziemne składowanie dwutlenku węgla, a także tzw. decyzji inwestycyjnej w rozumieniu art. 49z ust. 1.

⁵ Zob. dotyczący tej kwestii (nieprawomocny) wyrok WSA z dnia 30 maja 2017 r. (III SA/GI 303/17) gdzie sąd, oddalając skargę stwierdził jednak, że jest ona uzasadniona.

⁶ Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. 2005 nr 228, poz. 1947 ze zm.

⁷ Zob. prawomocny wyrok WSA z dnia 2 października 2014 r. (II SA/OI 854/14) i tam powołane orzeczenia.

⁸ Ewidentnie celem tego rozwiązania jest dążenie do zapewnienia obiektywizmu stanowiska organu wykonawczego gminy. Tak trafnie G. Dobrowolski,

Współdziałanie z organem wykonawczym gminy w postępowaniu koncesyjnym na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2011 nr 10, s. 14 i nast.

⁹ Z wyjątkiem podziemnego wytopienia siarki.

¹⁰ Tak trafnie G. Dobrowolski, *op. cit.*, s. 17.

¹¹ Zob. prawomocny wyrok WSA z dnia 2 października 2014 r., II SA/OI 854/14.

¹² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2019, poz. 1396 ze zm. Wspomniany art. 72 przewiduje, że w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez (m.in.) uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb ich eksploatacji (ust. 1 pkt 2).

¹³ Który określa termin „wprowadzenia” złoża do studium.

¹⁴ Zob. J. Murzydło, *Znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle zmian wprowadzonych art. 7 ustawy z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, Finanse Komunalne 2013 nr 3, s. 45 i nast.*

¹⁵ Tak trafnie NSA w wyroku z dnia 21 kwietnia 1995 r., II SA 561/94.

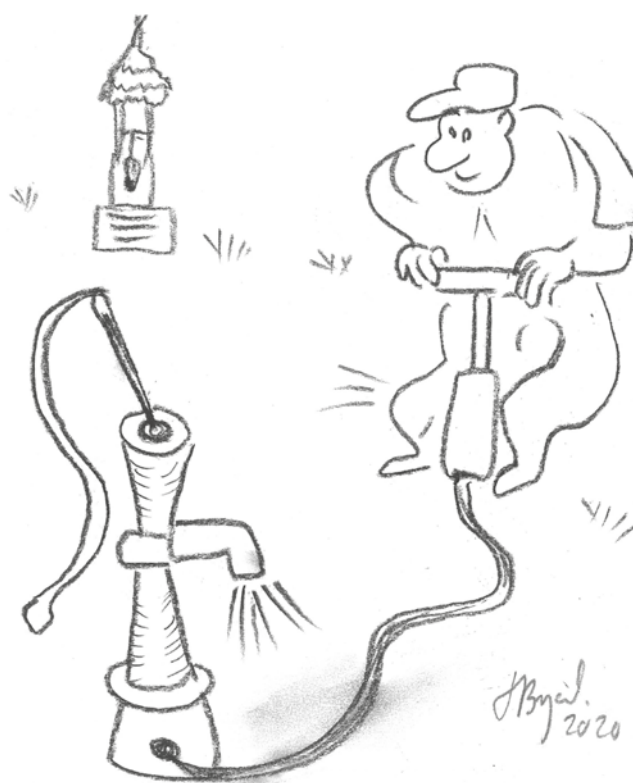
Gloss on the judgment of the Voivodship Administrative Court of 28 June 2018 , III SA/Po 216/18

SUMMARY:

If the local development plan provides that, due to the protection of the environment, collective water supply and municipal sewage discharge are established for the entire area, the negative opinion on the geological works project aimed at the construction of the groundwater intake is justified.

Key words: local development plan, collective water supply, opinion of the head of the commune on the geological operations plan

Słowa kluczowe: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zbiorowe zaopatrywanie w wodę, opinia wójta o projekcie robót geologicznych



Prace i osiągnięcia Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność”*

Prof. dr hab. Stanisław Grodziski

Hezjod, poeta grecki tworzący krótko po Homerze, był autorem eposu: „Prace i dnie”.
Poświęćmy mu dzieła, o których będzie tu mowa

„Solidarność” – ruch, który nazwać można *Konfederacją Obywateli Polskich* – podjął w 1980 roku walkę „o naszą i waszą wolność”, zyskując przez to należne mu miejsce w dziejach środkowej Europy. Tu mowa będzie o jednym jego fragmencie, niewielkim, ale istotnym: o pracach i osiągnięciach związanych z reformą ustroju i prawa w Polsce.

Powszechny ruch odnowy ustroju, obejmujący całe nasze państwo od połowy 1980 roku, nie pozostawił na uboczu środowiska prawniczego. Jak ongiś, w ostatniej ćwierci XVIII wieku, patrioci zawiązali konfederację dla reformy ustroju i reformy tej dokonali na Sejmie Czteroletnim, tak w ostatniej ćwierci XX wieku ich prawnukowie wykorzystali instytucję konfederacji do kolejnej reformy celem odbudowy suwerenności państwa polskiego.

Powszechny ruch odbudowy ustroju, obejmujący cały kraj od połowy 1980 roku, rychło zmobilizował do pracy zawodowej kręgi prawnicze. Pierwszymi jego formami organizacyjnymi stały się Krajowa Komisja Koordynacyjna NSZZ „Solidarność” w Gdańsku oraz Ogólnopolskie Forum Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości w Krakowie.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że Forum jako centrum ruchu reformatorskiego usytuowało się nie w Gdańsku jako pierwszej stolicy „Solidarności” ani w Warszawie, gdzie przecież działało najliczniejsze w Polsce środowisko prawnicze. Rolę tego centrum przejął tradycjonalistyczny Kraków. Miarą jego ówczesnego znaczenia stało się i to, że po pierwszych konferencjach w gmachach sądowych dalsze narady przenosiły się do szacownych, zabytkowych pomieszczeń: Biblioteki Collegium Maius oraz do Auli Collegium Novum Uniwersytetu Jagiellońskiego. Świadczyło to o znaczeniu, jakie od samego początku zyskał ten ruch.

Działalność, jaką wówczas podjęto, przybrała szczególnie formy, zasługując na przypomnienie. Prowadzili ją ludzie pracujący zawodowo i to na odpowiedzialnych, wymagających znacznego wysiłku stanowiskach. Byli to przecież sędziowie,

prokuratorzy, radcy prawni, adwokaci, urzędnicy wymiaru sprawiedliwości, wreszcie bardzo liczni profesorowie uniwersyteccy, wspomagani przez młodszych pracowników naukowych. Obciążeni obowiązkami zawodowymi, pracy reformatorskiej poświęcali urlopy, podejmowali się jej późnymi popołudniami, wieczorami, a niekiedy i całymi nocami. Przybysze z innych ośrodków przyjeżdżali na konferencje na własny koszt.

Praca prowadzona była zespołowo, tradycyjnym systemem: zagajenie lub referat, dyskusja (nieraz bardzo ożywiona), podsumowanie, protokół spisany przez sekretarza konferencji. Wymiana poglądów nie przekraczała granic wyznaczanych przez szacunek i powagę dla poglądów adwersarza, dążenie do kompromisu. Argumentację nieraz wspierał dowcip lub anegdota. Świadomi zatem potrzeby i znaczenia osiągnięć, jakie wniosło do ustroju polskiego powstałe na początku 1981 roku Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność” (COIU „S”), pragniemy pokrótce przypomnieć jego działalność oraz przedstawić jego wkład w reformy ustroju Rzeczypospolitej. Sądzymy jednak, że na tym nie należy poprzestać. W przyszłości powinno powstać wydawnictwo źródłowe, które obejmie wszystkie projekty i materiały powstałe w latach 1980-1990 – także i te, do których nie udało nam się dotrzeć i nie opublikowaliśmy ich we wcześniejszej publikacji *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze „Solidarności”. 1980-1990*¹.

W dniu 17 stycznia 1981 roku „Solidarność” zorganizowała w krakowskich budynkach sądowych zebranie pracowników wymiaru sprawiedliwości. Celem podjętej wówczas dyskusji oraz uchwał była nie tyle polemika z obowiązującym stanem rzeczy – jego krytyczna ocena była dla wszystkich uczestników rzeczą oczywistą – ale podjęcie się opracowywania projektów aktów normatywnych zmierzających do reformy ustroju.

Plan, jaki wówczas przyjęto, okazał się na pozór skromny. Otaczano szacunkiem obowiązujący wówczas kodeks cywilny,

¹ *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze „Solidarności”. 1980-1990. Materiały i projekty ustaw Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S” i Społecznej Rady Legislacyjnej*, zebrali i przygotowali do wyd. K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001 (www.coiu.pl).

rodzinny i opiekuńczy oraz kodeks postępowania cywilnego z 1964 roku, których nie zdewastowano.

Starano się więc nowelizować prawo, usuwając to, co dodano lub przeredagowano w oparciu o ideologię marksistowską, według sowieckich wzorów. Był to w dużej mierze powrót do systemu zbudowanego przez Komisję Kodyfikacyjną powstałą w 1919 roku i działającą aż po rok 1939.

W wyniku szeregu tych dyskusji przystąpiono do działalności, która – skoro inicjatywa wyszła ze środowiska prawniczego – miała być w pełni legalna i podawana do publicznej wiadomości. Nie znaczy to jednak, że nie natrafiła na liczne przeszkody ze strony władz.

Działalność reformatorska od samych swych początków nie miała żadnego poparcia finansowego, prowadzono ją więc w oparciu o skromne fundusze składkowe. Czynności organizacyjnych podjął się energicznie jeden z pierwszych działaczy „Solidarności” w środowisku krakowskich pracowników wymiaru sprawiedliwości, sędzia Kazimierz Barczyk. Tworzyć się zaczęły gremia zajmujące się konkretnymi problemami: prawa o ustroju sądów powszechnych i SN, prawa cywilnego (tu przewodniczył prof. Stefan Grzybowski), prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (prof. Tadeusz Zieliński), prawa gospodarczego (prof. Stanisław Włodyka). Piszący te słowa, jako historyk państwa i prawa uznający się za niekompetentnego do podjęcia pracy w dziedzinie dogmatycznej, pełnił funkcję dokumentalistyczno-archiwalną.

Później powstała Społeczna Rada Legislacyjna COIU „S”. Łączyła jej uczestników wspólna, mająca piękną tradycję historyczną idea walki „O naprawę Rzeczypospolitej”. Na czele Rady stanął były rektor UJ prof. Stefan Grzybowski, jego zastępcami zostali profesorowie Andrzej Kopff, mec. Andrzej Rozmarynowicz, profesorowie Wacław Szubert, Władysław Wolter, Zofia Wasilkowska. Funkcję sekretarza generalnego, właściwie głównego organizatora pracy objął sędzia Kazimierz Barczyk, prezes COIU „S”.

Choć w początkach swej działalności Rada związana była z krakowskim środowiskiem sądowym i uniwersyteckim, to jednak natychmiast dołączyli do niej profesorowie prawa z innych polskich uczelni, hierarchowie Kościoła (bp prof. Tadeusz Pieronek i wielu innych), sędziowie, przedstawiciele adwokatury, prokuratury, radcowie prawni, wreszcie niezwiązani ze środowiskiem prawniczym działacze „Solidarności” z całego kraju. Kazimierz Barczyk działał od października 1980 r. jako członek Krajowej Komisji Koordynacyjnej Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości NSZZ „Solidarność” i jej pełnomocnik ds. nowelizacji ustaw. Wytyczony został wspólny dla wszystkich zespołów Rady program prac, ujęty w trzech dziedzinach: a) stanowienie prawa, b) praworządność, c) egzekwowanie prawa. Postulowano jak najszybszą nowelizację prawa o ustroju sądów powszechnych.

W ciągu roku 1981, pełnego burzliwych wydarzeń i nasilającej się walki z ustrojem PRL, powstało około dwudziestu projektów reform wraz z uzasadnieniami. Były to projekty tak przygotowane, że nadawały się natychmiast do uchwalenia. Niestety, pewna liczba projektów bądź wpadła w ręce

bezpieki, bądź uległa zniszczeniu w toku wydarzeń 13 grudnia i kolejnych dni 1981 roku.

Wprowadzony wówczas stan wojenny zahamował korzystnie rozwijające się prace Rady. Zmuszona ona została do przerwania jawnej działalności, a nawet przejścia do konspiracji. Niektórzy jej działacze zniszczyli swoje projekty w obawie, by nie zostały zagarnięte przez bezpiekę. Dopiero po zniesieniu stanu wojennego powrócono do poprzedniej pracy, odzyskując pełne poparcie społeczeństwa Krakowa, środowisk uniwersyteckich, a niebawem i całej Polski.

Podjęto przerwana pracę zespołową. Zespoły te można porównać do małych komisji kodyfikacyjnych. Poświęciły się one teraz pracy nad poszczególnymi działami prawa.

Plon tej działalności, zwłaszcza z lat 1980-1981, był imponujący. Częściowo wydany został drukiem we wspomnianym już tu dziele *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze „Solidarności” 1980-1990*. Były to zebrane przez sekretarza Rady, prezesa COIU „S” Kazimierza Barczyka, projekty, protokoły i materiały uzupełnione przez piszącego te słowa. Nie udało się niestety zgromadzić wszystkich projektów zniszczonych po wprowadzeniu stanu wojennego, których nie zdołano odtworzyć.

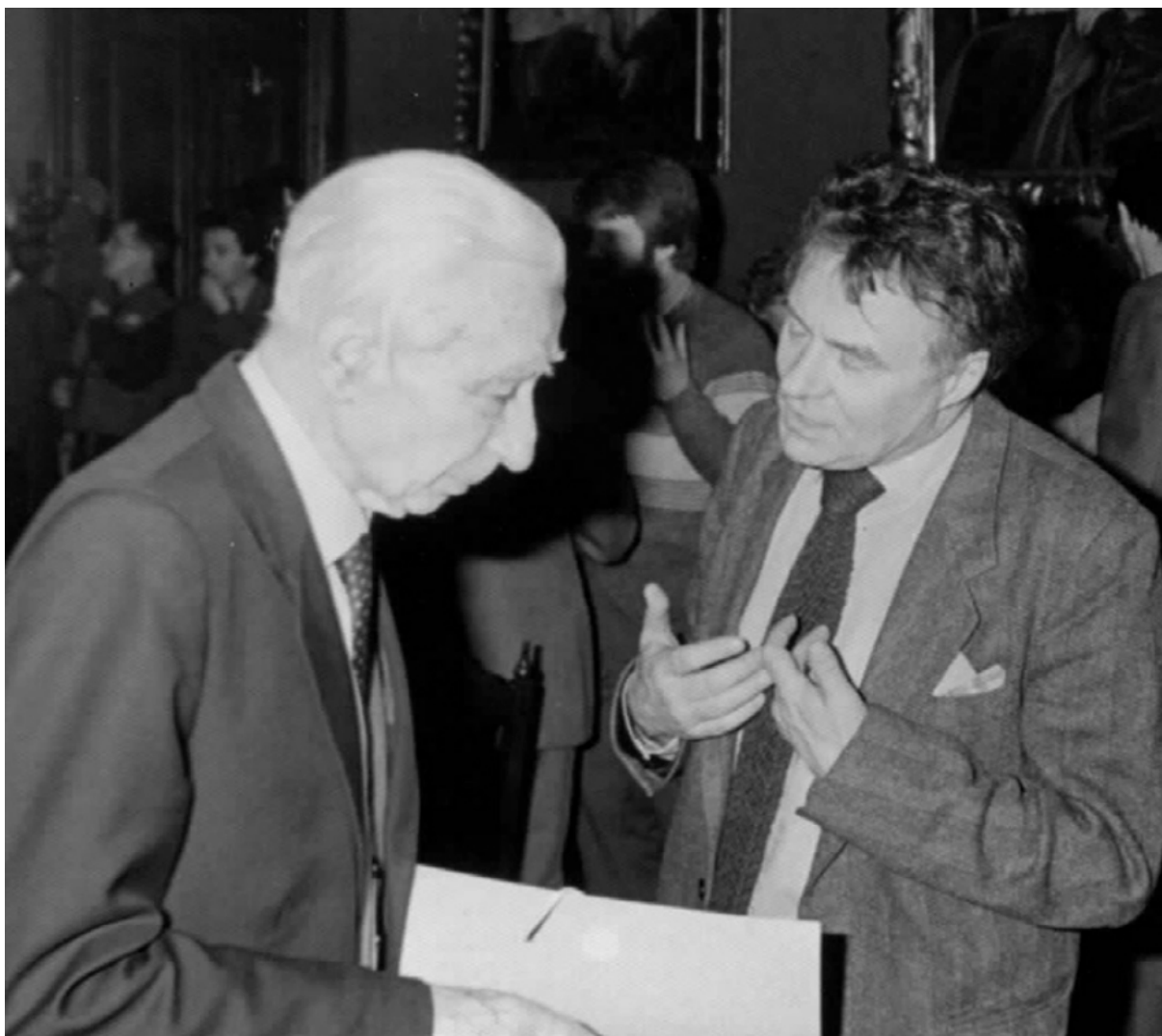
Tak więc część dorobku Społecznej Rady Legislacyjnej COIU „S”, którą udało się ocalić w toku represji po 13 grudnia 1981 roku, zawarta została w dziesięciu rozdziałach wyżej wymienionej książki, obejmujących: 1) prawo państwowe i zagadnienia praworządności; 2) ustrój wymiaru sprawiedliwości; 3) prawo prasowe i cenzurę; 4) prawo i postępowanie karne; 5) prawo cywilne i postępowanie cywilne; 6) prawo gospodarcze; 7) prawo rolne; 8) prawo pracy; 9) prawo wyznaniowe; 10) prawo o zgromadzeniach. Ponadto opracowane zostały projekty ustaw o Prokuraturii Generalnej, o komisji kodyfikacyjnej, o ustroju samorządu terytorialnego.

Społeczna Rada Legislacyjna COIU „S” czeka na swą pełną monografię, zgromadziła bowiem na swym koncie poważne osiągnięcia. Podejmując działania będące wyrazem dezaprobaty w stosunku do obowiązującego ustroju, zerwała z ograniczeniami krępującymi myśl prawniczą w granicach obowiązującej, narzuconej z zewnątrz ideologii. Tworzyła nowe koncepcje oparte na polskiej tradycji ustrojowej, sięgającej często do dorobku powołanej do życia w 1919 roku Komisji Kodyfikacyjnej. Sięgała również do wzorców czerpanych z dorobku europejskiej demokracji.

Rada zintegrowała polskie środowisko prawnicze, łącząc osiągnięcia naukowe i doświadczenia praktyczne przedstawicieli starszego pokolenia z entuzjazmem wchodzącej do praktyki wymiaru sprawiedliwości młodej, energicznej generacji prawników.

Nie ulega wątpliwości, że stan wojenny odsunął na całe dziesięciolecie prace nad reformą ustroju; w czasie jego trwania udało się przeprowadzić tylko skromne reformy, jak *Prawo o adwokaturze z 1982 roku*. Na podstawie dekretów Rady Państwa władze usiłowały powrócić do najgorszych wzorów stalinowskich. W postępowaniu przed sądami doraźnymi i wojskowymi orzekana była jako najniższa kara: 3 lata więzienia i pozbawienia praw publicznych. Bez żadnej podstawy

→



Zebranie Społecznej Rady Legislacyjnej 4 III 1989 r. w Sali Senackiej Collegium Novum Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Pierwszy z lewej: mec. dr Kazimierz Ostrowski w rozmowie z prof. Stanisławem Waltosiem

Fot. Archiwum

prawnej dokonano internowania działaczy „Solidarności”. Nie powiodło się jednak „partyjnemu betonowi” PZPR obalić wielkiego dorobku lat 1980-1981. Jako do gotowego i cennego materiału sięgano doń po zmianie ustroju 1989 roku. Służył on reformie w całym okresie przemian, który zakończyło uchwalenie Konstytucji III Rzeczypospolitej z 2 kwietnia 1997 roku.

Opisując przebieg projektów reformatorskich dokonanych w latach 1980-1981, chciałbym zaznaczyć, że czynię to nie z pozycji pracownika wymiaru sprawiedliwości. Jestem bowiem tylko historykiem państwa i prawa oraz dokumentalistą. Niech mi wolno więc będzie uszeregować ten dorobek według mojego przekonania, że taki jest jego walor i tak właśnie przejdzie on do historii.

1. Uwagi o ustroju wymiaru sprawiedliwości

Reforma ustroju sądów powszechnych, przeprowadzana od 1989 roku, zrealizowała z pozytywnym skutkiem szereg postulatów sformułowanych w 1980 roku przez KKK PWS „S” na posiedzeniu w Poznaniu, a następnie na inauguracyjnym oficjalnie prace COIU „S” i Ogólnopolskim Forum Pracowników Wymiaru

Sprawiedliwości w styczniu 1981 roku w Krakowie, pierwszym zjeździe sędziów od 1957 roku. Zadbano o ich rzeczywistą niezawisłość, rozwijając w tej dziedzinie samorząd; powołano do życia Krajową Radę Sądownictwa, jako organ decydujący o stanowiskach sędziowskich. Zakazano sędziom wstępowania do partii politycznych oraz szerzej: zakazano prowadzenia działalności o charakterze politycznym. Nie towarzyszyło temu jednak wzbogacenie materialnych podstaw organizacji wymiaru sprawiedliwości, a było to istotnym błędem: poważny wzrost liczby spraw kierowanych na drogę sądową spowodował przeciążenie i spowolnienie sądownictwa. Mimo to dorobek lat 1980-1981 w tej dziedzinie miał wielkie znaczenie w toku prac prowadzonych przy Okrągłym Stole 1989 roku: prostymi środkami dokonano uniezależnienia „trzeciej władzy” od egzekutywy.

2. Prawo i postępowanie cywilne

Zespół poświęcony prawu cywilnemu to uczniowie i następcy znakomitych cywilistów Ernesta Tilla (1846-1926) z Uniwersytetu Lwowskiego i Fryderyka Zolla juniora (1865-1948)

z Uniwersytetu Jagiellońskiego. Pod kierunkiem prof. Stefana Grzybowskiego zgromadziła się liczna grupa zasłużonych pracowników naukowych i praktyków wymiaru sprawiedliwości. Byli to: prof. Antoni Agopsowicz, sędzia Kazimierz Barczyk, sędzia Zygmunt Bidziński, sędzia Barbara Błachowska, prof. Bogusław Gawlik, prof. Alfred Klein, prof. Andrzej Kopff, adwokat Andrzej Kubas, prof. Ewa Łętowska, prof. Andrzej Mączyński, prof. Walerian Pańko, prof. Maria Pożniak-Niedzielska, prof. Józef Skąpski, prof. Andrzej Wasilewski, prof. Stanisław Włoddyka, prof. Tadeusz Zieliński, prof. Czesława Żuławska, radca prawny Jacek Żuławski. Konferencje tego zespołu organizował, podobnie jak i innych, Kazimierz Barczyk, uczestnicząc w ich posiedzeniach i reprezentując COIU „Solidarność”.

Wyłoniły się tu następujące podzespoły: a) kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania cywilnego, b) prawa pracy, c) prawa rolnego, d) prawa spółdzielczego, e) prawa na dobrach niematerialnych, f) gospodarki terenowej i wywłaszczeniowej, g) obsługi przedsiębiorstw, h) ochrony praw konsumentów (podzespół ten bardzo się rozbudował). Nie wszystkie materiały opracowane w tych gronach ocalały; niektóre, przepisane lub w postaci notatek, służby bezpieczeństwa zarekwirowały w czasie rewizji i aresztowań po 13 grudnia 1981 roku lub od razu niszczyły je jako makulaturę. I tu jednak wiele z projektów ocalało i posłużyło w czasie obrad Okrągłego Stołu oraz w następnych latach.

3. Prawo i postępowanie karne

Projekty w dziedzinie kodyfikacji prawa i procesu karnego zyskały w obradach COIU „S” charakter niemal priorytetowy; towarzyszyło im szerokie zainteresowanie i oczekiwanie ze strony społeczeństwa. Kierował nimi w początkach pracy prof. Władysław Wolter, nestor polskich karnistów. Był on w tym czasie w złym stanie zdrowia i z trudnością opuszczał mieszkanie w Krakowie na Salwatorze, ale posiedzeń Społecznej Rady nie pomijał. Pod jego kierunkiem powstał projekt nowego kodeksu karnego, stanowiący daleko posuniętą nowelizację kodeksu z 1966 roku. Z czasem pracę tę, pod ogólnym kierunkiem Władysława Woltera, prowadził jego uczeń prof. Andrzej Zoll.

Przekreśleniem praktyki stosowanej w okresie PRL było rozbudowanie funkcji gwarancyjnej prawa karnego: obywatel, który nie był sprawcą przestępstwa, nie mógł być pociągnięty do odpowiedzialności karnej, gdyż władza nie mogła być nadużywana.

Podjęto obronę przed aparatem represji, rozbudowanym według wschodnich wzorów: ingerencjom partyjnym PZPR, poszerzonej do gigantycznych rozmiarów działalności służb „bezpieczeństwa”, milicji, prokuratury. Dążono do zniesienia kary śmierci, co się ostatecznie powiodło, choć projekt ten napotkał opory konserwatywnych kręgów społecznych. Przygotowano (z udziałem adwokata prof. Jana Widackiego) projekt ustawy o policji, zmierzający do likwidacji bezpieki.

Zaproponowano rozszerzenia prawa sądu do orzekania – obok zbyt rozbudowanej w Polsce kary pozbawienia wolności – kary ograniczenia wolności, a także grzywnien. Zrezygnowano

Nie ulega wątpliwości, że stan wojenny odsunął na całe dziesięciolecie prace nad reformą ustroju; w czasie jego trwania udało się przeprowadzić tylko skromne reformy, jak Prawo o adwokaturze z 1982 roku. Na podstawie dekretów Rady Państwa władze usiłowały powrócić do najgorszych wzorów stalinowskich. W postępowaniu przed sądami doraźnymi i wojskowymi orzekana była jako najniższa kara: 3 lata więzienia i pozbawienia praw publicznych. Bez żadnej podstawy prawnej dokonano internowania działaczy „Solidarności”. Nie powiodło się jednak „partyjnemu betonowi” PZPR obalić wielkiego dorobku lat 1980-1981. Jako do gotowego i cennego materiału sięgano doń po zmianie ustroju 1989 roku. Służył on reformie w całym okresie przemian, który zakończyło uchwalenie Konstytucji III Rzeczypospolitej z 2 kwietnia 1997 roku

ze znanej już od średniowiecza „teorii odstraszenia” na rzecz zasady adekwatności kary do stopnia winy. Starano się usunąć liczne w dotychczasowej ustawie karnej nieostre pojęcia, umożliwiające interpretację rozszerzającą w kierunku działań politycznych.

Zestawiając więc cały ten blok projektów reformy prawa karnego, można stwierdzić, że była to dla „Solidarności” reforma wręcz podstawowa.

4. Reforma samorządowa

Kolejnym projektem, godnym uwagi, o którym warto tu wspomnieć, była reforma samorządu. Powstał pomysł zreformowania rad narodowych, ośmieszonych skutecznie w poprzednich latach przez hasło „cała władza w ręce rad”. Na najniższym szczeblu miały to być teraz gminy wiejskie, miasta, dzielnice większych miast, funkcjonujące w oparciu o ograniczone kompetencje (własne oraz narzucone odgórnie) przy w pełni wolnych wyborach. Liczono, że na tej drodze wyłonią się nowe, lokalne elity, a przez to dokona się polepszenie działań komunalnych.



→ W Społecznej Radzie Legislacyjnej COIU „S” od września 1989 roku prowadzono z inicjatywy Kazimierza Barczyka z udziałem m.in. Michała Kuleszy i Waleriana Pańki prace nad założeniami do reformy samorządu terytorialnego i przekazano je do Senatu. Przyjęto też kilka bardzo istotnych zasad, m.in. tę, że żadna partia polityczna nie powinna ingerować w działalność samorządu. Ograniczenia swobód samorządowych dokonywane być powinny tylko w interesie ogólnonarodowym, w trybie ustawowym. Organy samorządowe miały być wybierane w trybie demokratycznym, gwarantującym obywatelom czynne i bierne prawo wyborcze.

I te projekty istotnie wpłynęły na tok obrad przy Okrągłym Stole. Po wyborach parlamentarnych 1989 roku jedną z pierwszych reform rządu premiera Tadeusza Mazowieckiego było wprowadzenie samorządu na szczeblu podstawowym. Sejm uchwalił reformę ustrojową gmin i miast. Weszła ona następnie do Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku, w rozdziale VII, art. 163-172.

5. Prawo gospodarcze

Warto zwrócić uwagę na osiągnięcia zespołu zajmującego się prawem gospodarczym. Zespół ten działał pod kierunkiem profesorów Stanisława Włodyki i Czesławy Żuławskiej. Głównym tu zadaniem był ratunek przed pogłębiającym się groźnym kryzysem gospodarczym, który doprowadził – jak mawiano – do całkowicie pustych półek w sklepach. Pracowano w tym zespole głównie nad reformą dotyczącą przedsiębiorstw państwowych i samorządem ich załóg, wreszcie nad uprawnieniami, które służyć winny konsumentom. Założeniem opracowywanego tu projektu była ochrona przed centralizacją i pełne usamodzielnienie przedsiębiorstwa, które powinno dostosować się do potrzeb rynku. Uwagi zespołu prawa gospodarczego włączone zostały do materiałów sejmowych i po zmianie ustroju w 1989 roku wywarły istotny wpływ na kształt projektu ustawy i rządowego systemu prawa o przedsiębiorstwie państwowym.

6. Prawo prasowe

Pod kierunkiem profesorów Andrzeja Kopffa, a następnie Stanisława Waltosia powstał zespół dla przygotowania w pełni nowego, pełnego prawa prasowego. Od samego początku dyskutować poczęto nad istotą cenzury i koniecznością jej likwidacji. Przygotowano dalej pełny projekt ustawy o prawie

prasowym i zamierzano poddać go pod publiczną dyskusję, ale nie zdążono – ukończono tę pracę 12 grudnia 1981 roku w nocy, na minuty przed wprowadzeniem stanu wojennego. W uzupełnieniu do tego projektu prof. Andrzej Wasilewski przygotował tekst „o wolnym dostępie do informacji w życiu publicznym oraz o ochronie tajemnicy państwowej”.

7. Pozostałe projekty

Zasługują jeszcze na uwagę projekty ustaw normujących prawo o zgromadzeniach (rychło po 2015 roku zmienione), o komisji kodyfikacyjnej, o Prokuraturii Generalnej czyli „adwokacie Skarbu Państwa”, o adwokaturze, o radcach prawnych, o notariacie, o prawie wyznaniowym.

Oceniając zbiór projektów ustawowych i materiałów Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności”, prezes COIU „S” i sekretarz SRL Kazimierz Barczyk pisał, że był to „(...) klimat gorących dni czasu «Solidarności», z gwałtownym wielkim wybuchem entuzjazmu i energii społecznej”.

W pełni należy się z tą oceną zgodzić.

Nurt, który podjął się reformy ustroju PRL w latach 1980-1981 i trwał następnie aż do roku 1990, legł u podstaw zmiany formy rządów, jaka dokonała się w roku 1989. Powstała wówczas III Rzeczpospolita – kolejna, po pierwszych – śląskiej, po drugiej – międzywojennej z pominięciem nie-suwerennej PRL.

W znacznym stopniu forma ustroju III Rzeczypospolitej i zasady prawa sądowego zapoczątkowane zostały przez prace Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności” – to ich nieprzemijająca zasługa. Ten nurt wywodził się z ustroju II Rzeczypospolitej, przejmując doświadczenie ruchu oporu w latach 1939-1945, a także niektóre, godne uwagi osiągnięcia lat 1945-1989.

Na ile forma ustroju III Rzeczypospolitej okaże się trwała? – czas pokaże. Nie ulega jednak wątpliwości, że ustrój i prawo III Rzeczypospolitej, suwerenne dzieło polskie oparte na doświadczeniach lat ubiegłych, wykorzystujące najnowsze osiągnięcia polskich i europejskich nauk prawnych, jest wysiłkiem godnym wielkiego uznania. Chwała więc tym, którzy w tworzeniu tego dzieła uczestniczyli. Niniejsza książka jest zbiorem ponad 70 tekstów, bardzo ważnych i interesujących, autorów, którzy odpowiedzieli na pisemne zaproszenie wysłane do ponad 200 osób z kręgu uczestników i świadków COIU „S”. W III części przywołaliśmy również wspomnienia autorów przygotowane w związku z wcześniejszymi rocznicami w 2001 oraz 2010 r.

prof. dr hab. STANISŁAW GRODZISKI

Autor był wieloletnim kierownikiem Katedry Historii Państwa i Prawa oraz Pracowni Wydawnictw Źródłowych Wydziału Prawa i Administracji UJ, dziekanem tegoż Wydziału oraz prorektorem Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zmarł 30 maja 2020 r.

* Artykuł pierwotnie ukazał się w pracy zbiorowej *Wkład krakowskiego i ogólnopolskiego środowiska prawniczego w budowę podstaw ustrojowych III Rzeczypospolitej (1980–1994). Projekty i inicjatywy ustawodawcze ludzie, dokonania i oceny* pod redakcją Stanisława Grodziskiego, Kraków: Księgarnia Akademicka, 2018, s. 11-18.

Tworzenie demokratycznego państwa prawa*

Prof. dr hab. Jerzy Buzek

Zapytano mnie kiedyś, dlaczego odbudowa samorządu trwała tak długo. Odpowiedziałem, że do przeprowadzania zmian potrzeba odwagi i czasu. Dokładnie tak, jak odwagi i czasu wymagało tworzenie demokratycznego państwa prawa. Zaczynaliśmy w roku 1980. Pracowałem wtedy naukowo w Polskiej Akademii Nauk w Gliwicach, wykładałem na Politechnice Śląskiej. Ale było dla mnie oczywiste, że należało natychmiast przystąpić do tworzenia wolnego związku zawodowego – „Solidarności”.

Rozpoczynałem od Komitetu Założycielskiego w rodzimym Instytucie Inżynierii Chemicznej, aby po roku, na przełomie września i października 1981 r., przewodniczyć Krajowemu Zjazdowi Delegatów NSZZ „Solidarność”. Warto przypomnieć, że w czasie tego pierwszego zjazdu uchwalono, oprócz innych dokumentów, „Poznanie do ludzi pracy Europy Wschodniej”. W tamtym okresie było to wydarzenie bez precedensu, akt wielkiej odwagi, ale i politycznej dojrzałości – wiedzieliśmy, że oderwanie od komunistycznego Wschodu i zbliżenie z Zachodem musi się dokonać zbiorowo w rodzinie państw naszej części Europy. Przede wszystkim jednak na zjeździe chodziło o naprawę państwa, o powrót do autentycznej praworządności.

Wśród postulatów znalazł się także jeden dotyczący utworzenia samorządu terytorialnego, a uchwała programowa nosiła znaczący tytuł *Samorządna Rzeczpospolita*.

Nasze prace zatrzymał stan wojenny. Pokojowa, pozytywna działalność została brutalnie przerwana. Wydawało się, że zaprzieszczono ogromny potencjał pozytywnej energii jednoczący Polaków. Do tego doszła ogromna trauma, bo przecież musimy pamiętać, że cierpienia były nie tylko moralne. Dość przypomnieć pacyfikację kopalni „Wujek”, gdzie zginęło dziewięciu górników, czy też kopalni „Manifest Lipcowy”. Jednak stan wojenny – paradoksalnie – wzmocnił nasze pragnienie wolności i w jakimś sensie do niej przygotował. Był on dla społeczeństwa wielką lekcją autentycznej solidarności, wspólnego oporu. I co najważniejsze – tamten czas zbliżył inteligencję i robotników. Zjednoczyliśmy się jako naród. I nauczyliśmy się obywatelsko działać.

Trzeba chociażby przypomnieć, jak wielką rolę w latach po stanie wojennym odgrywały podziemne wydawnictwa, które uczyły społeczeństwo nie tylko historii, ale także realnej oceny rzeczywistości. Kolejnym wydarzeniem w odzyskiwaniu wolności był Okrągły Stół, wydarzenie bez precedensu w dziejach tzw. krajów demokracji ludowej – niewątpliwie nasz, polski wynalazek. Proszę sobie wyobrazić, że wtedy, w 1989 r., po raz pierwszy od 45 lat nastąpił wyłom w sowieckiej dominacji

nad Europą Środkową. Wśród wielu omawianych przy Okrągłym stole zagadnień nie zabrakło sprawy odbudowy autentycznego samorządu terytorialnego. Niestety, w tej kwestii nie uzyskano konsensusu. Strona rządowa nie zgodziła się, aby lokalne organy przedstawicielskie były organami samorządu terytorialnego, wykonującymi zarówno przewidziane prawem funkcje władzy publicznej, jak i szeroko rozumianą gospodarczą działalność komunalną. Centralizacja władzy miała zostać zdemonstrowana dopiero dekadę później.

Niemniej jednak w 1989 r. powstała szansa budowania państwa demokratycznego. Wiadomo jednak, że nie ma demokracji bez dobrego prawa. Wtedy mogliśmy przystąpić do budowy systemu prawnego odwołującego się z jednej strony do wielkiego dorobku legislacyjnego II Rzeczypospolitej, który złączył w jedno systemy prawne trzech zaborów, a z drugiej do dorobku nowoczesnego, demokratycznego państwa współczesnej Europy. W tych działaniach bardzo pomocny okazał się udział Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności”. To właśnie środowisko skupionych wokół COIU „S” niezależnych solidarnościowych prawników – musimy pamiętać, że ważną częścią NSZZ „S” było NSZZ „Solidarność” Pracowników Sądownictwa – przygotowało nowe regulacje prawne dla nowej Polski z inicjatyw Krajowej Komisji Koordynacyjnej Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości „Solidarności”. Zwołane w styczniu 1981 r., z inicjatywy Kazimierza Barczyka, pełnomocnika KKK PWS „S”, I Ogólnopolskie Forum Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości było pierwszym zjazdem sędziów od października 1956 r. Wielką zasługą COIU „S” stało się to, że potrafiło przełożyć postulaty naprawy Rzeczypospolitej na język prawniczy, na konkretne rozwiązania legislacyjne. Wystąpiło z gotowymi projektami ustaw składającymi się na nowy ustrój; w tym poruszono wiele zagadnień konstytucyjnych.

Dorobek Centrum był ogromny i – co ważne – nowoczesny, w pełni odpowiadający wyzwaniom już nie XX, ale XXI stulecia. Ów dorobek został przedstawiony w monumentalnej publikacji *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze „Solidarności”*. 1980-1990, przygotowanej przez wybitnego historyka państwa i prawa prof. Stanisława Grodzkiego dla Wydawnictwa Sejmowego w 2001 r. Przypomniano wiele projektów aktów prawnych oraz innych dokumentów, które także dziś, po prawie 40 latach, zdumiewają trafnością i głębią przemysłów, jak np. propozycja likwidacji kary śmierci.

Należy też wspomnieć o projekcie nowelizacji kodeksu pracy, projekcie demokratycznej ordynacji wyborczej do rad narodowych czy społecznym projekcie prawa prasowego →



zmierzającym do zniesienia cenzury. W prace COIU „S” zaangażowanych było bardzo wielu wybitnych teoretyków i praktyków prawa, m.in. prof. prof. Andrzej Stelmachowski i Wiesław Chrzanowski. Wydawało się, że decyzja wprowadzenia stanu wojennego w grudniu 1981 r. przekreśla cały wielki dorobek „Solidarności” i że osiągnięcia działającej pod auspicjami COIU „S” Społecznej Rady Legislacyjnej skazane będą na wykreślenie ze zbiorowej pamięci Polaków i całkowite zapomnienie. Tymczasem stało się inaczej. Kiedy zastanawiamy się nad grudniem roku 1981, to wręcz natrętnie przychodzi na myśl stara łacińska maksyma, dewiza Uniwersytetu Jagiellońskiego *plus ratio quam vis*. Owo ratio ujawniło jednak swoją siłę także w kwestiach legislacyjnych. Pamiętamy wszyscy, że aktem prawnym najwyższej rangi pozostaje konstytucja, czyli ustawa zasadnicza. To jej zapisy decydują o tym, jakie jest prawo i jak funkcjonuje. Stąd też bierze się nie tylko waga konstytucji, lecz także dyskusje, kontrowersje i spory towarzyszące jej uchwalaniu.

Pozwolę sobie tutaj na osobistą refleksję. O tym, jak trudną rzeczą jest tworzenie konstytucji, przekonał się mój stryjeczny dziadek prof. Józef Buzek, który był nie tylko uczone, lecz także politykiem. Jak pisał Stanisław Gąbiński, autor biogramu w wydanym jeszcze przed II wojną światową trzecim tomie *Polskiego słownika biograficznego*, „W sejmie polskim przystąpił jako hospitant do grupy konserwatywnej tzw. pracy konstytucyjnej, która też podpisała jego projekt konstytucji Rzeczypospolitej. Projekt ten, wydrukowany przez autora, umieszczono w zbiorze wydanym przez Kancelarię Cywilną Naczelnika Państwa”.

Jak widać, przygotowanie konstytucji przekracza siły jednego, nawet wybitnego człowieka. Nie powinno jednak przerosnąć całego narodu. Rzecz jasna, przyjęcie ustawy zasadniczej powinno być poprzedzone merytoryczną dyskusją, która jednak potrzebuje inspiracji. Jakieś wydarzenie musi być impulsem, bodźcem skłaniającym nie tylko do wypowiedzania swoich poglądów, ale przede wszystkim do pracy, do przygotowywania

propozycji konkretnych rozwiązań legislacyjnych, które by były nie tylko słuszne, ale także jasne, jednoznaczne, niedające możliwości wszczynania niekończących się i bardzo szkodliwych sporów interpretacyjnych oraz kompetencyjnych.

Obecną Konstytucję RP Zgromadzenie Narodowe uchwaliło w 1997 r. Wcześniej, 19 września 1993 r., odbyły się wybory parlamentarne, których wynik okazał się dla wielu zaskoczeniem. Oto przegrały ugrupowania solidarnościowe, a zwyciężył mający peerełowskie korzenie Sojusz Lewicy Demokratycznej. Dwa zwycięskie ugrupowania, SLD i PSL, zdobyły łącznie 303 mandaty w liczącym 460 Sejmie, czyli prawie 66 procent. W ten sposób „lewica” – cudzysłów jest w tym przypadku uzasadniony, zważywszy na zamazanie kryteriów ocen politycznych, jakie nastąpiło pod koniec XX stulecia – odzyskała w Polsce władzę. W tej sytuacji, kiedy wielu polityków o solidarnościowym rodowodzie dotknęły silna frustracja i zupełnie uzasadnione rozczarowanie, ważnym wydarzeniem była I Ogólnopolska Konferencja Centroprawicy, która odbyła się w Krakowie 5 grudnia 1993 r., przy wsparciu Kazimierza Barczyka. Przedstawiono na niej trzy projekty przyszłej konstytucji. Ważnym pokłosiem tego wydarzenia stało się powołanie Społecznej Komisji Konstytucyjnej. To ona przygotowała dokument Projekt Obywatelski NSZZ „Solidarność” Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Praca nad projektem trwała przeszło pół roku, od stycznia 1994 r., na czele SKK stał przewodniczący KKS Marian Krzaklewski.

Niewątpliwie był to ważny dokument, lecz – oceniając z perspektywy ćwierćwiecza – trzeba przyznać, że równie ważna stała się praca nad nim, jak i akcja zbierania podpisów poparcia dla projektu. W akcję tę zaangażowało się około 40 – jak widać, polska scena polityczna uległa w tamtych czasach prawdziwej dyspersji – różnych ugrupowań politycznych identyfikujących się z szeroko rozumianą opcją solidarnościową lub centroprawicową. Można powiedzieć, że był to podwójny sukces: nie tylko udało się zebrać prawie 2 mln podpisów, ale przede wszystkim nawiązano kontakty i współpracę, które okazały się bardzo pomocne w tworzeniu nowej szerokiej formacji politycznej wytyczającej program reform, czyli Akcji Wyborczej „Solidarność”. Wystąpiło wtedy zjawisko, które śmiało można nazwać „efektem kuli śniegowej” i dzięki któremu możliwy był sukces w wyborach parlamentarnych 1997 r. AWS zdobył wtedy prawie 34 procent oddanych głosów, co dało 201 mandatów. Zawarcie koalicji z Unią Wolności umożliwiło sformowanie rządu, na którego czele stanąłem.

Przez cztery lata udało nam się sporo zrobić dla Polski. Przede wszystkim – o czym dziś już mało kto pamięta – za czasów rządów AWS nasz kraj wstąpił do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, czyli do NATO. Formalnie stało się to 12 marca

1999 r. Dziś, z perspektywy doświadczeń dwóch dekad, a zwłaszcza wydarzeń ostatnich lat, trudno przecenić rolę tego wydarzenia. Za czasów rządów AWS, już w drugim miesiącu po zaprzysiężeniu, rozpoczęły się też regularne negocjacje w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Wszyscy pamiętają cztery przeprowadzone wówczas reformy, kluczowe dla państwa i członkostwa w Unii, oraz głęboką, zakończoną sukcesem, restrukturyzację górnictwa. Reforma administracyjno-samorządowa – zmniejszenie liczby województw i przywrócenie samorządowych powiatów – w znaczący sposób zmieniła Polskę, wzmocniła samorządność obywatelską będącą najbardziej efektywnym sposobem wykorzystania potencjału społeczeństwa, uczynienia go prawdziwie odpowiedzialnym za kraj. Dlatego też reformy samorządowe stały się jednymi z najbardziej udanych.

Pozostałe trzy reformy – systemu opieki zdrowotnej, emerytalna i edukacji – prowadzące do decentralizacji finansów publicznych i upodmiotowienia samorządów były jednak systematycznie demontowane. Już w roku 2002, a więc w rok po odejściu mojego rządu, przeniesiono finansowanie opieki zdrowotnej z 16 regionów samorządowych do centralnego Narodowego Funduszu Zdrowia. Nie dopilnowano zasadniczych założeń reformy emerytalnej, a więc wysokości prowizji Otwartych Funduszy Emerytalnych, zasad efektywnego inwestowania wkładów osób ubezpieczonych czy też drastycznie ograniczono już odłożone fundusze w OFE. Reforma edukacji poddana została drastycznemu demontażowi całkiem niedawno. Wielka szkoda, że z powodu weta, które złożył ówczesny prezydent Aleksander Kwaśniewski, nie weszła w życie fundamentalna, w zasadzie nieobciążająca budżetu, ustawa o repriwatyzacji, której brak kosztował samorządy w ostatnich latach miliardy złotych i do dzisiaj stwarza niepewność co do praw własności.

Dorobek COIU „S”, a zwłaszcza model tworzenia przemysłanych regulacji prawnych, procentował jeszcze za czasów rządu AWS. Z inicjatywy prof. Andrzeja Zolla i dzięki wsparciu posła Kazimierza Barczyka, sekretarza stanu w Kancelarii Premiera, powstało wtedy Rządowe Centrum Legislacji, czyli swego rodzaju „kuchnia legislacyjna rządu”, która programy wyborcze ugrupowań parlamentarnych przekładała na język prawa w sposób profesjonalny i instytucjonalny. Decyzję o utworzeniu Centrum podjąłem z pełną świadomością, kierowniczą rolę przekazałem prof. Andrzejowi Zollowi i do dzisiaj doceniam znaczenie tej instytucji. Już jako przewodniczący Parlamentu Europejskiego w latach 2009-2012, uzbrojony w zdobytą tam wiedzę i doświadczenie, patrząc na Polskę z brukselskiej perspektywy, tym bardziej doceniłem wysiłek solidarnościowych prawników pracujących zgodnie w COIU „S”.

prof. dr hab. JERZY BUZEK

Autor z wykształcenia jest chemikiem, profesorem nauk technicznych. W 1981 r. przewodniczył I Zjazdowi NSZZ „Solidarność”.

W latach 1997-2001 premier rządu Akcji Wyborczej „Solidarność” i Unii Wolności. Od 2004 r. poseł do Parlamentu Europejskiego. Przewodniczący Parlamentu Europejskiego w latach 2009-2012

* Artykuł pierwotnie ukazał się w pracy zbiorowej *Wkład krakowskiego i ogólnopolskiego środowiska prawniczego w budowę podstaw ustrojowych III Rzeczypospolitej (1980-1994). Projekty i inicjatywy ustawodawcze ludzkie, dokonania i oceny* pod redakcją Stanisława Grodzkiego, Kraków: Księgarnia Akademicka, 2018, s. 19-23

27 maja 1990 roku skończył się w Krakowie komunizm

Prof. dr hab. Jacek Purchla

Kiedy patrzymy na dzieje Krakowa w długiej historycznej perspektywie, widzimy, że dzień 27 maja 1990 roku należy niewątpliwie do dat szczególnych w historii miasta. Trawestując znaną frazę Joanny Szczepkowskiej, można dzisiaj z przekonaniem powiedzieć, że 27 maja 1990 roku skończył się w Krakowie komunizm. Dzień odrodzenia krakowskiego samorządu ma więc także swój szczególny wymiar polityczny. O ile bowiem 4 czerwca 1989 roku i spektakularne zwycięstwo wyborcze obozu „Solidarności” pozostają przełomową cezurą w politycznej historii Polski, o tyle w najnowszych dziejach Krakowa 27 maja 1990 roku był początkiem burzliwego i brzemienneho w skutki okresu przejściowego. W wyniku wyborów Okrągłego Stołu i sformowania we wrześniu 1989 roku rządu Tadeusza Mazowieckiego solidarnościowy Kraków uzyskał silną reprezentację polityczną w Warszawie. Jan Maria Rokita został jednym z wiceprzewodniczących Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego. Tekę wicepremiera nowego rządu objął profesor Jan Janowski, a ministrami kilku kluczowych resortów zostali m.in.: Krzysztof Kozłowski, Tadeusz Syryjczyk i Andrzej Kosiniak-Kamysz. Mieczysław Gil – przywódca hutniczej „Solidarności” i bohater stanu wojennego – był jedną z najbardziej rozpoznawalnych twarzy nowego obozu władzy w Sejmie. Tymczasem w Krakowie w dalszym ciągu władza polityczna i administracyjna spoczywała w rękach przedstawicieli ancien régime’u. W tym tkwił przez wiele długich miesięcy na przełomie 1989 i 1990 roku krakowski paradoks „radości z odzyskanego śmietnika”.

W odróżnieniu od innych miast – w tym Warszawy i Łodzi posiadających tak jak Kraków status województwa miejskiego – nie powiodła się podjęta przez Krakowski Komitet Obywatelski w lutym 1990 roku próba obsadzenia przez obóz „Solidarności” funkcji wojewody. 9 lutego 1990 roku pod presją „Solidarności” ustąpił z tej funkcji prezydent Tadeusz Salwa, rządzący w latach 80. Krakowem w imieniu ancien régime’u. Wbrew oczekiwaniom liderów Krakowskiego Komitetu Obywatelskiego Wojewódzka Rada Narodowa – zdominowana przez wywodzących się ze starego układu radnych (w większości reprezentantów PZPR) – nie udzieliła jednak tego dnia koniecznego poparcia kandydatowi „Solidarności”. Był nim profesor Ryszard Gryglewski, światowej sławy farmakolog i rektor Akademii Medycznej, usunięty z tego stanowiska w stanie wojennym. Profesor Gryglewski był jednym z tych autorytetów, na jakich „Solidarność” próbowała wówczas budować demokrację obywatelską. Ryszard Gryglewski nie ukrywał, że po ewentualnym objęciu funkcji

prezydenta (wojewody krakowskiego) przeprowadzi głębokie zmiany personalne w urzędzie pod hasłem dekomunizacji. Stąd gwarantem przedłużenia na kilka miesięcy (do końca maja 1990 roku) życia starego układu politycznego w Krakowie stał się 9 lutego „przejściowy prezydent” Jerzy Rościszewski jako kontrkandydat Ryszarda Gryglewskiego popierany przez zdecydowaną większość reżimowej Rady Narodowej. Dopiero więc w wyniku pierwszych powojennych w pełni demokratycznych wyborów, które odbyły się 27 maja 1990 roku, obóz „Solidarności” mógł sięgnąć w Krakowie po władzę i wziąć odpowiedzialność za znajdujące się w stanie głębokiego systemowego kryzysu miasto. 27 maja 1990 roku frekwencja wyborcza wyniosła w Polsce 42,3 proc. W Krakowie osiągnęła 49,23 proc. i należała do najwyższych w kraju. Samorząd oznaczał obywatelskość! Nie przypadkiem w Krakowie z 262 846 głosujących aż 188 963 osoby (71,89 proc.) poparły Krakowski Komitet Obywatelski „Solidarność”. Ten spektakularny sukces wywołał w mieście entuzjazm i euforię, stanowiąc wyraźną i realną cezurę w politycznej historii miasta.

Równocześnie w wyniku reformy samorządowej – przygotowanej przez Senat Rzeczypospolitej przy znaczącym udziale krakowskiego Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności” i przeprowadzonej w bardzo krótkim czasie przez rząd Tadeusza Mazowieckiego – Kraków stawał się w dniu 27 maja 1990 roku ponownie miastem. Wiosną roku 1990 w sensie prawnoustrojowym nie istniał bowiem jako miasto. Był od reformy administracyjnej roku 1975 – obok Warszawy i Łodzi – jednym z trzech tzw. województw miejskich. Prezydent Krakowa – przed reformą samorządową roku 1990 – de facto wykonywał obowiązki wojewody w imieniu rządu, miał scentralizowaną władzę zarówno na terenie miasta (podzielonego wówczas na cztery duże dzielnice liczące po około 200 tys. mieszkańców każda), jak i terytorium w promieniu około 40 km od centrum aglomeracji (podzielonego na ponad 40 gmin wiejskich i miejskich). Wydzielenie Krakowa – jako nowej gminy miejskiej powstałej w dniu 27 maja 1990 roku – od reszty województwa, rozdzielenie funkcji dotychczasowego prezydenta-wojewody od nowej funkcji prezydenta rozumianego jako burmistrza wielkiego miasta, wreszcie wydzielenie z jednego wielkiego urzędu terenowego organu administracji państwowej (jakim był urząd wojewódzki) urzędu miasta Krakowa i stworzenie zupełnie nowego systemu dzielnic (jako jednostek pomocniczych) – były to nadzwyczajne zadania, których realizacja rozpoczęła się w Krakowie dopiero

w czerwcu 1990 roku, tzn. po wyborach samorządowych. Lutowy falstart miał więc swe długofalowe konsekwencje. Z taką kumulacją problemów natury strukturalnej nie zmierzyło się wówczas żadne polskie miasto.

Data 27 maja 1990 ma więc niewątpliwie w dziejach Krakowa znaczenie wielowymiarowe. Po kilkudziesięciu latach komunistycznej dyktatury i gospodarki nakazowo-rozdziałowej oznaczała fundamentalną zmianę ustrojową i systemową, która odbywała się niejako w biegu, w trakcie polskiej rewolucji demokratycznej. Odrodzony na przełomie maja i czerwca 1990 roku samorząd szybko stał się jednym z fundamentów i kół zamachowych polskiej transformacji. Widoczne było to zwłaszcza w największych miastach, takich jak Kraków, które odzyskiwały podmiotowość po dziesięcioleciach ubezwłasnowolnienia. Samorząd i ludzie go tworzący przełamali syndrom państwa komunistycznego. 27 maja Kraków ponownie stał się nie tylko miastem, ale i gminą samorządową, czyli wspólnotą jego mieszkańców. Tego dnia radykalnie zmieniły się więc zasady „gry w miasto”!

W odróżnieniu od większości polskich miast Kraków mógł się poszczycić piękną tradycją samorządu z przełomu XIX i XX wieku, którego symbolem jest do dzisiaj spiżowa postać pierwszego prezydenta Józefa Dietla. Pojęcie i idea „samorządu terytorialnego” zostały jednak przez kilkadziesiąt lat PRL-u skutecznie wymazane ze świadomości Polaków. Ilu biorących w wyborach Krakowian zdawało sobie 27 maja 1990 roku sprawę z tego, że po raz pierwszy od roku 1950 gminna wspólnota mieszkańców miasta może i musi przygotować budżet Krakowa – budżet suwerenny, ale i budżet prawdy pokazujący czytelnie zarówno ruinę gospodarki komunalnej, jak i kompetencyjną słabość samorządów wielkich miast? W roku 1990 rozpoczął się trudny proces przywracania społecznej świadomości istoty i znaczenia reguł samorządności.

Wymuszona sytuacją polityczną szybkość polskiej reformy i wyborów 27 maja 1990 roku utrudniła pełne przygotowanie odrodzonego samorządu w różnych aspektach jego funkcjonowania: ludzkim, politycznym i ustrojowym. Zwłaszcza brak jasnej koncepcji i woli politycznej przekazania samorządowi przez scentralizowane państwo kompetencji adekwatnych do postawionych przed nim wyzwań komplikowało proces przejmowania przez młodą władzę samorządową odpowiedzialności za los wielkiego miasta. Trudny dzisiaj do uświadomienia radykalizm reformy samorządowej i tempo przełamywania monopolu onipotencyjnego państwa natrafiały wówczas na liczne bariery systemowe. Tak np. ustawa o finansach gmin została uchwalona przez parlament w grudniu 1990 roku, a więc dopiero pół roku po rozpoczęciu działalności przez wybrane 27 maja samorządy. Zaprojektowana dla potrzeb gminy przeciętnej wielkości ustawa samorządowa (pozbawiona koniecznego kryterium kategoryzacji gmin w zależności od ich wielkości) nie uwzględniała specyfiki, skali i złożoności Krakowa. Określała np. ustawowy czas inwentaryzacji majątku komunalnego zaledwie na trzy miesiące (gdy w Krakowie był to wieloletni i skomplikowany

proces). Równocześnie wprowadzone w styczniu 1990 roku – w ramach tzw. planu Balcerowicza – reformy gospodarczo-ustrojowe oznaczały w istocie przerzucenie kosztów kryzysu budżetowego miast i problemu głębokiej zapaści ich gospodarki komunalnej na tworzące się dopiero gminy. Szybko okazało się, że pierwsze ekipy samorządowe wielkich miast dostały bardzo słabe kompetencje, a ich władza uwikłana została w doraźną walkę polityczną. W sytuacji głębokiego kryzysu wielkich miast, zamiast wzmacniać władzę wykonawczą ich prezydentów, postąpiono na odwrót. Ustawodawcy zabrakło w roku 1990 wyobraźni, a także wykorzystania bogatego doświadczenia historycznego polskiego samorządu. Najogólniej mówiąc, w Krakowie w roku 1990 silną władzę pozostawiono po stronie wojewody, ale obowiązki, oczekiwania i odpowiedzialność za szybkie zmiany nałożono na słaby kompetencjami urząd prezydenta, czy raczej prezydenta jeszcze bez urzędu... .

Demokratyczny, ale i rewolucyjny (z dnia na dzień i w biegu) sposób objęcia w maju i czerwcu 1990 roku władzy przez ludzi „Solidarności” obarczony był dodatkowo w Krakowie balastem straconych czterech miesięcy rządów „przejściowego prezydenta” Jerzego Rościszewskiego. Dopiero więc po 27 maja 1990 przyszło nam tworzyć samorząd jako zupełnie nową strukturę ustrojową, ale w Krakowie pod:

- » starym szyldem (poprzedni prezydent był wojewodą);
- » starym adresem (siedzibą wojewody-prezydenta był magistrat);
- » ze starą kadrą administracyjną (nieufną, a przede wszystkim sparaliżowaną obawą zwolnień).

To tylko garść przykładów ilustrujących konieczność wykonania przez nas w roku 1990 skoku na głęboką wodę. Towarzyszył nam wówczas intelektualny entuzjazm i idealizm na granicy utopii. Równocześnie był to czas pełnego odpowiedzialności myślenia systemowego, któremu towarzyszyła klarowna wizja „powrotu do miasta” i otwierania Krakowa na świat. Przygotowywaliśmy ją jeszcze na przełomie 1989/1990 w działającym przy Krakowskim Komitecie Obywatelskim zespole ekspertów „Kraków”. W tym romantycznym czasie debaty i swoistego „adwentu” merytoryka brała jeszcze górę nad polityką. Równolegle odbywał się wówczas w Krakowskim Komitecie Obywatelskim nadzwyczajny mechanizm selekcji kandydatów do przyszłych władz. Był to swoisty konkurs piękności według kryterium wiedzy, kompetencji i moralności. Dominowała potrzeba autorytetu i swoista zasada predestynacji realizowana w gremiach przygotowujących się do przejścia władzy w mieście, ale poza wolną grą mechanizmów demokracji. Naturalna potrzeba poszukiwania autorytetów – „pięknych ludzi” – stała się wobec próżni powstającej w wyniku demontażu starego systemu politycznego osią swoistych „konkursów piękności” na liderów przyszłego samorządu. Twarzą otwarcia Krakowa na świat miał być Europejczyk, a nie bohater robotniczego zrywu „Solidarności” z Huty im. Lenina. To dlatego w lutym kandydatem Krakowskiego Komitetu





Sala obrad Rady Miasta Krakowa 1991 r., pierwszy demokratycznie wybrany Prezydent Miasta Krakowa – prof. Jacek Woźniakowski i pierwszy Przewodniczący RMK Kazimierz Barczyk

Fot. Archiwum

Obywatelskiego na stanowisko prezydenta Krakowa był prof. Ryszard Gryglewski, a w czerwcu 1990 na pierwsze samorządowego i solidarnościowego prezydenta został wybrany prof. Jacek Woźniakowski.

Jacek Woźniakowski – członek Komitetu Obywatelskiego przy Lechu Wałęsie i uczestnik obrad Okrągłego stołu, wybitny intelektualista i opozycjonista – wydawał się wymarzoną kandydatem na „prezydenta wszystkich krakowian”. Spełniał nie tylko kryterium tzw. autorytetu. Swym potencjałem intelektualnym, znajomością języków obcych i kontaktami międzynarodowymi miał symbolizować otwieranie się Krakowa na świat. Atutem nowego prezydenta wydawał się też fakt, że wywodził się ze środowiska „Tygodnika Powszechnego”, był blisko związany z krakowskim kręgiem Jana Pawła II, wreszcie łączyła go wieloletnia przyjaźń z premierem Tadeuszem Mazowieckim i całym jego zapleczem politycznym. W tej „intelektualnej” kalkulacji nie uwzględniono bipolarności Krakowa po 40 latach komunizmu i szybkiego odmrożenia mechanizmów gry demokratycznej w ramach obozu „Solidarności”.

Demokracja szybko ujawniła niejednorodność, czy raczej społeczną złożoność i różnorodność Krakowa. Przez 40 lat PRL-u miasto szybko się rozrastało. Symbolem radykalnej zmiany funkcji i struktury społecznej Matecznika Polski stała się Nowa Huta. W latach 80. „stary” Kraków i Nowa Huta pozostawały ważnym ośrodkiem polskiej opozycji demokratycznej oraz wzorem synergii solidarnych działań intelektualistów i robotników. Do roku 1989 nie było jednak żadnego mechanizmu, który by weryfikował postawy i przekonania obywateli. Na spóźniony start Krakowa do demokracji nałożył się w czerwcu 1990 roku początek „wojny na górze”. W zasadniczy sposób wpłynęło to na szybką destabilizację polityczną Rady Miasta Krakowa już u progu jej I kadencji. Dała też o sobie znać nieufność pomiędzy działaczami Komitetu Robotniczego Hutników a „starym Krakowem”. Problem ujawnił się już kilkanaście dni po triumfalnym zwycięstwie Komitetu Obywatelskiego w wyborach samorządowych. Komitet obsadził swoimi kandydatami aż 73 na 75 miejsc w nowej Radzie Miasta Krakowa. Złożona z 73 jego przedstawicieli Rada wybrała jednak

pierwszego solidarnościowego prezydenta zaledwie czterdziestoma głosami. Teoretycznie stuprocentowy, bardzo mocny mandat społeczny nowego prezydenta szybko stał się iluzją w obliczu proklamowanej wówczas przez Lecha Wałęsę „wojny na górze”. Wobec narastającej w łonie „Solidarności” konfrontacji politycznej model prezydenta intelektualisty skazany był na nieuchronną porażkę. Zwłaszcza że sam Jacek Woźniakowski okazał się stroną konfliktu i zaledwie po pół roku swych rządów stracił fotel prezydenta miasta.

W Krakowie najszybciej ujawniło się więc z całą mocą pęknięcie mentalne, podział na „Polskę liberalną” i „Polskę solidarną”. W ten sposób Kraków już na przełomie 1990 i 1991 roku antycypował późniejsze polityczne podziały obozu postsolidarnościowego na poziomie krajowym. Rodząca się wówczas demokracja stała się pierwszą okazją do weryfikacji skutków politycznych swoistej bipolarności Krakowa po komunizmie. Mimo podwójnego falstartu roku 1990 odrodzony samorząd okazał się głównym katalizatorem fundamentalnych zmian. Pograżone w systemowym kryzysie miasto zaczęło się stopniowo wydobywać z zapaści. Sformułowany przez nas w roku 1990 program nowej strategii rozwoju miasta trafnie podkreślał powrót do pierwotnych funkcji Krakowa jako metropolii nauki i kultury oraz konieczność otwierania się na świat.

W czerwcu 1990 weszliśmy do krakowskiego magistratu jako „spadochroniarze”. Zastaliśmy widmo dotychczasowego urzędu. Wśród pracowników panowała psychoza „czystki”. Jeszcze w lutym prof. Ryszard Gryglewski zapowiedział w Krakowie swoją „grubą krechę”, uznając, że np. wszyscy dyrektorzy wydziałów w urzędzie muszą odejść, czym wywołał panikę. Schizofrenia polegała też na tym, że gmach magistratu przy placu Wszystkich Świętych (wówczas jeszcze Wiosny Ludów) miał być siedzibą władzy samorządowej, ale w istocie funkcjonował tam stary urząd, będący częścią administracji rządowej. Bardzo wielu dyrektorów i urzędników pracowało już na etacie w urzędzie wojewódzkim u Tadeusza Piekarsza, który kilka tygodni wcześniej jako człowiek „Solidarności” przejął władzę w imieniu rządu Tadeusza Mazowieckiego.

Tworzyliśmy więc nasz nowy urząd miejski i struktury samorządowe w biegu oraz w atmosferze ogromnych oczekiwań społecznych. Trzeba podkreślić, że rząd Mazowieckiego

wyzwolił wielkie oczekiwania zwłaszcza wobec samorządu w wielkich miastach. Ludzie uwierzyli, że jak za dotknięciem czarodziejskiej różdżki rozwiążemy ich problemy.

W roku 1990 przychodziliśmy do Urzędu Miasta nie tylko z najlepszymi, altruistycznymi zamiarami, ale przede wszystkim z gotową wizją Krakowa, której realizacja okazała się bardzo trafną strategią jego rozwoju. Tańcząc na lodowisku szybko zmieniającej się polityki polskiej, uwalnialiśmy zamrożony przez dekady komunizmu potencjał rozwojowy jednej z najwspanialszych metropolii Europy Środkowej, rozwiązując wiele trudnych konfliktów i budując zaledwie fundament pod gmach odrodzonego samorządu.

Kraków w roku 1990 wykorzystał moment historyczny przede wszystkim jako szansę dla istotnej zmiany prorozwojowej. Zmianie tej nie można odmówić znamion sukcesu. Jest ona przy tym splotem i wypadkową zjawisk, które wykraczają poza granice Krakowa i tworzą zupełnie nową rzeczywistość społeczno-polityczną na całym obszarze Europy Środkowej. To „odmrożenie lodówki” w 1990 roku, przełamanie izolacji i stagnacji, w jakiej Kraków tkwił przez dziesięciolecie komunizmu, zmieniło zasadniczo reguły gry w miasto. Oznaczało też zmianę idei miasta. W krótkim czasie Kraków zduszony na pół wieku gorsetem systemów totalitarnych stał się nie tylko miastem demokratycznym, ale także samorządnym! Bo jak pisał Alexis de Tocqueville, „demokracja jest lokalna”.

Nie ulega więc wątpliwości, że dopiero samorząd ostatecznie przełamał w roku 1990 w Polsce syndrom państwa komunistycznego. W Krakowie to podwójny paradoks. Polega on dzisiaj na tym, że pamięć zbiorowa tego historycznego momentu, jakim pozostaje dzień 27 maja 1990 roku, w zasadzie nie istnieje. Nie został on też w żaden sposób w Krakowie upamiętniony. Nie mamy w naszym mieście ani ulicy, ani placu 27 Maja 1990 roku... Skoro dziedzictwo to nasza pamięć, nasz wybór i nasza tożsamość, może warto dzisiaj – w 30. rocznicę odrodzenia krakowskiego samorządu – zadbać o utrwalenie pamięci o tym niezwykłym dniu sprzed ponad 30 lat. To dziś nie tylko klucz do zrozumienia naszej coraz silniejszej tożsamości samorządowej, ale i utrwalenia w pamięci zbiorowej dnia, w którym skończył się w Krakowie komunizm.

prof. dr hab. JACEK PURCHLA

Autor jest kierownikiem Katedry Historii Gospodarczej i Społecznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

Prof. dr hab. Jacek Purchla odbył studia w zakresie ekonomii i historii sztuki. Profesor zwyczajny nauk humanistycznych; członek czynny Polskiej Akademii Umiejętności. Doktor honoris causa Uniwersytetu Narodowego Politechnika Lwowska. Kieruje Katedrą Historii Gospodarczej i Społecznej oraz Zakładem Dziedzictwa Kulturowego i Studiów Miejskich UNESCO Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, a także Instytutem Dziedzictwa Europejskiego Międzynarodowego Centrum Kultury, którego jest założycielem i w latach 1991-2017 dyrektorem. W roku 2019 wybrany przez Senat Uniwersytetu Jagiellońskiego na pierwszego przewodniczącego Rady Uczelni UJ. Przewodniczący Polskiego Komitetu ds. UNESCO i przedstawiciel Polski w Radzie Wykonawczej UNESCO w Paryżu. W latach 2016-2017 przewodniczący Komitetu Światowego Dziedzictwa UNESCO. Prezes Towarzystwa Miłośników Historii i Zabytków Krakowa i redaktor „Rocznika Krakowskiego”. W latach 1990-1991 wiceprezydent Krakowa współtworzący jego struktury samorządowe.

Refleksje w 30. rocznicę odrodzenia samorządu gminnego w Polsce i I kadencji Rady Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa po wyborach 27 maja 1990 r.

(część I)

Kazimierz Barczyk

Geneza I reformy samorządowej

Zanim pomówimy o reformie samorządowej, o odrodzeniu samorządu gminnego i o pierwszych wolnych wyborach z 27 maja 1990 r., cofnijmy się do przełomowego wydarzenia, jakim była pierwsza pielgrzymka do Polski Jana Pawła II w 1979 r. To wtedy na wielomilionowych spotkaniach zaczęła się rewolucja godnościowa, zainspirowana nauczaniem papieża – wspólnie poczuliliśmy moc, policzyliśmy się. W konsekwencji m.in. powstał największy obywatelski, pokojowy ruch społeczny w dziejach świata – 10-milionowa „Solidarność”. Słynna 21. Teza I Zjazdu „Solidarności” zawierała wręcz konstytucyjne zapisy dla przyszłego, odrodzonego samorządu terytorialnego: *Samodzielne prawnie, organizacyjnie i majątkowo samorządy terytorialne muszą być rzeczywistą reprezentacją społeczności lokalnej; Organy samorządu terytorialnego muszą uzyskać uprawnienia do decydowania o całokształcie spraw lokalnych, w tym zakresie mogą podlegać jedynie (...) kontroli przestrzegania prawa. W razie sporu (...) rozstrzygnięcie należeć powinno do sądu (...). Niezbędna jest też możliwość zawierania porozumień między samorządami (...). Samorządy muszą mieć osobowość publicznoprawną oraz prawo do użytkowania samodzielnie środków finansowych (podatki lokalne).*

Głównym celem „solidarnościowej” reformy ustrojowej o nazwie „Samorządna Rzeczpospolita” była decentralizacja skrajnie scentralizowanego państwa poprzez wprowadzenie w życie zasady pomocniczości ze społecznej nauki Kościoła. Zgodnie z tą zasadą państwo powinno powierzać realizację zadań, poczynając od najniższych wspólnot w strukturze państwa – *tylę państwa, na ile to konieczne, tylę społeczeństwa, na ile to możliwe*. Było to zgodne z wezwaniem „S” – *bierzcie sprawy w swoje ręce*.

Zaprzeczyliśmy w całości skrajnie centralistycznemu modelowi PRL z pełną, pionową dyspozycyjnością i decyzyjnością idącą z Warszawy w dół, w którym rady narodowe gmin podlegały powiatowym, a te z kolei radom wojewódzkim. Nad nimi władzę sprawowała rada ministrów, a na czubku „piramidy” był Komitet Centralny PZPR, skąd spływały obowiązujące wszystkich ustne i pisemne wytyczne, dyspozycje polityczne powielane w dół w drodze stosowanego codziennie „prawa powielaczowego” zamiast stanowionego zgodnie z ówczesnym prawem przez rząd i fasadowy Sejm.

Ale najpierw opowiem, jak przekładaliśmy program „Solidarności” na zmiany prawa – ustroju państwa i powstanie odrodzonego samorządu terytorialnego.

Fenomen Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności”

Po Sierpniu '80, jako lider „Solidarności” w krakowskim sądzie i członek prezydium Krajowej Komisji Koordynacyjnej Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości „S” oraz pełnomocnik KKK PWS „S” ds. Nowelizacji Ustaw, założyłem w Krakowie społeczne Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności” i kierowałem nim do 1992 r. Z czasem COIU skupiło kilkuset wybitnych, niezależnych prawników z wszystkich dziedzin i opracowało kilkadziesiąt społecznych projektów – w tym założenia Konstytucji, Kodeks karny bez

kary śmierci, Prawo prasowe bez cenzury – stanowiących program naprawy Rzeczypospolitej, przekładających na język prawa rewolucję „Solidarności”.

COIU „S” było ogólnopolskim zespołem ekspertów prawnych „Solidarności”, a po wyborach 1989 r. zespołem ekspertów solidarnościowego Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego i Senatu RP. W ramach COIU „S” funkcjonowała Społeczna Rada Legislacyjna, której przewodniczył nestor polskich prawników prof. Stefan Grzybowski, b. rektor UJ,

obradowaliśmy w prestiżowej Auli Collegium Maius oraz Collegium Novum UJ.

Opracowując w 2000 r. dla Wydawnictwa Sejmowego materiały i projekty COIU „S” do 700-stronicowej publikacji pt. „Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze „Solidarności” 1980-1990”, wybitny historyk państwa i prawa, b. prorektor UJ prof. Stanisław Grodziski stwierdził, że *był pod wrażeniem skali i wiel-*

przyczożę, że sprawę odtworzenia samorządu lokalnego omawiano tuż przed północą 12 grudnia 1981 r. podczas posiedzenia Krajowej Komisji Porozumiewawczej NSZZ „Solidarność” w Stoczni Gdańskiej, a więc na minuty przed wprowadzeniem stanu wojennego. Referował ją Tadeusz Syryjczyk, kierujący wówczas Ośrodkiem Prac Społeczno-Zawodowych Małopolskiego Regionu „S”, który prezentował nasz projekt demokra-



Rys. Ewa Barańska-Jamrozik (archiwum)

kości prac prawniczych podjętych dla naprawy Rzeczypospolitej – największego społecznego wysiłku prawników od czasu Konstytucji 3 maja. W najnowszej książce pt. „Wkład krakowskiego i ogólnopolskiego środowiska prawniczego w budowę podstaw ustrojowych III Rzeczypospolitej (1980-1994)” autor zebrał kolejne materiały i świadectwa dokumentujące te prace (www.coiu.pl).

Jesienią 1981 r. COIU „S” opracowało demokratyczną ordynację wyborczą do rad narodowych. Jako ciekawostkę

tycznej ordynacji wyborczej do rad narodowych, do których wybory powinny być przeprowadzone na przełomie stycznia i lutego 1982 r. Są argumenty przemawiające za tym, że stan wojenny został przyspieszony m.in. z tego powodu, że byliśmy gotowi do społecznego wymuszenia przeprowadzenia demokratycznych wyborów do rad narodowych, a w konsekwencji ich opanowania w wyborach przez ludzi „S”, tak jak to już było faktycznie we wszystkich instytucjach i zakładach pracy w Polsce. Po wprowadzeniu stanu wojennego →

→ zostałem zwolniony z sądu jako jedyny sędzia w okręgu sądu wojewódzkiego w Krakowie, ale podobny los spotkał kolegów z kierownictwa sądowej „S”, m.in. Adama Strzembosza.

Po przełomowych wyborach 4 czerwca 1989 r. zostałem wybrany z rekomendacji OKP przez Sejm kontraktowy na sędziego Trybunału Stanu. Wkrótce potem jako prezes COIU „S” w sierpniu telefonicznie powierzyłem doc. Michałowi Kuleszy z Uniwersytetu Warszawskiego (zajmował się radami narodowymi) przewodniczenie Zespołowi do opracowania założeń projektu ustawy o samorządzie gminnym. 21 września 1989 r. Marszałek Senatu prof. Andrzej Stelmachowski (członek Społecznej Rady Legislacyjnej COIU „S”) zwrócił się do mnie o przyspieszenie przez COIU „S” prac nad społecznymi projektami ustaw o Samorządzie terytorialnym i przedstawienie ich Senatowi w duchu uchwały Izby z 29 lipca 1989 r. w sprawie samorządu terytorialnego. I mimo że nawet ze strony solidarnościowej padały pomysły, aby reformę i wybory samorządowe przesunąć o kilka lat, to pozycja polityczna, autorytet i determinacja Marszałka A. Stelmachowskiego były wtedy tak silne, że przełamany został wynikający wówczas z porozumień Okrągłego Stołu zakaz przeprowadzenia reformy samorządowej i wyborów wprowadzony na wniosek obozu gen. Wojciecha Jaruzelskiego do protokołu rozbieżności (był to jedyny protokół rozbieżności pomiędzy stroną solidarnościową a obozem władzy). Prace nad reformą samorządową realizowano w Senacie, w którym aż 99 senatorów na 100 opowiedziało się za „Solidarnością”.

20 października 1989 r. na posiedzeniu Społecznej Rady Legislacyjnej COIU „S” w Collegium Maius UJ doc. Michał Kulesza i poseł prof. Walerian Pańko (członek SRL COIU „S”, przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego) przedstawili, opracowane m.in. z moim udziałem, założenia społecznego projektu Ustawy o samorządzie terytorialnym. Projekt ten przekazałem Marszałkowi Senatu, a doc. M. Kulesza został ekspertem Senatu w dalszych pracach nad ustawą. Prof. Jerzy Reguński początkowo przewodniczył

senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego, a po powołaniu go przez premiera Tadeusza Mazowieckiego na Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządowej w kierowaniu komisją zastąpił go sen. Jerzy Stępień. 19 stycznia 1990 r. to właśnie Senat, wyłoniony w całości w wolnych wyborach, co miało symboliczne i realne znaczenie, przegłosował solidarnościowy projekt Ustawy o samorządzie terytorialnym i skierował go do Sejmu kontraktowego, który uchwalił nową ustawę 8 marca 1990 r. Na jej podstawie 27 maja 1990 r. przeprowadzono w Polsce pierwsze w pełni wolne demokratyczne wybory do rad gmin.

Już pierwszy ustęp pierwszego artykułu tego aktu prawnego, który brzmiał: *Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową*, jasno dowodził, że definitywnie odchodzi w przeszłość przedmiotowe traktowanie społeczeństwa.

14 września 2001 r. w X rocznicę odrodzenia samorządu terytorialnego w Auli Collegium Novum UJ podczas konferencji pod przewodnictwem Rektora UJ prof. Franciszka Ziejki, z udziałem b. Prezydenta RP na Uchodźstwie Ryszarda Kaczorowskiego, min. Jerzego Stępnia, prof. Andrzeja Stelmachowskiego, wspominając prace kierowanego przez siebie Senatu, stwierdził: *Samorządowy sukces nastąpił m.in. dzięki temu, że właśnie tu, w Krakowie, działało Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S”, którym kierował sędzia Kazimierz Barczyk oraz jego Społeczna Rada Legislacyjna pod przewodnictwem rektora Grzybowskiego, i że były przygotowane gotowe koncepcje. To pozwoliło wykorzystać chwilę polityczną. To był tak naprawdę jedyny okres, kiedy dało się przeprowadzić takie reformy. Jest wielką zasługą tych wszystkich, którzy – dosłownie w dzień i w nocy – pracowali nad tym, by stworzyć projekty (...) Dziś być może nie doceniamy, jak wiele zawdzięczamy tym ludziom, którzy pracowali, aby nie tylko opracować reformę samorządową, ale i ją wdrożyć. Myślę tu właśnie o przewodniczącym SGiPM o prof. Michale Kuleszy i sen. Jerzym Stępnieniu, a także prof. Jerzym Regulskim.*

Nowe narodziny samorządu Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa

27 maja 1990 r. po raz pierwszy po II wojnie światowej przeprowadzono w Polsce, a tym samym przełomowe w całej Europie Środkowo-Wschodniej, pierwsze w pełni wolne demokratyczne wybory do władz gmin. W Krakowie miały dla nas wyjątkowy charakter. Mało kto sobie dziś zdaje sprawę z faktu, że w swoich burzliwych dziejach – pomijając oczywiście okresy brutalnych, obcych okupacji – miasto Kraków tylko dwa razy pozbawione było gminnego samorządu, działającego od lokacji Krakowa w 1257 r. (choć przez wieki Polską rządili władcy z silną władzą centralną). Pierwszy raz w latach 1815-1846 po kongresie wiedeńskim, kiedy funkcjonowała pierwsza polska republika, czyli Wolne, Niepodległe i Ścisłe Neutralne Miasto Kraków i jego okręg. Władzą uchwałodawczą było wówczas Zgromadzenie Reprezentantów, w którym zasiadali także przedstawiciele innych gmin wchodzących w skład Rzeczypospolitej Krakowskiej.

Drugim okresem braku samorządu miejskiego był okres między rokiem 1950 a 1990, kiedy to w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej funkcjonowały fasadowe rady narodowe, będące organami władzy państwowej, a nie władzami samorządowymi. Dodatkowo wyjątkowy okres w dziejach Krakowa to lata 1975-1990, kiedy miasto nie było wyodrębnioną jednostką administracyjną. Funkcjonowało bowiem wówczas Województwo Miejskie Krakowskie, obejmujące Kraków podzielony na cztery dzielnice: Śródmieście, Krowodrzę, Podgórze i Nową Hutę oraz obwarzanek okolicznych gmin, kierowane przez Wojewodę Krakowskiego i Wojewódzką Radę Narodową.

Tak więc sytuacja Krakowa była wyjątkowa, gdyż miasto pozbawiono nawet atrapy samorządności, czyli rad narodowych dla poszczególnych miast. Konstytucja uchwalona

przez Sejm Ustawodawczy dnia 22 lipca 1952 r. w ust. 1 art. 34 stanowiła, że *Organami władzy państwowej w gminach, miastach, dzielnicach większych miast, powiatach i województwach są rady narodowe*. Tak więc – w myśl Konstytucji – nie były one władzami samorządowymi. Stworzono quasi-prawną konstrukcję pochodzącą ze Związku Radzieckiego. Rady robotnicze, włościańskie i żołnierskie powstały w Rosji po rewolucji lutowej. Bolszewicy, szermując hasłem *Cała władza w ręce rad!*, przechwyliły rady z rąk eserowców oraz mienśszewików i uczynili z nich dekorację. Czym była zamiana samorządu na „organy władzy państwowej”, potwierdziła Uchwała Senatu z dnia 29 lipca 1989 r. W dokumencie tym czytamy: *Wchłonięcie samorządu terytorialnego przez „terenowe organy władzy państwowej” spowodowało ubezwłasnowolnienie jednostek i społeczności lokalnych, całkowite ich uzależnienie od samowoli lokalnych przedstawicieli administracji państwowej, sparaliżowanie indywidualnej oraz grupowej aktywności gospodarczej i społecznej, przerost lokalnej administracji i biurokracji*. Tego dnia Senat zobowiązał Komisję Samorządu Terytorialnego do przedstawienia programu prac legislacyjnych oraz przedstawienia ich w możliwie krótkim czasie, co pozwoli na wydatne przyspieszenie terminu wyborów do samorządu miast i gmin.

Jednak dopiero teraz, po upływie trzydziestu lat, jesteśmy w stanie w pełni docenić rolę ogromnego przełomu, jaki się wówczas dokonał. Oto wracała Polska do realiów i zasad, jakie przez stulecia wypracowały społeczeństwa europejskie. Kiedy premier Tadeusz Mazowiecki zarządził wybory do Rad Gmin, oczywiste było, że będzie to wydarzenie porównywalne do wyborów parlamentarnych sprzed roku, czyli równie ważne i równie przełomowe dla mieszkańców miast i wsi.

Dziś, z perspektywy trzydziestu lat, warto przypomnieć niektóre z tamtych wydarzeń. Przybliży to ową prekursorską pierwszą kadencję samorządu krakowskiego, będącą jednym ze znaczących elementów czasów wielkiego przełomu solidarnościowego. Mówiąc o tamtych wydarzeniach, przede wszystkim trzeba przyznać, że środowiska solidarnościowe dość dobrze przygotowały się do nadchodzących wyborów samorządowych. Mieliliśmy bowiem już za sobą doświadczenia z kampanii parlamentarnej w Krakowie i Małopolsce. Wcześniej powołaliśmy Małopolski Komitet Obywatelski „Solidarność”. Komitet ten powstał w dniu 10 kwietnia 1989 r., podobnie jak wszystkie pozostałe, z inspiracji najważniejszego kilkudziesięcioosobowego ogólnopolskiego Komitetu Obywatelskiego

„Solidarność” przy Lechu Wałęsie, w skład którego wszedłem. Wspominając MKO „S”, należałoby wymienić nazwiska kilkudziesięciu liderów „S” i autorytetów zaangażowanych w jego działalność ze Stefanem Jurczakiem na czele – liderem tajnych władz małopolskich i krajowych „S”, późniejszym wicemarszałkiem Senatu. Nie możemy zapomnieć o prof. Zygmuncie Kolendzie – przewodniczącym Komisji Zakładowej „Solidarności” w AGH, który stanął na czele Krakowskiego Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”, przeprowadził zwycięską kampanię w pierwszych wyborach do Rady Miasta Krakowa. Byłem członkiem kilkunastoosobowego Prezydium KKO „S”, w którym m.in. konsultowałem założenia projektu ustawy o samorządzie i współorganizowałem kampanie oraz wybory w Podgórzu – 200-tysięcznej dzielnicy, prawobrzeżnym Krakowie, jako jej lider. Nie tylko byłem współautorem ustawy o samorządzie, ale również postanowiłem do niego kandydować, chcąc realnie wdrażać postulaty programu „Samorządnej Rzeczypospolitej”.

Już przebieg kampanii wyborczej jasno wskazywał, że największą siłą polityczną w mieście jest Krakowski Komitet Obywatelski „Solidarność”. Kampania ta prowadzona była energicznie i naprawdę pomysłowo. Jedną z jej ważnych postaci był Maciej Szumowski, b. redaktor naczelny partyjnego organu „Gazety Krakowskiej”, ale w skali kraju wyjątkowo prosolidarnościowej już w 1981 r. Aktywni krakowianie z pewnością do dziś pamiętają plakaty, na których przedstawiono grupy naszych kandydatów z poszczególnych okręgów wyborczych. Znakomite fotografie zamieszczone na plakatach wykonał artysta fotografik Stanisław Markowski. Wyniki głosowania z 27 maja 1990 r. potwierdziły absolutną dominację KKO „S”. Na 75 radnych – bo tytuł radnych wchodziło wówczas w skład Rady Miasta Krakowa – aż 73 zostało wybranych z list Komitetu Obywatelskiego. Mandaty zdobyło także dwóch przedstawicieli Konfederacji Polski Niepodległej. Byli to Ryszard Bocian (zatrzymywany kilkadziesiąt razy przez SB w latach osiemdziesiątych) i Grzegorz Hajdarowicz. Pierwszą „solidarnościową” Radę Miasta Krakowa tworzył zbiór niezwyklej osobowości, krakowskich liderów podziemnej „S” w stanie wojennym. Rada I kadencji wybrana z listy KKO „S” prawie w całości składała się z osób z wyższym wykształceniem, kilkanaścioro z nich miało stopnie naukowe.

Majowe wybory samorządowe z 1990 r. były niewątpliwie wielkim plebiscytem politycznym za nową albo starą władzą. Mieszkańcy Krakowa bez wahania oddali miasto we władanie ludziom wywodzącym się ze środowiska solidarnościowego.

Egzamin z trudnej sztuki rządzenia

Mogło się wydawać, że w tej sytuacji czteroletnia kadencja Rady Miasta upłynie w atmosferze pełnej entuzjazmu i będzie czasem efektywnej pracy dla dobra miasta. Z pozoru sprzyjały temu rozwiązania zawarte w Ustawie o samorządzie terytorialnym. Zapewniały one dominującą pozycję władzy uchwałodawczej, czyli Radzie. Władza wykonawcza, tzn. kolektywny Zarząd Miasta, w myśl ustawy liczący od czterech do siedmiu

osób, był de facto miejscem wspólnego wypracowywania możliwie racjonalnych uchwał. To Rada powoływała Prezydenta i to ona mogła go odwołać za ledwie bezwzględnej większości głosów ustawowego składu Rady, jedynie po zapoznaniu się z opinią komisji rewizyjnej. Jednak był to zbyt niski próg i zbyt łatwo odwoływano prezydentów, burmistrzów, wójtów, co nie sprzyjało stabilności samorządu. Przyjęcie takich



→ rozwiązań miało niewątpliwie swoje źródło w doświadczeniach z czasów PRL. Ustawodawcy mieli świeżo w pamięci czasy dominacji nomenklaturowego prezydenta czy też naczelnika oraz faktyczne ubezwłasnowolnienie rady narodowej, teoretycznego reprezentanta wyborców z „bezradnymi radnymi”. Nowe rozwiązania w „Ustawie o samorządzie terytorialnym” nie sprzyjały stabilizacji władzy wykonawczej i w konsekwencji rzutowały także na sytuację w Radzie.

Z pierwszym, romantycznym okresem odradzania się krakowskiego samorządu związane są nazwiska pierwszego prezydenta Krakowa prof. Jacka Woźniakowskiego, intelektualisty ze środowiska „Znaku” i „Tygodnika Powszechnego”, oraz Krzysztofa Görlicha, wiceprezydenta Krakowa, wybranych 20 czerwca 1990 r., a także Edwarda Nowaka i Jacka Purchli, którym Rada powierzyła stanowiska wiceprezydentów 25 czerwca 1990 r. W czasie trwania I kadencji funkcję prezydenta objęli kolejno Krzysztof Bachmiński oraz Józef Lassota. Funkcję wiceprezydenta sprawowali także: Jan Friedberg, Janusz Gładyszowski, Jacek Fitt, Władysław Brzeski, Krzysztof Pakoński oraz Krzysztof Gierat. Członkami Zarządu byli: Janusz Krawczyk, Jerzy Tarnawski, Mieczysław Łabuś oraz Stanisław Sroka.

Pod koniec kadencji obowiązki Przewodniczącego Rady przejął Tadeusz Kołaczyk. W czasie trwania I kadencji obowiązki wiceprzewodniczących pełnili: Ryszard Bocian, Tadeusz Kołaczyk, Jerzy Ronikier, Leszek Dzierżanowski, Wanda Zacharewicz-Białowąs oraz Bogusław Krasnowolski.

W czasie trwania kadencji 1990-1994 funkcjonowało kilka klubów radnych. Były to: Klub Demokratyczny związany z UD i UW, któremu przewodniczyli kolejno: Stanisław Handzlik, Małgorzata Walczak oraz Jan Okoński, chadecki Klub Samorządnej Rzeczypospolitej, a później „Centroprawicy” związany z PC, któremu przewodniczyła Barbara Bubula, Klub Liberałów z Grzegorzem Hajdarowiczem na czele oraz Klub Obywatelski, któremu przewodniczył hrabia Jerzy Ronikier.

Musimy jednak pamiętać, że bardzo szybko po ogłoszeniu wyników wyborów do Rady Miasta nastąpił rozłam w Krakowskim Komitecie Obywatelskim „Solidarności”, a później zupełne pominięcie jego roli. Mówiąc o tym, trzeba podkreślić, że nie było to jakieś specyficznie krakowskie zjawisko. Należy bowiem pamiętać, że członkowie Komitetów Obywatelskich, a więc także i Radni przez nie rekomendowani, wywodzili się z bardzo rozmaitych środowisk, czasem o skrajnie różnych światopoglądach. Teraz, w zupełnie nowej, demokratycznej rzeczywistości ujawniły się wszystkie różnice, dotychczas skutecznie tuszowane przez wszechobecny dyskomfort wynikający z wszechwładzy autorytarnego państwa. Było to zjawisko ogólnokrajowe. Niektórzy szukają przyczyn kryzysu Komitetów Obywatelskich w tzw. wojnie na górze, która rozpoczęła się przed wyborami prezydenckimi w 1990 roku. Rzeczywiście ujawnił się wtedy ostry konflikt pomiędzy dwoma obozami: jednym złożonym ze zwolenników premiera Tadeusza Mazowieckiego oraz drugim skupionym wokół Lecha Wałęsy, przewodniczącego NSZZ „Solidarność”. Niewątpliwie „wojna na górze”

doprowadziła do polaryzacji środowiska solidarnościowego i to polaryzacji tak radykalnej, tak bardzo skrajnej, że dalsze istnienie Komitetów Obywatelskich „Solidarności” było, szczególnie w dużym mieście, możliwe tylko w szcztąkowym zakresie. Zastanawiając się nad zapoczątkowanymi wówczas podziałami, które miały bardzo dalekosiężne, wręcz do dziś odczuwalne skutki i wyraźne echa tych podziałów, nie możemy zapominać, że był to czas tworzenia się nowych demokratycznych partii politycznych. Dalsze istnienie Komitetów stanowiłoby przeszkodę w powstawaniu i funkcjonowaniu nowo tworzonych różnorodnych ugrupowań politycznych z odmiennymi programami.

Pierwsza sesja nowo wybranej Rady Miasta Krakowa odbyła się 8 czerwca 1990 r. Wśród zaproszonych gości byli m.in.: wojewoda krakowski Tadeusz Piekarczyk, który jako wiceprzewodniczący KKO „S” został powołany na to stanowisko przez Premiera na wniosek Prezydium KKO „S”, oczywiście kard. Franciszek Macharski, posłowie i senatorowie OKP Mieczysław Gil, Krzysztof Kozłowski, Jan Rokita, Edward Nowak, oraz rektorzy szkół wyższych. Obradom przewodniczył radny senior dr Marek Rostworowski, uczony, wybitny historyk sztuki, aktywny działacz NSZZ „S” oraz przyszły minister kultury i sztuki w rządzie Jana Krzysztofa Bieleckiego. Pierwsza podjęta przez Radę uchwała dotyczyła wyboru przewodniczącego Rady, na którą to funkcję zostałem wybrany w tajnym głosowaniu. Pierwsze kurtuazyjne wizyty z podziękowaniem szczególnie za współpracę i pomoc w okresie stanu wojennego złożyłem kard. Franciszkowi Macharskiemu i redaktorowi nacelnemu „Tygodnika Powszechnego” Jerzemu Turowiczowi. Po 1945 r. Kościół krakowski z Metropolitami Krakowskimi na czele we współpracy z „S”, kilkudziesięcioma duszpasterstwami środowiskowymi, a także „Tygodnikiem Powszechnym” był ważnym ośrodkiem z uznawanym powszechnie autorytetem, stanowiąc silną przeciwwagę dla oficjalnej władzy politycznej i administracyjnej.

Druga uchwała Rady Miasta dotyczyła wyboru delegatów do Sejmiku Samorządowego ówczesnego Województwa Miejskiego Krakowskiego. Warto przypomnieć nazwiska radnych, którzy mieli reprezentować Kraków na sejmikowym forum: Ryszarda Bociana, Leszka Dzierżanowskiego, Zbigniewa Ferczyka, Zbigniewa Fijaka, Michała Garapicha, Tadeusza Matusza, Jana Okońskiego, Jerzego Petrusa, Wojciecha Sojkę oraz Krystynę Sieniawską, która została przewodniczącą Samorządowego Kolegium Odwoławczego, a następnie przez 30 lat do 2019 r. także pełniła funkcję przewodniczącej Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w Polsce. Na przewodniczącego Sejmiku wybrany został Zbigniew Ferczyk, lider „S” w Nowej Hucie, żołnierz AK z Wilna, który pod koniec wojny przedostał się do nas.

Wyłonieni w majowych wyborach Radni byli pełni entuzjazmu. Każdy z nich czuł się, jak to określałem, „niezależną, samodzielną jednostką radziecką”. Zaczęły powstawać kluby grupujące radnych blisko współpracujących, na przykład w czasie stanu wojennego lub znajdujących się towarzysko. Z biegiem czasu, szczególnie w dużych miastach mocno

krystalizowały się podziały światopoglądowe i polityczne. Z pewnością zdawali sobie sprawę, jak wielkie stoją przed nimi wyzwania. Musimy przecież pamiętać, że Kraków – *Totius Poloniae Urbs Celeberrima* – znajdował się wówczas w bardzo opłakanym stanie. Dlatego też wydawałoby się, że ogrom wyzwań powinien integrować Radę. Okazało się jednak, że bardzo szybko pojawiły się głębokie podziały. Można

zaryzykować postawienie tezy, że już po pierwszej sesji wśród krakowskich radnych zaczęły się tworzyć grupy, czy może raczej kluby, o coraz bardziej wykrystalizowanych preferencjach politycznych. Można stwierdzić, że krakowskie podziały były w znacznym stopniu podziałami, jakie miały miejsce w elicie „Solidarności” w Polsce.

Praca w cieniu polaryzacji

Rzecz jasna, polaryzacja Rady Miasta wynikała nie tylko z czysto politycznych podziałów. Z pewnością miała także swoje źródło w dwóch różnych wizjach przyszłości miasta i roli, jaką ma ono odgrywać nie tylko w Rzeczypospolitej, lecz także w wymiarze międzynarodowym. W Krakowie po wprowadzeniu przez rząd ustawy kompetencyjnej uchwalonej 17 maja 1990 r. – jeszcze przed wyborami uprawnienia samorządów, w tym metropolitalnego Krakowa zostały poważnie ograniczone – albowiem kompetencje samorządów z ustawy o samorządzie terytorialnym zostały zredukowane do poziomu zadań jednej ze średnich i małych 2500 gmin w Polsce. Komunikacja miejska podlegała wojewodzie, otrzymaliśmy ją do zarządzania dopiero po wybuchu wielkiego, prawie 10-dniowego strajku, w trakcie którego podzieliliśmy kilkutyśięczne Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne na kilka osobnych spółek prawa handlowego – partnerów współpracujących ze sobą na zasadach rachunku ekonomicznego. Podzieliliśmy monopolistę, który sparaliżował życie Krakowa i oburzył wielu mieszkańców. Strajk ekonomiczny, który nabrał też wymiaru politycznego i uderzał w nową władzę, przełamaliśmy po wielu dobach negocjacji o czwartej nad ranem. Wówczas bezpośrednio pojechaliśmy z wiceprezydentem Edwardem Nowakiem na kopiec Kościuszki do RMF (to niezależne radio powstało za zgodą KKO „S” jako jedno z pierwszych w Polsce), budząc dwóch nocujących w studiu na materacach redaktorów, aby ogłosić zakończenie strajku oraz wygłosić apel do mieszkańców o nieatakowanie motornicznych tramwajów i kierowców autobusów (o co nas prosili podczas ostatnich negocjacji). Po strajku Rada Miasta, szczególnie dzięki pracom radnego i członka Zarządu Miasta Janusza Krawczyka, doprowadziła do powstania pierwszego w Polsce Krakowskiego Holdingu Komunalnego (działającego do dzisiaj), obejmującego: MPK, MPEC oraz MPO – trzy duże firmy komunalne, działające w formie spółek, co kompensowało miastu koszty i obniżało podatki. Dopiero obecnie procedowana jest w Sejmie ustawa o działalności holdingów komunalnych regulująca współdziałanie firm komunalnych w mieście.

Symboliczny wymiar ma fakt, że pierwsze zarządzenie, jakie wydał prezydent Jacek Woźniakowski, dotyczyło dorożek. Między innymi była w nim mowa o tym, że ubiór dorożkarza powinien być schludny i nawiązywać do tradycji krakowskiego dorożkarstwa. Dziś, po trzydziestu latach, kiedy patrzymy w Rynku na stojące wzdłuż linii A-B białe landa, a także na

urocze, młode „dorożkarki” w niskich cylinderekach oraz na konie w krakowskich chomątach przybranych czerwono-żółtymi pomponami, nieodparcie nasuwa się wspomnienie czarnej, „zaczarowanej” dorożki, która definitywnie odjechała do przeszłości.

Trzeba pamiętać o ogromnej pracy, jaka została wykonana podczas I kadencji Rady Miasta. Podejmowaliśmy wówczas wiele decyzji, które porządkowały wszystkie ważne dziedziny życia miasta. Wręcz trudno dziś uwierzyć, że dopiero w styczniu 1991 r. Rada wystąpiła do wojewody, wówczas jeszcze krakowskiego, a nie małopolskiego, o *przeniesienie na rzecz Gminy Kraków własności nieruchomości, ulic wojewódzkich, związanych z realizacją jej zadań, stanowiących mienie ogólnonarodowe*. Załączona do wniosku lista obejmowała sto czternaście pozycji, wśród których były m.in. główne ulice i aleje: 3 Maja, Kalwaryjska, Królewska, Królowej Jadwigi, Łobzowska, Lubicz oraz Piłsudskiego. Również wysypisko odpadów komunalnych w Baryczy, a więc obiekt niezwykle ważny dla miasta, było we władaniu wojewody krakowskiego (dzisiaj w bezpośrednim zarządzie wojewody małopolskiego na terenie Krakowa jest znikoma liczba nieruchomości właściwie z gmachem siedziby Urzędu Wojewódzkiego na czele). Rada musiała likwidować nie tylko wręcz relikty po czasach tzw. realnego socjalizmu, lecz także skutki zrozumiałych i nieuniknionych zawirowań, jakie pojawiły się w czasie transformacji ustrojowej. Między innymi postanowiono *uporządkować zabudowę gruntów Gminy Miasta Krakowa obiektami oraz urządzeniami handlowymi i usługowymi przez weryfikację obiektów budowlanych i wygaszenie umów dzierżawy gruntów pod obiektami nie spełniającymi wymogów urbanistycznych*. Już na początku kadencji przystąpiono do porządkowania nazw krakowskich ulic i placów, szczególnie pilnowali tego wiceprzewodniczący Rady Ryszard Bocian i radny Antoni Leon Dawidowicz z UJ. W przekonaniu większości było to koniecznością. Co prawda, nie było w Krakowie ul. Jakuba Szeli, a takim patronem chlubił się pewien plac we Wrocławiu aż do 2014 roku, ale w wyniku decyzji Rady zniknęły z krakowskiej toponomastyki m.in.: Feliks Dzierżyński, Małgorzata Fornalska, Feliks Kon, Julian Marchlewski, Hanka Sawicka oraz Karol Świerczewski. Przywracano w ten sposób historyczne nazwy ulic sprzed 1 września 1939 r. Często nieprzypadkowe, lecz odwołujące się do dalekiej wielowiekowej przeszłości i nazwy, jak choćby ulica św. Gertrudy spod Wawelu, będąca śladem po od dawna nieistniejącym średniowiecznym kościele.





Labor, lecz także i Dignitas

Wiosną 1993 r. wraz z delegacją władz Miasta Krakowa uczestniczyłem w Watykanie w beatyfikacji s. Faustyny. W wydarzeniu tym brało udział co najmniej 100 tys. osób ze wszystkich zakątków świata noszących obrazy z napisem „Jezu, ufam Tobie” w kilkudziesięciu językach, co świadczyło o światowym zasięgu kultu tej uznanej w świecie mistyczki z Krakowa. W czasie krótkiej audycji wręczyłem Ojcu Świętemu Janowi Pawłowi II skromny, ale symboliczny dar – świeżo podpisaną przez mnie uchwałę Rady Miasta Krakowa o zmianie nazwy ul. Wroniej na ul. Siostry Faustyny, przy której mieści się jej klasztor, „Dom Miłosierdzia” dla dziewcząt i Sanktuarium Bożego Miłosierdzia w Łagiewnikach. I sekretarz KW PZPR w Krakowie w czasach wczesnego PRL-u złośliwie wobec zakonnic zmienił nazwę na ulicę Wronią.

Jedną z bardzo ważnych konsekwencji odrodzenia autentycznego samorządu w Polsce jest to, że w drodze komunalizacji miasto stało się właścicielem tysięcy domów i dziesiątków tysięcy mieszkań – zgodnie z ustawą komunalizacja miała trwać trzy miesiące, a trwała prawie 30 lat. Fakt ten był ogromnym wyzwaniem dla nowej Rady Miasta. Było oczywiste, że bezwzględnie trzeba odejść od praktyk z czasów funkcjonowania tzw. kwaterunku, czyli przymusowej gospodarki mieszkaniami wprowadzonej dekretem z 21 grudnia 1945 r. połączonego z urzędowymi dokwaterowaniami do dużego mieszkania nawet kilku rodzin. Należało uporządkować sytuację, a z drugiej uwzględnić interesy lokatorów, często od wielu dziesięcioleci zajmujących lokale mieszkalne. Kwestie te uregulowała uchwała Rady Miasta nr XCIX/651/93 z dnia 14 grudnia 1993 r. o zbywaniu mieszkań komunalnych. Paragraf drugi tej uchwały brzmiał: *Zaleca się Zarządowi Miasta Krakowa stosowanie wszelkich ulg i udogodnień związanych z wykupem mieszkań komunalnych w celu zachęcenia najemców do nabycia tych lokali na własność w formie bonifikaty od wyliczonej wartości rynkowej lokalu*. Wysokość wahała się od 95 do 60 proc. w zależności od tego, czy wykupowano za gotówkę, czy na raty. Premowano także równoczesną sprzedaż wszystkich niewykupionych dotychczas mieszkań w budynku. Maksymalna bonifikata mogła wynosić 95 proc. Zgodnie z uchwałą Rady Miasta Krakowa lokal mieszkalny nabyty od Gminy z zastosowaniem bonifikaty nie mógł być sprzedany przed upływem pięciu lat od daty zawarcia umowy. Jeżeli nabywca sprzedawał mieszkanie przed upływem tego okresu, musiał zwrócić równowartość zrewalidowanej bonifikaty. W wyniku realizacji tej uchwały właściciele mieszkań zaczęli na poważnie dbać o nie, generalnie remontować. Poza Krakowem wiele miast w Polsce podjęło podobne uchwały.

Pomiędzy klubami liberalnymi i solidarnościowymi toczył się spór w ważnej kwestii, czy sprzedawać całe kamienice z lokatorami, czy też lokatorom za symboliczną wartość i uwłaszczyć w ten sposób kilkadziesiąt tysięcy rodzin. Pamiętaliśmy też, że podobnie około 200 tys. osób mieszkało w blokach spółdzielczych i to nie tylko na terenie Nowej Huty. Szczęśliwie wygrała lepsza opcja. W ten sposób odpowiedzieliśmy na pytanie „do kogo należy Kraków?” – do krakowian!

W tym duchu jako poseł AWS opracowałem w 1998 r. projekt ustawy o uwłaszczeniu mieszkań spółdzielczych. 7 marca 1998 r. przez SGiPM zorganizowałem w Sali Obrad Rady Miasta Krakowa konferencję „Przekształcenia własnościowe Skarbu Państwa” z udziałem Ministra Skarbu Państwa, Emila Wąsacza. Konferencja była okazją do omówienia kwestii przekształceń własnościowych: prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych – wówczas skutecznie domagaliśmy się, aby siedziba prywatyzowanego wielkiego Banku Przemysłowo-Handlowego SA pozostał w Krakowie, co skutkowało także dalszym płaceniem podatków dla samorządów Krakowa i Województwa Małopolskiego. Podczas konferencji zaprezentowałem założenia swojego poselskiego projektu ustawy o uwłaszczeniu kilku milionów mieszkań spółdzielczych, który następnie klub AWS złożył w Sejmie. Szkoda, że wcześniej prezydent Aleksander Kwaśniewski zawetował ustawę o powszechnym uwłaszczeniu, a następnie o reprivatyzacji.

W czasie procedowania ustawy o uwłaszczeniu lokatorskich mieszkań spółdzielczych w Polsce było około 3,5 mln takich mieszkań. W wyniku przekształceń prawnych, w większości na wspólnoty mieszkaniowe, liczba lokatorskich mieszkań spółdzielczych zmniejszyła się radykalnie – mieszkania własnościowe stanowią aż 90 proc. tego zasobu spółdzielczego. Proces przekształceń własnościowych, tworzenie wspólnot mieszkaniowych trwa. Spółdzielcze mieszkania lokatorskie miały bardzo słaby status, jedynie „wiecznych lokatorów” płacących nie tylko czynsz, nie tylko koszty utrzymania całego budynku i mieszkań oraz mediów, ale także „wieczystą ratę społecznego kredytu” bez perspektywy przejścia kiedykolwiek z tego „czyścica” do własnościowego „nieba”, ponieważ własność w PRL była wyklęta ideologicznie.

Dodatkowo Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski wystąpiło wówczas do władz z apelem o uwłaszczenie także użytkownika wieczystego, wprowadzonego w PRL według wzoru ZSRR – radykalnie ograniczającego pełne, normalne prawo własności obywateli według standardów prawa rzymskiego.

Poważnym problemem, przed którym stanęły władze Krakowa w 1990 roku, okazała się kwestia lokali użytkowych znajdujących się we władaniu miasta. Wzbudzającym szczególne emocje i bardzo spektakularnym przykładem ówczesnych problemów była sprawa lokali użytkowych – kramów z pamiątkami w Sukiennicach, jednym z symboli Krakowa. Warto tutaj przytoczyć wypowiedź wiceprezydenta Edwarda Nowaka, który 20 sierpnia 1990 r. na otwartym posiedzeniu Komisji Gospodarczej Rady Miasta Krakowa przedstawił „wstępną koncepcję małej prywatyzacji”. Na początku wystąpienia padły z jego ust następujące słowa: *Projektując bowiem nasz obecny los, zdarza się, że zapominamy o źródłach naszych obecnych możliwości. Nierzadko niedawni wrogowie stają dziś na czele, niedawni asekuranci zajęci zbijaniem fortun spekulacją dziś żądają demokracji i liberalizmu totalnego, zaś faktyczni twórcy zwycięstwa spychani są na pobocze, a bywa, że są dezawuowani i obrażani*. W kwestii Sukiennic wiceprezydent Edward Nowak oświadczył: *Zamierzam jako działanie pilotażowe potraktować prywatyzację*

handlu w Sukiennicach. Będą to przetargi ograniczone tzn. będą mogli w nich brać udział tylko ci, którzy podejmą się handlu artykułami pamiątkarskimi, sztuką ludową itp., związanymi szczególnie z tradycjami Krakowa i regionu krakowskiego. Ogłoszony zostanie przetarg pisemny. Oferty najbardziej atrakcyjne ekonomicznie, lecz także koncepcyjnie zostaną dopuszczone do przetargu w formie licytacji bądź też spośród ofert zostanie wybrany nabywca. Tak więc Sukiennice miały być pierwszą próbą wprowadzenia w życie „małej prywatyzacji”, do dzisiaj licytujący nadal wygrywają jakością oferty i zarazem najwyższymi kwotami czynszu w Polsce dochodzącymi do trzech tys. zł. za m² miesięcznie. Potwierdził to ostatnio przetarg na kram o powierzchni 10,5 m², który odbył się jesienią 2018 r. Notabene w przetargu uczestniczyło 47 oferentów.

W dniu 27 marca 1991 r. Rada Miasta Krakowa podjęła uchwałę „w sprawie zasad zawierania umów najmu lokali użytkowych oraz ustalenia kierunków działania Zarządu Miasta Krakowa w tym zakresie”. W uchwale tej czytamy: *W ramach*

przetargu przyznaje się prawo pierwszeństwa zawarcia umowy najmu lokalu z pracownikami lub agentami zatrudnionymi dotychczas w społecznych zakładach pracy na podstawie umowy o pracę lub umowy agencyjnej świadczących pracę lub usługi w lokalach, których dotyczy przetarg, o ile zorganizują się w spółkę, zrzeszającą co najmniej 51 proc. pracowników, przy czym dotyczy to pracowników, którzy są zatrudnieni w danym przedsiębiorstwie na stanowiskach związanych z bezpośrednią obsługą klientów minimum 3 lata licząc do czasu wejścia w życie niniejszej uchwały.

Dnia 24 stycznia 1992 r. Rada Miasta wyraziła zgodę „na sprzedaż w drodze przetargu budynków stanowiących w całości lokale użytkowe wraz z równoczesnym oddaniem w wieczyste użytkowanie gruntu w granicach służących do racjonalnego korzystania z budynku”. Jednocześnie Zarząd Miasta został zobowiązany do przygotowania oraz opublikowania listy obiektów przeznaczonych do sprzedaży.

„Kraków? – tam, pod Nową Hutą!” – słowa pieśni masowej z lat pięćdziesiątych

Wielkim problemem dla mieszkańców, ale także i dla zabytków Krakowa był potężny Kombinat Metalurgiczny zbudowany na polecenie ZSRR, noszący do przelotu imię Lenina. Huta wytapiała ogromne ilości stali, z głównym przeznaczeniem na produkcję kilkudziesięciotonowych czołgów dla państw Układu Warszawskiego (w Czechosłowacji budowali za to tylko lekkie wozy bojowe). Ta sztandarowa inwestycja planu sześciolletniego skutecznie zanieczyszczała powietrze, w równym stopniu szkodziąc zdrowiu mieszkańców, jak i niszcząc krakowskie zabytki. Kombinatowi towarzyszyć miało zupełnie nowe wielkie miasto, socjalistyczne i ateistyczne, bez jednego kościoła. Nieprzypadkowo postanowiono obok Krakowa wznieść takie „kontromiasto”. Kraków, szczególnie po wygranej przez opozycję referendum „3 X TAK” i ogłoszeniu przez przedwojennych sędziów – członków komisji prawdziwych wyników, w ocenie ówczesnych władz był miastem reakcyjnym i Nowa Huta, zaludniona wyrwanymi ze wsi robotnikami, miała się stać jego przeciwwagą. Nie było to pierwsze nowe miasto tworzone u granic Krakowa. Jednak powstałe w XIV stuleciu Kazimierz i Kleparz miały być uzupełnieniem lokacyjnego miasta. Dotyczyło to zwłaszcza położonego za Starą Wisłą Kazimierza, w którym król Kazimierz Wielki planował ulokować siedzibę Akademii Krakowskiej. Pierwszym wymierzonym w Kraków „kontromiastem” było założone w 1784 r. przez Austriaków Josefstadt, nazwane tak na cześć cesarza Józefa II – Podgórze położone na prawym brzegu Wisły, z dużymi przywilejami podatkowymi i żywiołowo zakładanymi wieloma fabrykami w XIX w. Historia lubi jednak paradoksy. To właśnie z Podgórza „wyszła” 31 października 1918 r. wolność. Podobnie było i z Nową Hutą. Miasto to miało być ateistyczne, ale to mieszkańcy Huty 27 kwietnia 1960 r. bronili wielkimi demonstracjami krzyża nowohuckiego, a dwadzieścia lat później Kombinat był największą twierdzą „Solidarności” w Polsce, współpracując bardzo blisko z inteligentnym Krakowem.

W 1988 r. wielkie, radykalne i długotrwałe strajki Huty wraz ze starciami z Milicją Obywatelską na ulicach stały się ogólnopolską „wiosną „Solidarności” – zmusiły władze centralne do ustępstw i otworzyły drogę do Okrągłego Stołu. W czasie tego strajku w gronie 20 solidarnościowych adwokatów i radców prawnych stworzyliśmy jawny, stały zespół doradców prawnych przy Hucie z dr. Andrzejem Rozmarynowiczem, długoletnim doradcą prawnym kard. Karola Wojtyły, oficerem AK, wiceprzewodniczącym SRL COIU „S” na czele.

W 1990 r. przez Kombinat mieliśmy stan prawdziwej klęski ekologicznej. Rada Miasta ze względu na wagę sprawy formalnie nie mogła, ale chciała i musiała się z tym problemem. Pierwszą uchwałę w tej palącej kwestii podjęliśmy 15 marca 1991 r. Była to uchwała „w sprawie programu modernizacji i restrukturyzacji Huty im. Tadeusza Sendzimira w tym zakupu licencji i agregatu do ciągłego odlewania stali (COS) jako pierwszego elementu programu”. Czytamy w niej: *działalność Huty im. T. Sendzimira jest obecnie jedną z najistotniejszych przyczyn katastrofalnej sytuacji ekologicznej Krakowa, rzutującej na stan zdrowia mieszkańców i niszczenie bezcennych dóbr kultury narodowej, – że z działalnością Huty związane są bezpośrednio i pośrednio dziesiątki tysięcy pracowników, – że przeprofilowanie produkcji Huty nie przeprowadzi się środkami własnymi Miasta i Zakładu, oraz stwierdzając konieczność kompleksowego rozwiązania problemów zarówno ekologicznych jak i społecznych. Zobowiązuje się Zarząd Miasta do podjęcia zdecydowanych kroków działań dla uczynienia z restrukturyzacji Huty im. T. Sendzimira przedsięwzięcia o randze ogólnopaństwowej, a w szczególności: 1. Uzyskania programu, którego założeniami docelowym będzie przekształcenie kombinatu surowcowo-przetwórczego w przedsiębiorstwa produkujące wysoko przetworzone wyroby finalne. 2. Podjęcia starań o zapewnienie środków finansowych* →

→ /krajowych i zagranicznych/ dla realizacji powyższego zamierzenia. § 2. W związku z powyższym, uwzględniając także fakt, iż Rada Miasta nie uzyskała do chwili obecnej wyczerpujących danych określających bliższą i dalszą perspektywę funkcjonowania HTS, budowę linii ciągłego odlewania stali opiniuje się negatywnie jako rozwiązanie fragmentaryczne, nie dające gwarancji i znacznego zmniejszenia uciążliwości procesów produkcyjnych Huty, oraz powodujące redukcję stanowisk pracy.

Co ciekawe i ważne, pierwszym zastępcą Prezydenta Kraków był wówczas Edward Nowak, w 1981 r. jeden z liderów „S” i przewodniczący Rady Pracowniczej kombinatu, skazany na kilka lat więzienia za zorganizowanie wraz z Mieczysławem Gilem po wprowadzaniu stanu wojennego strajku w Hucie.

W wyniku naszej presji na początku 1992 r. działania zmierzające do modernizacji Huty były już zaawansowane. Potwierdza to uchwała, jaką Rada Miasta Krakowa podjęła 20 marca tego roku. Podejmując ją, radni pozytywnie zaopiniowali „Program restrukturyzacji Huty im. T. Sendzimira” opracowany przez Biuro Projektów „Biprostal”. Opracowanie to, które powstało w listopadzie 1991 r., ustalało nominalną wielkość produkcji stali w wysokości 2,5 mln ton (my domagaliśmy się 1,5 mln) zamiast wytapianych 7,5 mln ton rocznie, przy równoczesnym wypełnieniu sukcesywnie ograniczeń globalnych zanieczyszczeń do 1996 r. Nasze żądania ograniczenia wytapiania stali w Krakowie jako w zakładzie surowcowym łączyliśmy z trwałą przemianą na zakład przetwórczy z współpracą i odbiorem półproduktów z położonej zaledwie kilkadziesiąt kilometrów dalej Huty Katowice, będącą zakładem surowcowym mającym wielkie, nowoczesne piece do wytapiania stali wybudowane w latach osiemdziesiątych.

Rada nie ograniczyła się do pozytywnego ustosunkowania do zaakceptowanej przez Wojewodę opinii, lecz także zobowiązała Zarząd Miasta, aby ten podjął konkretne działania. Przede wszystkim postulowała *pilne podjęcie współpracy z Urzędem Wojewódzkim i z Hutą im. T. Sendzimira w celu proekologicznego wykorzystania terenów i obiektów wyłączonych z eksploatacji w ramach programu restrukturyzacji i modernizacji Huty, dla uruchomienia nowych stanowisk pracy oraz zagospodarowania nieprodukcyjnych obiektów i urządzeń*. Rada polecała również Zarządowi *wystąpienie do Huty z wnioskiem o włączenie do programu modernizacji zadania likwidacji składowisk żużla* (milionów ton zajmujących dziesiątki hektarów) oraz *zapewnienie miarodajnej kontroli wielkości zanieczyszczeń środowiska przez Hutę w całym procesie przebudowy*.

Jak widać z powyższego, Rada widziała całość złożonego problemu, jakim była Huta. Dążąc do likwidacji „truciciela”, nie zapominała o społecznych problemach wiążących się z zamknięciem zakładu, będącego największym krakowskim pracodawcą i największym zakładem w Polsce zatrudniającym 40 tys. osób (wcześniej także taką załogę z największą organizacją „S”). Kombinat metalurgiczny wraz z innymi współpracującymi „brudnymi” zakładami, m. in. koksownią i cementownią wytwarzał, aż 50 proc. PKB Krakowa. Radykalnie przeciwstawiliśmy się kontynuowaniu działalności tych przedsiębiorstw jako zakładów surowcowych, niewyobrażalnie trujących mieszkańców (co dzień na samochodach osiadała nowa warstwa pyłu, a wszystkie domy na czele z zabytkami Krakowa były szare). Domagając się przemiany zakładów z surowcowych na przetwórcze, wywołaliśmy lęk o utrzymanie zatrudnienia, stąd w czasie sesji Rady Miasta przed budynkiem miały miejsce wielotysięczne demonstracje protestacyjne solidarnościowych robotników, którzy niewiele wcześniej wybrali nas do Rady. Ten proces przemiany Huty z zakładu surowcowego w przetwórczy – produkujący blachy dla samochodów i wielkich polskich zakładów, europejskich liderów produkcji sprzętu AGD – dopiero po 30 latach od naszej uchwały zakończył się symbolicznie i realnie w I połowie 2020 r. Pandemia COVID-19 i wywołany nią kryzys gospodarczy „dobiły” ten ostatni piec martenowski, który został wygaszony na zawsze.

Podobne napięcia i emocje przeżywałem w Krakowie kilka lat temu wraz z radnymi w Sejmiku Województwa Małopolskiego, gdy po długich sporach i demonstracjach podjęliśmy kolejną walkę o poprawę powietrza. Szczycę się, że pod pierwszymi w Polsce i wyjątkowymi w skali Europy uchwałami anty-smogowymi o zakazie palenia węglem w Krakowie w dniach 25.11.2013 i 1.02.2016 złożyłem swoje podpisy jako przewodniczący i wiceprzewodniczący Sejmiku Województwa Małopolskiego. Kilkanaście lat wcześniej podobnie przełomowy charakter miała podpisana przeze mnie uchwała Rady Miasta o radykalnym ograniczeniu zanieczyszczeń przez Hutę im. Lenina. Nasze działania na rzecz ochrony środowiska wówczas wsparł prezydent USA George Bush, przeznaczając 20 mln dolarów, jak wówczas mawiano, dla papieskiego Krakowa Jana Pawła II, na powstanie pierwszego w Polsce monitoringu powietrza dla likwidacji niskiej emisji. Listownie serdecznie podziękowałem mu za ten dar w imieniu mieszkańców Krakowa, pisząc też: *Nie jest tajemnicą, że nasze historyczne, pełne zabytków miasto, które był Pan łaskaw odwiedzić jest na krawędzi kłęski ekologicznej*.

Nie tylko Huta im. Lenina

Byliśmy pierwszą Radą Miasta, która na wniosek Komisji Zdrowia pod przewodnictwem dr. Janusza Kutyby (przez cały stan wojenny szefa „S” w Akademii Medycznej) radykalnie ograniczyła palenie papierosów w miejscach publicznych, w tym w restauracjach, a także na przystankach MPK. Co przeciwnicy polityczni w jednej z gazet nazwali w tytule artykułu „faszystowską uchwałą”. Niestety, hejt i fake newsy były już wówczas

w użyciu amatorsko, jeszcze nie na „przemysłową skalę”, jak to jest w dzisiejszej polityce.

W sprawach ochrony środowiska jako samorządowcy już w latach dziewięćdziesiątych myśleliśmy o konieczności budowy spalarni odpadów w Krakowie, powołując się na doświadczenia partnerskiego Wiednia. Później dla „niewierzących” samorządowców i aktywistów ekologicznych organizowaliśmy wyjazdy

do Wiednia, gdzie w samym centrum obok szpitala uniwersyteckiego powstała wielka nowoczesna spalarnia, wykorzystująca również odpady do produkcji dużej ilości prądu. Po 2004 r. jako jeden z dwóch przedstawicieli samorządów terytorialnych w Polsce w Komitecie Sterującym Funduszu Spójności przy Ministrze Ochrony Środowiska spierałem się z dwoma delegatami organizacji ekologicznych o wpisanie ekospalarni w Krakowie na listę inwestycji, które chciała sfinansować UE. Wtedy udało mi się jedynie wpisać Kraków na listę rezerwową (od wielu lat wysypisko „Barycz” na granicy Krakowa i Wieliczki nie miało miejsca na przyjmowanie odpadów). Od kilku lat miasto ma jedną z najnowocześniejszych ekospalarni na świecie wybudowaną za prawie miliard złotych, z kogeneracją dostarczającą prąd.

Podobnie z ramienia przedakcesyjnego Komitetu Sterującego Funduszu ISPA wspierałem budowę w Krakowie wielkiej oczyszczalni ścieków Płaszów (wybudowanej dużo wcześniej

niż w Brukseli) z wykorzystaniem funduszy UE oraz atrakcyjnego kredytu Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju w Londynie. W latach następnych w KSFS przez wiele lat upominałem się o budowę oczyszczalni ścieków w Warszawie („Czajki”), a właściwie o złożenie wniosku i projektu o dofinansowanie.

Mając dostawy wody pitnej m.in. z górskiej Raby wraz ze stacją uzdatniania wody, według rankingów mieszkańcy Krakowa otrzymują, po Singapurze, najlepszą na świecie wodę do picia. Nie tylko moja ośmioletnia wnuczka pije od lat codziennie wodę z kranu.

W sprawach ochrony środowiska – czystej wody do picia, oczyszczania ścieków, segregacji i utylizacji odpadów oraz radykalnej poprawy powietrza samorząd w Krakowie dokonał ogromnego skoku cywilizacyjnego, od stanu klęski ekologicznej sprzed 30 lat.

Inne sprawy samorządności

W czasie pierwszej kadencji, w okresie kiedy przewodniczyłem Radzie Miasta, zapadało wiele ważnych decyzji, których pozytywne skutki są do dziś odczuwalne. Jedną z nich było niewątpliwie podzielenie Krakowa na osiemnaście Dzielnic Pomocniczych (podobne rozwiązania stosowane były od lat m.in. w Wiedniu i Paryżu). Niestety, inaczej było w Warszawie, gdzie na życzenie warszawskich działaczy samorządowych prof. Michał Kulesza napisał, a Sejm 18 maja 1990 r. uchwalił specjalną ustawę o ustroju Warszawy, która została „związkiem dzielnic-gmin” z kilkuset radnymi opłacanymi bardzo wysokimi dietami jak parlamentarzyści. Warszawa obecnie, po komunalizacji, jest najbogatszym miastem w Polsce z majątkiem, a szczególnie nieruchomościami, szacowanym już kilka lat temu na ponad 100 mld. zł. Powołanie dzielnic pomocniczych w Krakowie w tamtych czasach było decyzją odważną, nowatorską w skali kraju, ponieważ praktycznie wszędzie w dużych i średnich miastach powołano rady pomocniczych dzielnic lub osiedli, wyłanianych na kadencję na zebraniu kilkudziesięciu, najwyżej kilkuset osób. W wielu miastach nadal nie ma żadnych jednostek pomocniczych, które są bardzo ważną częścią i zakotwiczeniem instytucjonalnym społeczeństwa obywatelskiego. Zgodnie z tradycją i polskim prawem każda wioska jest jednostką pomocniczą wybierającą na zebraniu bez kworum sołtysa i kiluosobową radę sołecką. Uchwalała w sprawie zasad i trybu przeprowadzania wyborów do Rad Dzielnic podjęta została 30 sierpnia 1991 roku, a więc w drugim roku funkcjonowania samorządu. Komisji Statutowej, która opracowała statuty Dzielnic przewodniczyła Barbara Bubula, a głównym konsultantem był Kazimierz Trafas z UJ. Oczywiście, na początku kadencji opracowaliśmy Statut Miasta Krakowa oraz wszystkie inne przepisy regulujące powstanie i funkcjonowanie Magistratu, organizując struktury od „punktu 0”. Dziś, po

blisko trzech dziesięcioleciach możemy stwierdzić, że liczące ok. 300 społeczników, aktywistów Rady Dzielnic sprawdziły się i dobrze pełnią swoją rolę, współpracując aktywnie z prezydentem i Radą Miasta Krakowa. Opiniują one estetykę i porządek, nowe inwestycje, „wuzetki”, zabiegają o poprawę stanu ulic i chodników – dbają o wszystkie sprawy lokalne, o tereny zielone, ostatnio budując „kieszonkowe” parki i skwery. Rady dzielnic mają swoje kilkupokojowe biura, niezbędną minimalną 1-2-osobową obsługę administracyjną. I jedynie przewodniczący rady – zarazem zarządcy dzielnic otrzymuje wynagrodzenie jak etatowy pracownik Urzędu Miasta Krakowa. Sprawdziła się także przyjęta w Krakowie praktyka, że wybory radnych miejskich i radnych dzielnicowych odbywały się w tym samym terminie, przy zbliżonej frekwencji ponad 40 proc., dając to silny mandat dzielnicowym społecznikom wybieranym w jednomandatowych okręgach – prawdziwym „dzielnicowym”.

W pierwszej kadencji powszechną było praktyką, że radni w Krakowie i wielu gminach w Polsce uchwalili sobie niskie diety, równocześnie bardzo intensywnie pracując społecznie kontaktując się z mieszkańcami w rozwiązywaniu problemów środowiskowych oraz na sesjach i komisjach. Pierwsza Rada Miasta Krakowa obradowała na sesjach co tydzień od 9:00 do ok. 20:00, a często do północy, jako że prawie każdy radny zabierał głos w prawie każdej sprawie. Gabinet przewodniczącego opuszczałem codziennie w godzinach wieczornych. Teraz często stanowiska radnych wypracowywane są na spotkaniach w klubach radnych i prezentowane zbiorczo na sesjach i komisjach. Obecnie nie ma też tylu spraw do pierwotnego uregulowania jak w czasie tworzenia samorządu i Rada Miasta Krakowa może obradować krócej na sesjach co 2 tygodnie.

cdn.

KAZIMIERZ BARCZYK

Autor jest pierwszym Przewodniczącym Rady Miasta Krakowa po odrodzeniu samorządu terytorialnego, Przewodniczącym Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski, Założycielem i Prezesem Centrum Obywatelach Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarność”

Rozwój lokalny i regionalny Małopolski (bilans trzech dekad przemian)

(część I)

**Dr hab. prof. UJ Krzysztof Gwosdz,
prof. dr hab. Bolesław Domański,
dr Jarosław Działek, Łukasz Fiedeń,
Agnieszka Górniak, dr Robert Guzik,
Tomasz Kwiatkowski, Agnieszka Świgost-Kapocsi**

1. Wstęp

Trzydzieści lat, jakie mija w tym roku od restytucji w Polsce samorządności na poziomie lokalnym (ustawa o samorządzie gminy z 1990 r.) i ponad dwie dekady funkcjonowania samorządów na szczeblu ponadlokalnym (powiatowym i regionalnym) są dobrą okazją do refleksji nad procesami rozwoju lokalnego i regionalnego w Małopolsce¹. Nie ulega wątpliwości, że ostatnie trzy dekady były jednym z najbardziej znaczących okresów w nowożytnej historii Polski, punktem zwrotnym procesów politycznych, społecznych i gospodarczych. Antoni Kukliński (2007) wyróżnia ten czas – obok XIX-wiecznej industrializacji, okresu międzywojennego, czasów realnego socjalizmu – jako jedną z czterech faz wielkich transformacji przestrzeni Polski. Dlatego też jednym z fundamentalnych pytań pozostaje to, jakie zasadnicze zmiany dokonały się w tej fazie w Małopolsce. Odwołując się do metafory geologicznej A. Warda (1985), warto

jak nowe czynniki i impulsy rozwojowe pobudzające rozwój regionu po 1989 r. warunkowane były przez wykształcone we wcześniejszych fazach rozwoju cechy terytorium.

Dokonanie bilansu zmian, jakie zaszły w ostatnich 30 latach w wybranych dziedzinach społecznych i gospodarczych w związku ze zmianami ustrojowymi po odrodzeniu samorządu terytorialnego na obszarze województwa małopolskiego, wymaga nie tylko osadzenia w perspektywie długoterminowej, ale też określenia kryteriów oceny tych zmian i adekwatnych wskaźników, które by trafnie i rzetelnie pozwalały je uchwycić. Teoria rozwoju lokalnego i regionalnego dostarcza w tym względzie różnych narzędzi. Można próbować podsumowywać ten bilans w postaci agregatów, które w sposób syntetyczny ujmują stan i zmianę na danym obszarze (np. tradycyjne miary wzrostu i rozwoju gospodarczego jak PKB czy nieco nowsze, jak HDI *Human Development Index*). Można ów bilans wywieść z różnych definicji „rozwoju”, np. uznać, że jest on szczególnie pozytywny, jeśli na danym obszarze w danym czasie mamy do czynienia ze wzrostem dochodów firm, mieszkańców i samorządów i pozytywnymi zmianami strukturalnymi, a równocześnie owe zmiany mają charakter rozwoju zrównoważonego terytorialnie i podtrzymywalnego, nie prowadząc do degradacji środowiska i ograniczenia szans i możliwości rozwojowych dla przyszłych pokoleń mieszkańców. Można się wreszcie odwołać do opinii samych zainteresowanych, mierzyć ich poziom dobrostanu będącego podstawą np. wskaźników dobrostanu (np. HPI) czy wskaźników dobrostanu psychicznego i dobrostanu społecznego prezentowanych w *Diagnozie społecznej*.

Inspirującą propozycję zestawu cech, które mogą stanowić „standardy sukcesu” regionu, zaproponował Roman Galar (2012). Jego zdaniem standardy te obejmują następujące zdolności: właściwy profil demograficzny i pozytywny bilans migracji; prężną, regionalnie zakorzenioną gospodarkę; zdolność adaptacyjną, czyli odporność na zagrożenia ekonomiczne, przyrodnicze i społeczne; przyrost kapitału ludzkiego i społecznego; funkcjonujący regionalny system innowacji; przyzwoity poziom konsumpcji; dobry stan

*Tradycje aktywności i przedsiębiorczości,
których źródła można szukać w tradycji
ciężkiej pracy rolników (zwłaszcza
w obszarach pogórskich i górskich),
silnym poczuciu tożsamości
(region nie musiał tworzyć tożsamości
na nowo), zakorzenionej religijności,
aktywności obywatelskiej i samorządowej
(szerokie kontakty mieszkańców
z instytucjami publicznymi)*

się szczególnie zastanowić nad tym, jak miąższa jest nowa warstwa zasobów i procesów, która osadziła się na zaczynie tworzoną przez starsze podłoże cech regionu, oraz

środowiska kulturowego i naturalnego; wyrazistą i pozytywną tożsamość mieszkańców; wysoki poziom aktywności obywatelskiej oraz konsensus strategiczny (wspólnota wizji i aprobatą dla wybranego kierunku rozwoju). Warto zauważyć, że duża część z wyróżnionych cech odwołuje się do sfery związanej z kapitałem ludzkim i społecznym, co uwypukla wiodącą współcześnie rolę miękkich kapitałów w osiągnięciu sukcesu w rozwoju lokalnym i regionalnym. W istocie współczesne kryteria konkurencyjności danego obszaru mają głównie charakter jakościowy i związane są z umiejętnościami indywidualnymi i grupowymi (skłonność do współpracy i zaufanie) mieszkańców, sprawnością administracji, zróżnicowaniem gospodarki. Sprzyja to powstawaniu nowych produktów i usług, poprawie stanu infrastruktury transportowej, zwiększeniu szybkości i niezawodności sieci telekomunikacyjnych oraz wyposażeniu w szeroko pojęte udogodnienia dla mieszkańców (ang. *amenities*), takie jak jakość opieki medycznej, szkół i innych usług, stan środowiska przyrodniczego, „klimat” miejsca.

Na ile procesy rozwoju Małopolski w ostatnich 30 latach przebiegały w sposób, który pozwalał na przybliżanie się i osiągnięcie wyróżnionych wyżej „standardów sukcesu”? Analiza dynamiki różnorodnych wskaźników opisujących różne wymiary rozwoju społeczno-gospodarczego dość jednoznacznie wskazuje, że w większości sfer możemy mówić o niekwestionowanym skoku cywilizacyjnym i wyłonieniu się nowej jakości w regionie. Dotyczy to przede wszystkim sfery gospodarczej oraz relacji zewnętrznych – włączeniu regionu w sieć współpracy i powiązań w skali europejskiej i globalnej. Podstawowe wskaźniki opisujące wzrost gospodarczy i przedsiębiorczość w województwie małopolskim dotrzymywały kroku dynamice ogólnopolskiej, a w ostatniej dekadzie znacznie ją przewyższyły (zob. ryc. 1). Świadczy to o znaczącej odporności regionalnej gospodarki na uwarunkowania zewnętrzne. Generalnie kluczową zmianą, jaką przyniósł okres ostatnich 30 lat, było powstanie w regionie zdywersyfikowanej gospodarki, firm i całych branż zdolnych do konkurowania na arenie krajowej i międzynarodowej (szczegółowo omawiamy tę sferę w rozdziale 4). Region, co szczególnie istotne, charakteryzują

znacznie bardziej korzystne niż Polskę wskaźniki demograficzne i opisujące kapitał ludzki (zob. rozdział 3). Wraz z kapitałem społecznym i instytucjonalnym stanowią one fundament rozwoju Małopolski. Równie ważna, zarówno z punktu widzenia rozwoju terytorium, jak i jednostkowych szans jego mieszkańców, jest relatywnie duża spójność terytorialna regionu (aspektowi temu poświęcamy rozdział 5 niniejszej pracy).

Na tworzenie kapitału ludzkiego bezpośrednio wpływają cechy demograficzne społeczeństwa.

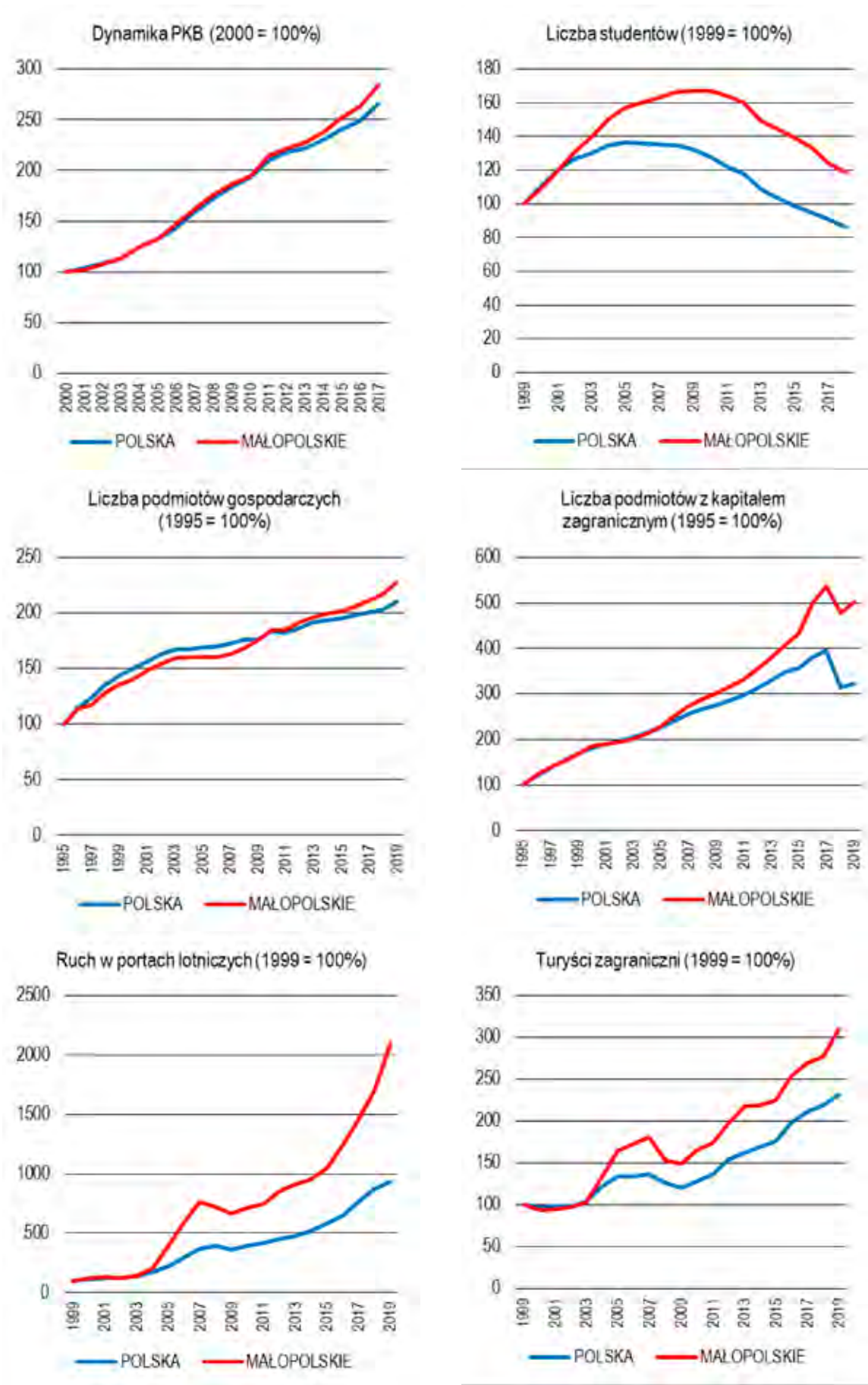
Polska od 30 lat charakteryzuje się niskim poziomem dzietności wynikającym ze zmiany modelu rodziny oraz pogłębiającymi się procesami starzenia ludności. Co ważne, w Małopolsce procesy demograficzne przybierają inny wymiar – pomimo uleganiu ogólnopolskim trendom spadku dzietności region w 2018 roku (GUS BDL) cechowały najwyższe wskaźniki liczby urodzeń oraz płodności kobiet w kraju

Podkreślenia wymaga kwestia dziedzictwa i tożsamości terytorialnej, będąca podstawą pozytywnego wizerunku regionu – zarówno wyrażanego przez mieszkańców, jak i postrzeganego poza regionem. Naszym zdaniem, czemu daliśmy wyraz we wcześniejszych analizach (Domański i in. 2009, 2010), omówione elementy stanowią filary rozwoju regionalnego Małopolski, które odpowiadają za wyjątkowość jego trajektorii rozwojowej na tle innych polskich województw. Filary te to dywersyfikacja strukturalna gospodarki, duża spójność wewnętrzna, wielość i skala powiązań zewnętrznych oraz pozytywny i rozpoznawalny wizerunek regionu.

2. Stan wyjściowy: geograficzne i historyczne atrybuty Małopolski w momencie początku transformacji

Każdy region posiada swoje cechy ukształtowane przez naturę i historię (Gorzela 2003: 66). Kombinacja tych cech może stanowić „umożliwiające” lub „ograniczające” środowisko do kreowania i przyjmowania pozytywnych impulsów rozwojowych, faworyzować pewne kierunki rozwoju i ograniczać inne. W tym miejscu warto podjąć refleksję nad ukształtowanymi i utrwalonymi przed 1989 r. cechami Małopolski, które stworzyły podłoże i warunki dla procesów przemian w ostatnich 30 latach. Najpierw warto się jednak krótko zastanowić nad tym, co w istocie stanowiło fundament przemian politycznych, gospodarczych i społecznych, który uruchomił

bezprecedensowy w dotychczasowej historii nieprzerwany od 1992 r. do 2019 r. wzrost gospodarczy kraju (skądinąd warto zauważyć, że jest najlepszym wynikiem w XX-wiecznej historii Europy; w świecie prymat dźwiga Japonia i Australia)². Z punktu widzenia rozwoju regionalnego i lokalnego należy podkreślić trzy podstawowe fakty. Po pierwsze, gospodarka rynkowa umożliwiła eksplozję potencjału przedsiębiorczego Polaków. Po drugie, nastąpiła decentralizacja i upodmiotowienie społeczności – najpierw lokalnych, a później regionalnych, i przejście przez nie odpowiedzialności za rozwój (obecnie explicite zapisanych jako ich zadania)³. Po trzecie, →



Ryc.1. Dynamika wybranych wskaźników rozwoju Małopolski w porównaniu z Polską
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS

wejście Polski w struktury europejskie otworzyło dostęp do ogromnego rynku wewnętrznego krajów UE, umożliwiając nieco później także swobodny przepływ osób (strefa Schengen), a przez cały czas – europejskich idei i wartości.

Należy pamiętać, że terytorium składające się na obecny obszar województwa małopolskiego przystępowało do transformacji ze zróżnicowanymi zasobami i pozycją. W badaniach poziomu życia mieszkańców obejmujących dane z lat 80. (Lodkowska 1985, Ciechocińska 1985, Guzik 1996) spośród tzw. małych województw (ustanowionych w 1975 r.), które w znaczącej części weszły w skład województwa małopolskiego, żadne (oprócz bielskiego) nie było klasyfikowane w grupie najwyżej rozwiniętych jednostek terytorialnych kraju. Województwo krakowskie wyraźnie ustępowało warszawskiemu, poznańskiemu i wrocławskiemu, a nawet – w co trudno dziś uwierzyć – opolskiemu i szczecińskiemu. Województwa tarnowskie i nowosądeckie klasyfikowano w grupie województw o niskim poziomie życia. W połowie lat 90. sytuacja była już jednak inna.

Wyposażenie terytorium w zasoby rozwojowe, które umożliwiły różnym obszarom Małopolski znaczący awans, nawiązywały zarówno do cech geograficzno-przyrodniczych, ale przede wszystkim ukształtowanych struktur długiego trwania, w szczególności tych wykształconych jeszcze w wieku XIX i wcześniej. Dotyczą one struktur gospodarczych i instytucjonalnych, sieci osadniczej i infrastruktury oraz – przede wszystkim – ludzkich praktyk, zachowań i aspiracji. Historycznie istotna była ukształtowana w wiekach średnich pozycja Krakowa jako jednego z ośrodków metropolitalnych Europy Środkowej (ośrodek władzy politycznej, ale też m.in. ośrodek akademicki – Akademia Krakowska założona w 1364 r.), które to dziedzictwo w wieku XIX stało się podstawą odrodzenia roli Krakowa jako symbolu polskiej tożsamości narodowej. W wieku XIX z jednej strony znalezienie się na peryferiach Austro-Węgier i Rosji⁴ – przy niskiej urbanizacji i słabej industrializacji, archaicznej strukturze agrarnej, rosnącym rozdrobnieniu gospodarstw i przeludnieniu wsi – przyczyniło się do zapóźnienia w rozwoju gospodarki kapitalistycznej. Z drugiej jednak rozwinięta w Galicji samorządność i początki elementarnej edukacji mocno utrwalone zostały w aspiracjach i osiągnięciach edukacyjnych, poziomie przedsiębiorczości, aktywności obywatelskiej i społecznej. Bezdiskusyjnym dziedzictwem wzmocnionym w tym okresie jest także wysoka religijność mieszkańców. O ile okres międzywojenny był czasem, który w stosunkowo niewielki sposób odcisnął swój ślad na trajektorii rozwojowej regionu, o tyle za daleko większy trzeba uznać wpływ okresu socjalizmu (1945-1989). Dotyczyło to przede wszystkim znacznego awansu Krakowa jako głównego ponadregionalnego ośrodka Polski południowej i południowo-wschodniej, zarówno w wyniku przejścia części zaplecza Lwowa, jak i pełnienia funkcji usługowych wyższego rzędu dla nadmiernie zindustrializowanego i niedorozwiniętego w zakresie usług obszaru Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego. Forsowna industrializacja odcisnęła wprawdzie swe piętno na regionie (m.in. wybudowanie Nowej Huty,

powstanie kombinatu obuwniczego w Nowym Targu czy Zakładów Górniczo-Hutniczych „Bolesław” w Bukownie), nie doprowadziła jednak na skalę regionalną do powstania silnej specjalizacji w przeżywających dziś regres branżach schyłkowych⁵ ani do powstania licznych ośrodków monofunkcyjnych czy monofabrycznych. Coraz większe rozmiary przybierał w wielu częściach regionu, zwłaszcza południowej, ruch tu-

Trójstopniowa struktura samorządu pozostaje fundamentem rozwoju Polski. Sprzyja kultywowaniu tradycji i wspólnot, budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, a przede wszystkim wyposażała włodarzy i decydentów w instrumenty wsłuchiwania się w potrzeby społeczności lokalnych i skutecznego odpowiadania na jej realne problemy. Pierwsze lata rozwoju samorządów były ukierunkowywane przez liderów wywodzących się głównie ze środowisk lokalnych (przedsiębiorców i społecznych aktywistów)

rystyczny (początków popularności turystyki – narodowej do Krakowa i wypoczynkowej w obszary górskie należy szukać w XIX w). obsługiwany także przez działalność prywatną. Cechą regionu, który dzielił ją z innymi obszarami Polski południowej i południowo-wschodniej, były zachodzące na ogromną skalę dojazdy do pracy w miastach ludności rolniczej, tzw. chłoporobotników. Pozytywną ich stroną stał się wzrost aktywności i aspiracji, a także transfer kapitału. Pogłębieniu uległa peryferyjność rolniczych obszarów w północnej i wschodniej części Małopolski, które nie zostały objęte ani industrializacją, ani rozwojem ruchu turystycznego. Fenomenem w okresie PRL okazał się decentralistyczny w charakterze eksperyment sądecki (1958-1975⁶) postrzegany m.in. jako jeden z czynników rozkwitu przedsiębiorczości i samorządności w latach 90. w Nowym Sączu i dzisiejszym powiecie nowosądeckim (Pawłowski 1996).

Podsumowując, trzeba wskazać na pięć głównych cech regionu ukształtowanych w poszczególnych fazach rozwoju Małopolski, mających wielkie znaczenie w adaptacji regionu do nowych warunków rozwoju w ostatnich 30 latach:

1. Tradycje aktywności i przedsiębiorczości, których źródeł można szukać w tradycji ciężkiej pracy rolników (zwłaszcza w obszarach pogórskich i górskich), silnym poczuciu tożsamości (region nie musiał tworzyć tożsamości na nowo), zakorzenionej religijności, aktywności obywatelskiej i samorządowej (szerokie kontakty mieszkańców



- z instytucjami publicznymi i mniejszy dystans do urzędników niż np. na terenach dawnej Kongresówki).
2. Zewnętrzne kontakty, powstałe i odnawiane dzięki więzom rodzinnym i społecznym mających swoje korzenie w masowej emigracji do Ameryki Północnej i Europy Zachodniej.
 3. Kraków jako historycznie wykształcony silny ośrodek ponadregionalny, którego potencjał własny i powiązany obszar oddziaływania (gęsto zaludniony region) stał się podstawą budowania silnych funkcji metropolitalnych.
 4. Atrakcyjność przyrodnicza regionu i bogactwo zasobów dziedzictwa kulturowego, które stały się magnesem przyciągającym turystów i ważnym czynnikiem atrakcyjności mieszkaniowej.
 5. Relatywnie niewielki udział w strukturze gospodarczej branż, które okazały się silnie regresywne w latach 90., w tym znikomy udział państwowych gospodarstw rolnych.

3. Kapitał ludzki, społeczny i instytucjonalny

3.1. Kształtowanie się kapitału ludzkiego i społecznego

Podstawę trwałego wzrostu społeczno-gospodarczego upatruje się współcześnie w cechach danego terytorium związanych z jego wyposażeniem w kapitał ludzki i społeczny. Na ten pierwszy składają się „aktywni, kreatywni, wykształceni i zdrowi ludzie” (Herbst 2011), których potencjał intelektualny, aspiracje, sieci kontaktów i współpracy (czyli kapitał społeczny) tworzą zdolność do budowy efektywnych instytucji i wyłaniania przywództwa (liderów lokalnych i regionalnych).

RACJONALNA POLITYKA – GMINA DOBCZYCE
W ciągu ostatnich 30 lat była jedną z najlepiej i najefektywniej zarządzanych gmin w Małopolsce i Polsce. Władze gminy konsekwentnie inwestowały w kapitał ludzki, wspierając rozwój instytucjonalnego w urzędzie miasta i instytucjach podległych. Władze gminy były wielokrotnie nagradzane i doceniane za sposób zarządzania gminą, który należy do najbardziej zrównoważonych w województwie. W Dobczycach inwestowano w przedsiębiorczość wspierając zarówno lokalne firmy, jak i przyciągając inwestorów zewnątrz, blisko współpracowano z organizacjami pozarządowymi pobudzając przy tym, aktywność obywatelską i społeczną, opracowano i aktualizowano politykę inwestycyjną, jak również kładziono silny akcent na działania w obszarze kultury i edukacji.

Na tworzenie kapitału ludzkiego bezpośrednio wpływają cechy demograficzne społeczeństwa. Polska od 30 lat charakteryzuje się niskim poziomem dzietności wynikającym ze zmiany modelu rodziny oraz pogłębiającymi się procesami

starzenia ludności. Co ważne, w Małopolsce procesy demograficzne przybierają inny wymiar – pomimo uleganiu ogólnopolskim trendom spadku dzietności region w 2018 roku (GUS BDL) cechowały najwyższe wskaźniki liczby urodzeń oraz płodności kobiet w kraju. Wynikać to może zarówno z przywiązania do tradycji i kultywowania rodziny wielodzietnej, szczególnie na obszarach wiejskich, jak i ze stosunkowo młodego społeczeństwa Małopolski. Ponadto dodatkowym czynnikiem wpływającym pozytywnie na podejmowanie decyzji o powiększeniu rodziny jest dostęp do żłobków i przedszkoli. W Małopolsce zarówno liczba dzieci w przedszkolach, jak i żłobkach jest wyższa niż średnia w kraju (2018, BDL GUS). Na pozytywny pod kątem demograficznym obraz regionu wpływa również dodatnie saldo migracji (drugie po województwie mazowieckim, 2018, BDL GUS). Z jednej strony Kraków, ze względu na ofertę edukacyjną i rynek pracy, przyciąga ludzi młodych, z drugiej w strefie podmiejskiej większości miast Małopolski widoczne są procesy suburbanizacji. Omówione elementy wpływają na pozytywną, w porównaniu z Polską, strukturę wieku ludności w województwie. Małopolska (57,6%) w 2019 roku cechowała się niższym niż Polska (59,4%) współczynnikiem obciążenia demograficznego, który przedstawia stosunek ludności w wieku nieprodukcyjnym (przed – i poprodukcyjnym) do ludności w wieku produkcyjnym. Widać również pozytywną zmianę w stosunku do 1999 roku, kiedy ów wskaźnik ten dla Małopolski był wyższy (55%) w stosunku do wskaźnika dla kraju (52,5%). W przypadku wskaźników starzenia się ludności (starości demograficznej) widoczny jest podobny przebieg procesu.

Poziom wykształcenia społeczeństwa uznawany bywa za najważniejszy element kapitału ludzkiego. Małopolska cechuje się bardzo wysokim (po woj. mazowieckim i dolnośląskim) udziałem osób z wykształceniem wyższym (29,7% w 2019 roku, BDL GUS) oraz bardzo niskim udziałem osób o wykształceniu gimnazjalnym, podstawowym i niższym (12,1%). Trzeba zwrócić uwagę na to, że Małopolska jest regionem o najwyższym poziomie wykształcenia mieszkańców wsi i ponadprzeciętnymi w skali polski aspiracjami ludności wiejskiej. Ponadto od wielu lat cieszy się najwyższym w Polsce poziomem zdawalności egzaminu maturalnego

(tzw. wskaźnik sukcesu, w 2019 roku sięgał on 85% przy średniej krajowej 80,5%). W tym samym roku maturzyści z Małopolski uzyskali również wyniki powyżej średniej krajowej z egzaminu z matematyki⁷. W przypadku poziomu podstawowego średni wynik w regionie to 62% (dla Polski 58%), a na poziomie rozszerzonym 43%, podczas gdy średnia ogólnopolska sięgała 39% (Okręgowa Komisja Egzaminacyjna w Krakowie). Osiągnięcia te, mające charakter długiego trwania i transmitowane głównie przez przekaz międzypokoleniowy, są efektem rozbudzonych w okresie autonomii galicyjskiej aspiracji edukacyjnych i ukształtowanego wówczas systemu kształcenia. Został on silnie wzmocniony po 1990 roku wraz z dynamicznym rozwojem szkolnictwa wyższego w regionie, który nastąpił nie tylko w tradycyjnym ośrodku akademickim w Krakowie, ale i w ośrodkach subregionalnych, w tym szczególnie w Nowym Sączu i Tarnowie, ale także w Oświęcimiu i Nowym Targu. Małopolska cechuje się znacznie większą liczbą studentów niż średnio w kraju. Chociaż od 2012 roku w Polsce zauważa się systematyczny spadek zainteresowania studiami wyższymi, wynikający z przesycenia rynku pracy absolwentami oraz osiągnięcia pełnoletności przez niż demograficzny, to jednak region nadal cechują znacznie pozytywniejsze trendy niż przeciętnie w Polsce. W Małopolsce najczęściej wybierane są uczelnie techniczne (42% studentów w 2018 roku, BDL GUS), ekonomiczne (23%) i pedagogiczne (17%).

Obok kapitału ekonomicznego i ludzkiego za istotny zasób rozwojowy uznaje się współcześnie kapitał społeczny (Działek 2011). Istotnym jego komponentem pozostaje zaufanie społeczne, które ułatwia współpracę. W szczególności mówi się o odpowiedniej kombinacji kapitału społecznego wiążącego i pomostowego, czyli zorientowanego odpowiednio na osoby dobrze znane (rodzinę, sąsiadów, przyjaciół) lub słabiej (znajomych i obcych). Wyniki diagnozy społecznej (2015) pokazują dla województwa małopolskiego wysoki odsetek zadowolenia z miejscowości zamieszkania (63% zadowolonych lub bardzo zadowolonych), co można traktować jako wyraz przywiązania lokalnego, a pośrednio również kapitału społecznego wiążącego. Wiąże się to z wysoką zasiedziałością ludności regionu. Wyższy odsetek odnotowano jedynie w województwie pomorskim (74%) przy średniej krajowej wynoszącej 58%. Za wskaźnik kapitału społecznego pomostowego przyjmuje się często aktywność stowarzyszeniową. Liczba fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych przypadających na 10 tys. mieszkańców (BDL GUS) kształtowała się w Małopolsce w latach 2005-2019 na poziomie zbliżonym do średniej krajowej. W 2019 roku ów wskaźnik osiągnął wartość 39 organizacji na 10 tys. mieszkańców. Warto jednak pamiętać o tym, że stopień uczestnictwa w działalności stowarzyszeniowej, podobnie jak poziom zaufania społecznego, jest w Polsce bardzo niski w porównaniu z wieloma krajami europejskimi. Nadal aktualne pozostają tym samym postulaty krajowej Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020 (2013) przyjętej w 2013 roku, zakładającej m.in. wykorzystanie do wzmacniania jego zasobów

instytucji kultury, co ma w efekcie wyzwalać wolę współpracy i stymulować kreatywność mieszkańców.

3.2. Budowanie kapitału instytucjonalnego regionu

Trójstopniowa struktura samorządu pozostaje fundamentem rozwoju Polski. Sprzyja kultywowaniu tradycji i wspólnot, budowaniu społeczeństwa obywatelskiego, a przede wszystkim wyposaża włodarzy i decydentów w instrumenty wsłuchiwania się w potrzeby społeczności lokalnych i skutecznego odpowiadania na jej realne problemy. Pierwsze lata rozwoju samorządów były ukierunkowywane przez liderów wywodzących się głównie ze środowisk lokalnych (przedsiębiorców i społecznych aktywistów). Wraz z powo-

ODPOWIEDZIALNY ROZWÓJ – GMINA WIELKA WIEŚ

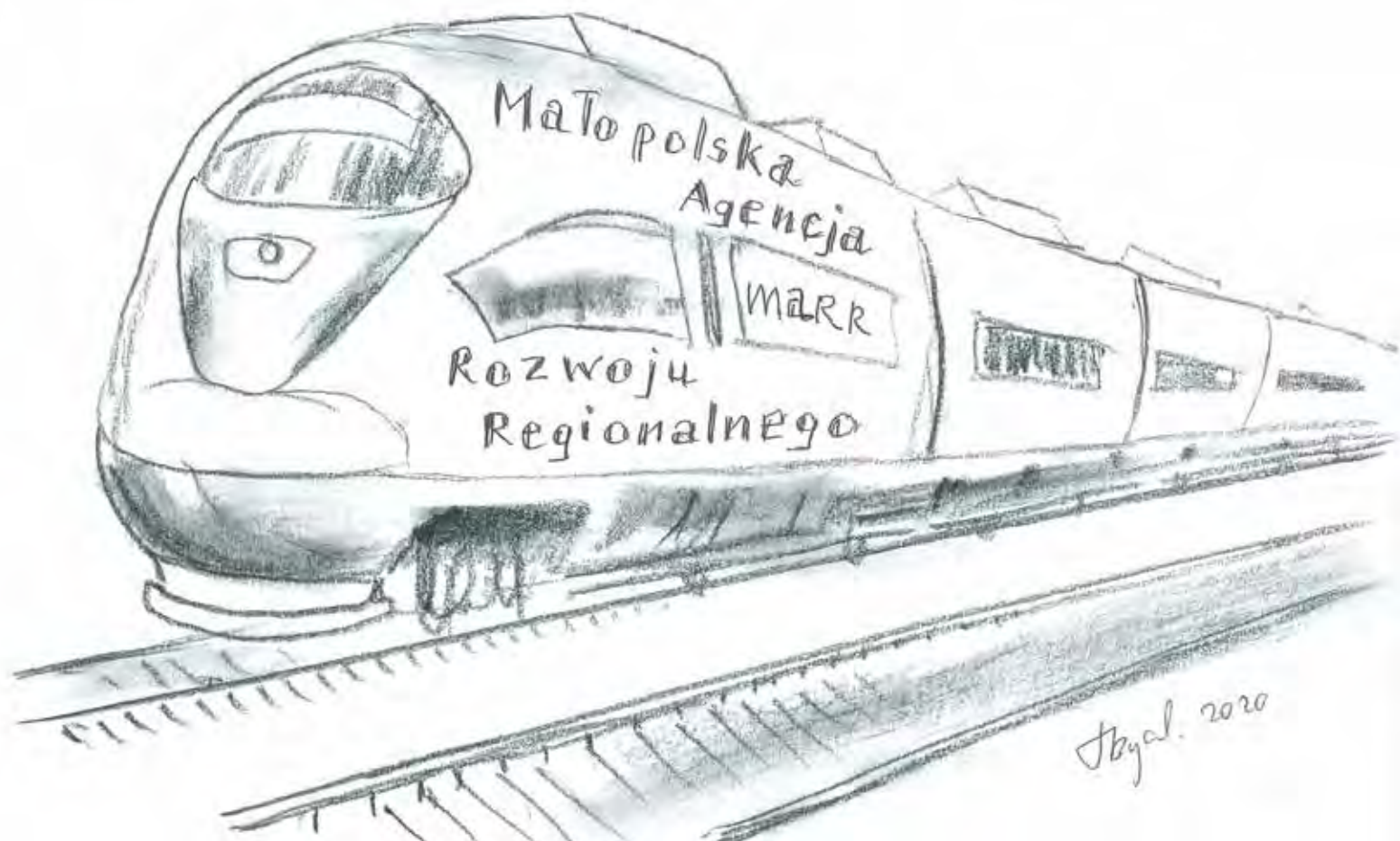
Gmina wielokrotnie była doceniana za politykę gospodarczą i inwestycyjną. Jednak jej nadrzędnym celem jest dbałość o rozwój i podnoszenie jakości życia swoich mieszkańców.

Gmina należy do grona liderów, jeśli chodzi o walkę ze smogiem. Była jedną z pierwszych w województwie, która zainstalowała na swoim terenie pyłomierze. Ponadto aktywnie uczestniczy w projektach i pozyskuje środki zewnętrzne na wymianę kotłów i termomodernizację. Gmina zatrudnia dwóch ekodoradców. Ważnym instrumentem w rozwoju gminy są odnawialne źródła energii. Gmina nie tylko pozyskuje środki na OZE, ale z sukcesami zachęca mieszkańców do inwestowania i korzystania z nich.

łaniem kolejnych szczebli samorządu w 1999 r., szczególnie nabycia odpowiedzialności za dystrybucję środków unijnych na poziomie regionalnym, nastąpił wzrost znaczenia ogólnopolskich partii politycznych. Jednym z głównych celów reformy samorządowej z 1998 roku stało się stworzenie silnych i suwerennych regionów odpowiedzialnych za wyznaczanie wizji, strategicznych celów oraz za dynamiczny, zrównoważony i odpowiedzialny społeczno-gospodarczo-kulturalny rozwój. Kamieniem milowym w rozwoju kraju okazał się 1 maja 2004 roku, czyli przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Akcesja oznaczała wdrażanie polityki spójności nierozdzielnie związanej z napływem środków unijnych do Polski.

Momentem przełomowym dla wzrostu samodzielności i podmiotowości polskich regionów okazało się wdrożenie najbardziej zdecentralizowanego modelu dystrybucji środków unijnych wśród krajów wchodzących do Unii Europejskiej. Województwo małopolskie zyskało odpowiedzialność





za konceptualizację, stworzenie, negocjowanie, wdrożenie i rozliczenie Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013⁸, a następnie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020⁹. Proces programowania przeplatał się z opracowywaniem najważniejszego dokumentu określającego wizję i ramy rozwoju województwa małopolskiego. Sejmik Województwa Małopolskiego¹⁰ przyjął 30 stycznia 2006 roku *Strategię rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013*. Owa strategia, jej kolejne generacje¹¹, oraz regionalne programy operacyjne każdorazowo były opracowywane z wykorzystaniem narzędzi wspierających województwo w budowaniu systemu zarządzania w oparciu o model *evidence-based policy*, jak i inicjatyw sprzyjających włączaniu różnych grup, instytucji i aktorów społecznych [aktor społeczny to w socjologii i antropologii jednostka, grupa społeczna lub instytucja w rozumieniu podmiotu społecznego, wchodząca z innymi podmiotami w interakcje, odgrywająca w danej sytuacji społecznej określoną rolę i oddziałująca na innych – przypis redakcji]. Szeroki proces konsultacji społecznych służy przede wszystkim budowaniu wśród Małopolan odpowiedzialności za rozwój „małej ojczyzny”.

Dostęp do pieniędzy unijnych i odpowiedzialność za ich wydatkowanie dały województwu małopolskiemu najsilniejszy

z dotychczasowych impulsów rozwojowych. Wiązał się on nie tylko z planowaniem, zarządzaniem strategicznym, ale także z rozwojem instytucjonalnym. Nowe kompetencje wymagały wypracowania i wdrożenia odpowiednich struktur opartych na kapitale ludzkim, który odpowiada za realizację unijnych celów, a przede wszystkim promuje unijne wartości. Była to niebywała wartość dodana dla tworzenia i wdrażania długofalowego planowania strategicznego i programowania w Małopolsce, gdyż wiązała się z nabywaniem nowych kompetencji, zdobywaniem wiedzy od zagranicznych partnerów, tworzeniem narzędzi monitoringowych i ewaluacyjnych, budowaniem partnerstw lokalnych, regionalnych i ponadregionalnych, a także poznawaniem dobrych praktyk w zarządzaniu i adaptowaniem ich do regionalnych realiów.

Wdrażanie koncepcji *good governance* jest procesem ciągłym, wymagającym otwartości, aktualizacji wiedzy i dostosowywania narzędzi pobudzających rozwój do zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych w regionie. Podczas jego tworzenia województwo korzystało ze wsparcia, wiedzy i doświadczenia kadry naukowej krakowskich uczelni; inicjowało cykle debat publicznych (Konferencje Krakowskie, Małopolski Festiwal Innowacji etc.), w których brali udział najważniejsi decydenci w Polsce i Europie, ambasadorzy, liderzy społeczni, lokalni oraz przedsiębiorcy. Od ponad 15 lat

budowanie i wzmacnianie potencjału instytucji publicznych województwa małopolskiego odbywa się w oparciu o model instytucji uczącej się. Wdrożono liczne instrumenty wspomagające ów proces, które na etapie inicjowania nie były wymagane przez krajowe czy unijne instytucje, np.:

- » *Biuro Monitorowania i Zarządzania Regionalną Strategią Innowacji*¹² odpowiedzialne za ewaluację Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Małopolskiego 2008-2013, jej monitoring i zarządzanie, będącą aktualizacją Regionalnej Strategii Innowacyjności Województwa Małopolskiego 2005-2013 oraz opracowanie, monitorowanie Regionalnej Strategii Innowacji Województwa Małopolskiego 2020, jej ewaluację i zarządzanie;
- » *sieć Małopolskich Obserwatoriów Rozwoju Regionalnego*, w skład których wchodziły Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju (koordynacja), Małopolskie Obserwatorium Gospodarki, Małopolskie Obserwatorium Rynku Pracy i Edukacji i Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej¹³. Pierwsza struktura w Polsce tworząca regionalny *think tank* powołana w celu opracowywania badań efektów realizowanych polityk rozwoju, mająca udzielać analitycznego i merytorycznego wsparcia decydentom oraz dostarczać rzetelnych danych i informacji na temat rozwoju społeczno-gospodarczego województwa małopolskiego;
- » *Pakiet 10 programów strategicznych*¹⁴ stanowiący uszczegółowienie zapisów Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2010-2020 oraz instrumenty koordynacji najważniejszych polityk rozwojowych. Do pakietu „Współpraca regionalna” została włączona *Strategia dla rozwoju Polski południowej w obszarze województw małopolskiego i śląskiego do roku 2020*¹⁵, będąca wspólną inicjatywą obu regionów i zarazem pierwszym dokumentem strategicznym w Polsce o charakterze ponadregionalnym, w ramach którego określono kluczowe wyzwania stojące przed makroregionem;
- » *Małopolski Plan Inwestycyjny na lata 2015-2023*¹⁶ (dalej: MPI) zawierający wykaz najważniejszych inwestycji, które władze województwa małopolskiego planują zrealizować do 2023 roku. Na potrzeby MPI został opracowany system monitoringu umożliwiającego weryfikację oraz określenie postępu przy realizacji konkretnych inwestycji.

Przekazanie licznych kompetencji wspólnotom lokalnym i regionalnym pomogło w uwolnieniu drzemiącego w nich potencjału, co materializuje się poprzez inicjowanie, projektowanie i wdrażanie ważnych projektów zarówno o charakterze infrastrukturalnym, gospodarczym, strategicznym, społecznym, jak i środowiskowym. Warto wymienić kilka przedsięwzięć, które dynamizowały rozwój Małopolski w konkretnym obszarze, przyczyniły się do wzmacniania kapitału instytucjonalnego i społecznego w regionie, jak również budują markę regionu zarówno w kraju, jak i za granicą:

Wizja i konsekwencja – SAG w Gminie Zator
Strefa aktywności gospodarczej była kołem zamachowym w rozwoju gospodarczym i społecznym gminy oraz okolicznych miejscowości.
Celowe wykorzystanie środków unijnych, wizja i konsekwencja władz miasta umożliwiły wykorzystanie potencjału i przełożyły się na stworzenie najszybciej i najprężniej rozwijającej się SAG w Małopolsce, który słynie z parków rozrywki. Atutem było stworzenie strategii przyciągania inwestorów, gdzie poza kwestiami infrastrukturalnymi i technicznymi postawiono na wzmocnienie kapitału ludzkiego, rozwinięcie systemu doradczego i indywidualnego podejścia do inwestorów obejmującego opiekę poinwestycyjną.

- » Walka o czyste powietrze, czyli uchwały antysmogowe dla miasta Krakowa i województwa małopolskiego, Program Czyste Powietrze oraz Projekt LIFE.

W całej Małopolsce, a tym samym i stolicy regionu, występuje wysokie stężenie zanieczyszczeń, a standardy jakości powietrza bywają poważnie naruszane. Decydenci województwa małopolskiego postanowili uruchomić pakiet działań, które miały na celu walkę o czystsze powietrze w regionie. Jednym z najważniejszych okazało się przyjęcie uchwał ograniczających poziom zanieczyszczenia powietrza w Krakowie i województwie małopolskim¹⁷. Małopolska była prekursorem i liderem w kraju, w jej ślady poszły kolejne województwa. Urząd Marszałkowski WM zainicjował i koordynuje dzisiaj projekt zintegrowany LIFE¹⁸ zrzeszający 69 partnerów, głównie gminy z terenu Małopolski (63) oraz sześciu partnerów instytucjonalnych, w tym trzy z zagranicy (Belgia, Czechy, Słowacja). Jego celem jest zintensyfikowanie wdrażania działań mających na celu poprawę jakości powietrza w Małopolsce. Projekt ma także charakter edukacyjny. W jego ramach powołano Centrum Kompetencji na poziomie regionu (szkolenia i baza wiedzy), które wspiera wszystkie lokalne samorządy, oraz stworzono sieć ekodoradców, pracujących w strukturach i na rzecz lokalnych samorządów oraz mieszkańców w upowszechnianiu wiedzy o czystym powietrzu oraz wspierających ich w działaniach inwestycyjnych. Projekt Life zdobył w 2017 roku Nagrodę Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich za dobrą administrację.

- » Rozwijanie przedsiębiorczości, czyli szeroki pakiet instrumentów wspierający rozwój gospodarczy w województwie.

Województwo małopolskie silnie wspiera rozwój gospodarczy przemysłu tradycyjnego, środowiska start-upowego, →

→ sektora nowoczesnych usług biznesowych, przemysłów kreatywnych czy branż związanych z nowymi technologiami. Za całokształt działań województwo małopolskie otrzymało w 2015 roku tytuł Europejskiego Regionu Przedsiębiorczości 2016. Małopolska była pierwszym regionem w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej wyróżnionym owym prestiżowym tytułem. Ta nominacja dała regionowi możliwość współtworzenia

gospodarczej (dalej: SAG-i). SAG-i są obszarami inwestycyjnymi dla inwestorów krajowych i zagranicznych, pobudzającymi i wspierającymi rozwój przedsiębiorczości, tworzącymi nowe miejsca pracy oraz wspomagającymi zarządzanie przestrzenią publiczną. Małopolska należy do regionów z silnie rozdrobioną własnością gruntów, co stanowi barierę w rozwijaniu atrakcyjności inwestycyjnej województwa. SAG-i tworzone są przede wszystkim przez samorządy lokalne i one odpowiadają za scalanie gruntów i zarządzanie strefą. W zdobywaniu wiedzy i kompetencji w zakresie obsługi inwestorów oraz tworzeniu strategii ich przyciągania oraz opracowywaniu oferty wspiera lokalne samorządy Centrum Business in Małopolska, będące wspólną inicjatywą samorządu regionalnego – Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego oraz instytucji wspierających rozwój regionu – Małopolskiej Agencji Rozwoju Regionalnego oraz Krakowskiego Parku Technologicznego. Centrum Business in Małopolska działa od 2010 roku i jest wyjątkową w skali kraju inicjatywą, która z jednej strony odpowiada za obsługę inwestora i eksportera, jak i za promocję oferty gospodarczej w kraju i za granicą.

W polityce gospodarczej władze województwa dbali o to, by rozwijać różne formy pobudzania i rozwijania przedsiębiorczości w regionie. Jedną z ważniejszych inicjatyw pozostaje Akademia Edukacji Ekonomii Społecznej (ARES), czyli przedsięwzięcie mające na celu rozwój oraz upowszechnianie wiedzy na temat ekonomii społecznej. Obejmowało szkolenia, doradztwo oraz bezzwrotne wsparcie finansowe. Jednym z najważniejszych efektów realizowanego od 2008 roku projektu okazało się podwojenie liczby spółdzielni socjalnych w województwie małopolskim. Koordynatorem projektu był Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej. W 2016 roku projekt został doceniony przez Dyрекcję Generalną Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej otrzymał I miejsce w prestiżowym konkursie RegioStars 2016.

cdn.

Małopolska jest bez wątpienia jednym z regionów, które osiągnęły sukces po transformacji w ciągu ostatnich 30 lat. Te trzy dekady oznaczały powstanie w regionie nowej jakości, mające jednak swe źródło w ciągłości ukształtowanych wcześniej struktur, mechanizmów i procesów. Szczególnie istotna okazała się zdolność regionu do systematycznego wzmocnienia kapitału ludzkiego zarówno poprzez pozytywne trendy migracyjne, jak i wysoki poziom edukacji

z dziewięcioma innymi europejskimi regionami Stowarzyszenia Inicjatywa Awangarda będącego przedsięwzięciem wysoko rozwiniętych i innowacyjnych regionów Unii Europejskiej, które wyznaczają standardy i kierunki rozwoju gospodarczego w Unii. Przy projektowaniu instrumentów wspierających rozwój gospodarczy w całym regionie zadbano także o zapewnienie finansowania na tworzenie i zbrojenie stref aktywności

dr hab. prof. UJ KRZYSZTOF GWOSDZ

Autor jest pracownikiem Wydziału Geografii i Geologii (Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Zakład Rozwoju Regionalnego) Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zajmuje się problemami rozwoju lokalnego i regionalnego, bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi, społecznymi i ekonomicznymi problemami miast oraz restrukturyzacją regionów tradycyjnego przemysłu

prof. dr hab. BOLESŁAW DOMAŃSKI

Autor jest kierownikiem Zakładu Rozwoju Regionalnego (Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego). Jego zainteresowania badawcze obejmują rozwój i politykę lokalną i regionalną, w tym politykę spójności UE, procesy postsocjalistycznej transformacji, restrukturyzację regionów przemysłowych i peryferyjnych, wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na rozwój regionalny, delokalizację działalności gospodarczej, restrukturyzację przemysłu i rewitalizację obszarów miejskich

dr JAROSŁAW DZIAŁEK

Autor jest adiunktem w Zakładzie Rozwoju Regionalnego (Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego), autorem i współautorem monografii i artykułów naukowych oraz raportów badawczych w następujących obszarach: geografia sztuki i kreatywności, zróżnicowanie przestrzenne kapitału społecznego w Polsce, rola instytucji kultury w budowaniu i wzmocnianiu zasobów kapitału społecznego oraz zarządzanie ryzykiem powodziowym

ŁUKASZ FIEDEN

Autor jest doktorantem w Zakładzie Rozwoju Regionalnego (Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego). W swych badaniach skupia się na przestrzennym zróżnicowaniu mobilności i społecznych konsekwencjach słabej dostępności transportu publicznego na obszarach wiejskich. W kręgu jego zainteresowań leży również wpływ dużych inwestycji drogowych na zmiany użytkowania gruntów oraz jakość życia mieszkańców. Stypendysta Fundacji na rzecz Nauki Polskiej.

AGNIESZKA GÓRNIK

Autorka jest analitykiem polityk publicznych i certyfikowanym menedżerem projektów. Menedżer sektora publicznego w obszarze polityki regionalnej, autorką raportów dla firm, organizacji pozarządowych, instytucji rządowych, a także władz regionalnych i miejskich. Wieloletni pracownik Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, gdzie zarządzała zespołem Małopolskiego Obserwatorium Rozwoju Regionalnego. Absolwentka Höögskolan Dalarna w Szwecji, Uniwersytetu Ekonomicznego i Pedagogicznego im. KEN w Krakowie oraz Szkoły Biznesu Politechniki Warszawskiej

dr ROBERT GUZIK

Autor jest geografem ekonomicznym pracującym w Zakładzie Rozwoju Regionalnego (Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego). Zajmuje się tematyką rozwoju lokalnego i regionalnego w kontekście uwarunkowań transportowych, dostępności i zrównoważonej mobilności

TOMASZ KWIATKOWSKI

Autor jest socjologiem, doktorantem w Zakładzie Rozwoju Regionalnego (Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego). Ewaluator, analityk, konsultant – autor opracowań dla firm, jednostek samorządu terytorialnego i instytucji rządowych, współpracownik Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w zakresie zarządzania polityką innowacyjności. W badaniach naukowych zajmuje się tematyką polityk klastrowych

AGNIESZKA ŚWIGOST-KAPOCSCI

Autorka jest geografem, doktorantką w Zakładzie Rozwoju Regionalnego (Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego). Jej zainteresowania badawcze koncentrują się na zagadnieniach związanych z rozwojem lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem roli kobiet. W swych badaniach porusza również tematykę geografii miast oraz partycypacji społecznej

Przypisy:

¹ O ile nie zaznaczamy wyraźnie inaczej – używając terminu „Małopolska” odnosimy się do województwa małopolskiego, powołanego reformą podziału terytorialnego kraju z 1998 r. (Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. z 1998 r. nr 96, poz. 603).

² Japonia odnotowała nieprzerwany wzrost gospodarczy między 1960 a 1993 r., w Europie dotychczasowy najdłuższy okres wzrostu gospodarczego cechował Holandię (1982-2008), chociaż niektórzy ekonomiści kwestionują ten ostatni szereg czasowy.

³ Efektywność samorządu i struktur zdecentralizowanych w stosunku do scentralizowanych była wielokrotnie wykazywana empirycznie i teoretycznie. Z literatury światowej zob. np. Jacobs 2017, Taleb 2013, z polskiej np. Świaniewicz (1997).

⁴ Północno-wschodnia część dzisiejszego województwa małopolskiego

⁵ Sytuacja ta miała jednak miejsce w skali ponadlokalnej w subregionie zachodnim województwa małopolskiego.

⁶ Formalnie zakończony w 1961 r.

⁷ Popham (1999) podkreśla, że jakość nauczania dobrze odzwierciedlają postępy uczniów w matematyce.

⁸ Na realizację Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 i regionalnego komponentu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki województwo małopolskie uzyskało ok. 1,8 mld EUR.

⁹ Na realizację Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020 przeznaczono prawie 2,9 mld EUR z funduszy unijnych.

¹⁰ Uchwała Nr XLI/527/06

¹¹ Aktualizacja Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013 zakończyła się w 2010 roku. Wówczas Sejmik Województwa Małopolskiego przyjął uchwałę VI/41/19 – Strategię Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2010-2020. Województwo Małopolskie rozpoczęło pracę nad kolejną generacją strategii dla regionu w 2019 roku – Strategia Rozwoju Województwa „Małopolska 2030”.

¹² Obecnie Zespół ds. Zarządzania Inteligentnymi Specjalizacjami; <https://www.malopolska.pl/biznes/innowacje/regionalna-strategia-innowacji>.

¹³ Obecnie Zespół Małopolskiego Obserwatorium Rozwoju Regionalnego; <https://www.malopolska.pl/rozwoj-regionalny/malopolskie-observatorium-rozwoju-regionalnego>.

¹⁴ <https://www.malopolska.pl/biznes/rozwoj-regionalny/rozwoj-wojewodztwa/programy-strategiczne>

¹⁵ Strategia dla rozwoju Polski południowej w obszarze województw małopolskiego i śląskiego do roku 2020 uchwalona została 5 kwietnia 2013 r. podczas II wspólnej sesji Sejmików województwa śląskiego i małopolskiego. Ponadto 8 stycznia 2014 r. przyjęta została przez Radę Ministrów, stając się tym samym oficjalną polityką rządu wobec makroregionu Polski południowej oraz tworzących go województw;

źródło <https://www.slaskie.pl/content/rozwoj-polski-poludniowej>.

¹⁶ W Małopolskim Planie Inwestycyjnym znajduje się ponad 170 projektów o łącznej wartości ok. 3,9 mld; źródło: <https://www.malopolska.pl/biznes/rozwoj-regionalny/malopolskie-inwestycje> [wejście 7.08.2020].

¹⁷ <https://powietrze.malopolska.pl/antysmogowa/>.

¹⁸ <https://powietrze.malopolska.pl/life/>.

Było niczyje, jest nasze i zarazem wspólne

Przez 30 lat nasze „małe ojczyzny” wypiękniały. Równie wiele samorząd zmienił w naszych głowach i sercach

Zbigniew Bartuś

Z góry przepraszam wszystkich, którzy po publiczście spodziewają się publicystyki, albo jeszcze lepiej – okolicznościowego eseju. Ten tekst jest raczej refleksją i ma charakter mocno osobisty. Bo też taka – wielce osobista – pozostaje moja relacja z samorządem.

Powodów można wymienić kilka, ale zacznę od najbardziej oczywistego: czasu, w jakim wielu Polaków, w tym ja, wkraczało w dorosłe życie.

W roku 1979, w siódmej klasie szkoły podstawowej, zostałem zaproszony do samorządu szkolnego. Tak – zaproszony, a nie wybrany. Wybory, jak szybko zrozumiałem, były tylko „aktem zatwierdzającym” decyzję... Czyją? Na pewno nie naszą. To znaczy – nie uczniów. Nie była to nawet decyzja opiekujących się samorządem nauczycieli. Tak zadecydowała dyrekcja, a ściślej – wicedyrektor szefujący POP, czyli – przypominał starszym i wyjaśniał młodszym – Podstawowej Organizacji Partyjnej Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej.

Pojąłem, że taki „samorząd” musi być atrapą, bez żadnej realnej mocy sprawczej. Mielśmy być jedynie przekąźnikami objawień „wyższych czynników” – poprzez agendę partii komunistycznej – do małoletniego ludu. Oczekiwano też od nas „sygnalizowania patologii”, czyli donoszenia na kolegów i nauczycieli.

Zrezygnowałem po trzech miesiącach kopania się z koniem, czyli – naiwnych prób przekonywania dyrekcji, że samorząd powinien być samorządny. Nie przekonałem nawet kolegów, że warto o to walczyć. Nikt nie wierzył, że taki samorząd jest w Polsce możliwy.

Szczęśliwie rok później wybuchła „Solidarność”. Mówimy i piszemy „wybuchła”, bo dla nas, wychowanych w świecie regulowanym centralnie i kontrolowanym odgórnie, był to wstrząs na miarę „big bang” – stworzenia świata. A na pewno – stwarzania go na nowo. Przypomnijmy: „Solidarność” miała od początku w nazwie skrót NSZZ, czyli Niezależny SAMORZĄDNY Związek Zawodowy. Słowo „samorządny” wydawało się tu kluczowe, wręcz magiczne. Owa samorządność (i niezależność) – co łatwo było przewidzieć – okazała się ostatecznie nie do pogodzenia z autorytarną władzą, czego efektem stał się stan wojenny. Ale ów karnawał „Solidarności” był dla milionów Polaków bezcenną lekcją samorządności.

Sądzę, że my wszyscy – głodni wolności, szukający szans decydowania o sobie tu, a nie na emigracji – nauczyliśmy się wtedy, jak wielkim skarbem pozostaje owa wolność, a zarazem jak bardzo musi się ona wiązać z solidarnością wspólnoty, wspólnym wysiłkiem w wypracowywaniu krótko – i długofalowych celów, a także odpowiedzialnością za podejmowane decyzje.

Ja tę naukę pobierałem jako przewodniczący naprawdę samorządowego samorządu w renomowanym liceum. I nie dziwi mnie, że tak wielu moich ówczesnych kolegów z tej wyjątkowo prężnej organizacji zostało potem, w wolnej Polsce, samorządowcami. Jestem i na zawsze pozostałem samorządowcem z ducha i jako dziennikarz staram się samorządność promować i wspierać. Tym bardziej że moje wchodzenie w dorosłość zbiegło się, a właściwie spłótło z procesem wykuwania owej samorządności nad Wisłą.

Między wyborami do parlamentu 4 czerwca 1989 r. a wyborami samorządowymi 27 maja 1990 r. doszło w naszej ojczyźnie do epokowej zmiany – i zmiana taka nastąpiła wówczas także w moim prywatnym życiu: założyłem rodzinę, urodziła mi się pierwsza córka – można rzec: równieśniczka nie tylko polskich, ale wręcz środkowoeuropejskich przemian. Zatem moja rodzinna opowieść przegląda się od początku w lustrze Wielkiej Historii.

To niezwykle ciekawe konfrontować zapiski z codziennego życia i zbierane na etapie urządzania się rachunki z artykułami pisanymi w owym czasie, jeszcze podczas studiów na uniwersytecie. Na drugim roku otrzymałem stypendium ministra edukacji narodowej i szkolnictwa wyższego warte 15 dolarów. Kupiłem za nie paczkę pampersów dla córki – w całych Katowicach można je było nabyć tylko w jednej „zagranicznej” aptece. Średnia pensja w Polsce wynosiła wtedy 35 dolarów. 14 marca 1990 r., czyli dwa i pół miesiąca przed pierwszymi wyborami samorządowymi, Główny Urząd Statystyczny ogłosił, że inflacja rok do roku wyniosła... 1360 proc., a miesiąc do miesiąca – grubo ponad 120 proc. Czyli 1000 złotych zarobione na początku lutego pod koniec miesiąca stanowiło wartość 400 złotych. Pieniądze należało wydawać szybko, gdyż z każdą godziną traciły na wartości więcej niż teraz w rok...



Sala Portretowa UMK, 1990 r. Od lewej: członek Zarządu Miasta Krakowa Tadeusz Matusz, członek ZMK Jerzy Tarnawski, wojewoda krakowski – Tadeusz Piekarczyk, prezydent Krakowa prof. Jacek Woźniakowski, Kazimierz Barczyk, wiceprezydent Krakowa Edward Nowak, członek ZMK Janusz Krawczyk, wiceprezydent Krakowa prof. Jacek Purchla Fot. Archiwum

We wsi babci mojej żony, 14 km od Kielc, nie było ani jednego telefonu (uwaga dla młodych: także internetu). Nie wybudowano też ani milimetra wodociągu i kanalizacji; wodę nosiło się wiadrami ze źródła nad rzeką, tylko przy kilku murowanych (ale nieotynkowanych i krytych eternitem) budynkach znajdowały się studnie. Po deszczach woda w nich cuchnęła gnojówką. Do chat nad rzeką, na końcu wioski, nie doprowadzono nawet prądu. W promieniu trzech kilometrów nie było też ani jednego sklepu. Lokalna droga stanowiła mieszaninę błota, kamieni i ściółki; po zimie powstały takie dziury, że można się było w nich schować. Ścieżki rowerowe? W całym Kieleckim nie powstała nawet jedna!

Powie ktoś: bo to wieś zabita dechami. Tyle że moi rodzice mieszkają od czasów Gierka w Płocku, polskim szejkanacie. Ulice w centrum miasta składały się wtedy w 80 procentach z dziur i kolein. Chodniki, o ile w ogóle były, stanowiły raczej tor przeszkód niż trakty do przyjemnych wędrówek. Po wodę do picia jeździło się z kanistrami do studni w Petrochemii lub pobliskich wiosek, ponieważ ta w kranach w mieście miała kolor żółty i cuchnęła na kilometr. Nie remontowane od dziesięcioleci kamienice na starym mieście zamieniły się w rudery. W piłkę graliśmy na łąkach, które wcześniej

musieliśmy sami skosić; bramki budowało się z patyków. Za teren do gry w tenisa służył nam krzywy asfalt, a za „siatkę” – parkowe ławki.

Niemal wszystko dookoła było państwowe, czyli – jak mawialiśmy i uważaliśmy – niczyje. Jako się rzekło, 27 maja 1990 r. odbyły się pierwsze w pełni demokratyczne wybory samorządowe do rad gmin i miast, będące równocześnie pierwszymi w pełni wolnymi wyborami w Polsce po II wojnie światowej. Trudno ten fakt przecenić. Owszem, nie stało się to tak, że nagle „bum” i wszystko wokół się odmieniło. Ale został uruchomiony fundamentalny proces: przemiany „niczyjego” w nasze, wspólne. Czyli coś, o co nie tylko trzeba, ale i warto dbać.

Prof. Stanisław Mazur, wielki entuzjasta samorządów, wybrany – czyż to nie symboliczne?! – na rektora nowej kadencji Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie akurat w roku 30-lecia polskiej samorządności, uważa odejście od centralistycznego sposobu myślenia, oddanie państwowego, niczyjego majątku w ręce obywateli, uosabianych przez samorządy właśnie, za jedno z najbardziej doniosłych i kluczowych wydarzeń w powojennej w historii. Może nawet najważniejsze.



→ W pełni się z nim zgadzam. Samorząd terytorialny jest prawdziwą perłą w naszym dorobku, najbardziej udaną reformą w Polsce.

Polska pozostaje jedynym krajem Europy, w którym dochód narodowy na mieszkańca wzrósł w ciągu ostatnich trzech dekad prawie o tysiąc procent. Dołączyliśmy dzięki temu do grona krajów rozwiniętych i zamożnych. Duża w tym zasługa reform dokonanych centralnie, ale absolutnie kluczową rolę odegrało uwłaszczenie wspólnot obywateli, jakimi stały się samorządy, na lokalnych zasobach.

Mieszkańcy i ich miejscowi reprezentanci najlepiej znają potrzeby danej społeczności, a zarazem najefektywniej wydają każdy publiczny grosz. I mogę to z czystym sumieniem napisać nie tylko jako politolog, pedagog czy dziennikarz, a więc humanista, ale też jako ekonomista i – od wielu lat – publicysta ekonomiczny. Każda złotówka inwestowana w gminie pracuje dla nas, Polek i Polaków, wielokrotnie lepiej niż ta inwestowana centralnie. Można by tu postawić logiczne „amen”, ale na 30-lecie samorządności doczekaliśmy się nieoczekiwanie absurdalnej polemiki z tą oczywistą prawdą. Głos podnoszą zwolennicy planów centralnych, finansowania, sterowania i nadzorowania z góry. Szokujące, że niektórzy z nich pamiętają czasy PRL i konsekwencje braku samorządności. A mimo to – w imię, jak mi się wydaje, partykularnych partyjnych celów – chcą ograniczyć kompetencje i możliwości samorządów. Zwłaszcza „nie swoich”. Tymczasem wszystkie samorządy są bardziej swoje i nasze niż jakakolwiek centrala. Organizują i reprezentują lokalną wspólnotę. I robią to fantastycznie.

Aby się o tym przekonać, nie trzeba nigdzie jechać. Wystarczy wyjść przed dom, blok, na swoją ulicę, uliczkę, chodnik obok, ścieżkę rowerową. Dniem czy nocą. Albo odkręcić wodę w kranie. W mieście i na wsi. Wszystkie zdobycze cywilizacji – w tym czystą i ciepłą wodę w kranie, kanalizację, gazociąg, proste chodniki, piękne ulice, parki, boiska, osiedlowe kluby, biblioteki – traktujemy dziś jak coś oczywistego. Niczym powietrze, którym oddychamy. Ale one wcale nie są – bo nie musiały być – oczywiste. Kraje, które w 1990 roku startowały z podobnego pułapu jak Polska, nie mogą się poszczycić takim dorobkiem i poziomem rozwoju. Jestem pewien, że przewagę, epokową przemianę – i szansę na dalszy rozkwit – dała nam właśnie samorządność, której tam nie było i nie ma. Czyli to, że potrafiliśmy wziąć sprawy w swoje ręce – odważnie, a jednocześnie odpowiedzialnie.

Moje córki dorastały dzięki temu w całkiem innej, lepszej, Polsce niż ja. Młodsza z nich poszła do podstawówki tuż po wejściu naszego kraju do Unii Europejskiej. Czyli w realiach wolności, otwieranych granic, stale podnoszonych standardów cywilizacyjnych – a wszystko w efekcie europejskiej solidarności, której nieodłącznym elementem pozostaje właśnie samorządność.

UE stawia na regionalne i lokalne wspólnoty, wychodząc ze słusznego założenia, że właśnie one najlepiej znają swe potrzeby i zarazem potrafią najefektywniej wykorzystać publiczne środki, by te potrzeby zaspokajać. Jeśli olbrzymie pieniądze, jakie otrzymaliśmy z Unii (przed akcesją i po niej), pracują dziś dla naszego dobra i dla dobra przyszłych pokoleń, to jest to w ogromnej mierze zasługą samorządów.

Na koniec muszę wyjaśnić, co mnie tak urzekło w samorządzie w czasach, gdy byłem jeszcze w szkole podstawowej. A zarazem przypomnieć rzecz – zdawać by się mogło – oczywistą. Otóż samorządność opiera się na – jakże bliskiej chrześcijaństwu, w mądrym nauczaniu św. Jana Pawła II – zasadzie pomocniczości. Mówi ona, że każdy szczebel władzy powinien realizować tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie zrealizowane przez szczebel niższy lub same jednostki działające w ramach społeczeństwa.

To jest zasada, której Polska powinna się zawsze i bezwzględnie trzymać. To dzięki temu polskie rodziny i cała społeczność przeżywają najbardziej dostatni czas w dotychczasowych dziejach Rzeczypospolitej.

Znów zacytuję prof. Stanisława Mazura:

– Samorządność wyzwoliła w Polakach zasoby, dzięki którym udało nam się osiągnąć coś, co cały świat uważa za cud gospodarczy. Jak zmieniły się nasze miasta, nasze wioski, regiony! Porównajmy to z tym, co jest w krajach, gdzie ten potencjał nie został uwolniony. W dużej mierze to właśnie dzięki samorządom poczulimy się równoprawnymi obywatelami Europy i świata, szybko nadrobiliśmy zaległości. Wielka w tym zasługa tysięcy „samorządowych państwowców”.

Tu przychodzą mi na myśl nazwiska setek wójtów, burmistrzów, starostów, prezydentów, radnych, sołtysów oraz działaczy lokalnych organizacji, z którymi miałem przyjemność współpracować jako dziennikarz czy wieloletni szef oddziału „Dziennika Polskiego” w zachodniej Małopolsce. Bywało czasem trudno, czasem ostro, tak jak w rodzinie. Co najważniejsze – dzięki mądrości lokalnych wspólnot zdecydowaną większość problemów zawsze udawało się rozwiązać z pożytkiem dla całej społeczności. Nie wymienię tu żadnych personaliów, bo niniejszy tekst wydłużyłby się co najmniej trzykrotnie, a też nie chcę nikogo pominąć. Napisać tylko: dziękuję.

Drodzy samorządowcy, jesteście prawdziwymi bohaterami polskich przemian. Matkami i ojcami niewątpliwego polskiego sukcesu. Współautorami cywilizacyjnego skoku naszej ojczyzny – w wymiarze mikro i całociowym.

Jestem w dwustu procentach przekonany, że każda próba ograniczania roli samorządów, zawrócenia Polski z obranej 30 lat temu drogi jest rażąco sprzeczna z interesem Polaków. Warto o tym pamiętać nie tylko przy okazji kolejnych rocznic samorządności.

ZBIGNIEW BARTUŚ

Autor jest politologiem, publicystą, dziennikarzem „Dziennika Polskiego”, laureatem kilkudziesięciu nagród dziennikarskich, m.in. Nagrody Wolności Słowa, Nagrody im. Władysława Grabskiego, Nagrody im. Eugeniusza Kwiatkowskiego. Ponadto członkiem Zarządu Fundacji Pamięci Ofiar Obozu Auschwitz-Birkenau

Wielka Re-aktywacja, czyli Podgórze zbudowane na nowo

Marek Szczepanek

Krakowskie Zakłady Sodowe „Solvay”, Zakłady Przemysłu Nieorganicznego „Bonarka”, Krakowskie Zakłady Elektroniczne UNITRA-Telpod – tak wiosną 1990 roku wyglądała część najbardziej rozpoznawalnych punktów orientacyjnych na mapie prawobrzeżnego Krakowa. Między nimi rozciągała się zaniedbana, gęsta zabudowa dawnego Podgórza, naznaczona piętnem tragicznej historii wojny i zagłady. Otoczona dalekim, peryferyjnym pierścieniem wielkopłytowych skupisk Nowego Bieżanowa, Kurdwanowa, Woli Duchackiej. Ta ostatnia jeszcze wtedy opierała się swymi krańcami o trujące osadniki szlamu sodowego, z których pył w wietrzne dni roznosił się po okolicy. Był to rozległy zespół miejski bez szkół wyższych, szpitali, nowoczesnych obiektów handlowych. Miejsce słabo opłacanej pracy, wykonywanej często w chylących się ku upadkowi fabrykach, niezwykle uciążliwych dla otoczenia i działających z wykorzystaniem archaicznych technologii i urządzeń.

Dziś, zaledwie po trzech dekadach, w tę samą przestrzeń wpisane są Centrum Sztuki Współczesnej „Solvay”, Centrum Handlowe „Solvay”, Centrum Jana Pawła II „Nie lękajcie się”, Bonarka City Center, Muzeum Sztuki Współczesnej w Krakowie MOCAK, Muzeum Krakowa – oddział Fabryka Emalia Oskara Schindlera, wreszcie największy i najnowocześniejszy w mieście dom studencki wznoszący się obok Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. A przy wielkich betonowych sypialniach widać trzeci Kampus Uniwersytetu Jagiellońskiego – jego serce naukowo-badawcze. I najnowocześniejszy w Polsce szpital kliniczny, będący dumą Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Skala i charakter przemian, które dokonały się na prawym brzegu Wisły, odnowa funkcji i znaczenia tej części miasta nie miały swojego odpowiednika przez stulecia. Złamana została wiekowa tradycja przemysłowa. W wielu przypadkach

deindustrializacja i rewitalizacja poszła drogami znanymi z innych miejsc. Jednocześnie doprowadziła do niezwyklego wzbogacenia terenu Wielkiego Podgórza i w zupełnie nowej formie odtworzyła pozycję dawnego wolnego miasta, w obrębie krakowskiej metropolii. *Podgórska Rea-aktywacja* to wyjątkowy przykład ściśle wpisany w tendencje modernizacji Polski. Doświadczenie niezwykle, gdy chodzi i o zakres, i o jakość zmian, a jednocześnie bardzo mocno potwierdzające znaczenie samorządności w tym procesie. Jest to zjawisko tak interesujące, że warto mu poświęcić syntetyczny opis. Z natury niepełny, ale starający się uchwycić istotne wątki i procesy.

Na początek kilka prób dookreślenia tematu.

Kiedy mowa o Podgórzu, nasuwają się różne wcielenia tej przestrzeni. Z historycznego punktu widzenia najbardziej precyzyjne wydaje się nawiązanie do józefińskiej tradycji Wolnego Królewskiego Miasta Podgórza, stworzonego w ostatniej ćwierci XVIII wieku jako przeciwwaga dla Krakowa. Ów obszar, rozciągający się między Zabłociem i Zakładem Antoniego Matecznego, oparty o pasmo Krzemionek, nie bez racji nazywamy często Starym Podgórzem. Wiele zmian, które nastąpiły w ostatnich 30 latach, jest tu dostrzegalnych. Jednak i skala, i jakość przemian staje się widoczna dopiero wtedy, gdy spojrzymy na nie w perspektywie obszaru rozciągającego się od Małego Płaszowa przez Nowy Bieżanów, Kliny po Pychowice. Po spojrzeniu na mapę z roku 1990 widać, że jest to cały prawobrzeżny Kraków, a tak opisany zespół może być określany mianem Wielkiego Podgórza, nieco przez odniesienie do Wielkiego Krakowa. Dziś to aż sześć niemałych krakowskich dzielnic o dużym zróżnicowaniu. Swoista mozaika, niebędąca jednak przypadkowym przemieszczeniem różnokolorowych fragmentów, lecz powoli układająca się w wizerunek nowoczesnego, środkowoeuropejskiego miasta.

Długa tradycja rewitalizacji

Rewitalizacja terenów poprzemysłowych ma w prawobrzeżnej części Krakowa wyjątkowo długą historię. Już w latach 80. i 90. samorząd niezależnego wówczas miasta postanowił przekształcić teren części kamieniołomów położonych na północnym zboczu Krzemionek w park miejski. Oddano na ten cel część, gdzie eksploatacja powinna zostać zakończona z uwagi na narastającą uciążliwość dla przestrzeni miejskiej, a jej przekształcenie było wzbogaceniem centrum,

które wówczas – w przeciwieństwie do sąsiedniego Krakowa – nie posiadało odpowiedniej klasy rekreacyjnych terenów zielonych. Patrząc na ów proces inwestycyjny z obecnej perspektywy, można ocenić, że było to przedsięwzięcie typowo społeczne, z wyraźnym przywództwem i bezpośrednim zaangażowaniem obywateli. Tworzenie nowego obszaru zielonego o uporządkowanej formie i funkcjach miało swojego lidera. Był nim w jednej osobie nauczyciel podgórskich szkół,



→ ich dyrektor, a jednocześnie radny miejski Wojciech Bednarski. Noszący jego imię park na Krzemionach do dziś wyróżnia się wyjątkowo malowniczym położeniem oraz bardzo ciekawym układem, w dużej mierze uwarunkowanym charakterystyką terenu. Sam Wojciech Bednarski należał, co także warto przypomnieć, do zagorzałych przeciwników połączenia Podgórza i Krakowa w jeden organizm miejski. Upatrywał w tym licznych zagrożeń, a do annałów historii lokalnej przesłał anegdota o tym, że manifestował swą niechęć do podgórsko-krakowskiej wspólnoty, spacerując po starym moście podgórskim jedynie do połowy jego długości, nie przekraczając granicy z Krakowem.

Pisząc o pierwszym podgórskim eksperymencie rewitalizacyjnym, warto też dostrzec pewien paradoks w odniesieniu do całej serii podobnych projektów, realizowanych od lat 90. Tworzenie parku na Krzemionkach było bowiem pośrednio wynikiem szybkiej industrializacji miasta na prawym brzegu Wisły, a nie jego deindustrializacji. Bogacące się Podgórze, opierające w tym okresie swój rozwój na różnych gałęziach przemysłu ceramicznego oraz chemicznego, chciało zapewnić obywatelom godne warunki życia, w tym wypoczynku. A kluczową rolę odgrywał w tych zabiegach podgórski samorząd, rozumiany zarówno jako lokalna, wspólnotowa struktura władz, jak i realna, mająca poczucie tożsamości i odrębności wspólnota obywateli.

Warto pamiętać o tym, że Podgórze przełomu XIX i XX wieku było ośrodkiem na wskroś nowoczesnym, gdzie elektryczność w powszechnym użyciu pojawiła się wcześniej niż w Krakowie. Stojąca wówczas na bardzo dobrym poziomie technicznym gospodarka stanowiła źródło nie tylko zamożności, ale i śmiałego myślenia o zarządzaniu miastem. W tym czasie pierwsze linie tramwajowe (konna i od 1901 elektryczna) zawsze łączyły Dworzec Główny w Krakowie z mostem Podgórskim, wyznaczając podstawową oś komunikacyjną przeszłego, wspólnego organizmu. Ten dorobek taktowano jako atut, który powinien zapewnić prawobrzeżnej części Wielkiego Krakowa dobre perspektywy rozwoju. Utrata wypracowanej w ciągu blisko 130 lat pozycji i zmarginalizowanie przez Kraków stały się natomiast źródłem zrozumiałych niepokojów.

Obawy Wojciecha Bednarskiego okazały się niebezpieczne, kiedy spojrzymy na stulecie wspólnej historii Krakowa i Wielkiego Podgórza (obszaru w granicach z 1990 roku). Bo choć utworzenie Wielkiego Krakowa, dla którego w opinii jego twórcy prezydenta Juliusza Lea Podgórze było „perłą

w pierścieniu gmin Kraków okalających”, przyniosło całemu obszarowi miejskiemu nowe szanse na rozkwit, to na prawym brzegu Wisły nie udało się ich wykorzystać. Ani w okresie dwudziestolecia międzywojennego, ani w latach PRL-u.

Niezależnie od przyczyn takiego stanu u progu lat 90. dla powstającego samorządu terytorialnego Krakowa teren Podgórza stanowił spore wyzwanie. Przez kilkadziesiąt lat zachowało ono archaiczną strukturę funkcjonalną, skupioną wokół wielkich, przestarzałych centrów fabrycznych. Nie doczekało się śmiałych projektów urbanistycznych na miarę tych, które władze samorządowe miasta realizowały np. w latach 30., ani też jakości centrum Nowej Huty. Stworzenie południowego pasa peryferyjnych osiedli z marną komunikacją wywoływało raczej kolejne problemy. Co ciekawe, jednym z niewielu zakątków, gdzie udało się na terenie Podgórza stworzyć interesującą przestrzeń o wielu funkcjach (edukacyjnych, kulturalnych, sportowych, mieszkaniowych – w formie dobrej jakości miasta-ogrodu), okazały się Krzemionki, bezpośrednia otulina pionierskiego projektu rewitalizacyjnego Wojciecha Bednarskiego.

Ostatnia dekada ubiegłego wieku to okres szczególnego nałożenia się dwóch czynników: silnej transformacji gospodarczej i zmian ustrojowych, wśród których bezsprzecznie odbudowa autentycznego samorządu terytorialnego okazała się procesem o głębokich, pozytywnych konsekwencjach. Samorządowy Kraków stanął w obliczu aktualnego do dziś pytania o przyszłość Nowej Huty (jako wielkiego systemu zakładów pracy, niemożliwego do przeniesienia np. do pasa gmin okalających miasto oraz organizmu miejskiego). Przez kilka lat kwestia „być albo nie być” kombinatu była tak paląca i absorbująca, że problemy Podgórza znów znalazły się w cieniu. Zwłaszcza że już na przełomie lat 70. i 80. w odniesieniu do jednego z największych przedsiębiorstw prawobrzeżnej części Krakowa – Zakładów Przemysłu Sodowego – wdrażano plan kontrolowanej, planowej likwidacji. Otwierało to ścieżkę podobnych działań w stosunku do innych przedsiębiorstw przemysłowych, wykazujących się dużą uciążliwością środowiskową. Skala ewentualnych procesów deindustrializacyjnych i ich skutków wydawała się w wymiarze społecznym znacznie mniejsza w porównaniu z zagrożeniami w Nowej Hucie. Z uwagi na inny wymiar, charakterystykę oraz położenie zagrożonych likwidacją firm znaczenie samorządu dla przeprowadzenia z sukcesem tych procesów na terenie Wielkiego Podgórza okazało się o wiele większe niż np. w Nowej Hucie, gdzie rozstrzygały instytucje państwowe.

Czas radykalnych zmian

Oczywista potrzeba uwolnienia Krakowa od najbardziej uciążliwych zakładów przemysłu chemicznego, dostrzeżona już pod koniec lat 70., w naturalny sposób wskazywała na konieczność projektowania nowego zagospodarowania obszarów Borku Fałęckiego oraz Bonarki. W obu przypadkach samorząd musiał działać aktywnie przede wszystkim

w bezpośrednim otoczeniu fabryk i na obszarach, które miały szczególne znaczenie przyrodnicze. Tereny zakładowe przy ul. Zakopiańskiej w pierwszej fazie, po fizycznej likwidacji obiektów produkcyjnych KZS „Solvay”, okazały się na tyle atrakcyjne, że bez szczególnego trudu, w naturalnym procesie wolnorynkowej aktywności prywatnych podmiotów

gospodarczych wypełniały się nową treścią. Lokowano tu przede wszystkim sklepy wielkopowierzchniowe, których pojawienie się w latach 90. było swoistym „nadganiem” zaległości epoki gospodarki centralnie sterowanej. Transformacja obszaru dawnej fabryki nie sprawiała istotnych problemów. Choćby z uwagi na położenie w miejscu ze stosunkowo dobrą komunikacją na obrzeżach miasta oraz z dostępem do strumienia klientów z podmiejskich ośrodków. Lokalizacja ta sprzyjała rozwiązaniom podobnym do tych stosowanych w niektórych miastach europejskich (np. w Wiedniu), które od początku ograniczały handel wielkopowierzchniowy w obrębie centrów. Dlatego pierwszy etap planowanej deindustrializacji i rewitalizacji odbywał się stosunkowo płynnie i bez poważniejszych konfliktów. O wiele poważniejsze problemy pojawiły się w związku z dwiema częściami dawnych Krakowskich Zakładów Sodowych położonymi w Wielkim Podgórzu. Tu rola samorządu była już znacznie większa, a w odniesieniu do kamieniołomów – kluczowa.

Obszar tzw. Białych Mór, rozciągający się na wschód od dawnej fabryki ogromny kompleks osadników zawierających uciążliwe odpady po produkcji sody, stanowił chyba największe wyzwanie wśród projektów rewitalizacyjnych nie tylko w Podgórzu, ale i w całym Krakowie. Niemal naturalne wydawało się przekształcenie tego obszaru (po ustabilizowaniu się zawartości wysypisk) w typowe peryferyjne tereny zielone. Tą drogą zabezpieczenie groźnych i uciążliwych stawów osadowych realizowałoby się bez wielkich inwestycji, ale zapewne dużym kosztem ze strony samorządu. Byłoby to swego rodzaju zamrożenie tych terenów do czasu, kiedy siłami rynku da się ostatecznie wskazać ich docelowe przeznaczenie i zrehabilitować.

Zupełnie nieoczekiwane rozwiązania związane były z osobą Jana Pawła II. Jego decyzje ukierunkowane na stworzenie przy klasztorze w Łagiewnikach silnego ośrodka kultu Miłosierdzia Bożego, które m.in. zaowocowały kolejno beatyfikacją i kanonizacją św. Faustyny oraz budową nowoczesnego kompleksu sakralnego, sprawiły, że ten daleki, nieatrakcyjny fragment miasta całkowicie zmienił swój charakter. Pojawiła się silna aktywność instytucji kościelnych, która kontynuowana od połowy lat 90., do dziś ma kolosalny wpływ na procesy rewitalizacyjne najtrudniejszego do zagospodarowania obszaru na terenie Podgórza.

Konsekwencją pierwszego kroku, już po śmierci Jana Pawła II, stało się podjęcie decyzji o ułożeniu bezpośrednio na obszarze dawnych osadników kolejnego wielkiego projektu – Centrum Jana Pawła II „Nie lękajcie się”. Punktem wyjścia do tej decyzji okazały się znamienne fakty z biografii Karola Wojtyły, który w latach II wojny światowej pracował jako robotnik w Zakładach Sodowych (zarówno w kamieniołomach, jak i części fabrycznej przy ul. Zakopiańskiej). Proces rewitalizacji obejmował zarówno niezwykle trudną z uwagi na agresywne podłoże budowę nowoczesnego kompleksu budynków sakralnych i świeckich, jak i szerokie zagospodarowanie terenu. Po latach trzeba przypomnieć, że owe grunty miały nikłą wartość początkową. Aby posadzić na dawnych osadnikach

jakiegokolwiek budowlę, konieczne było wieloletnie stabilizowanie podłoża, a przy wznoszeniu Centrum Jana Pawła II pod głównymi obiektami umieszczono w grubych pokładach odpadów kilkadziesiąt pali o długości 23 metrów. Całość przemian na terenach dawnych Zakładów Sodowych „Solvay” wymagała aktywnego działania samorządu Krakowa, który w tym przypadku musiał dokonać modernizacji układu komunikacyjnego w szerokim otoczeniu. Zbudowanie takiego systemu prowadziło do konieczności przeprowadzenia wielu transakcji ze stroną kościelną, dotyczących działek na tym obszarze. Co jakiś czas powracają medialne informacje o korzyściach, jakie z zawieranych wówczas porozumień i zakupów odnosili kościelni inwestorzy. W tych rozważaniach nie bierze się pod uwagę tego, że dopiero właśnie ich decyzje inwestycyjno-rewitalizacyjne spowodowały radykalną zmianę wartości zdewastowanych gruntów. Proces rewitalizacji obszaru Krakowskich Zakładów Sodowych w części Białych Mór nie angażował bezpośrednio środków samorządowych w przedsięwzięcia związane z budową obiektów sakralnych czy zaplecza dla ruchu pielgrzymkowego. Natomiast tworzenie układu drogowego w tym rejonie oraz systemu komunikacji publicznej stało się sprawdzianem zdolności do współpracy wielu partnerów, także samorządowych.

Na mapie miasta, dzięki całemu ciągowi szczęśliwych i konsekwentnych decyzji oraz dobrej współpracy, pojawiła się strefa aktywności, w której dominują funkcje usługowo-handlowe oraz, co stanowi absolutne novum, funkcje turystyczne o światowym znaczeniu. Tworzenie nowoczesnego systemu transportu obejmuje zarówno budowę nowych dróg o najnowocześniejszych parametrach (niespotykanych na terenie całego miasta), linii szybkiego tramwaju oraz nowych przystanków kolejowych. W konsekwencji, o ile nie zająd nieprzewidziane okoliczności, teren dawnych Białych Mór stanie się jednym z najciekawiej rozwiązanych technicznie i najsprawniejszym na terenie miasta punktem krzyżowania się różnych rodzajów transportu. Jednocześnie budowa np. Trasy Łagiewnickiej umożliwi dokończenie zagospodarowania terenów zielonych i stworzy w tym rejonie atrakcyjne korytarze rekreacyjne. Niezwykłość projektu rewitalizacji dawnych Krakowskich Zakładów Sodowych, w którym ważną rolę pełnią decyzje samorządu miejskiego, polega na nowatorskim podejściu do potencjału samego terenu oraz bezprecedensowej w skali kraju kreacji nowych funkcji (w tym wypadku sakralnych oraz turystycznych).

Warto w tym kontekście dostrzec także, że już z mocnym, bezpośrednim zaangażowaniem samorządu udało się także uratować i wprowadzić na ścieżkę rewitalizacji ważne przyrodniczo tereny kamieniołomu na Zakrzówku, kiedyś ściśle powiązane technologicznie z KZS „Solvay”. W tym przypadku rozstrzygające znaczenie miała decyzja o wykupie terenu i ochronie przed zabudową, przy równoczesnym zachowaniu możliwości inwestycyjnych w racjonalnej odległości od najcenniejszej strefy, mającej podstawowe znaczenie dla przyszłych funkcji rekreacyjnych. O ile w przypadku zagospodarowania Białych Mór proces ten przebiegał płynnie i bez istotnych



→ napięć, o tyle w przypadku Zakrzówka mieliśmy do czynienia z długotrwałym konfliktem interesów, rozgrywającym się w obrębie samorządu rozumianego nie jako instytucjonalna struktura władzy lokalnej, lecz jako wspólnota mieszkańców. Warto dostrzec, że choć liczne na terenie Krakowa (zwłaszcza w drugiej dekadzie XXI wieku) protesty przeciwko zabudowywaniu kolejnych terenów postrzegane są wyłącznie jako spór mieszkańców z władzami lokalnymi, w wielu przypadkach ich charakter jest znacznie bardziej złożony. Przed ponad 100 laty samorząd Krakowa musiał podejmować trudne finansowo, ale bardzo brzemiennie w skutki postanowienie o wykupie największego dziś miejskiego obszaru zielonego – Lasu Wolskiego. Poza ryzykiem ekonomicznym, z punktu widzenia miejskich finansów, owa decyzja nie była obciążona jednak zagrożeniem wywołania sporów w grupami interesów, dla których zielony klin stałby się atrakcyjnym, potencjalnym obszarem inwestycji mieszkaniowych. Obecnie m.in. na terenie Podgórza pojawiają się przy podejmowaniu licznych działań modernizacyjnych czy rewitalizacyjnych zrozumiałe oczekiwania aktywnych grup mieszkańców, domagających się ochrony niektórych obszarów przed gęstą, wielkomiejską zabudową. Tymczasem nie mniejsze grupy interesów wywierają równie silną, jeśli nie silniejszą presję na zabudowywanie na cele mieszkaniowe takich terenów. Nacisk ten ma charakter rynkowy i polega na rosnącej w ostatnich latach gotowości do zakupu lub wynajmu mieszkań w atrakcyjnych miejscach, gdy chodzi o otoczenie przyrodnicze lub szeroko rozumianą infrastrukturę. Dobrym przykładem jest tu wciskanie deweloperskich projektów niemal w każde dostępne miejsce na Krzemionkach.

Rewitalizacja kompleksu bardzo różnych terenów po KZS „Solvay” i przypisanie im bardzo rozmaitych funkcji, od rekreacyjnych przez handlowo-usługowe po sakralno-turystyczne, to spektakularny przykład udanej transformacji z aktywną i pozytywną rolą samorządu terytorialnego. Niewątpliwie ułatwieniem okazały się tu dość jednolite i uporządkowane

stosunki własnościowe. Samorządowe zaangażowanie było adekwatne do charakteru przedsięwzięcia, charakterystyki terenu w jego pierwotnej formie oraz planowanych funkcji. W odniesieniu do kompleksu pielgrzymkowego samorząd pełnił rolę pomocniczą, stymulującą. W dawnych kamieniołomach na Zakrzówku – kluczową i sprawczą.

Dość podobnym przypadkiem dla tego rodzaju sytuacji nie tylko na terenie Polski, ale i Europy jest rewitalizacja obszaru Bonarki. Trwa tutaj proces inwestycyjny, a na obszarze dawnej fabryki chemicznej ulokowało się jedno z największych centrów handlowych, biurowych z rozbudowanymi komercyjnymi obiektami kulturalnymi. Mamy więc do czynienia z projektem dość typowym. Również w tym przypadku instytucje samorządowe ograniczyły się do zaangażowania w modernizację układu drogowego oraz budowę i modernizację całkowicie marginalnego do tej pory przystanku kolejowego.

Borek Fałęcki, Łagiewniki i Bonarka są rejonami Wielkiego Podgórza, gdzie proces deindustrializacji i poprzemysłowej rewitalizacji rozległych, zdegradowanych ekologicznie stref peryferyjnych nie wymagał bezpośredniego, kluczowego dla powodzenia całego procesu działania organów samorządowych. Jednak gmina pełniła tu istotne role stymulacyjne i nadzorcze w stosunku do dobra rzadkiego, jakim jest przestrzeń. Konieczne okazało się zharmonizowanie tych zmian z miejskim otoczeniem, co w znacznej mierze się udało. Z punktu widzenia długofalowej polityki rozwoju miasta dokonanie takich zmian w trzech rejonach prawobrzeżnej części Krakowa doprowadziło też, co naturalne, do znacznej poprawy warunków dla potencjalnych inwestycji mieszkaniowych w słabo do tej pory zagospodarowanym pasie między zabudową wielkopłytowych osiedli przy południowej granicy miasta a Starym Podgórzem i terenami wzdłuż ul. Zakopiańskiej. Dzięki temu postępuje tworzenie niezbyt gęstej tkanki miejskiej, w której wnętrzu od razu znalazły się usługi na wysokim poziomie i duże tereny zielone.

Fabryki kultury

Transformacja i rewitalizacja obszarów zajmowanych przez zakłady chemiczne poza ścisłym centrum Podgórza napotykała rozliczne problemy natury technologicznej i organizacyjnej. Szczególnym przypadkiem była rekultywacja i oczyszczenie gruntów z substancji trujących w Bonarce czy konieczność stabilizacji podłoża obszarów Białych Mór. Same tereny nie podlegały jednak tak dużej presji inwestycyjnej, jak najatrakcyjniejszy pas Starego Podgórza, rozciągnięty wzdłuż Wisły. Tu należało jak najszybciej określić politykę miejską i zapewnić możliwie skuteczną w istniejących warunkach prawnych ochronę przestrzeni.

Na mapie prawobrzeżnej części Krakowa wyjątkowe walory i potencjał tkwił w Zabłociu, leżącym po wschodniej stronie centrum dzielnicy, rozległej części przemysłowej. W przeciwieństwie do Solvayu czy Bonarki nie pojawiały się tam

poważniejsze problemy technologiczne związane z rekultywacją samych gruntów. Istniała natomiast inna trudność, która bez aktywności samorządu mogła przynieść szkody w nowym zagospodarowaniu Zabłocia, a także innych części Starego Podgórza. Funkcjonowało tu wiele państwowych podmiotów gospodarczych, które w ostatniej dekadzie XX stulecia znalazły się w bardzo poważnych tarapatkach. Pojawiała się zatem perspektywa upadłości i w konsekwencji wyprzedaży poszczególnych obiektów, wyburzenia i wprowadzania nowej zabudowy. Jeśli dodamy do tego, że był to czas zamieszania formalnoprawnego w planowaniu przestrzennym (związanego z koniecznością przygotowania pokrycia obszaru miasta siecią planów miejscowych), zagrożenie powstaniem na tych terenach architektoniczno-urbanistyczno-funkcjonalnego chaosu było bardzo poważne. Łatwiej dostrzec ów problem,



Sala Obrad RMK, 1991 r. Od lewej: senator prof. Roman Ciesielski, w centrum kard. Franciszek Macharski, z lewej strony od niego poseł, wiceprezydent Krakowa Edward Nowak, z prawej wojewoda krakowski Tadeusz Piekarz i poseł Jerzy Zdrada Fot. Archiwum

a także ocenić jego rozwiązanie, gdy przyjrzymy się skutkom „zagospodarowania” niezwykle cennych terenów Krowodrzy, Woli Justowskiej czy Bronowic.

W sukces procesowi racjonalizacji przemian na terenie Zabłocia i przyległego, nadrzecznego pasa od placu Bohaterów Getta do Rynku Podgórskiego przysły zupełnie niezależne od aktywności samorządu zdarzenia, związane z dramatyczną przeszłością tej części Krakowa z lat II wojny światowej. Realizacja przez Stevena Spielberga „Listy Schindlera” na nowo przypomniła o miejscach, które w potocznej świadomości traktowane były wyłącznie jako zaniedbane zakamarki, bez perspektyw w nowej rzeczywistości gospodarczej. Sukces filmu postawił przed krakowskim samorządem kilka wyzwań, na które w części udało się znaleźć odpowiedź, a w pewnej mierze poszukiwanie tej odpowiedzi trwa nadal. Kwestią nadal nierozwiązaną, mimo wieloletnich wysiłków samorządu Krakowa i systematycznie dopracowywanych projektów, pozostaje sprawa ostatecznego uporządkowania i nadania właściwego statusu terenom dawnego KL Płaszów. Na szczęście inaczej potoczyły się sprawy w rejonie Zabłocia, gdzie decyzja prezydenta i rady przesądziła nie tylko o uratowaniu przed komercyjnym, być może skrajnie przekształcającym przestrzeń wykorzystaniu budynków dawniej Fabryki Emalia Oskara Schindlera przy ul. Lipowej. Obiekty te zamieniono w dwie „fabryki kultury”, nadając im status samorządowych jednostek muzealnych. W przypadku obiektów przy ul. Lipowej, tam gdzie było to zasadne i możliwe technicznie, zachowano

pierwotną substancję budowlaną. W odniesieniu do pierwotnych budynków dzisiejszego Muzeum Sztuki Współczesnej MOCAK zmiany okazały się bardzo poważne. Powstał w ten sposób bardzo ciekawy architektonicznie kompleks, a – co warto podkreślić – same inwestycje prowadzone jako przedsięwzięcia samorządowe z wykorzystaniem środków unijnych, realizowano sprawnie. Z punktu widzenia zmian jakościowych, funkcjonalnych w obrębie Wielkiego Podgórza była to zmiana istotna, gdyż do tej pory jedyną placówkę muzealną na jego terenie stanowiła izba pamięci w Aptece pod Orłem przy placu Bohaterów Getta.

Przyszłość procesu rewitalizacji Starego Podgórza określiły dwa czynniki, całkowicie zależne od sposobu działania samorządu. Po pierwsze – szybkie przygotowanie i uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wraz z szeroką ochroną substancji historycznej. Po drugie – podjęcie decyzji inwestycyjnych, które zmieniały dotychczasowe funkcje wielu rejonów miasta po prawej stronie Wisły. W przypadku Zabłocia dodatkowym elementem stymulującym zmiany stało się radykalne usprawnienie systemu komunikacyjnego w bezpośrednim otoczeniu. W swojej sztafecie kolejnych prezydentów (reprezentujących przy tym rozmaite środowiska partyjno-polityczne) został rozplanowany, zrealizowany a następnie powiązany z nowymi drogami i liniami tramwajowym Most Kotlarski. Otworzył on na resztę miasta nie tylko tereny Zabłocia, lecz także cenny, gdy chodzi o budownictwo mieszkaniowe, obszar Małego Płaszowa.



→ Rewitalizacja Zabłocia nie jest procesem zakończonym ani też pozbawionym napięć czy konfliktów. Stosunkowo dobrze udało się zagospodarować tereny i obiekty dawnych Zakładów UNITRA-Telpod, gdzie w ostatnich latach powstały centra biurowe (to już typowa metoda zmiany funkcji na terenie miasta). Istotnym novum jest przekształcenie wielkiej bryły dominującej nad terenem dawnego głównego centrum produkcyjnego w pierwszy o takiej wielkości i standardach prywatny, komercyjny akademik w Krakowie.

Sterowane przez samorząd zmiany w obrębie ścisłego centrum Zabłocia prowadzą do całościowego przekształcenia tego obszaru w nową dzielnicę o fundamentalnie zmienionym przeznaczeniu. Jednym ze spektakularnych przejawów takiej zmiany jest powstanie i dynamiczny rozwój Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w pasie bezpośrednio przylegającym do Wisły. Największej i najbardziej zróżnicowanej, gdy chodzi o kierunki kształcenia, uczelni prywatnej miasta. Jej obecność bardzo dobrze wpływa na atrakcyjność całego kwartału. Jednocześnie, co daje się zauważyć nawet przy pobieżnym oglądzie danych i przestrzeni, na terenie Zabłocia utrwalana jest pewna ciągłość historyczna i gotowość do odwoływania się ku przemysłowej tradycji tego miejsca. Specyficzne, kreatywne łączenie tradycji z nowoczesnością dostrzec można np. w istnieniu Centrum Szkła i Ceramiki. Także struktura biznesowa w obszarze Zabłocia charakteryzuje się nasyceniem obszaru z jednej strony średnim

biznesem, korzystającym z nowych technologii, z drugiej – pojawianiem się przedsięwzięć z szeroko rozumianej dziedziny mediów (od drukarni po centrum filmowe). Znakiem czasu jest przeniesienie się na Zabłocie redakcji obu regionalnych dzienników, funkcjonujących w Małopolsce: „Dziennika Polskiego” i „Gazety Krakowskiej”. Kolejne plany samorządu ukierunkowane na rewitalizację obiektów dawnych składów solnych powiązane z realizacją wieloletniego projektu „Kraków Miasto Literatury UNESCO” świadczą o konsekwentnym realizowaniu kierunków zapisanych jeszcze w połowie pierwszej dekady tego stulecia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Na pewno istotnym mankamentem przekształceń w obrębie Zabłocia jest stan sieci drogowej wewnątrz całego obszaru, który drastycznie odbiega od jakości rozwiązań komunikacyjnych w bezpośrednim otoczeniu. Inny problem, widoczny zwłaszcza na obszarze dawnej Fabryki Kosmetyków „Miraculum”, stanowi nadmierne zgęszczenie zabudowy mieszkaniowej i jej wielkość w stosunku do pierwotnego stanu. Napięcia w tym obszarze są ściśle powiązane z niewielkim w odniesieniu do oczekiwań obszarem zieleni i terenów rekreacyjnych. Choć i tu pojawia się niewielka pozytywna zmiana w postaci parku „Stacja Wisła”. Wydaje się jednak, że dopiero duże projekty zagospodarowania brzegów Wisły po zakończeniu budowy Kolei Aglomeracyjnej i stworzenie tam terenów rekreacyjnych wysokiej jakości może złagodzić widoczne obecnie w transformacji Zabłocia problemy.

Nowe przestrzenie, stara tkanka, nowa stara tożsamość

Dynamiczne zmiany w rejonie wschodnich krańców Starego Podgórza udało się krakowskiemu samorządowi powiązać z konsekwentną rewitalizacją serca dawnej dzielnicy. W tym procesie ma udział także samorząd regionalny. W odległości kilkuset metrów od MOCAR-u, na wybrzeżu Wisły powstała ultranowoczesna, niezwykle architektonicznie i nowatorska w sferze technologii budowlanych bryła Cricoteki. Tu inwestorem i jednostką prowadzącą jest Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, a sam obiekt stanowi kolejny, bardzo interesujący przykład rewitalizacji terenów poprzemysłowych – budynków dawnej elektrowni miejskiej, które udało się nie tylko zachować i odnowić, ale także niezwykle interesująco wpisać w nowoczesną bryłę budynku Cricoteki. Obydwa samorządy: miejski i regionalny, stworzyły na niewielkiej przestrzeni kwartał muzealny z najwyższej próby realizacjami architektonicznymi, narzucający nowe funkcje prawobrzeżnej części Krakowa i znacząco podnoszący wartość inwestycyjną oraz szeroko rozumianą jakość życia mieszkańców. Budowę pierwszego na terenie Podgórza czterogwiazdkowego hotelu czy wielkiego kompleksu apartamentowców na gruzach budynków dawnych Zakładów Przemysłu Odzieżowego „Vistula” można ocenić jako wpisywanie się aktywności prywatnego sektora w kierunki wyznaczane przez samorząd.

Fala zmian na terenie Starego Podgórza, widoczna wyraźnie po 2000 roku, w dużej mierze stymulowana jest decyzjami

samorządu Krakowa. W tej części miasta wszystkie kluczowe przestrzenie publiczne zostały poddane rewitalizacji. W niektórych przypadkach ich funkcje oraz charakter określono od nowa, korzystając przy tym z pewnego paradoksu, polegającego na tym, iż historycznie nawet w okresie PRL-u nie zostały one zdefiniowane. Plac Bohaterów Getta, wpisany w tragiczną historię zagłady krakowskich Żydów, stał się ważnym miejscem na mapie turystycznej miasta. Warto przy tym pamiętać, że projekt przestrzeni wypełnionej krzesłami z brązu budził początkowo silne emocje i spory.

Reaktywacja lokalnej historii Podgórza, na nowo przyjętej do tradycji miasta i coraz mocniej akcentowanej, spowodowała, że anonimowa przestrzeń przy budynkach KS Korona zamieniła się w plac Niepodległości. Już w ostatnich latach zdołano przeprowadzić przebudowę Rynku Podgórskiego, który stał się reprezentacyjnym placem prawobrzeżnej części Krakowa, coraz częściej goszczącym interesujące wydarzenia. Także i te działania nie były wolne od konfliktów. Na szczęście okazało się, że presja lokalnej społeczności, coraz lepiej zorganizowanej, doprowadziła do racjonalizacji pierwotnego założenia, które, niestety, powielало niedobre wzorce czy raczej stereotypy projektowe tego typu miejsc. W tym przypadku wykonanie przez władze miasta swoistego „kroku w tył” było rozsądnym kompromisem, dającym długofalowe korzyści. Jeśli dodamy do tego inicjatywę instytucji kościelnej czyli Parafii

Św. Józefa, która na skałach Krzemionek stworzyła wyjątkową w skali Krakowa plenerową galerię rzeźby, mamy kolejne jakościowe zmiany. Ich kierunek wyznaczają decyzje samorządu miejskiego oraz dzielnicowego znajdujące aktywnych partnerów w innych podmiotach. Działania inwestycyjne na terenie Podgórza realizowane przez samorząd prowadzą wprost do zasadniczych przemian funkcjonalnych. Po raz pierwszy w swojej historii prawobrzeżny Kraków zaczyna odgrywać istotną rolę np. w sferze turystyki. Kluczowe były tu zmiany na terenie Łagiewnik oraz powiązanie obszaru centrum Starego Podgórza z obleganym przez gości Kazimierzem. Budząca początkowo duże kontrowersje budowa kładki przez Wisłę nie tylko otworzyła turystom nowe rejony miasta. Spowodowała też pojawienie się w prawobrzeżnym Krakowie nowoczesnych usług gastronomicznych i hotelarskich. W tym wypadku ożywienie Podgórza przez stosunkowo niewielkie inwestycje samorządowe dało niespodziewanie duże rezultaty.

W procesie rewitalizacji Podgórza w ostatnim 30-leciu pojawił się również nowy element odgrywający coraz istotniejszą rolę. Jeśli samorząd i samorządność postrzegamy nie tylko jako system instytucji i działających w nich ludzi, ale przede wszystkim aktywność obywateli powiązanych wspólnotą zamieszkania, właśnie w Podgórzu można było obserwować niezwykle interesujące zmiany. Utracona tożsamość dawnego Wolnego Królewskiego Miasta została odbudowana przez żmudną pracę licznej grupy osób skupionych wokół obywatelskiego stowarzyszenia Podgórze.pl. Krok po kroku, przez inicjatywy lokalne o charakterze kulturalnym czy społecznym udało się doprowadzić do przywrócenia świadomości pewnej odrębności prawobrzeżnej części Krakowa. Systematycznie powstawała także sieć podobnych środowisk, odbudowujących poczucie tożsamości w niektórych częściach Wielkiego Podgórza. Tak działo się na terenie Prokocimia czy Woli Duchackiej. W wielu przypadkach jednym z istotnych czynników kreujących nowe-stare tożsamości były np. zbiegi o zachowanie terenów zielonych, stworzonych jeszcze w dawnych wsiach lub osiedlach.

Kwestia tworzenia na obszarze prawobrzeżnej części miasta nowych parków to bardzo ciekawy przykład z jednej strony skuteczności działania lokalnych środowisk, ich determinacji i realizacji idei samorządności na poziomie najbardziej

lokalnym. Z drugiej warto dostrzec, że tutaj właśnie krakowski samorząd zdołał przeprowadzić udane projekty wzbogacania miasta o atrakcyjne obszary rekreacyjne. Zakrzówek, Łagiewniki, Las Borkowski, Wola Duchacka, park „Stacja Wisła” na Zabłociu stanowią bardzo zróżnicowane przedsięwzięcia. Tworzą jednak zupełnie nową mapę krakowskiej zieleni, podnosząc równocześnie atrakcyjność wielu terenów budowlanych oraz komfort życia mieszkańców. Nie zawsze owe zabiegi przynoszą efekty. Spektakularną porażką jest niewątpliwie wycofanie się miasta z realizacji dużego projektu rewitalizacji oraz zagospodarowania obszaru Krzemionek w rejonie dawnych kamieniołomów Libana. Gwałtowne protesty grup przyrodników sprawiły, że już na etapie projektowania konkretnych rozwiązań skala konfliktów była duża. Tym razem pozostawienie tego obszaru w stanie półdzikim, aczkolwiek wątpliwe z perspektywy rozwoju atrakcyjnych obszarów rekreacyjnych, było prostą konsekwencją presji społecznej. Na szczęście dostępne na ten projekt środki unijne zostaną wykorzystane do budowy kładki pieszo-rowerowej wpisanej w plan budowy kolei aglomeracyjnej, łączącej lewy brzeg Wisły z prawym na wysokości Zabłocia.

O wiele poważniejszym problemem pozostaje na pewno trwający od wielu lat spór o zagospodarowanie terenów byłego KL Płaszów. Kolejne projekty i ich modyfikacje napotykały sprzeciw dość licznych grup mieszkańców, traktujących te obszary jako atrakcyjne tereny rekreacyjne. W tym przypadku samorząd miejski wykazuje się z dużą determinacją (przy współdziałaniu instytucji państwowych) w przygotowaniu adekwatnych do okoliczności propozycji upamiętnienia tragicznej historii tego miejsca. Mamy jednak do czynienia ze skomplikowaną siecią sprzecznych interesów grupowych utrudniających ostateczne rozwiązanie spornych kwestii. Wiadać na tym przykładzie, że niekiedy wieloletnie zaniedbania epoki przedsamorządowej (ignorowanie specjalnego statusu miejsca pamięci) mogą utrudniać obecnym samorządom porządkowanie historycznych zaszłości. Z drugiej strony przewlekłe spory wokół terenu KL Płaszów są dobrym przykładem, że działanie samorządu opiera się też na ucieraniu opinii i trudnym wypracowywaniu kompromisów w ramach demokratycznych procesów.

Nowe pomysły, nowa jakość

Rewitalizacja, której efektem jest powstawanie terenów zielonych, przekształcanie kompleksów fabrycznych w mieszkania, biura czy instytucje kultury, wpisała się już w krajobraz zmian społecznych i ekonomicznych nie tylko w Polsce. W przypadku krakowskiego Wielkiego Podgórza mamy projekty nowatorskie, skrajnie trudne w realizacji, jak kompleks sakralny i turystyczny w Łagiewnikach. Tu nastąpiła fundamentalna przemiana, wprowadzenie zupełnie nowych, niezwykle rzadkich (a być może wyjątkowych) w skali świata pomysłów modernizacyjnych. Konsekwencją tych decyzji i późniejszych działań jest

pojawienie się funkcji, które w XXI wieku konstytuują metropolitalną pozycję Krakowa. Obszar wyjątkowo zdegradowany, o wyniszczonej ekologicznie przestrzeni zamieniono w światowe centrum turystyki pielgrzymkowej, wpisujące się bardzo dobrze w charakterystykę krakowskiej metropolii jako centrum turystycznego co najmniej o kontynentalnym zasięgu.

Przykład ten mieści się w grupie kilku kluczowych przedsięwzięć budujących metropolitalną pozycję miasta, a zrealizowanych w ostatnich trzech dekadach w jego prawobrzeżnej części. Mają one już jednak nieco innych →

→ charakter niż projekty rewitalizacyjne wynikające z deindustrializacji. Campus 600 – ecia Odnowienia Uniwersytetu Jagiellońskiego, Centrum Kongresowe ICE czy nowy Szpital Uniwersytecki w Prokocimie nie tylko wypełniły puste przestrzenie dobrą architekturą i ożywiły peryferyjne części południowych obrzeży Krakowa (dzięki budowie Kampusu ta część miasta zyskała nowoczesną linię tramwajową). W nauce i edukacji, kulturze, turystyce (w tym kongresowej czy kulturowej) inwestycje o takim charakterze budują prestiż miasta. Jeśli specjaliści dość zgodnie wskazują, że ośrodki metropolitalne powinny m.in. być centrami naukowymi o szczególnym znaczeniu, a także np. mieć wyjątkową moc przyciągania gości i turystów, to realizowane w ostatnim dziesięcioleciu w Podgórzu nowoczesne zespoły instytucji naukowych, kulturalnych czy medycznych wzmacniają metropolitalny status Krakowa.

W różnym stopniu samorząd miasta uczestniczył w realizacji nowych przedsięwzięć. Centrum Kongresowe ICE to od początku do końca inwestycja samorządowa. W odniesieniu do Kampusu miasto angażowało się przede wszystkim w zapewnienie rozwoju infrastrukturalnego. Budowa nowego Szpitala Uniwersyteckiego, który stał się także wielkim centrum kształcenia kadr medycznych w zupełnie nowej przestrzeni, została wsparta przez transakcję wykupu na rzecz gminy terenów i obiektów przy ul. Kopernika (co zapewniło środki na wyposażenie placówki) oraz finansowanie przez Samorząd Województwa Małopolskiego wkładu własnego do montażu funduszy europejskich.

We wszystkich przypadkach zmiany, jakie przez wielkie, nowoczesne inwestycje następowały na terenie Wielkiego Podgórza, wprowadziły do prawobrzeżnej części miasta funkcje, których nigdy tu znano. Przez blisko 250 lat istnienia miasta w tym obszarze był to teren pozbawiony szpitali czy szkół wyższych (nie licząc obecności od lat 20. Akademii Górniczej w budynku IV Liceum na Krzemionkach). Dziś w Wielkim Podgórzu mieszczą się najnowocześniejsze, innowacyjne instytucje edukacyjne oraz medyczne Krakowa. Ich wybudowanie ma również duże znaczenie miastotwórcze, co widać gołym okiem choćby w okolicach kampusu. Za skupiskami obiektów edukacyjnych idą równolegle inwestycje mieszkaniowe oraz hotele wznoszone np. w otoczeniu Centrum Kongresowego. Zdecydowanie poprawia się jakość części usług publicznych. Spośród wszystkich dawnych wielkich dzielnic Krakowa w Podgórzu powstało w ciągu ostatnich dekad najwięcej zupełnie nowych linii tramwajowych oraz kilka wewnętrznych tras szybkiego ruchu, dobrze powiązanych z obwodnicą autostradową. Spore znaczenie dla rozwoju Krakowa ma też zabudowywanie prawobrzeżnej części

miasta osiedlami mieszkaniowymi w taki sposób, że dość równomiernie wypełniają one luźną, wiejską oraz podmiejską zabudowę w szerokim pasie między Starym Podgórzem i wzgórzami Krzemionek a wielkopłytowymi osiedlami z lat 70. i 80. Dzięki temu proces rozlewania się miasta poza jego granice postępuje wolniej.

Obserwowane w ostatnich latach procesy mają też pozytywny wpływ na sytuację demograficzną, dzięki czemu nie mamy na obszarze Wielkiego Podgórza ani drastycznych zjawisk wyludniania się, jak w historycznym centrum czy starzenia się ludności, jak w starej części Nowej Huty. Naturalnie rozwój budownictwa mieszkaniowego, zwłaszcza przy formalnoprawnych uwarunkowaniach początków XXI wieku, wywołuje także tu wiele napięć. Bez trudu można zauważyć tereny o nadmiernym zagęszczeniu, np. w okolicach Ruczaju, Kurdwanowa czy zachodniej części Zabłocia. Ciągłe jednak ta część miasta dysponuje swoistym oddechem przestrzennym, a nowe projekty zaczynają kreować swoiste wyspy – centra rozwoju. Niedaleko Kampusu szybko pojawiła się np. siedziba Krakowskiego Parku Technologicznego. Instytucji kreującej z jednej strony innowacyjność w małopolskiej gospodarce na bardzo dużą skalę, a z drugiej zarządzającej inwestycjami przemysłowymi w mieście oraz regionie. Nieco upraszczając, można dziś powiedzieć, że zarządzanie procesem modernizacji gospodarki i nowej industrializacji realizowane jest z Wielkiego Podgórza. W ten sposób po ponad 100 latach historia zatacza nie tyle koło, ile porusza się po swego rodzaju spirali czasu osiągając kolejne, coraz wyższe poziomy. Jako ciekawostkę można potraktować interesuje zmiany na mapie gospodarczej miasta. Okazuje się, że po 30 latach transformacji te firmy sektora przemysłowego, które przetrwały, ulokowano w gminach otaczających od południa Wielkie Podgórze. Dotyczy to nie tylko np. Vistuli, Telpodu, ale i najważniejszej historycznie fabryki Krakowa – Zakładów Zieleniewskiego.

Wielka przemiana Podgórza w ciągu minionych trzech dekad to ciekawy przykład modernizacji bardzo dużego obszaru miejskiego z równoczesną radykalną zmianą jego dominujących funkcji. Proces ten łączy w sobie wiele długofalowych działań prowadzonych przez bardzo różne podmioty: wielkie instytucje, mające wiekowe tradycje, takie jak Uniwersytet Jagielloński czy Kościół katolicki, a także śmiało wkraczający do gry nowoczesny biznes. Podstawą jest jednak aktywność samorządów, poczynając od dzielnicowego, a na regionalnym kończąc. Dopiero bowiem oderwanie procesu decyzyjnego od dowolnie formułowanych rozstrzygnięć scentralizowanego państwa sprzed 1990 roku i PRL-owskiej gospodarki stworzyło warunki dla odrodzenia się krakowskiego Podgórza.

MAREK SZCZEPANEK

Autor jest dziennikarzem, sekretarzem programowym TVP 3 Kraków

Tekst jest kontynuacją artykułu zamieszczonego w specjalnym numerze „Wspólnoty Małopolskiej” (nr 61) 100 lat niepodległości. *Metropolia Krakowska 1918-1920. Ciągłość i zmiana*

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego

Opracowała:

dr Małgorzata Szczerbińska-Byrska

20 kwietnia 2020 r. Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek Prezesa Rady Ministrów dotyczący uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. akt BSA I 4110 1/20.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że uchwała składu połączonych Izb **jest niezgodna z:**

- a. art. 179, art. 144 ust. 3 pkt 17, art. 183 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 8 ust. 1, art. 7 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- b. art. 2 i art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej;
- c. art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2.

W pozostałym zakresie Trybunał umorzył postępowanie.

Orzeczenie zapadło większością głosów. Zdanie odrębne złożyli: sędzia TK Leon Kieres, sędzia TK Piotr Pszczółkowski i sędzia TK Jarosław Wyrembak.

W pierwszej kolejności rozstrzygnięcia wymagała kwestia, czy uchwała abstrakcyjna Sądu Najwyższego podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. W przeciwnym wypadku postępowanie należałoby umorzyć.

Odpowiedź Trybunał Konstytucyjny znalazł w art. 188 pkt 3 Konstytucji, zgodnie z którym – oprócz kontroli zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją oraz ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie – Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach „zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami” (art. 188 pkt 3 Konstytucji). Użyte w tym artykule określenie „przepisy prawa” obejmuje, pod pewnymi warunkami, wszystkie akty prawa wewnętrznego, których katalog – w przeciwieństwie do źródeł prawa powszechnie obowiązującego – pozostaje otwarty na gruncie art. 93 Konstytucji. Akty prawa wewnętrznego, w tym uchwały, podlegają – zgodnie z art. 93 ust. 3 Konstytucji – kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

Zgodnie z treścią art. 183 ust. 1 Konstytucji Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych w zakresie orzekania. Istotnym narzędziem nadzoru sprawowanego przez Sąd Najwyższy są uchwały, takie jak przedmiot kontroli w rozstrzyganej przez Trybunał sprawie. Zgodnie z art. 87 § 1 ustawy o SN uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego, składu połączonych izb oraz składu całej izby, z chwilą ich podjęcia, uzyskują moc zasad prawnych. Podejmowane są

na podstawie art. 86 § 1 ustawy o SN na wniosek m.in. I Prezesa Sądu Najwyższego, jeżeli w orzecznictwie sądów powszechnych, sądów wojskowych lub Sądu Najwyższego ujawnią się rozbieżności w wykładni przepisów prawa będących podstawą ich orzekania (art. 83 § 1 ustawy o SN). Zasady prawne wiążą wszystkie składy orzekające Sądu Najwyższego, a zatem w samej ich naturę wpisana została generalność i abstrakcyjność. Ich zakres obowiązywania nie jest bowiem ograniczony do konkretnej sprawy określonej podmiotowo i przedmiotowo. Nie konsumują się również po jednorazowym zastosowaniu. Są zatem aktami prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 Konstytucji. Nie ma uzasadnienia prezentowany często pogląd, że są aktami stosowania prawa. Nie sposób przyjąć, że zawierają normy indywidualno-konkretne.

Akt prawa wewnętrznego, w tym uchwała abstrakcyjna Sądu Najwyższego, podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego pod pewnymi warunkami określonymi w art. 188 pkt 3 Konstytucji. Musi być wydany przez centralny organ państwowy, co w przypadku Sądu Najwyższego nie podlega wątpliwości. Ponadto treść aktu musi spełniać kryteria pozwalające na zaliczenie do kategorii przepisów prawa.

W ugruntowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto, że przepis prawa, na gruncie art. 188 pkt 3 Konstytucji, to substrat do rekonstrukcji normy generalnej i abstrakcyjnej, czyli akt normatywny w znaczeniu materialnym. Oznacza to, że o kognicji TK nie decyduje w tym zakresie wydanie aktu podstawowego w oparciu o podstawę prawną lub bez jej istnienia, ponieważ istotą kontroli konstytucyjności prawa stanowi eliminacja niekonstytucyjnych i nielegalnych aktów prawnych. O kognicji TK decyduje treść aktu, a więc to, czy jest on aktem normatywnym ze względu na sposób uregulowania określonej materii. Dlatego każdy akt prawa wewnętrznego skierowany przez uprawniony podmiot do Trybunału Konstytucyjnego przechodzi najpierw test normatywności, od którego zależy możliwość dokonania kontroli przez TK. Dopiero pozytywny rezultat takiego testu uprawnia Trybunał do oceny zaskarżonych przepisów prawa, o ile występują w zaskarżonym akcie, pod kątem ich zgodności ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami kontroli.

Zaliczając uchwały abstrakcyjne Sądu Najwyższego do kategorii aktów prawa wewnętrznego, Trybunał Konstytucyjny odrzucił pogląd, że względem uchwał Sądu Najwyższego



→ należałoby przyjąć inne kryteria oceny normatywności niż ukształtowane w jednolitej linii orzeczniczej TK, mającej ponad trzydzieści lat, i kontynuowanej konsekwentnie na gruncie art. 188 pkt 3 Konstytucji, kluczowej dla wykładni występującego w nim pojęcia „przepisy prawa”. Wszystkie cztery jednostki redakcyjne uchwały SN wprowadzają i regulują nowość normatywną nieznaną innym aktom prawnym Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności Konstytucji, ratyfikowanym umowom międzynarodowym i ustawom. Nowość normatywna polega na tym, że zgodnie z przepisami uchwały sądy powszechne, wojskowe i Sąd Najwyższy mogą kontrolować i ograniczać prawo sędziego do orzekania wyłącznie w oparciu o fakt powołania sędziego przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, której członkowie będący sędziami zostali wybrani przez Sejm, a nie przez gremia sędziowskie. Całość regulacji uchwały odnosi się do szczegółów procedury odsuwania takiego sędziego od orzekania oraz stwierdzania nieważności lub uchylania orzeczenia wydanego z jego udziałem wyłącznie w oparciu o tę przyczynę. Tak ukształtowane normy prawne wykazują z całą pewnością charakter generalny i abstrakcyjny. Są skierowane do wszystkich składów orzekających Sądu Najwyższego i wiążą każdorazowo, gdy wystąpi stan faktyczny w nich opisany. Całość treści uchwały spełnia zatem test normatywności, a zatem uchwała zawiera wyłącznie przepisy prawa.

Trybunał Konstytucyjny orzekł zatem, że uchwała jest niezgodna z art. 179 Konstytucji, ponieważ podważa ostateczny charakter tego przepisu w postaci skutecznego powołania sędziego przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Akt powołania sędziego oznacza bowiem jego upoważnienie do wydawania orzeczeń w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Nie ma w tym wypadku znaczenia, czy akt podustawowy wprost stwierdza, że sędzia danej kategorii w ogóle nie może orzekać, czy też nie może orzekać w generalnie określonych wypadkach, co znacznie ogranicza skutek przewidziany w art. 179 Konstytucji, niwecząc jego istotę.

Zaskarżona uchwała jest niezgodna również z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, ponieważ nie można jej pogodzić z istotą prerogatywy Prezydenta do powoływania sędziów na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Prerogatywa Prezydenta nie podlega kontroli w jakimkolwiek trybie. Tym bardziej więc nie może stanowić przedmiotu ograniczenia czy jakiegokolwiek zawężenia interpretacyjnego dokonanego w treści podustawowego aktu normatywnego.

Uchwała SN wprowadza zatem nowość normatywną, sprzeczną z wzorcami kontroli sprecyzowanymi powyżej. Sam fakt wydania niekonstytucyjnych przepisów prawa w formie prawnej ustawowo przewidzianej dla sprawowania przez SN nadzoru nad sądami powszechnymi i wojskowymi w zakresie orzekania jest wystarczającym uzasadnieniem naruszenia przez zaskarżoną uchwałę treści art. 183 ust. 1 Konstytucji. Sprzeczność z Konstytucją, ściślej z jej artykułami 179 i 144 ust. 3 pkt 17, aktu prawnego stanowiącego narzędzie nadzoru judykacyjnego wypacza istotę takiego nadzoru, prowadząc do powstania nieusuwalnej sprzeczności między związaniem sędziego przepisami Konstytucji i ustaw, przy jednoczesnym związaniu wszystkich składów orzekających SN aktem prawa wewnętrznego sprzecznym z Konstytucją.

Z art. 7 Konstytucji wynika obowiązek działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Wyrażona w nim zasada praworządności formalnej (legalizmu) nakazuje organom władzy publicznej powstrzymanie się od aktywności, jeśli wprost nie zezwala na nią przepis odpowiednio umiejscowiony w konstytucyjnym systemie źródeł prawa. Tym bardziej z zasady tej wynika zakaz wydawania aktów prawa wewnętrznego sprzecznych z wyraźną dyspozycją konstytucyjną.

Zgodnie z art. 188 pkt 3 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe nie tylko z Konstytucją i ustawami, ale również z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. Do tych ostatnich należą przepisy Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że w niniejszej sprawie kontroli podlega zgodność przepisu prawa krajowego z przepisem prawa europejskiego, sprawa nie dotyczy zaś zgodności prawa Unii Europejskiej z Konstytucją.

Przepisy Traktatu o Unii Europejskiej są częścią porządku prawnego obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej i każdy akt prawa wewnętrznego, w rozumieniu art. 93 Konstytucji, nie wyłączając uchwały Sądu Najwyższego, musi pozostawać z nimi w zgodzie. Również w tym zakresie kontrola hierarchicznej zgodności aktów prawnych tworzących konstytucyjny system źródeł prawa stanowi wyłączną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego. W przypadku odwołania w treści aktu prawa wewnętrznego do treści aktu prawa Unii Europejskiej to Trybunał Konstytucyjny pozostaje sądem „ostatniego słowa”, stojąc nie tylko na straży Konstytucji, ale również na straży Traktatów konstytuujących Unię Europejską.

Konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji – jest tożsama treściowo z zasadami państwa prawnego i demokratycznego, ustanowionymi – jako wartości wspólne Państw Członkowskich – w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Zasada demokratycznego państwa prawnego niewątpliwie bowiem należy do wspólnego dorobku konstytucyjnego Państw Członkowskich Unii Europejskiej (*acquis constitutionnel*). Treść art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej wywodzi się zatem z treści konstytucji państw narodowych, w tym z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jako jednego z największych państw członkowskich Unii Europejskiej, mającego przeszło tysiącletnią kulturę prawną. Z zasadami tymi nie sposób pogodzić aktu prawnego o charakterze podustawowym, podważającego prawo sędziego do orzekania mimo jego powołania zgodnego z konstytucyjną procedurą i kompetencjami.

Wprowadzenie w drodze zakwestionowanej uchwały instytucji sędziego w zasadzie w stanie spoczynku *ab initio* narusza zasadę państwa prawnego poprzez uregulowanie statusu sędziego w drodze aktu podustawowego i wprowadzenie stanu niepewności w realizacji konstytucyjnego i traktatowego prawa do sądu, które stanowi immanentny element zasady państwa prawnego. Instytucja ta narusza przede wszystkim zasadę demokracji – stanowiącą część *acquis constitutionnel* oraz fundamentalny element konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Decyzja ustrojodawcy w postaci procedury powoływania sędziów przez Prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa oraz prawidłowe skonkretyzowanie realizacji tej procedury w ustawie

zostały bowiem podważone przez sprzeczną z Konstytucją i Traktatem uchwałę mającą charakter aktu podstawowego.

Uchwała SN narusza również zasadę lojalnej współpracy Unii i Państw Członkowskich, uregulowaną w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, który stanowi, że „zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które by mogły zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”. Z zasady tej wynika w pierwszej kolejności obowiązek poszukiwania przez organy krajowe rozwiązań prawnych, umożliwiających bezkonfliktowe funkcjonowanie regulacji ukształtowanych przez różne ośrodki prawodawcze w ramach charakterystycznego dla Unii Europejskiej multicentrycznego systemu prawnego. W oparciu o tę zasadę w wyroku z 19 listopada 2019 r. TSUE nakazał wzięcie pod uwagę wszystkich istotnych informacji w procesie oceny charakteru prawnego Izby Dyscyplinarnej. Uchwała SN abstrahuje od informacji kluczowej – w postaci konstytucyjnej regulacji procesu powoływania sędziów w Rzeczypospolitej Polskiej – narusza tym samym zasadę lojalnej współpracy zarówno w postaci wprost wyrażonej we wskazanym przepisie Traktatu, jak i w regułach wyprowadzonych z niego w wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., w połączonych sprawach o sygn. C-585/18, C-624/18 i C-625/18.

Z kolei z art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wynika jednolity standard prawa do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd. Niezawisłość i bezstronność sądu opiera się w dużej mierze na powołaniu sędziego zgodnie z przepisami Konstytucji RP i na zasadzie nieusuwalności sędziego. Konstytucyjne i traktatowe prawo do sądu wyklucza zatem zmianę statusu sędziego przez akt podstawowy oraz modyfikację skutkującą powstaniem instytucji sędziego *de facto* w stanie spoczynku *ab initio*. Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność uchwały SN z dwoma wskazanymi przepisami. Standard ochrony wynikający z tych przepisów jest bowiem tożsamy w obszarze ograniczonym treścią wniosku Prezesa Rady Ministrów.

Należy szczególnie podkreślić, że uchwała Sądu Najwyższego narusza standard niezależności sądu i niezawisłości sędziego obejmujący – zgodnie z orzecnictwem TSUE – dwa aspekty. Pierwszy, zewnętrzny, zakłada, że organ wykonuje swe funkcje całkowicie niezależnie, bez podlegania jakiegokolwiek hierarchii służbowej lub podporządkowania komukolwiek oraz nie otrzymuje nakazów lub wskazówek z jakiegokolwiek źródła (zob. wyroki TSUE: z 17 lipca 2014 r., sygn. C-58/13 i C-59/13; oraz z 6 października 2015 r.,

sygn. C-203/14), przez co jest chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi, mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków przy rozpatrywaniu przez nich sporów (zob. wyroki TSUE: z 19 września 2006 r., sygn. C-506/04; z 9 października 2014 r., sygn. C-222/13; z 6 października 2015 r., sygn. C-203/14). Z tak nakreślonym standardem wynikającym ze wszystkich wskazanych wzorców kontroli w prawie Unii Europejskiej nie sposób pogodzić treści zaskarżonej uchwały SN, przyznającej jednym sędziom prawo decydowania, czy inni sędziowie powołani przez Prezydenta RP mają *de facto* status sędziów w stanie spoczynku *ab initio*. Drugi aspekt, wewnętrzny, łączy się z pojęciem „bezstronności” i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu. Czynniki ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu, poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa (zob. wyroki TSUE: z 19 września 2006 r., sygn. C-506/04; z 9 października 2014 r., sygn. C-222/13; z 6 października 2015 r., sygn. C-203/14). Aspekt ten wyklucza kwestionowanie prawa orzekania jednego sędziego przez innego sędziego oraz oceny przez sędziów procedury poprzedzającej powołanie sędziego przez Prezydenta RP jako podstawy zakwestionowania prawa takiego sędziego do orzekania. Jednakowy dystans sędziego do sporu możliwy jest wyłącznie przy oparciu wnioskowania na poszanowaniu fundamentu w postaci Konstytucji RP.

Z art. 8 ust. 1 Konstytucji, stanowiącego, że jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, wynika nie tylko nadrzędność Konstytucji nad prawem Unii Europejskiej, zwłaszcza w sytuacjach wyjątkowych, związanych z koniecznością ochrony suwerenności państwa (wskazanych w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 19 grudnia 2006 r., sygn. P 37/05 (/s/p-3705), ale również obowiązek ciążyący na wszystkich organach państwa, polegający na poszukiwaniu możliwości bezkonfliktowej kooperacji Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej. W większości przypadków to właśnie wskazana reguła pozostaje praktycznym wyrazem zasady najwyższej mocy prawnej Konstytucji, która przewiduje przecież członkostwo RP w organizacji międzynarodowej, o której stanowi art. 90, przede wszystkim więc członkostwo w Unii Europejskiej. Z drugim aspektem zasady najwyższej mocy prawnej Konstytucji pokrywa się treść art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, a także wskazany w wyroku TSUE z 19 listopada 2019 r. wspomniany obowiązek wzięcia pod uwagę wszystkich istotnych informacji. Nie dopełniając powyższego obowiązku, SN ukształtował więc treść zaskarżonego aktu normatywnego w sposób naruszający art. 8 ust. 1 Konstytucji, a także art. 2 oraz art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał sprawę w pełnym składzie. Przewodniczącym składu orzekającego była prezes TK Julia Przyłębska, a sprawozdawcą – sędzia TK Stanisław Piotrowicz.

Opracowała:

dr MAŁGORZATA SZCZERBIŃSKA-BYRSKA

Autorka jest członkiem orzekającym w Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Krakowie, adiunktem na Wydziale Administracyjno-Ekonomicznym w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Tarnowie

Zamieszczony powyżej materiał informacyjny nie jest oficjalnym poglądem sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Jedynym oficjalnym źródłem informacji o orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego pozostaje Zbiór Urzędowy Orzecnictwa TK



Sala Obrad RMK, 1990 r. W pierwszym rządzie m.in. kard. Franciszek Macharski, wojewoda krakowski Tadeusz Piekarz, prof. Zygmunt Kolenda – przewodniczący KKO „S”, infułat Bronisław Fidelus – kanclerz Kurii Metropolitalnej w Krakowie Fot. Archiwum



Kraków, ul. Floriańska, 3 Maja 1991 r. pochód z Wawelu pod Grób Nieznanego Żołnierza. Od lewej: Antoni Wiatr, poseł Jerzy Zdrada, senator Jerzy Jurczak, rektor UJ prof. Andrzej Pelczar, wojewoda krakowski Tadeusz Piekarz, Kazimierz Barczyk, prezydent Krakowa Krzysztof Bachmiński, generałowie Fot. Archiwum



Sesja Rady Miasta Krakowa, 1991 r. Od lewej siedzą: radny Zbigniew Fijak, prezydent Krakowa prof. Jacek Woźniakowski, stoją: radny Jerzy Szmid, radna Krystyna Sieniawska, radna Małgorzata Walczak Fot. Archiwum

Odsłonięcie tablicy ku czci prof. Jerzego Regulskiego



6 marca br. miało miejsce uroczyste odsłonięcie tablicy upamiętniającej prof. Jerzego Regulskiego, twórcę odrodzonego samorządu gminnego. Tablica z płaskorzeźbą umieszczona została na froncie budynku przy ul. Sienkiewicza 22 w Poznaniu, w którym mieści się siedziba Wielkopolskiego Ośrodka Kształcenia i Studiów Samorządowych (WOKiSS). Stowarzyszenie to jest fundatorem tablicy.

W uroczystości wzięli udział Marszałek Województwa Wielkopolskiego, Wicewojewoda Wielkopolski oraz liczni goście, w tym Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Poznaniu Krzysztof Świdorski oraz kierownik Biura Kolegium Anna Bonczewska.

Uroczystość odsłonięcia tablicy pamiątkowej była elementem obchodów jubileuszu 30-lecia samorządu terytorialnego w Polsce. To właśnie trzydzieści lat temu, 8 marca 1990 r., Sejm RP uchwalił *Ustawę o samorządzie terytorialnym* (gminnym), która zapoczątkowała proces odbudowy samorządności i decentralizację państwa polskiego.

Poznań był ośrodkiem, który od samego początku bardzo mocno włączył się w pracę na rzecz odbudowy samorządu terytorialnego i wspólnot lokalnych. Do dzisiaj w Poznaniu mają siedziby ogólnopolskie stowarzyszenia, takie jak: Związek Miast Polskich czy Związek Gmin Wiejskich RP. Należy przypomnieć, że w Poznaniu działał także do 1997 r. Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego.

Podczas uroczystości pierwszy zabrał głos Maciej Kozik, Prezes Zarządu WOKiSS, który przez wiele lat blisko współpracował z prof. Jerzym Regulskim. Podkreślił, jak bardzo idea

samorządności lokalnej zakorzeniła się w świadomości Polaków. Przypomniął, że prof. Jerzy Regulski kierował Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej, która od początku lat 90. podejmowała wspólnie z WOKiSS-em starania na rzecz rozwoju i umacniania samorządności lokalnej.

Marszałek Województwa Wielkopolskiego Marek Woźniak wspominał początki pracy samorządowej i podkreślał, że reforma samorządowa była najlepiej i najpełniej przeprowadzoną reformą, która otworzyła drogę do realnych zmian w Polsce.

Charakter wspomnieniowy miało wystąpienie sędziego Jerzego Stępnia, byłego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Przywołał wydarzenia roku 1989 i 1990, przebieg kampanii wyborczej oraz swoją współpracę w Senacie I kadencji z prof. Jerzym Regulskim. Profesor był inicjatorem i organizatorem badań nad odbudową samorządu terytorialnego. Jako wybitny przedstawiciel nauk technicznych i ekonomicznych, swoją reformę projektował wspólnie z prawnikami prof. Michałem Kuleszą oraz Jerzym Stępnem.

Ostatnim punktem uroczystości było oficjalne odsłonięcie tablicy upamiętniającej prof. Jerzego Regulskiego (1924-2015).

dr KRZYSZTOF ŚWIDORSKI

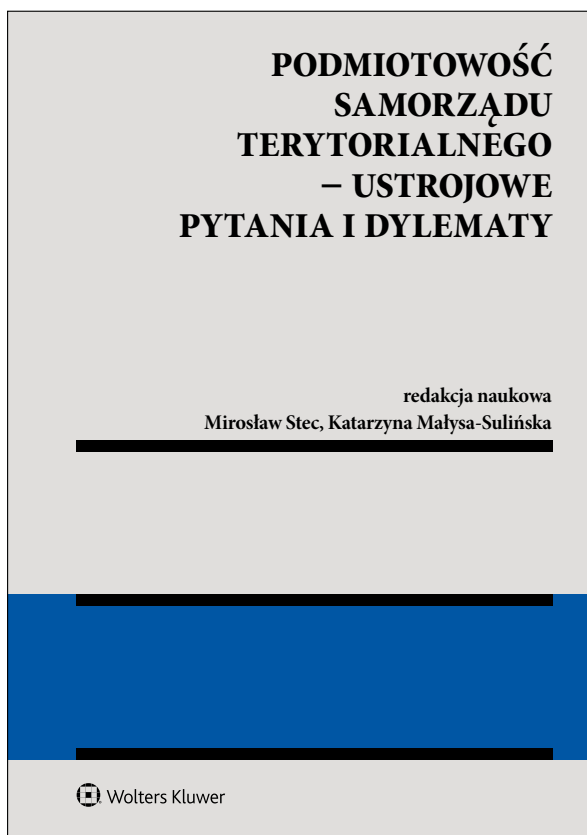




Recenzja książki pt. *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*

(red. nauk. Mirosław Stec, Katarzyna Małyś-Sulińska, Wolters Kluwer 2020)

Prof. dr hab. Czesław Martysz



Jak wynika ze wstępu do recenzowanego opracowania, stanowi ono pokłosie konferencji naukowej zorganizowanej przez Katedrę Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego w 2019 r. Należy dodać, że konferencje poświęcone ważnym zagadnieniom odnoszącym się do organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego organizowane są przez tę Katedrę od dawna i stanowią znaczący wkład w rozwój badań nad pozycją prawną polskiego samorządu terytorialnego, choć w wielu miejscach daje się też zauważyć prawnoporównawczy charakter tych badań.

Nie inaczej było i w tym wypadku, ponieważ powstało opracowanie ważne, obszerne, wielowątkowe, niekiedy krytycznie odnoszące się do obowiązujących przepisów, a jednocześnie zawierające postulaty *de lege lata* oraz *de lege ferenda*. Należy jedynie wyrazić nadzieję, że tezy zawarte

w poszczególnych częściach opracowania nie tylko stanowią cenny materiał badawczy i dydaktyczny, ale także zostaną wykorzystane w przyszłych pracach legislacyjnych zmierzających do wzmocnienia roli samorządu terytorialnego w Polsce, na którego barkach spoczywa zasadnicza część zadań państwa. Oby tylko sprawujący władzę zechcieli skorzystać z cennych uwag zawartych w całym opracowaniu.

Jak zaznaczyłem wyżej, praca ma charakter wielowątkowy, zatem trud jej uporządkowania spoczął na redaktorach, którzy bardzo dobrze wywiązali się z nałożonego na siebie zadania. Są więc tam wątki o charakterze ustrojowym, materialnym i procesowym, nie tylko z szeroko pojętej sfery prawa administracyjnego, ale także ze sfery prawa cywilnego, finansowego, a także prawa międzynarodowego, w tym prawa europejskiego. To sprawia, że praca ma w istocie rzeczy charakter interdyscyplinarny. Co ważne, wszystkie opracowania są znakomicie udokumentowane.

Zbiór otwiera opracowanie Andrzeja Szmyta „Samorządowa podmiotowość Senatu RP – wizja zmian konstytucyjnych”. To ważny problem, gdyż już po 1992 r. w trakcie prac na nową Konstytucję z 1997 r. rozgorzała debata polityczna na temat nowej roli Senatu, a jedna z koncepcji zakładała możliwość utworzenia drugiej izby parlamentu o charakterze samorządowym. Znaleźli się też przeciwnicy tej koncepcji, uznający, że jest ona bardzo kontrowersyjna, choć propozycje odpowiedniej regulacji pojawiły się jednak w projektach konstytucji tego okresu. Problematyka ta stale wraca tak w debatach politycznych i w literaturze nie tylko prawniczej, a ostatnie propozycje zmiany charakteru ustrojowego Senatu pojawiły się w 2017 r. Dobrze więc, że autor przedstawił kompleksowo to zagadnienie również na tle prawnoporównawczym. Z uwagi jednak na konieczne zmiany w Konstytucji trzeba się zgodzić z autorem, że „idea drugiej izby o charakterze samorządowym nie tyle świeci jasnym płomieniem, ile raczej tli się wśród poszukiwań modelu ulepszenia drugiej izby”. Ostatnie wybory i poświęcone im debaty publiczne zdają się potwierdzać ową tezę.

Drugie opracowanie, Krzysztofa Wójtowicza „Podmiotowość jednostek samorządu terytorialnego jako członków europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej. Konstrukcja prawna”, poświęcone zostało formom prawnym

współpracy międzynarodowej pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego. Wychodząc od ewolucji podstaw prawnych tej współpracy, zarówno w prawie europejskim, jak i w prawie polskim oraz niektórych mankamentów tej regulacji, autor wskazuje na podstawowe warunki, które muszą być spełnione, by taka współpraca mogła przynosić pożądane skutki oraz instytucjonalne formy tej współpracy, czyli europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej. W szczególności omówione zostały zagadnienia tworzenie, organizacji, funkcjonowania oraz likwidacji tych jednostek, jak również zasady ich finansowania. Autor wskazuje też na korzyści płynące z tej współpracy m.in. w zakresie łatwiejszej dostępności do funduszy europejskich, z drugiej jednak strony podkreśla, że liczba tych struktur organizacyjnych jest w Polsce zbyt mała. Trzeba się też zgodzić z poglądem, że pełne wykorzystanie możliwości wynikających z tej formy współpracy zależą nie tylko od aktywności właściwych jednostek samorządu terytorialnego, ale i od niezbędnej pomocy organów państwa w tym zakresie.

Teorii publicznych praw podmiotowych, które mogą przysługiwać także jednostkom samorządu terytorialnego, poświęcone jest następne opracowanie. Zagadnienie to omawia Maciej Kruś w pracy „Wykonywanie władzy publicznej a publiczne prawa podmiotowe jednostek samorządu terytorialnego”. Zdaniem autora w polskiej dogmatyce prawa administracyjnego pojęcie „publicznego prawa podmiotowego” nie miało tak dużego znaczenia, jak w dogmatyce prawa cywilnego lub dogmatyce prawa publicznego w innych porządkach prawnych, a główną przyczyną zaniechania badań w tym zakresie okazały się głównie względy ideologiczne, czyli dominacja socjalistycznej koncepcji państwa i prawa. Współcześnie nie ma już wątpliwości, że prawa takie przysługują również jednostkom samorządu terytorialnego, które w wykonywaniu swoich zadań i kompetencji mogą wysuwać określone roszczenia, nie korzystając z przysługujących im uprawnień władczych. Autor obszernie omawia teorię publicznych praw podmiotowych oraz wskazuje na przykładzie inwestycji drogowej na przykłady publicznego prawa podmiotowego przysługującego gminie. Z konstrukcji tego prawa wynika, że podmiotem uprawnionym jest organ administracji publicznej, podmiotem zobowiązanym podmiot spoza kręgu władzy publicznej, a podstawą roszczenia – przepis prawa publicznego.

Kazimierz Bandarzewski w artykule „O podmiotowości wspólnot samorządowych” kontynuuje rozważania dotyczące istoty podmiotowości tych wspólnot. Jak podkreśla, istnienie odrębnej podmiotowości wspólnoty mieszkańców pozwala na dostosowywanie wykonywanych zadań publicznych do zbiorowych potrzeb mieszkańców, co w zasadniczy sposób odróżnia samorząd terytorialny od administracji rządowej. Ta ostatnia, wykonując określone prawem zadania, nie jest jednak tak uzależniona od woli mieszkańców, jak ma się to w odniesieniu do organów samorządu. Wynika z tego, że w skrajnych przypadkach cele działania tych podmiotów mogą się znacząco różnić, a nawet być wzajemnie

sprzeczne. Autor zaznacza zarazem, że nie brakuje także innych poglądów doktryny w tym zakresie, w tym takich, które negują wręcz podmiotowość wspólnot samorządowych. Z tego powodu autor proponuje wprowadzenie pojęcia „upodmiotowienie wspólnoty samorządowej realizowane poprzez jej zbiorowości”, co ma wskazywać na jej specyfikę. W opracowaniu znajdujemy też obszerną analizę instrumentów gwarantujących upodmiotowienie, takich jak referendum lokalne, konsultacje społeczne, budżet obywatelski, wybory, inicjatywa obywatelska czy prawo zabierania głosu w debacie nad raportem o stanie danej jednostki samorządu terytorialnego.

W podobnym tonie wypowiada się Magdalena Maćka-Łyszczek w opracowaniu „Podmiotowość jako składowa pojęcia samorządu terytorialnego”. Autorka dokonuje obszernej analizy poglądów na ten temat, wskazując jednocześnie na ich niedostatki. Zaznacza jednocześnie, że w odniesieniu do samorządu mamy do czynienia ze swoistą integracją podmiotowościową, w której ta publicznoprawna jest oparciem dla nawiązywania stosunków prawnych z organami państwa, a cywilnoprawna pozwala samorządowi, jako uczestnikowi obrotu gospodarczego, na dysponowanie mieniem. Ciekawym i zarazem nowatorskim wątkiem rozważań autorki wydają się także powiązania podmiotowości samorządu z jego sprawnością w wykonywaniu przydanych mu zadań, a więc z kontrolą zarządczą. W tym przypadku podmiotowość prawna jest jednym z instrumentów sprzyjających dobrej, sprawnej administracji, a więc działającej legalnie, efektywnie, rzetelnie, oszczędnie i terminowo.

Bardzo obszerne opracowanie Marty Romańskiej „Podmiotowość cywilnoprawna jednostek samorządu terytorialnego” nawiązuje do prac omówionych wcześniej, akcentując jednak szeroko wątki cywilnoprawne, a w szczególności w sferze prawa osobowego, w prawie rzeczowym oraz w stosunkach obligacyjnych. Jak podkreśla autorka, w prawie cywilnym zdolność prawna uważana bywa za atrybut decydujący o możliwości występowania w roli podmiotu wszystkich stosunków cywilnoprawnych, korzystania ze wszystkich uprawnień i obowiązków, jakie się na nie składają. Zastrzega jednocześnie, że liczba i złożoność problemów w sferze cywilnoprawnej podmiotowości jednostek samorządu terytorialnego sprawia, że w swoim opracowaniu ogranicza się jedynie do ich usystematyzowania i zsygnalizowania. Lektura opracowania pozwala jednak zwrócić uwagę na wiele istotnych elementów z tego zakresu, takich jak: uprawnienia jednostek samorządu terytorialnego do kreowania struktur organizacyjnych, w tym osób prawnych, na dobra osobiste jednostek samorządu terytorialnego, na status jednostek samorządu terytorialnego w stosunkach prawnorzeczowych, na stosunki kształtowane porozumieniami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, na umowy zawierane przez te jednostki w celu realizacji zadań publicznych, na problematykę wyłaniania kontrahentów w umowach zawieranych przez te podmioty oraz dochodzenia roszczeń ze stosunków cywilnoprawnych, zobowiązania



- jednostek samorządu terytorialnego do naprawienia szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym oraz wyrządzonych ich legalnym działaniem, wreszcie na zdolność prawną tych jednostek w stosunkach z zakresu prawa spadkowego.

Grzegorz Suliński w pracy „Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej” skupia się na jednym z wybranych problemów odpowiedzialności zasygnalizowanej w poprzedzającym go opracowaniu Marty Romańskiej. Jak podkreśla autor, ustawowe zlecenie zadania z zakresu administracji rządowej jednostce samorządu terytorialnego stanowi podstawę kompetencji tej jednostki do jego realizacji, zastrzegając jednocześnie, że ustawodawca nie określił wprost charakteru prawnego instytucji zlecenia zadania, co wywołuje trudności z identyfikacją skutków zlecenia na płaszczyźnie stosunków odszkodowawczych prawa cywilnego. W konsekwencji budzi wątpliwości krąg podmiotów odpowiedzialnych za szkodę wyrządzoną przez jednostkę samorządu terytorialnego przy realizacji zadań zleconych. Autor szczegółowo omawia podstawy prawne zlecenia, charakter prawny tego zlecenia, podmioty zlecenia, zasady odpowiedzialności cywilnoprawnej za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, wreszcie prezentuje własne stanowisko, wedle którego nie jest zasadne uznanie zlecenia zadania za czynność natury cywilnoprawnej, gdyż zarówno organ władzy rządowej zlecającej zadanie, jak i organ jednostki samorządu terytorialnego nie mogą swobodnie kształtować treści powstającej pomiędzy nimi relacji w sposób choćby zbliżony do treści stosunku prawnego właściwego dla umowy zlecenia, a także dlatego, że treść tej relacji kształtowana jest normami prawa administracyjnego.

Elżbieta Feret w pracy „Ewolucja koncepcji podmiotowości samorządu terytorialnego w sferze finansów publicznych” przenosi nas na grunt rozważań także z zakresu prawa finansowego. Nie ulega wątpliwości, że dla skutecznego wykonywania zadań publicznych samorząd terytorialny musi mieć określone środki finansowe i prawo do mienia. Problematyka ta przejawiała się we wszystkich koncepcjach ustrojowych od zarania instytucji samorządu terytorialnego. Wychodząc od pojęcia „podmiotowości prawnej” jednostek samorządu terytorialnego na gruncie istniejących rozwiązań prawnych, autorka szeroko omawia międzywojenny okres kształtowania się koncepcji samorządowej w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem próby zdefiniowania źródeł dochodowych państwa i samorządu terytorialnego, ale przede wszystkim ścisłego, ustawowego ich rozdzielenia. Opierając się na poglądach m.in. A. Krońskiego, J. Panejki, T. Bigo, H. Dembińskiego i M. Jaroszyńskiego, wskazuje, że nie było to zadanie łatwe w szczególności w oparciu o koncepcję tzw. państwowego samorządu terytorialnego. Zasadnicze znaczenie miało tu wskazanie kategorii podatków komunalnych jako źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Autorka odnosi się także do powojennych koncepcji samorządu, choć istniał on bardzo krótko. Jednak

wszystkie te koncepcje w mniejszym lub większym stopniu odnosiły się do kwestii fundamentalnych, czyli konieczności przyznania samorządowi terytorialnemu odpowiednich środków finansowych, a nie tylko prawa do majątku.

W nurt rozważań prawnofinansowych wpisuje się także Bartłomiej Ślęmp, który w pracy „Konstytucyjny status jednostek samorządu terytorialnego a mechanizm wyrównania poziomu ich dochodów – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego” zajmuje się zróżnicowaniem dochodowym i majątkowym poszczególnych jednostek samorządowych. To bardzo ważny problem, nietrudno bowiem dostrzec, że poziom dochodów w niektórych jednostkach samorządu jest wysoki, a w innych bardzo niski. Z tego powodu tworzone bywają różnego rodzaju mechanizmy prawnofinansowe, które uzupełniają dochody własne niektórych jednostek w celu umożliwienia im realizacji nałożonych na nie zadań, wyrównują dysproporcje w dochodach poszczególnych jednostek, wreszcie motywują organy tych jednostek do aktywności na rzecz pozyskiwania innego rodzaju dochodów budżetowych. Jest to tzw. poziomy przepływ pieniędzy, oparty na uczynieniu zadość słusznej idei zrównoważonego rozwoju i solidaryzmu społecznego, potocznie zwany też podatkiem janosikowym. Na tym tle powstały jednak wątpliwości odnoszące się do sposobu ustalania kręgu podmiotowego płatników i beneficjentów tych wpłat wyrównawczych, a także sposobu ustalania wysokości wpłat i wypłat w ramach tego systemu. Wątpliwości te kilkakrotnie rozstrzygał Trybunał Konstytucyjny, który wskazywał na niekonstytucyjność niektórych przepisów z tego zakresu, co rodziło konieczność nowelizacji istniejącego ustawodawstwa. W konkluzji autor podkreśla jednak, że w dalszym ciągu utrzymuje się od 2014 r. stan niekonstytucyjności przepisów dotyczących wpłat korekcyjno-wyrównawczych, co pozostaje sprzeczne z podstawową zasadą samodzielności samorządu terytorialnego. Nadal nie stworzono nowego systemu, który by spełniał standardy konstytucyjne wskazane przez TK w swych orzeczeniach.

Stefan Płazek w pracy „Podmiotowość pracodawcza w samorządzie terytorialnym” przenosi nas na grunt stosunków pracowniczych w samorządzie. Nie ulega wątpliwości, że każda struktura państwa, w także struktury samorządowe, wykonują swoje zadania i kompetencje poprzez właściwe organy administracyjne, które z kolei działają przy pomocy odpowiednio zorganizowanych aparatów pomocniczych, zwanych urzędami. W skład tych urzędów wchodzi pracownicy pochodzący z wyboru, ale także zatrudniani na podstawie innych stosunków pracy. Innymi słowy, poszczególne jednostki samorządu terytorialnego są pracodawcami dla tych osób, choć na tle obowiązującego ustawodawstwa może powstać wątpliwość, czy podmiotem zatrudniającym jest gmina jako osoba prawna czy też urząd gminy jako jednostka organizacyjna, nieposiadająca osobowości prawnej. W obszernej analizie autor szczegółowo omawia obecny katalog pracodawców samorządowych z uwzględnieniem jednostek pomocniczych gminy, odrębności wynikające

z przepisów o ustroju miasta stołecznego Warszawy oraz jednostek związków jednostek samorządowych, a także wiele regulacji szczegółowych odnoszących się do pracowników samorządowych kolegiów odwoławczych, pracowników straży gminnych oraz związku metropolitalnego. Rozważania te uzupełnione zostały o wskazanie, kto wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za pracodawcę będącego samorządową jednostką organizacyjną. Co interesujące, autor wielokrotnie wskazuje na nieścisłość niektórych przepisów, z którymi praktyka na szczęście radzi sobie doskonale. W konkluzji podkreśla, że podmiotowość pracodawcza jednostek samorządowych jest pochodną szerszej kwestii osobowości jednostek sektora samorządowego w ogólności, która ciągle czeka na swoje uporządkowanie.

Kolejne opracowanie, Ewy Szewczyk i Sławomira Pawłowskiego, „Podmiotowość jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego”, koncentruje się na podmiotach występujących wyłącznie w gminach. Ich znaczenia trudno przecenić, ale w niektórych, dużych gminach brak wyodrębnienia tych jednostek pomocniczych utrudniałby bliższy kontakt radnych gminy z mieszkańcami, tym bardziej że jednostki te mogą również wykonywać zadania publiczne. Stąd możliwość tworzenia tych jednostek uważa się niekiedy za w pełni uzasadnioną. Wychodząc od teoretycznej analizy podmiotowości publicznoprawnej jednostek samorządu terytorialnego, autorzy dokonują szerokiej analizy przesłanek prowadzących do zbadania, czy rzeczywiście jednostkom pomocniczym gminy można przydać podmiotowość publicznoprawną. O ile więc nie budzi dziś wątpliwości podmiotowość publicznoprawna jednostek samorządu terytorialnego, o tyle zdaniem autorów jednostkom pomocniczym gminy osobowości publicznoprawnej nie można przypisywać na takich samych zasadach, jak jednostkom samorządu terytorialnego, gdyż jednostki te nie zostały w taką osobowość wyposażone przez samego ustawodawcę. O ich istnieniu przesądza rada właściwej gminy, nie są to jednak jednostki obligatoryjne, choć mogą wykonywać przekazane im zadania publiczne. Z tego względu można im jedynie przypisywać podmiotowość publicznoprawną.

Piotr Lisowski w opracowaniu „Ustrojowe qui pro quo – perspektywa podmiotowości w administracji samorządowej” nawiązuje do braku unifikacji języka prawnego oraz języka prawniczego, co zdaniem autora pogłębia poczucie braku systemowości porządku prawnego. Nie ulega wątpliwości, że współczesne ustawodawstwo zatraciło już dawno dbałość o kulturę języka polskiego, z tego powodu ciężar wykładni przepisów spoczywa na doktrynie prawa oraz orzecznictwie sądowym. To ostatnie zresztą też niekiedy wprowadza dalsze zamieszanie pojęciowe, jak to

miało miejsce z wykładnią uchylonego już art. 27a k.p.a., na co zwraca uwagę autor. Nierzadko mamy też do czynienia z utożsamianiem organu administracji publicznej i jego urzędu. Raz coś należy do właściwości wójta, innym razem do właściwego organu samorządu terytorialnego, przy czym nie zawsze wiadomo, o który szczebel samorządu chodzi. Raz przekazuje się kompetencje organowi administracji, innym razem podmiotom tej administracji, wreszcie niektóre przepisy czynią z organów administracji publicznej podmioty prawa w randze stron postępowania administracyjnego. O takich, a także wielu podobnych regulacjach dotyczących także podmiotowości w administracji samorządowej pisze autor, bardzo solidnie dokumentując to treścią przepisów ustawowych. W podsumowaniu podkreśla, że za fakt notoryjny należy uznać konieczność pilnego, skrupulatnego i systemowego porządkowania tej materii, poczynając od kwestii ściśle terminologiczno-pojęciowych – i to już na etapie pojęć-narzędzi. Trudno się z tym nie zgodzić.

Książkę zamyka tekst Jarosława Dobkowskiego „Podmiotowość prawna samorządu terytorialnego w świetle poglądów Jerzego Karola Panejki”. To interesujące rozważania, wzbogacone szczegółową notą biograficzną bohatera opracowania, wskazują bowiem na różne spojrzenia na istotę samorządu terytorialnego i jego podmiotowości. Jak podkreśla autor, poglądy J. Panejki nawiązywały do państwowej teorii samorządu, wedle której na tle faktycznego rozwoju instytucji państwa konstruowanie instytucji samorządu na podstawie przeciwstawności samorządu z jednej, a państwa z drugiej strony straciło wszelkie uzasadnienie. Wraz z nią nie ma już uzasadnienia konstrukcja publicznoprawnej osobowości samorządu i że samorząd jest w istocie odmienną formą sprawowania administracji państwowej. Wynika z tego, że J. Panejko nie dostrzegał istotnych różnic między samorządem a administracją rządową. Wedle niego samorząd jest także działającą na podstawie ustawy administracją powołaną do wykonywania prawnie określonej części zadań państwowych. Z tego właśnie powodu poddał krytyce problem osobowości publicznoprawnej samorządu, a co za tym idzie – możliwość przypisania mu publicznych praw podmiotowych. Z drugiej jednak strony autor podkreśla, że J. Panejko nie kwestionował przyznania różnym podmiotom prawnym, choćby korporacjom publicznoprawnym osobowości prawnej w sferze prawa prywatnego. Bez zastrzeżeń przyjmował też wypracowane na gruncie nauki prawa prywatnego pojęcie „prawa podmiotowego”.

W posumowaniu można powiedzieć, że książka pt. „Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy” stanowi cenny wkład w rozwój nauki prawa, a w szczególności prawa samorządu terytorialnego.

prof. dr hab. CZESŁAW MARTYSZ

Autor jest dziekanem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego (trzecia kadencja).

Wcześniej w latach 2008-2012 pełnił funkcję prorektora Uniwersytetu Śląskiego ds. kształcenia.

W latach 1990-2019 – jako Przewodniczący, a następnie Prezes – kierował Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Katowicach. W latach 2001-2017 był członkiem Kolegium Naczelnej Izby Kontroli w Warszawie →



Recenzja książki pt. *Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji*

(red. nauk.: Mirosław Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska. Wolters Kluwer 2020)

Prof. dr hab. Czesław Martysz



wątki o charakterze ustrojowym, materialnym i procesowym, z różnych dziedzin prawa, choć dominują rozważania z szeroko pojętej sfery prawa administracyjnego. Podobnie jak w części poprzedniej, również tutaj wszystkie zamieszczone opracowania omawiają rzadko niekiedy poruszane zagadnienia odnoszące się organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego. Nie muszę dodawać, że także w tym tomie wszystkie referaty zostały napisane niezwykle starannie oraz znakomicie udokumentowane, co świadczy o ich wysokich walorach naukowych.

Recenzowany zbiór otwiera opracowanie Daniela Wacinkiewicza „Podmiotowość samorządu terytorialnego a zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej”. Nie ulega wątpliwości, że owo zaspokajanie potrzeb wspólnot samorządowych pozostaje podstawowym celem publicznym, jaki przed jednostkami samorządu terytorialnego określił ustawodawca i cel ten jest wyraźnie określony na początku każdej ustawy ustrojowej. Jak podkreśla autor, celem tego opracowania jest ukazanie problematyki podmiotowości samorządu terytorialnego w kontekście realizacji tego podstawowego celu, jak również wykazanie złożoności działań służących zaspokajaniu potrzeb mieszkańców, w szczególności wymagających zaangażowania i efektywnej kooperacji struktur samorządowych z otoczeniem. Ta ostatnia sprawa została zilustrowana projektem prototypowania urbanistycznego – jednego z innowacyjnych instrumentów wykorzystywanych w zarządzaniu na poziomie komunalnym.

Jest to dość zaawansowany proces konsultacyjno-badawczo-projektowy odnoszący się do przekształcania miejskich przestrzeni publicznych w sposób optymalnie dostosowany do realnych potrzeb mieszkańców. Ów proces dobrze obrazuje konieczność szerokiej kooperacji różnych interesariuszy przestrzeni publicznych, gdzie obok jednostek samorządu terytorialnego muszą być zaangażowane inne podmioty publiczne, takie jak jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, spółki komunalne, przedsiębiorcy prywatni, organizacje społeczne itd. Uzasadnia to tezę, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (zadania własne) są wykonywane przez rozbudowany katalog podmiotów, które łącznie tworzą samorządowy system organizacyjny służący temu celowi, na poziomie lokalnym i regionalnym.

W trakcie konferencji naukowej zorganizowanej przez Katedrę Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Jagiellońskiego w 2019 r. wygłoszonych zostało kilkanaście referatów odnoszących się do organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego. Wystąpienia te stały się podstawą do napisania kilkudziesięciu wartościowych artykułów naukowych, które – z uwagi na ich liczbę i zakres przedmiotowy – nie mogły zostać ujęte w jednym woluminie. Dlatego, mając na uwadze niezwykle wysoką wartość naukową tych referatów, postanowiono wydać je w dwóch częściach. Pierwsza z nich, pt. „Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy”, była przedmiotem wcześniejszej recenzji. Obecnie analizie poddany zostanie drugi zbiór referatów zamieszczony w zbiorze pt. „Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji”. Także tutaj pojawiły się

Przedmiotem referatu Krzysztofa Chochowskiego była „Podmiotowość publicznoprawna gminy a jej władztwo planistyczne i jego ograniczenia” wskazująca na to, że władztwo planistyczne jest ważną częścią przysługującego podmiotom prawa publicznego władztwa publicznego. Władztwo to jednak w ostatnich latach doznaje coraz to nowych ograniczeń wynikających z nowych ustaw szczególnych, wprowadzających odmienny system zagospodarowania przestrzeni, zwanych powszechnie specustawami. Autor podkreśla, że władztwo planistyczne gminy to forma władztwa administracyjnego, które z kolei stanowi przejaw władztwa publicznego (państwowego). Instrumentem tego władztwa jest prawo do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, stanowiących prawo miejscowe. Jednak wprowadzone specustawami ograniczenia tego władztwa zdają się spychać władztwo planistyczne gmin na plan drugi. Autor podkreśla, że ograniczenia te są bardzo liczne i różnicowane, a ustawodawca uzasadnia to potrzebą realizacji interesu publicznego, osiągnięcia doraźnego celu gospodarczego, fiskalnego, organizacyjnego czy nawet politycznego, omijając jednocześnie niektóre podstawowe zasady prawa administracyjnego, a nawet zasady państwa prawa. W szczególności odnosi się to wprowadzania skróconych procedur i nadmiernie uproszczonego schematu działań organów administracyjnych, ze szkodą dla praw obywatela. Rodzi to też niebezpieczeństwo wykreowania poczucia, że interes publiczny wyrażony w tychże ustawach niejako automatycznie ma pierwszeństwo przed interesem gminy i innych jednostek samorządu terytorialnego. Zgodzić się też trzeba z poglądem, że może to skutkować pogwałceniem pozycji ustrojowej gminy, która wynika z norm wyższego rzędu, czyli norm konstytucyjnych, oraz może wywołać negatywne dla gminy skutki społeczno-gospodarcze.

Anna Fogel w pracy „Ograniczanie samodzielności gminy w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym” kontynuuje ten wątek, dowodząc, że materia planowania przestrzennego jest szczególnie wyraźnie powiązana z terytorium gmin. Podkreśla też, że specyfika ukształtowania i zagospodarowania terenu, uwarunkowań przyrodniczych, ale także uwarunkowania społeczno-gospodarcze, uwzględniające potrzeby i aspiracje lokalnych społeczności nakazują uznać, iż władze gminy powinny mieć decydujący głos w tych sprawach, zawsze bowiem odnosi się to do określonego terenu, charakteryzującego się cechami, które determinują jego możliwe przeznaczenie. Autorka zaznacza, że wobec konstytucyjnych gwarancji samodzielności gmin zagadnienie znalezienia właściwej równowagi między rozłożeniem kompetencji w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego staje się zagadnieniem mającym znaczenie nie tylko praktyczne, ale także teoretyczne w aspekcie prawa administracyjnego i konstytucyjnego. W swym opracowaniu autorka stara się więc wyjaśnić, czy i w jakim zakresie owa samodzielność planistyczna gmin podlega obecnie ograniczaniu oraz czy jest to zjawisko pożądane czy też godzące w ustrojowe relacje między władzami samorządowymi a administracją rządową. Autorka krytycznie odnosi się do coraz szerszego zjawiska uchwalania

ustaw specjalnych, wskazuje także na to, że niektóre ograniczenia władztwa planistycznego gminy wynikają także z innych ustaw szczególnych (np. odnoszących się do ochrony zabytków). Postuluje także odejście w planowaniu przestrzennym od kryterium wyłącznie granic administracyjnych danej jednostki, gdyż współczesne zarządzanie przestrzenią, realizowane zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, wymaga spojrzenia na to planowanie w kontekście bardziej powiązanych struktur funkcjonalnych.

Samorząd terytorialny dla skutecznego realizowania zadań ustawowych musi posiadać określone fundusze oraz mienie. Zagadnienie to stało się przedmiotem opracowania Jakuba Krawczyka „Sfera podmiotowa jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania mieniem samorządowym”. Owo mienie autor dzieli umownie na: majątek skarbowy (obiekty dostarczające administracji środków finansowych, przez które administracja pośrednio wykonuje zadania (np. pieniądze, papiery wartościowe)), majątek administracyjny (przedmioty, za pomocą których administracja wykonuje zadania bezpośrednio, np. budynki), oraz dobra publiczne, służące do użytku powszechnego (np. drogi i mosty). Autor omawia także zasady gospodarowania mieniem komunalnym, rozważa także możliwość wyposażenia w mienie jednostek pomocniczych gminy, zastrzegając jednocześnie, że teza jest jednak nie do przyjęcia na gruncie obowiązujących przepisów, ponieważ podmiotem mienia samorządowego mogą być jedynie osoby prawne. Podkreśla, że jednostki samorządowe (gminne, powiatowe, wojewódzkie) nieposiadające osobowości prawnej, jak sama nazwa wskazuje, nie mają cywilistycznie rozumianej zdolności prawnej, przez co nie przysługuje im mienie. Jednocześnie wskazuje na to, jak wiele nieścisłości oraz wątpliwości może się pojawić przy próbie określenia tak podstawowego zagadnienia, jak zakres podmiotowy mienia samorządowego. Podkreśla także, że określone podmioty mogą gospodarować mieniem komunalnym jedynie w sposób zgodny z jego przeznaczeniem, a tym jest realizacja zadań publicznych. Zwraca także uwagę na to, by prawodawca, regulując ową materię, dbał o poprawność stosowanych przez siebie konstrukcji prawnych, w przeciwnym bowiem razie może spowodować niewłaściwe wykonywanie zadań przez jednostki samorządu terytorialnego.

Wątek prawnoustrojowy, materialnoprawny oraz procesowy, odnoszący się także do gospodarowania przestrzenią, pojawia się z kolei w bardzo obszernej pracy Tomasza Libery „Pomiędzy imperium a dominium – status prezydenta miasta na prawach powiatu na tle regulacji ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych”. Jak zaznacza autor, w postępowaniu o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej dochodzi często do sytuacji, w której postępowanie to ma dotyczyć wynikającego z przepisu prawa materialnego interesu prawnego lub obowiązku gminy (miasta na prawach powiatu), a na mocy norm materialnych (kompetencyjnych) organ tejże gminy (prezydent tego miasta) został zobowiązany do prowadzenia tego postępowania i wydania decyzji administracyjnej →

→ w sprawie, w której gmina jest drugą stroną tego stosunku prawnego. Sytuacja taka wiąże się najczęściej z uprawnieniami właścicielskimi gminy, a więc zarówno z postępowaniami, których przedmiotem pozostaje należące do jednostki samorządu terytorialnego mienie komunalne, jak i postępowaniami, których dopiero skutkiem (lub jednym ze skutków) jest przysporzenie na rzecz jednostki samorządu terytorialnego określonych składników majątkowych, w szczególności przez nabycie nieruchomości. Na tym tle omówiony został szeroko status prezydenta miasta na prawach powiatu występującego w postępowaniu w wielorakiej roli: z jednej strony jako wnioskodawca, a z drugiej jako organu administracji publicznej oraz organu reprezentującego gminę. Autor szczegółowo omawia właściwość miejscową i rzeczową tego organu, łącznie z problematyką jego wyłączenia, wskazując jednocześnie na niedostatki regulacji prawnej w tym zakresie. Interesująca została również omówiona pozycja procesowa samej gminy w tym postępowaniu jako jednostki samorządu terytorialnego i osoby prawnej.

Paweł Izdebski i Radosław L. Kwaśnicki przedstawili opracowanie „Ograniczenia wolności działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie spółek prawa handlowego”, wkraczając w ten sposób w sferę z pogranicza publicznego prawa gospodarczego i prawa administracyjnego.



Prof. dr hab. Mirosław Stec

Należy podkreślić, że problematyka przedmiotowego zakresu prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego budziła od dawna przedmiot zainteresowań nie tylko zresztą nauki prawa administracyjnego. Z czasem ustawodawca ograniczył ów zakres do tzw. działalności komunalnej, która co do zasady nie może być nastawiona na zysk, ponieważ jej celem ma być zaspokajanie podstawowych potrzeb bytowych obywateli. Autorzy podkreślają, że dopuszczalny zakres działalności gospodarczej jednostki samorządu terytorialnego należy rozpatrywać z uwzględnieniem charakteru jej zadań określonych w Konstytucji RP oraz ustawach samorządowych. Te ostatnie wskazują na zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej, nie ulega więc wątpliwości, że wśród tych potrzeb znajdują się również gospodarcze, jednakże taki charakter wyklucza element zysku jako celu tej działalności. Oznacza to, że wolność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego podlega maksymalnemu ograniczeniu ze strony ustawodawcy. Autorzy podnoszą, że ograniczenia te wynikają zarówno ze statusu jednostek samorządu terytorialnego jako organów władzy publicznej, jak i z charakteru podejmowanych przez nie działań, dokonując przy tym podziału tej działalności na działalność o charakterze użyteczności publicznej, nieorientowaną na zysk, chociaż mogącą go przynosić, oraz na działalność nastawioną na zwiększenie dochodów budżetu jednostek samorządu terytorialnego przez osiągnięcie zysku. W tym zakresie uwidacznia się kolejna kategoria ograniczeń, ponieważ cechami charakterystycznymi spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego w sferze użyteczności publicznej są obligatoryjne, wskazane w ustawie o gospodarce komunalnej, cel i przedmiot działalności. Ograniczeniu podlega także wybór formy organizacyjnoprawnej przez jednostkę samorządu terytorialnego zainteresowaną podjęciem działalności gospodarczej, jakimi są samorządowe zakładów budżetowe oraz spółki prawa handlowego, przy czym w przypadku tych ostatnich wybór ograniczony został w zasadzie do spółek kapitałowych.

Problematyką administracji świadczącej zajmują się Anna Kawecka i Grażyna Zalas w referacie „Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego podmiotem odpowiedzialnym za realizację zadań z pomocy społecznej na przykładzie domów pomocy społecznej”. To bardzo ważne zadanie publiczne, skierowane na udzielanie pomocy najbardziej potrzebującym, a więc ludziom bezrobotnym, chorym, niepełnosprawnym, znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, bezdomnym itp., którzy z różnych powodów nie są w stanie zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych. Zasadniczy ciężar pomocy w tym zakresie spoczywa na gminach, choć uczestniczą w tym procesie inne jednostki samorządu terytorialnego, a także organy administracji rządowej. Jednym z takich zadań jest prowadzenie domów pomocy społecznej oraz kierowanie do takich domów prowadzonych także przez inne podmioty (np. organizacje społeczne, fundacje czy osoby fizyczne). Autorki dokonują przeglądu obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa odnoszących się do prowadzenia domów pomocy społecznej, wskazując na podstawy prawne wydania skierowań do takich

domów z uwzględnieniem właściwej procedury, wreszcie zwracając uwagę na dwoistość gminy w tym zakresie, gdyż z jednej strony gmina może występować jako podmiot stosunków cywilnoprawnych, z drugiej zaś jako organ władczo kształtujący sytuację prawną konkretnie oznaczonej osoby. Gmina ponosi zatem cywilnoprawną odpowiedzialność za opłacenie pobytu pensionariusza w domu pomocy społecznej, jeżeli on sam lub osoby zobowiązane do pokrycia kosztów jego pobytu w tym domu nie są w stanie kosztów tych ponieść, jak również jest stroną cywilnoprawnych umów zawieranych z osobami zobowiązanymi do pokrywania tych kosztów. Autorki podkreślają także, że gmina, działając przez swoje organy, działa jako organ administracji publicznej, kształtując w drodze decyzji sytuację prawną mieszkańca domu pomocy społecznej, wydając właściwe w tych sprawach decyzje administracyjne (np. o skierowaniu do domu pomocy społecznej, o umieszczeniu w tym domu, czy o ustaleniu wysokości opłaty za pobyt).

Mikołaj Pułło w opracowaniu „Podmiotowość samorządu terytorialnego w procesie weryfikacji decyzji jego organów – asumpt do rewizji dotychczasowego modelu dwuinstancyjności postępowania administracyjnego”, zwraca uwagę na podnoszoną od dawna problematykę pozycji prawnej organów jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym. Sprawa jest o tyle ważna, że środowiska samorządowe od dawna kontestują istniejący dotychczas system dwuinstancyjności postępowania, proponując, by organ gminy wydający decyzję administracyjną, która została następnie uchylona przez organ drugiej instancji, mógł taką decyzją zaskarżyć do sądu administracyjnego, powołując się na swój interes prawny w załatwianiu sprawy administracyjnej. Jak podkreśla autor, materialnym wyrazem tych dążeń stał się projekt uzupełnienia k.p.a. o art. 28a, ustanawiający prawo jednostek samorządu terytorialnego udziału w dalszych etapach postępowania, w którym organ tej jednostki rozstrzygał w pierwszej instancji. Autor dokonuje także analizy samej istoty dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, łącznie z prawem do ponownego rozpoznania sprawy przez ten sam organ, szeroko omawia nowelizację k.p.a. z 2017 r., w której ograniczono w wydawanie decyzji kasacyjnych, nie zważając jednak na to, że w niektórych sprawach organ drugiej instancji i tak nie może wydać decyzji rozstrzygającej sprawę merytorycznie, zastanawia się nad ograniczeniem tej zasady, powołując się m.in. na konieczność utrzymania bardzo rozwiniętego systemu organów drugiej instancji, dostrzega znaczenie mediacji w tych postępowaniach, rozważa wprowadzenie quasi-kontradiktoryjnego charakteru postępowania odwoławczego, co by pozwoliło także w pełniejszej postaci urzeczywistnić wprowadzone do k.p.a. zasady o w istocie sądowym rodowodzie – jak zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść podmiotu, wobec którego kierowane są działania państwa. Na zakończenie stawia kilka retorycznych, choć istotnych pytań odnoszących do różnych rewizji istniejącego systemu dwuinstancyjności postępowania.

Wątek proceduralny kontynuuje Przemysław Kledzik w pracy „Problematyka podmiotowości samorządu terytorialnego

– w aspekcie statusu organu wykonawczego gminy w postępowaniu egzekucyjnym w administracji”. Wskazując na główne podmioty uczestniczące w postępowaniu egzekucyjnym, takie jak wierzyciel, organ egzekucyjny i zobowiązany sutor stawia tezę, że w każdej z wymienionych ról procesowych mogą występować organy wykonawcze gmin. W związku z tym w zasadniczej części swego opracowania autor w oparciu o obowiązujące przepisy dokonuje szczegółowej analizy tego problemu w celu weryfikacji postawionej na wstępie tezy badawczej. Gdy idzie o status wierzyciela, to zdaniem autora należy uznać, że obowiązujące przepisy nie powodują większych wątpliwości interpretacyjnych w zakresie możliwości przypisania konkretnemu organowi wykonawczemu gminy tego rodzaju statusu. Wskazuje jednak na wątpliwości, jakie mogą się pojawić w tym zakresie w przypadku przeniesienia jego uprawnień orzeczniczych na inne podmioty wymienione w art. 39 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazuje także, że wprowadzenie sądów administracyjnych opowiadają się za wyłączeniem właściwości wójta w tym przypadku, to jednak wedle autora sprawa nie jest jednoznaczna i przytacza w tym zakresie dobrze dobrane argumenty. Podobne zastrzeżenia, tym razem odnoszące się do obowiązującego ustawodawstwa, podnosi autor w odniesieniu do pozycji wójta, jako organu egzekucyjnego oraz jako zobowiązanego. W konkluzji



Dr hab. prof. UJ Katarzyna Małysa-Sulińska



- stwierdza, że analiza ustawodawstwa pozwala na przydanie organom wykonawczym gmin każdej z podstawowych ról procesowych w tym postępowaniu, tj. wierzyciela, organu egzekucyjnego i zobowiązanego. W zakresie każdej z tych ról można jednak wskazać na regulacje, które mogą powodować wątpliwość – jeśli nawet nie co do ich legalności, to przynajmniej co do prawidłowego sposobu legislacji.

Katarzyna Szlachetko w pracy „Fundacje samorządowe” omawia zasady tworzenia oraz status fundacji jednostek samorządu terytorialnego z uwzględnieniem możliwości współtworzenia fundacji przez kilka podmiotów jako jednostek współdziałających ze sobą albo z podmiotami spoza systemu administracji publicznej. Wskazuje także na istniejące w tym zakresie ograniczenia wynikające głównie z przepisów ustawy o finansach publicznych, ale także z przedmiotu i sposobu realizacji zadań publicznych przez samorząd terytorialny. Autorka omawia szczegółowo podstawy prawne tworzenia fundacji, wskazuje na zakazy tworzenia fundacji z udziałem pieniędzy publicznych, bada pozycję prawną fundacji jako samorządowych osób prawnych i powstające na tle obowiązującego ustawodawstwa wątpliwości w tym zakresie, odnoszące się np. do współtworzenia fundacji z podmiotami spoza systemu administracji publicznej, omawia cele i przedmiot działalności tych fundacji, wreszcie analizuje wpływ fundatora na fundację samorządową. W konkluzji zwraca uwagę na niedoskonałość regulacji prawnej w tym zakresie, która utrudnia tworzenia fundacji przez jednostki samorządu w celu realizacji zadań publicznych, postulując doprecyzowanie konstrukcji prawnej fundacji samorządowej.

Do tego wątku nawiązuje Agata Barczewska-Dziobek w pracy „Status prawny jednostek samorządu terytorialnego jako członków stowarzyszeń z udziałem osób fizycznych”. Jak podkreśla autorka, uczestnictwo jednostek samorządu terytorialnego w stowarzyszeniach z udziałem osób fizycznych jest zagadnieniem o szczególnym charakterze, ponieważ ustawodawca odrębnie uregulował w odniesieniu do obu tych kategorii podmiotów kwestie zakładania stowarzyszeń, charakteru członkostwa oraz kwestie możliwych do realizacji celów. Zaznacza jednocześnie, że od tej zasady zdarzają się wyjątki, które kształtują możliwości uczestnictwa jednostek samorządu terytorialnego w stowarzyszeniach z udziałem osób fizycznych. Autorka omawia zatem procedurę związaną z zakładaniem stowarzyszeń, wskazuje na różnice w charakterze członkostwa osób fizycznych i prawnych w stowarzyszeniach, analizuje normy prawne określające cele stowarzyszenia, wreszcie omawia pozycję prawną stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego i innych osób. W konkluzji stwierdza, że prawo zrzeszania się wspólnot samorządowych charakteryzuje

daleko posunięta specyfika w stosunku do prawa zrzeszania się osób fizycznych. W odrębny sposób potraktowana została sprawa możliwości tworzenia stowarzyszeń przez jednostki samorządu terytorialnego, która znajduje podstawy w ustawach samorządowych, podczas gdy przepisy ogólne prawa o stowarzyszeniach przyznają im, jako osobom prawnym, jedynie możliwość do tworzenia związków. W odniesieniu do wspólnot samorządowych można mówić o swoistym nadaniu uprawnienia do tworzenia stowarzyszeń, których by nie miały, gdyby stosować wyłącznie normy ogólne prawa o stowarzyszeniach. Inny jest także cel takich stowarzyszeń, zwłaszcza ograniczony w odniesieniu do gmin, które mogą się zrzeszać tylko w celu wspierania idei samorządności oraz obrony wspólnych interesów.

Książkę zamyka praca Bogusława Przywory „Lokalne grupy działania jako szczególnego rodzaju stowarzyszenia w procesie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego – perspektywa konstytucyjnoprawna”, która także nawiązuje do dwóch opracowań poprzednich. Jak podkreśla autor, opracowanie to stanowi próbę odpowiedzi na pytanie: jaką rolę odgrywają we wspólnocie lokalne grupy działania jako szczególnego rodzaju stowarzyszenia oraz w jakim kierunku powinny być podejmowane zmiany? Po szczegółowym omówieniu podstaw prawnych tworzenia tych grup autor omawia zasady ich organizacji i funkcjonowania w celu realizacji zadań publicznych. Pozytywnie ocenia ich dotychczasową działalność jako szczególnego rodzaju stowarzyszeń, mających w założeniu działać na obszarach charakteryzujących się stosunkowo niskim poziomem aktywności gospodarczej i zaangażowania społeczności lokalnej. Działają one jako lokalne partnerstwa publiczno-prywatne reprezentujące różne sektory: z jednej strony jest to samorząd lokalny, z drugiej natomiast sektor gospodarki, kultury, edukacji, opieki społecznej. Taka konstrukcja stowarzyszeń umożliwia w pełniejszy sposób realizację wspólnych celów związanych z rozwojem obszarów wiejskich. Znajduje to wyraz zarówno w procesie przygotowywania lokalnej strategii rozwoju, jak i w działaniach ukierunkowanych m.in. na popularyzowanie aktywności społecznej oraz wpływanie na podejmowanie aktywności gospodarczej i promowanie przedsiębiorczości na terenach wiejskich. Działalność tych organizacji przynosi również korzyści w obszarze wzmacniania poczucia integracji lokalnej i w pewnym zakresie także integracji regionalnej.

W posumowaniu powtórzę podobnie jak w recenzji tomowi poprzedniego, że książka pt. „Podmiotowość samorządu terytorialnego a zakres jego zadań i kompetencji” stanowi cenny wkład w rozwój nauki prawa, a w szczególności prawa samorządu terytorialnego.

prof. dr hab. CZESŁAW MARTYSZ

Autor jest dziekanem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego (trzecia kadencja).

Wcześniej w latach 2008-2012 pełnił funkcję prorektora Uniwersytetu Śląskiego ds. kształcenia.

W latach 1990-2019 – jako Przewodniczący, a następnie Prezes – kierował Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Katowicach. W latach 2001-2017 był członkiem Kolegium Naczelnej Izby Kontroli w Warszawie

Nowi Prezesi SKO

Krzysztof Sobociński



Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kaliszu

Absolwent prawa na Uniwersytecie Adama Mickiewicza w Poznaniu, na którym w roku 2001 ukończył studia magisterskie na Wydziale Prawa i Administracji. Odbił także aplikację radcowską w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Poznaniu i w roku 2006 uzyskał tytuł radcy prawnego. Od roku 2002 pracuje w administracji państwowej i samorządowej.

Z Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Kaliszu związany zawodowo od roku 2003 – początkowo jako członek pozaetatowy Kolegium, a od roku 2009 jako członek etatowy. Począwszy od 2010 roku, pełnił funkcję Wiceprezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kaliszu.

Z dniem 15 stycznia 2020 r. został powołany przez Prezesa Rady Ministrów na stanowisko Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kaliszu.

Prywatnie żonaty, dwoje dzieci – syn Mateusz i córka Paulina.

Tomasz Nowak

Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach



Absolwent prawa na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, na którym w roku 2000 ukończył studia magisterskie na Wydziale Prawa i Administracji – kierunek prawo. Z Samorządowym Kolegium Odwoławczym związany od roku 2000, jako etatowy członek Kolegium. Z dniem 11 lutego 2020 r. powołany przez Prezesa Rady Ministrów na stanowisko Wiceprezesa, a od dnia 1 czerwca 2020 r. Prezes SKO w Kielcach.

W latach 2002-2005 odbył aplikację radcowską w OIRP Kielce i uzyskał tytuł radcy prawnego. Od 2016 roku członek Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w Kielcach. Od roku 2019 członek Komisji Egzaminacyjnej do spraw aplikacji radcowskiej przy Ministrze Sprawiedliwości.

Prywatnie żonaty, dwoje dzieci – córka Aleksandra i syn Adam.



Małgorzata Kierczyńska

Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koninie



Absolwentka prawa na Uniwersytecie Adama Mickiewicza w Poznaniu, na którym w roku 1983 ukończyła studia magisterskie na Wydziale Prawa i Administracji. Ukończyła aplikację radcowską i w 1994 r. została wpisana na listę radców prawnych OIRP w Poznaniu.

Z Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Koninie związana od 1998 r., początkowo jako członek pozaetatowy, a od roku 2000 jako członek etatowy. Począwszy od roku 2014 pełniła funkcję Wiceprezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koninie.

Z dniem 1 sierpnia 2020 roku została powołana przez Prezesa Rady Ministrów na stanowisko Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koninie.

Joanna Sapeta

Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie



Absolwentka kierunku prawo na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

Z Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Krakowie związana zawodowo od 2001 r. – początkowo jako pozaetatowy członek Kolegium, a od 2004 r. jako członek etatowy.

W instytucji tej pełniła funkcję przewodniczącej stałego zespołu orzekającego – zespołu środowiskowego zajmującego się również w sposób wyspecjalizowany dostępem do informacji publicznej i dostępem do informacji o środowisku.

Współautorka *Komentarza do ustawy o świadczeniach rodzinnych* oraz autorka i współautorka opracowań z zakresu ochrony środowiska, pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych.

Z dniem 6 lutego 2020 r. została powołana przez Prezesa Rady Ministrów na stanowisko Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie.

Zainteresowania: kultura i sztuka, podróże, członek Polskiego Towarzystwa Strausowskiego.

Krzysztof Walasek

Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Nowym Sączu



Urodził się 24 grudnia 1961 r. w Seceminie (woj. częstochowski). W latach 1976-1980 uczęszczał do V Liceum Ogólnokształcącego im. Adama Mickiewicza w Częstochowie, gdzie wiosną 1980 r. złożył egzamin maturalny. W 1980 r. rozpoczął studia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach na kierunku prawo. W 1987 r. ukończył studia i obronił pracę magisterską u prof. M. Sośniaka w Katedrze Prawa Cywilnego nt. „Umowa składu – studium prawnoporównawcze”. Pracę zawodową rozpoczął 1 października 1989 r. w Kancelarii Senatu RP, najpierw jako stażysta, a od 1 listopada 1989 r. jako dyrektor Wojewódzkiego Biura Poselsko-Senatorskiego OKP w Nowym Sączu. Funkcję tę pełnił aż do zakończenia I Kadencji Senatu RP, tj. do końca listopada 1991 r. Równocześnie od 1 grudnia 1989 r. rozpoczął aplikację adwokacką w Izbie Adwokackiej w Krakowie. W latach 1992-1994 był pełnomocnikiem Wojewody Nowosądeckiego ds. Informacji. W marcu 1995 r. złożył egzamin adwokacki w ORA w Rzeszowie, a następnie został wpisany na listę adwokatów Izby Adwokackiej

w Krakowie (na listę adwokatów niewykonyjących zawodu). Od maja 1995 r. pełnił funkcję Wiceprezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Nowym Sączu, a od 1999 r. także pozaetatowego członka SKO w Tarnowie. W 1997 r. został również wpisany na listę radców prawnych Okręgowej Izby Radców Prawnych w Krakowie. Postanowieniem Prezydenta RP z 25 stycznia 2019 r. odznaczony Krzyżem Wolności i Solidarności, a Postanowieniem z dnia 23 maja 2019 r. Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski za działalność w opozycji antykomunistycznej. Decyzją Premiera RP z dnia 15 września 2020 r. został powołany na stanowisko Prezesa SKO w Nowym Sączu. Interesuje się piłką nożną, historią, polityką międzynarodową, lubi podróżować.

Monika Słupska-Janulis

Prezes Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Pile



Absolwentka Wydziału Prawa na Uniwersytecie Łódzkim. W 2005 r. ukończyła aplikację radcowską i uzyskała wpis na listę radców prawnych Okręgowej Izby Radców Prawnych w Bydgoszczy.

Z Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Pile związana jest zawodowo od kwietnia 2009 r., kiedy została powołana na etatowego członka Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Pile.

W Kolegium zajmuje się przede wszystkim sprawami z zakresu prawa podatkowego i należności publicznoprawnych.

Aktywnie zaangażowana w sprawy samorządu radcowskiego. Od 2013 r. nieprzerwanie pełni funkcję sędziego Okręgowego Sądu Dyscyplinarnego OIRP w Bydgoszczy.

Z dniem 18 maja 2020 r. została powołana na Prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Pile.

Rodowita pilanka. Zamężna, matka dwóch córek w wieku szkolnym i właścicielka uroczej suni rasy *Border Collie*.

Kalendarium prac KRSKO w 2019 r.

Opracowanie:

Anna Szarek-Rzeszowska

W 2019 roku odbyły się trzy Zgromadzenia Ogólne Krajowej Reprezentacji SKO, poprzedzone również trzema posiedzeniami Zarządu KRSKO. Przygotowując się powoli do obchodów przypadającego w roku 2020 okrągłego jubileuszu 30-lecia Samorządowych Kolegiów Odwoławczych – jesienią 2019 roku Kolegia świętowały również ważną, 25. rocznicę uchwalenia ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych. Wzorem lat ubiegłych prezesi i członkowie kolegiów z całej Polski mogli wziąć udział w kilku – niektórych organizowanych cyklicznie – regionalnych konferencjach szkoleniowych. Ponadto Krajowa Reprezentacja SKO oraz Kwartalnik KRSKO „Casus” objęły patronatem merytorycznym i medialnym następujące wydarzenia naukowe:

- » ogólnopolską konferencję naukową „Współpraca ekspertów sądowych z organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości” zorganizowaną w dniu 11 stycznia br. przez Studenckie Koło Naukowe Prawników we współpracy z pracownikami Katedry Postępowania Karnego UMCS;
- » na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie ogólnopolską konferencję naukową pt. „Środki zaskarżenia w postępowaniu cywilnym”, zorganizowaną przez Studenckie Koło Naukowe Prawników UMCS w dniu 1 marca br. wspólnie z Sekcją Prawa Cywilnego i we współpracy z Katedrą Postępowania Cywilnego i Międzynarodowego Prawa Handlowego;
- » debatę pt. „Wymiar sprawiedliwości po polsku”, która odbyła się w dniu 5 marca br. na Wydziale Prawa i Administracji UMCS z inicjatywy Studenckiego Koła Naukowego Prawników;
- » ogólnopolską konferencję naukową pt. „Funkcje prawa w rozwiązywaniu konfliktów”, adresowaną do studentów oraz doktorantów z ośrodków akademickich z całej Polski zorganizowaną przez Koło Naukowe Socjologii Prawa i Zakład Socjologii Prawa UMCS w dniu 15 marca br.;
- » odbywającą się w dniu 29 marca br. na Wydziale Prawa i Administracji UMCS ogólnopolską konferencję naukową pt. „Problematyka prawa wyborczego i wyborów w Polsce i na świecie”, zorganizowaną przez Studenckie Koło Naukowe Prawników UMCS;
- » ogólnopolską konferencję naukową pt. „Przyszłość postępowania administracyjnego – refleksja w dwa lata po uchwaleniu noweli kwietniowej k.p.a.”, zorganizowaną przez Koło Naukowe Administratywistów TBSP UJ w dniu 5 kwietnia br. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego;
- » V edycję Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej organizowanej w dniu 5 kwietnia br. na Wydziale Prawa i Administracji UMCS przez Studenckie Koło Naukowe Prawa Podatkowego UMCS pt. „Przychody i koszty według prawa podatkowego i bilansowego”;
- » debatę ekspercką pt. „Dyplomacja obywatelska jako szansa na wzmocnienie relacji gospodarczych Polski z państwami europejskimi”, która odbyła się z inicjatywy Studenckiego Koła Naukowego Prawników UMCS oraz Pracodawców Ziemi Lubelskiej w dniu 25 kwietnia 2019 r. na Wydziale Prawa i Administracji UMCS;
- » konferencję naukową pt. „Samorząd a parlament – reprezentacja, prawotwórstwo i współpraca” zorganizowaną przez Centrum Badań nad Parlamentaryzmem oraz Koło Naukowe Prawa Parlamentarnego w dniu 26 kwietnia br. na Wydziale Prawa i Administracji UMCS;
- » VII Seminarium Studencko-Doktoranckie pt. „Kierunki rozwoju prawa administracyjnego” w dniu 7 maja br. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego;
- » jubileuszową V Konferencję Naukową z cyklu „Prawne formy ochrony zabytków i opieki nad zabytkami” w dniu 17 maja br., której organizatorem było Koło Naukowe Prawnej Ochrony Dóbr Kultury Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego;
- » XII Warsztaty Doktoranckie dla doktorantów z całej Polski zajmujących się prawem administracyjnym, zorganizowane w dniach 30 czerwca – 2 lipca br. przez Katedrę Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego pod przewodnictwem prof. dr. hab. Jana Zimmermanna, których tematem przewodnim były „Zagadnienia legislacji administracyjnej”;
- » odbywający się w dniach 19-20 września br. IV Krajowy Kongres Sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego, w tym roku poświęcony m.in. jakości postępowania administracyjnego, problemom cyberbezpieczeństwa oraz modernizacji i integracji systemów informatycznych w urzędach, z udziałem w roli prelegenta przedstawiciela Krajowej Reprezentacji SKO prezesa SKO w Katowicach prof. dr. hab. Czesława Martysza;

26 marca – Kraków. Posiedzenie Zarządu KRSKO poświęcone przygotowaniu sprawozdania Zarządu KRSKO z wykonania powierzonych zadań w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. oraz ustaleniu terminu i przygotowaniu porządku obrad najbliższego Zgromadzenia Ogólnego KRSKO.

9 kwietnia – Kraków. Zgromadzenie Ogólne KRSKO, w trakcie którego prezesi m.in. przyjęli sprawozdanie Zarządu KRSKO z wykonania powierzonych zadań w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r., zapoznali się ze zbiorczą informacją roczną z działalności samorządowych kolegiów odwoławczych w 2018 roku, sprawozdaniem na temat wystąpienia KRSKO do Ministra Finansów w sprawie podwyżek wynagrodzeń dla pracowników biur sko oraz informacjami poszczególnych prezesów o wynikach przeprowadzonych w sko przez NIK i MSWiA kontroli.

3-4 kwietnia – Warszawa. Na zaproszenie Prezesa Zarządu Związku Powiatów Polskich Andrzeja Płonki wiceprzewodniczący KRSKO dr Marek Żmuda i członek Zarządu KRSKO Leszek Górny uczestniczyli w XXV Zgromadzeniu Ogólnym Związku Powiatów Polskich połączonym z obchodami jubileuszu XX-lecia Związku Powiatów Polskich.

6-8 czerwca – Rowy. Konferencja szkoleniowa dla prezesów, członków i pracowników biur sko z całej Polski, której gospodarzem był prezes SKO w Słupsku Przemysław Szuwalski. Porządek obrad konferencji obejmował m.in. wykład sędziego NSA prof. dr. hab. Jana Pawła Tarno na temat orzecznictwa sądów administracyjnych w związku z bieżącym orzecznictwem na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego, wykład prof. Marka Górskiego na temat szeroko rozumianej ochrony środowiska oraz wykład Piotra Grudzińskiego o ochronie danych osobowych rok po wejściu w życie RODO.

12-14 czerwca – Toruń. Konferencja szkoleniowa z udziałem prezesów, głównych księgowych, kierowników i pracowników biur SKO poświęcona zmianom w rachunkowości budżetowej i finansach publicznych. Inicjatorem i gospodarzem spotkania był wiceprzewodniczącego KRSKO dr Marek Żmuda, a szkolenie autorskie poprowadził doświadczony trener Jarosław Ciesielski, specjalista z zakresu rachunkowości budżetowej oraz finansów publicznych.

3 lipca – Warszawa. Posiedzenie sejmowej Komisji Finansów Publicznych poświęcone rozpatrzeniu opinii komisji sejmowych o sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. Na zaproszenie przewodniczącego Komisji posła Andrzeja Szlachty środowisko samorządowych kolegiów odwoławczych na posiedzeniu Komisji reprezentowali wiceprzewodniczący KRSKO dr Marek Żmuda oraz członek Zarządu KRSKO Leszek Górny.

23 lipca – Kraków. Posiedzenie Zarządu KRSKO poświęcone m.in. przygotowaniu porządku obrad najbliższego Zgromadzenia Ogólnego KRSKO w Karpaczu, omówieniu przekazanych przez MSWiA do wykorzystania wytycznych w sprawie szkoleń antykorupcyjnych, przedyskutowaniu kwestii dotyczących ogłoszonych przez samorządowców – Samorządna Rzeczpospolita w Gdańsku w dniu 4 czerwca 2019 r. „21 tez samorządowych”.

30 września – 2 października – Karpacz. Zgromadzenie Ogólne Krajowej Reprezentacji SKO, którego organizatorem i gospodarzem była prezes SKO w Jeleniej Górze Aleksandra Brylińska. W pierwszym dniu spotkania gościem Zgromadzenia był Burmistrz Karpacza Radosław Jęcek. W trakcie obrad zebrani zapoznali się z informacją o przebiegu wyborów prezesów w części SKO, złożono podziękowania byłym prezesom oraz powitano nowych prezesów w gronie KRSKO. Ponadto porządek obrad obejmował m.in. informację z posiedzenia Komisji Finansów Publicznych ws. rozpatrzenia opinii komisji sejmowych o sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za rok 2018, dyskusję na temat ogłoszonych w Gdańsku 4 czerwca przez grupę samorządowców „21 tez samorządowych”, informację na temat możliwości wykorzystania w Kolegiach „Wytycznych Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w zakresie stałych szkoleń antykorupcyjnych prowadzonych przez urzędy centralne oraz dla sektorowych programów edukacyjnych kierowanych do instytucji podległych i nadzorowanych”, a także zaopiniowanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Prezesi wstępnie przedyskutowali także temat terminu i formuły obchodów przypadającego w 2020 roku 30-lecia samorządowych kolegiów odwoławczych.

10 października – Kraków. Posiedzenie Zarządu Krajowej Reprezentacji SKO poświęcone m.in. przygotowaniu porządku obrad zaplanowanego na grudzień 2019 r. Zgromadzenia Ogólnego KRSKO oraz omówieniu problematyki związanej z wydawaniem kwartalnika KRSKO „Casus” w 2020 roku.

21-22 października – Sieradz. Zorganizowana z inicjatywy prezesów SKO w Sieradzu Marka Szymańskiego i Kamila Walczaka konferencja szkoleniowa dla prezesów, członków oraz pracowników biur obejmująca trzy panele tematyczne: Orzecznictwo – pomoc społeczna, Orzecznictwo – gospodarka nieruchomościami, Biuro – RODO w kontekście akt osobowych i informatyzacji kolegiów. Wykłady, panele dyskusyjne i konsultacje poprowadzili: sędzia NSA Mirosław Gdesz, członek SKO w Krakowie Anna Kawecka oraz przedstawiciele firmy KOM-PRO Usługi Informatyczne Joanna Dziadkowiec i Emilia Adamowicz.

10 grudnia – Kraków. Ostatnie w historii Krajowej Reprezentacji SKO Zgromadzenie Ogólne poprowadzone przez mec. Krystynę Sieniawską, która po blisko 30 latach przewodniczenia temu gremium zdecydowała o zakończeniu z dniem 1 stycznia 2020 r. pracy zawodowej na stanowisku prezesa SKO w Krakowie i przekazania steru Krajowej Reprezentacji wybranemu w trakcie Zgromadzenia następcy – nowemu przewodniczącemu KRSKO, prezesowi SKO w Warszawie panu Tomaszowi Podlejskiemu. Gościem Zgromadzenia był przewodniczący Rady Naukowej kwartalnika KRSKO „Casus” →

→ prof. dr hab. Mirosław Stec, który odczytał zebranych podjętą przez członków Rady Naukowej kwartalnika uchwałę rekomendującą Krajowej Reprezentacji SKO dalsze powierzenie Krystynie Sieniawskiej funkcji redaktora naczelnego pisma. W trakcie obrad prezesi omówili również projekt budżetu samorządowych kolegiów odwoławczych na rok 2020 oraz kwestie związane z wydawaniem i finansowaniem kwartalnika KRSKO „Casus” w roku 2020 r.

Ponadto w 2019 roku przewodnicząca KRSKO – Redaktor Naczelna kwartalnika „Casus” Krystyna Sieniawska przeprowadziła cztery wywiady do kolejnych numerów pisma:

- » wiosennego z dr. hab., prof. UAM Andrzejem LESICKIM, rektorem Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu;
- » letniego z prof. dr. hab. Stanisławem BIERNATEM, długoletnim kierownikiem Katedry Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego;
- » jesienno z prof. dr. hab. Romanem BUDZINOWSKIM, Dziekanem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;
- » zimowego z prof. dr. hab. Czesławem MARTYSZEM, Dziekanem Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego

Opracowanie:

ANNA SZAREK-RZESZOWSKA

Autorka była w latach 1997-2019 asystentką ds. KRSKO. Od 2006 roku jest Kierownikiem Biura Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie



Od lewej: Prezes SKO w Jeleniej Górze Aleksandra Brylińska, Przewodnicząca KRSKO Krystyna Sieniawska, aktor Jacek Wójcicki, Przewodniczący Rady Naukowej „Casusa” prof. dr hab. Mirosław Stec

Fot. Anna Szarek-Rzeszowska



Od lewej przodem: Wiceprzewodniczący KRSKO dr Marek Żmuda, Przewodniczący Rady Naukowej „Casusa” prof. dr hab. Mirosław Stec, ustępująca Przewodnicząca KRSKO Krystyna Sieniawska, nowo wybrany Przewodniczący KRSKO Tomasz Podlejski, wiceprzewodniczący KRSKO Jerzy Bober, Prezes SKO w Częstochowie Piotr Palutek, Prezes SKO w Płocku Maria Mikołajek

Fot. Anna Szarek-Rzeszowska



Od lewej przodem Prezesi SKO: w Kielcach Wanda Nowak, w Tarnobrzegu Danuta Wydra, w Siedlcach Agata Maciąg, w Radomiu Grażyna Mazur, w Lublinie Marzena Świątek, w Poznaniu wiceprezes Agnieszka Sosińska, w Lesznie Wiesława Glinka, w Jeleniej Górze Aleksandra Brylińska. Od lewej z profilu Prezes SKO w Katowicach prof. dr hab. Grzegorz Łaszczycza, w Częstochowie Piotr Palutek

Fot. Anna Szarek-Rzeszowska

Klimontów (sandomierski) – ponownie miastem od 1 stycznia 2020 r.

Dr hab. Zdzisław Zarzycki

Klimontów położony jest na lewym brzegu rzeki Koprzywianki w powiecie sandomierskim i województwie świętokrzyskim. Od 1 stycznia 2020 r. stał się ponownie miastem, po 150 latach bycia wioską¹.

Klimontów (sandomierski) może się poszczycić prawie ośmiowiekową historią samorządową. Najstarsze dokumenty lokacyjne dla terenów dzisiejszego Klimontowa zostały wystawione w kancelarii księcia krakowskiego Bolesława V Wstydlwego ok. 1240 r. Wówczas lokowana osada nosiła nazwę *Ramuntowice* (lub *Ramultowice*). Zapewne inicjatorami całego przedsięwzięcia lokacyjnego był rycerski ród Świebodziców wywodzący się z nieodległej Ruszcy. Monarszy dokument lokacyjny został wystawiony na prośbę urzędującego wówczas kasztelana (a później wojewody) krakowskiego Klementa z Ruszcy (żył ok. 1190-1256). Po zakończeniu procesu lokacyjno-kolonizacyjnego osadę nazywano *Klementowem*, co miało upamiętnić imię zacnego zasadźcy i zarazem pierwszego jej właściciela.

W następstwie umów cywilnoprawnych Klimontów w XV wieku znalazł się we władaniu magnackiej rodziny Ossolińskich (herbu Topór), mocno wówczas rozsiadłej w województwie sandomierskim. Rodzinie Ossolińskich Klimontów zawdzięcza nie tylko zmianę statusu osadniczego z wiejskiego na miejski, ale swój gospodarczy i demograficzny rozwój przez co najmniej trzy kolejne stulecia.

2 stycznia 1604 r. jest jedną z najważniejszych dat w historii Klimontowa. W tym dniu król Rzeczypospolitej Obojga Narodów Zygmunt III Waza specjalnym przywilejem zezwolił Janowi Zbigniewowi Ossolińskiemu (1555–1623), dziedzicowi wsi Klimontów, na przekształcenie osady wioskowej w mijską wraz z urządzeniem władz municypalnych w tej miejscowości w oparciu o prawo niemieckie (magdeburskie). Należy zaznaczyć, że ów lokator był synem słynnego Hieronima Ossolińskiego, zagorzałego kalwina, kasztelana sandomierskiego i pośła z tego województwa, który podpisał akt Unii Lubelskiej Korony z Litwą w 1569 r. Rzeczony Jan Zbigniew Ossoliński w wieku 20 lat dokonał jednak konwersji religijnej i z kalwina stał się gorliwym katolikiem, na dowód czego wstawił się m.in. zburzeniem zborów kalwińskich w pobliskich miejscowościach, tj. Goźlicach (ok. 1614 r.) i Olbierzowicach. Ów dostojnik w źródłach historycznych został odnotowany jako sprawny przedsiębiorca, który zgromadził spory majątek i postanowił się towarzysko szczyć posiadaniem prywatnego



Ryc. 1. Herb miasta Klimontów. Herb Topór jednym z najstarszych polskich herbów i używano go ponad 630 rodów szlacheckich i magnackich, w tym Ossolińscy¹⁵

(szlacheckiego) miasta. Spacer po dzisiejszym rynku klimontowskim dowodzi, że proces lokacyjny prywatnego miasta musiał w istotnym zakresie nawiązywać wprost do średniowiecznych wzorców lokacyjno-kolonizacyjnych opartych na prawie niemieckim (magdeburskim). Jedną z charakterystycznych cech urbanistyczno-architektonicznych jest centralnie umiejscowiony rynek w kształcie kwadratu (lub prostokąta) z odchodzącymi po jego bokach uliczkami. Jego powierzchnia mocno wyróżnia się in plus na tle innych miejscowości w sandomierskim, które mają historię municypalną opartą na wzorcu prawa niemieckiego. Wiemy, że rodzina Ossolińskich dbała o rozwój Klimontowa zarówno w wymiarze prawnym, jak i ekonomicznym². Dość szybko do miasta przyłączono tereny po dawnej osadzie Ramuntowice, a od 1611 r. na mocy specjalnego przywileju monarszego miasto miało prawo urządzać dwa targi w tygodniu (w poniedziałki i piątki) oraz trzy jarmarki w roku (na św. Wojciecha, św. Bartłomieja i św. Katarzynę).

Wspomniany już Jan Zbigniew Ossoliński przyczynił się do erygowania w Klimontowie klasztoru dominikanów, dokonując na ich rzecz odpowiednich donacji majątkowych, oraz zasponsorował budowę kościoła zakonnego pw. Najświętszej Maryi Panny i św. Jacka (1617-1620) i pozostałych budynków klasztornych (1620-1623). W latach 1643-1650 z inicjatywy i fundacji Jerzego Ossolińskiego (1595-1650) wybudowano okazałą świątynię rzymskokatolicką pw. św. Józefa. Kościół ten został wybudowany w stylu barkowym według projektu



Fot. 1. Kolegiata rzymskokatolicka pw. św. Józefa w Klimontowie przy ul. Krakowskiej 4 z 1650 r.

Wawrzyńca Senesa. W 1648 r. bp Piotr Gembicki wyniósł ją do godności kolegiaty i współcześnie jest ona świątynią parafialną; leży na Małopolskim Szlaku Drogi św. Jakuba. W 1843 r. założono miejscowy cmentarz rzymskokatolicki, czynny do dzisiaj, a najstarsze nagrobki pochodzą z 1874 r.³ Ossolińscy dbali o rozwój zaplecza gospodarczego wokół Klimontowa; wkrótce rodzina ta zarządzała dobrami majątkowymi złożonymi z dziewięciu folwarków i ich kluczy⁴. W drugiej połowie XVIII w. założono tu również manufakturę sukienniczą.

W samym Klimontowie władze samorządowe, o ile o takichowych można mówić, reprezentowało dwóch jednocześnie urzędujących burmistrzów, wójt i pięciu ławników. Wszyscy byli wybierani spośród zacnych patrycjuszy miejskich i zatwierdzani przez właściciela jako pana miasta. Dwóch jednocześnie urzędujących burmistrzów w miasteczku prywatnym nie należała w owym czasie do sytuacji rzadkich; tak było m.in. w pobliskim miasteczku Koprzywnica należącym do miejscowego klasztoru cystersów⁵. Do burmistrzów należały kompetencje administracyjno-organizacyjne odpowiednio określone w statutach miejskich. Z kolei władza sądownicza nad miejscową ludnością należała do specjalnego wójta sądowego i pięciu ławników; ich udział w dominialnym wymiarze sprawiedliwości lokalnego prywatnego miasteczka szlacheckiego miał być przejawem udziału

czynnika społecznego i zapewnieniem sprawiedliwych sądów i wyroków. Z drugiej strony takie rozwiązanie zapewniało jakąś formę niezależności wymiaru sprawiedliwości od nacisków władarzy miasteczka na ferowane w tym sądzie wyroki. Jednakże instancją odwoławczą od tego sądu był sąd pana miasta, do którego zresztą należały poważniejsze sprawy cywilne i karne w pierwszej instancji. Jak widać, właściciel miasteczka miał decydujący wpływ na organizację i funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w Klimontowie. Zresztą w 1677 r. król Jan III Sobieski wyraził zgodę, by Klimontów wszedł w skład ordynacji Ossolińskich (w 1680 r. zatwierdził to Sąd Nadworny). Jak wiadomo, rządziły się one osobliwymi rozwiązaniami prawnymi określonymi w specjalnych dokumentach.

Przez następne dwa stulecia własność Klimontowa przechodziła przez ręce różnych rodzin szlacheckich. Mianowicie od 1733 r. należał on do Sanguszków (Janusza Aleksandra), a później do Ledóchowskich (najpierw Antoniego, a później Józefa), by w 1881 r. trafić w ręce Karskich z Włostowa (Stanisława, później jego syna Włodzimierza).

Klimontów był miastem przez 266 lat. Prawa miejski utracił w 1870 r.⁶ na mocy ukazu Aleksandra II, cara Rosji. Decyzja była motywowana politycznie, u podstaw której leżała chęć ukarania miejscowej społeczności za pomoc udzieloną powstańcom





Fot. 2. Synagoga w Klimontowie przy ul. Szkolnej z 1851 r.

Fot. Zdzisław Zarzycki

styczniowym⁷. Taki los spotkał wówczas wiele miasteczek położonych w dawnym Królestwie Polskim. Niemniej miejscowości te w ostatnich latach odzyskują utracony wówczas status miejski.

Dogodne położenie geograficzne oraz sprzyjająca polityka gospodarcza i prawna jego władarzy spowodowała, że demograficznie Klimontów należał do większych prywatnych miasteczek Sandomierszczyzny. Osiedlali się tu bogatsi chłopci, mieszcianie z innych miasteczek oraz ludność żydowska. Pierwsze odnotowane źródłowo informacje o Żydach w Klimontowie pochodzą z początków XVII w. Według spisu z 1663 r. Żydzi stanowili wtedy blisko ¼ mieszkańców Klimontowa (129 Żydów na 530 mieszkańców). Sto lat później (1764-1766) ludności żydowskiej było już 340, katolickiej zaś 336. W 1827 r. odnotowano 1314 mieszkańców i 118 domów, a w 1862 r. było 1929 mieszkańców w 133 domach. Żydzi mieli w Klimontowie swoją gminę wyznaniową (kahal). Pierwsza drewniana synagoga w Klimontowie istniała już przed 1727 r., a obecnie istniejąca murowana przy ul. Szkolnej nieopodal rynku została wybudowana w latach 1846-1851 (była to synagoga ortodoksyjna)⁸. We wschodniej części miasteczka znajdował się także cmentarz żydowski (kirkut) założony

najprawdopodobniej w XVIII w. Zniszczony został przez Niemców w czasie ostatniej wojny, a obecnie usytuowano na nim boisko piłkarskie⁹. Na początku 20 wieku w Klimontowie mieszkało ok. 5,2 tys. ludzi (1909 r.), a według pierwszego spisu powszechnego z 1921 r. już ok. 6 tys. by w 1939 r. spaść do ok. 4,5 tys. W czasie II wojny światowej w Holokauście zginęło ok. 4,5 tys. Żydów z rąk niemieckiego okupanta. Niemcy w okresie od czerwca do października 1942 r. urządzili tu getto dla miejscowych Żydów oraz przywiezionych z Wiednia (200 osób). Większość została zgładzona w obozie koncentracyjnym w Treblince lub w innych obozach albo rozstrzelana na miejscu. W Klimontowie i okolicach miały miejsce także pogromy ludności żydowskiej dokonane przez miejscową ludność w czasie II wojny światowej lub po jej zakończeniu¹⁰. W 1946 r. ludność Klimontowa spadła do 2,2 tys.

Z ważniejszych wydarzeń w dziejach miasteczka należy odnotować wizytę prezydenta RP Ignacego Mościckiego w dniu 8 września 1929 r. Ówczesna głowa państwa brała udział w odsłonięciu pomnika w Beradzu poświęconego legionistom Józefa Piłsudskiego poległym w okolicach Klimontowa w 1915 r. Z kolei w czasie II wojny światowej Klimontów był terenem aktywności miejscowych grup partyzanckich. Na uwagę zasługują

różne akcje oddziału „Jędrusiów”, którzy m.in. 26 stycznia 1943 r. pod dowództwem Józefa Wiącka ps. „Sowa” skutecznie zaatakowali niemieckie magazyny w tej miejscowości.

Jak już wspominałem, od 1 stycznia 2020 r. Klimontów odzyskał prawa miejskie. Pierwszym burmistrzem Klimontowa został Marek Goździewski (wybrany na wójta jesienią 2019 r.). Miasto i Gmina Klimontów liczy ok. 8,5 tys. mieszkańców (z czego ok. 4,2 tys. w samym Klimontowie); gmina ma powierzchnię 99,24 km² i należy do niej 35 wiosek (sołectw)¹¹. Na terenie gminy Klimontów (miejsko-wiejskiej) zdecydowanie przeważają użytki rolne (84%) i leśne (9%). Od 1999 r. Klimontów leży w województwie świętokrzyskim, ale w latach 1975-1998 leżał w tarnobrzskim¹². Klimontów jest członkiem Unii Miasteczek Polskich.

Magnacka Rodzina Ossolińskich przyczyniła się też wydatnie do utworzenia w Klimontowie parafii rzymskokatolickiej pw. św. Józefa¹³. Kanoniczny dokument erygujący pochodzi z 1640 r.

Najstarsze zachowane księgi metrykalne z miejscowej parafii mają sygnaturę lat 60. XVII w.¹⁴. Na terenie parafii znajduje się m.in. żeński dom zakonny prowadzony przez bezhabitowe członkinie ze Zgromadzenia Sióstr Najświętszego Imienia Jezus.

Z Klimontowem związane są takie postacie, jak Jakub Zyśman (1861-1926), lekarz żydowskiego pochodzenia, który osiedlił się w tym miasteczku w 1891 r. i wślawił licznymi akcjami społecznymi wśród lokalnej społeczności. Zakładał m.in. sklepy z nasionami i narzędziami rolniczymi, był inicjatorem budowy szkoły powszechnej, Zasadniczej Szkoły Zawodowej dla dziewcząt i ochronki dla sierot. Nadano mu przydomek „Klimontowskiego Judyma”. Z kolei jego syn Wiktor, który przybrał pseudonim Bruno Jasieński (1901-1938) uważany jest za współtwórcę polskiego futuryzmu i miejscowego teatru amatorskiego w 1919 r.

Klub piłkarski Klimontów Klimontowianka założony w 1952 r. gra obecnie w świętokrzyskiej klasie okręgowej.

dr hab. ZDZISŁAW ZARZYCKI

Autor jest kierownikiem Zakładu Prawa Kościelnego i Wyznaniowego UJ, członkiem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie

Przypisy:

¹ § 2 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2019 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast oraz nadania niektórym miejscowościom statusu miasta (Dz.U. z 2019 r. poz. 1416). Tym samym rozporządzeniem ustalono na nowo granice miasta Klimontowa (§ 3 pkt 6). W tym dniu prawa miejskie odzyskały też 3 inne miejscowości, które po 1870 r. były wioskami, tj.: Lututów i Piątek (obydwie w łódzkim) i Czerwińsk nad Wisłą w mazowieckim.

² E. Niebelski, *W dobrach Ossolińskich – Klimontów i okolice*, Klimontów 1999, ss. 199; tegoż, *Klimontów: miasto prywatne rodu Ossolińskich (1240-1999)*, Klimontów 1993, ss. 159.

³ Na cmentarzu tym znajdują się mogiły poległych w różnych zmaganiach militarnych mających miejsce w ostatnich dwóch stuleciach, m.in. 49 polskich powstańców styczniowych zmarłych w lazaretach w Górkach Klimontowskich i w bitwach z Rosjanami pod Jurkowicami i Rybnicą w latach 1863-1864; łącznie ok. 250 żołnierzy armii austro-węgierskiej oraz 2 żołnierzy armii rosyjskiej poległych w okolicy w latach 1915-1917, a także nieznaną liczbą żołnierzy Armii Czerwonej poległych w latach 1944-1945 w bitwach i potyczkach z Niemcami na przyczółku sandomierskim; znajdują się tu także groby polskich partyzantów walczących z okupantem niemieckim i radzieckim w okresie II wojny światowej. Zob. M. Lis, *By nie zatarł ich czas ... Śladami mogił i cmentarzy wojennych I wojny światowej w powiatach: sandomierskim, opatowskim i staszowskim*, Sandomierz 2001, s. 56.

⁴ Jan Zbigniew Ossoliński miał trzech synów: Krzysztofa, Maksymiliana i Jerzego. Najwyższych stanowisk w Rzeczypospolitej dosłużył się Jerzy Ossoliński (1595-1650), który był kanclerzem Wielkim Koronnym (od 1643), a także m.in. wojewodą sandomierskim, marszałkiem sejmu, dyplomatą itd. Uchodził za wytrawnego polityka i dyplomata, dlatego król Władysław IV w 1633 r. wysłał go do Rzymu na czele polskiego poselstwa do papieża Urbana XVIII. Pomimo, że nie osiągnął zamierzonych celów politycznych, to jednak jego orszak poselski został zapamiętany gdzie „Konie Kanclerza gubiły złote podkowy, a pacholki rozrzucały perły i dukaty w tłum gapiów”. W dziejach Klimontowa zapisał się jako fundator Kolegiaty pw. Św. Józefa (1643-1650). Z kolei najstarszy z braci Krzysztof Ossoliński (1587-1645), wojewoda sandomierski, w pobliskim Ujeździe w latach 1631-1644 wybudował słynny zamek (a raczej ufortyfikowany pałac) pn. „Krzyżtopór”. W koncepcjach budowniczych miał być wizytówką świetności rodu. Jednak został zniszczony przez wojsko szwedzkie podczas Potopu w 1655 r., a jego ruiny zachowały się do dnia dzisiejszego.

⁵ Zob. Z. Zarzycki, *Sqdownictwo dominialne w dobrach koprzywnickiego klasztoru cystersów do 1819 r. Wybrane zagadnienia*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa”, 2020, Nr 13, z. 2, s. 140.

⁶ Postanowienie z 21 kwietnia/ 3 maja 1870 r., ogłoszone 16/ 28 sierpnia 1870 r. (Dziennik Praw z roku 1870, tom 70, nr 242, s. 167).

⁷ *Klimontów*, [w:] *Słowniku Geograficznym Królestwa Polskiego, tom IV: Kęs – Kutno*, red. Filip Sulimierski, Bronisław Chlebowski, Władysław Walewski, Warszawa 1883, s. 150-152.

⁸ Synagoga została wpisana do rejestru zabytków. Budynek z cegły w stylu neoklasycystycznym ma kształt prostokąta o wymiarach 17 na 24 m. W czasie II wojny światowej Niemcy zdewastowali budynek, a po wojnie stała opuszczona. W latach 50. w budynku znajdował się skup owoców i warzyw miejscowej Spółdzielni Ogrodniczo-Pszczelarskiej. W latach 90 poddano ją częściowej odnowie, ale obecnie stoi pusta.

⁹ P. Burchard, *Pamiętki i zabytki kultury żydowskiej w Polsce*, Warszawa 1990, s. 169.

¹⁰ Zob. A. Nowak-Arczewski, *Zmłuj się nad nami*, Warszawa 2017, ss. 255; także, J. Tokarska-Bakir, w artykule pt. „Drużyny dywersyjne AK i BCH na Sandomierszczyźnie. Głosy do relacji Zelman Bauma” (który ma być rozdziałem jej książki pt. *Bracia miesiące: świadectwo sprawców*), opublikowane na stronie internetowej: https://www.academia.edu/40414826/Dru%C5%BCyny_dywersyjne_AK_i_BCH_na_Sandomierszczy%C5%BAnie_Glosy_do_relacji_Zelmana_Bauma; dostęp 24 VIII 2020 r.

¹¹ W porządku alfabetycznym sołectwa: Adamczowice, Beradz, Borek Klimontowski, Byszów, Byszówka, Dziewków, Goźlice, Grabina, Górki, Góry Pęczowskie, Kępie, Klimontów, Kroblce Pęczowskie, Krobicelice, Konary, Konary-Kolonia, Nasławice, Nawodźce, Nowa Wieś, Olbierzowice, Ossolin, Pęczów, Pęczowiec, Płaczkowice, Przybysławice, Pokrzywianka, Rogacz, Rybnica, Szymanowice Dolne, Szymanowice Górne, Śniekozy, Ulanowice, Węgrce, Wilkowice i Zakrzów.

¹² *Miasta polskie w Tysiącleciu*, red. nauk. Mateusz Siuchniński, Zakład Narodowy imienia Ossolińskich, Wrocław – Warszawa – Kraków, 1965–1967.

¹³ Do parafii klimontowskiej przynależą 15 miejscowości, tj. miasto Klimontów i 14 wiosek: Adamczowice, Borek, Byszówka, Górki Klimontowskie, Góry Pęczowskie, Kępie, Kozinek, Kroblce, Pęczowiec, Pęczów, Przybysławice, Rogacz, Szymanowice Dolne i Szymanowice Górne.

¹⁴ W Katalogu Ksiąg Metrykalnych znajdują się informacje o Księdze Ochrzczonych (Liber Baptisatorum) z lat 1667-1734, 1736-1760 i 1789-1945; Księdze Zaślubionych (Liber Copulatorum) z lat 1667-1762 i 1789-1945 oraz Księdze Zmarłych (Liber Mortuorum) z lat 1789-1945.

¹⁵ Strona internetowa miasta i gminy Klimontów: <http://www.bip.klimontowakceneset.net/index.php?idg=1&id=720&x=0>; dostęp, 17 lipca 2020 r.

Pacanów ponownie miastem od 1 stycznia 2019 r.

Dr hab. Zdzisław Zarzycki

Pacanów i gmina o tej samej nazwie położony jest nieopodal lewego brzegu Wisły w powiecie buskim (Busko-Zdrój) i województwie świętokrzyskim. Od 1 stycznia 2019 r. stał się ponownie miastem, po 149 latach bycia wioską¹. Pacanów legitymował się prawami miejskimi w latach 1265-1869² i ma je ponownie od 2019 r. Pierwszym burmistrzem miasta w XXI w. został Wiesław Skop, wybrany ponownie na ten urząd w jesiennych wyborach w 2019 r.

Pacanów może się poszczycić ponad dziewięciowiekową historią, sięgającą panowania księcia Leszka Białego w dzielnicy krakowskiej, czyli do początków XII w. Najstarsze poświadczony źródłowo wydarzenie z tą miejscowością wiąże się z aktywnością rycerza o imieniu Sieminianus (Siemianus) z rodu Niegodzic, prawdopodobnie herbu Koźlarogi. Temu rycerzowi przypisuje się całość przedsięwzięcia w wymiarze prawnym, ekonomicznym i faktycznym związanym z założeniem kościoła i parafii w Pacanowie w 1110 r. Formalnie, w sensie kanonicznym, nowo wybudowaną świątynię erygował i konsekrował biskup krakowski o imieniu Maur (1110-1118). Wydarzenie to miało miejsce najprawdopodobniej między sierpniem 1110 r. a sierpniem 1117 r. W ocenie polskich historyków pacanowski akt erekcyjny jest najstarszym znanym aktem fundacyjnym kościoła (i parafii) wiejskiego na ziemiach polskich i zarazem najstarszym znanym nam dokumentem wystawionym przez polskiego wystawcę dla polskiego odbiorcy³. Wspomniany biskup Maur nadał temu kościołowi także odpowiednie uposażenie majątkowe w postaci ośmiu dziesięcin (z samego Pacanowa, jak i siedmiu innych okolicznych wiosek) należnych dotychczas do stołu biskupiego (krakowskiego). Z uwagi na trudności prawne nabrzmiałe przez kolejne stulecie dokument erekcyjny został potwierdzony przez biskupa krakowskiego Iwona Odrowąża w 1219 r.

Kościół parafialny w Pacanowie wybudowany został z kamienia i cegły ok. II połowy XIII w. Gmach kościoła był wielokrotnie przebudowywany, ale zręb murów ma charakter wczesnogotycki, jedna zaś z kaplic – renesansowy (1633). Świątynia jest znanym miejscem kultu i licznych cudownych ozdrowień, a w szczególności kaplica Pana Jezusa Konającego (od 1615 r.). Kościół w przeszłości wielokrotnie pалono i dewastowano, m.in. czynili to Tatarzy, w 1657 r. Szwedzi i siedmiogrodzkie wojska Jerzego II Rakoczego, a ostatnio w 1944 r. wojska Armii Czerwonej⁴. Decyzją papieża Benedykta XVI z 14 listopada 2008 r. kościół parafialny pw. św. Marcina w Pacanowie (przy ul. Kościelnej) został podniesiony do godności bazyliki mniejszej i jest wpisany do rejestru zabytków nieruchomości. Konsekracji dokonał Prymas Polski kard.



Ryc. 1. Herb Pacanowa zatwierdzony Uchwałą nr LX/317/2018 Rady Gminy Pacanów z dnia 26 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Pacanów (Dz.Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2018 r., poz. 3754). Herb ma przedstawiać św. Marcina, który dzieli się swoją szatą z ubogim (www.ug.pacanow.pl)

Józef Glemp. Nieopodal znajduje się też cmentarz parafialny (czynny od 1850 r.) i wikarówka (od 1902 r.). Obecnie parafia pacanowska liczy ok. 2,5 tys. mieszkańców. W jej utrzymaniu wydatnie pomagają miejscowe zakonnice (albertynki i kanoniczki Ducha Świętego). Obecnie w pacanowskiej parafii odbywają się trzy odpusty rocznie, tj. w św. Anny (26 lipca), Podwyższenia Krzyża Świętego (14 września) i św. Marcina – patrona parafii (11 listopada).

Z przekazu Jana Długosza zamieszczonego w Liber Beneficiorum wynika, że dokument lokacyjny Pacanowa na prawie niemieckim (magdeburskim) wystawił książę krakowski Bolesław V Wstydliwy w 1265 r.⁵. Oryginał dokumentu lokacyjnego nie zachował się do naszych czasów, ale jego treść znamy z późniejszych transumptów. Wiadomo, że był potwierdzany co najmniej trzykrotnie: najpierw przez króla Władysława Jagiełłę w 1433 r., a następnie przez Kazimierza Jagiellończyka

w 1448 r. i w 1603 r. przez Zygmunta III Wazę⁶. Pacanów w źródłach od samego początku określany był terminem oppidum, a jego mieszkańcy civitas. Dokument lokacyjny uwalniał mieszkańców Pacanowa od prawa polskiego i jego sędziów, a w to miejsce podporządkowywał prawu teutońskiemu i jego sądom (wójtowskiemu i ławniczemu). Również w układzie architektoniczno-urbanistycznym miasteczka dostosowano się do wzorców prawa magdeburskiego, bo wytyczono rynek w kształcie prostokąta (kwadratu) z odchodzącymi od jego boków uliczkami. Pozostałością tego udanego przedsięwzięcia lokacyjnego jest lokalny rynek i jego zabudowa.

To, że miasto Pacanów jeszcze w końcu XV w. rządziło się prawem niemieckim, może pośrednio świadczyć pewne pouczenie prawne (wyrok) wystawione dla wójtowskiego sądu w Pacanowie przez Sąd wyższy prawa niemieckiego na Zamku Królewskim w Krakowie w 1498 r.⁷. Wydaje się, że na początku XVI wieku wójtostwo pacanowskie w jego lokacyjnym znaczeniu już nie istniało i zostało skupione przez szlacheckich właścicieli miasteczka⁸. Była to reguła w Małopolsce wschodniej w owym czasie. Zresztą z drugiej połowy XV w. pochodzą wzmianki źródłowe o istnieniu w Pacanowie rady miejskiej z burmistrzem i rajcami rekrutującymi się spośród miejscowego patrycjatu na czele; opisano też szereg uprawnień administracyjno-sądowych tego organu. Dostrzegalnym symbolem miasteczka i jego władz był ratusz miejski, którego ostatni budynek rozebrano w 1840 r.

Pacanów przez wieki pozostawał miastem prywatnym. Najpierw należał do rodziny Pacanowskich herbu Jelita (wzmiankowani są oni od lat 80. XIV w. do połowy XVI w.); jednym ze słynniejszych przedstawicieli tego rodu był m.in. biskup krakowski Florian z Mokrska. W XVI w. miasteczko to przechodziło kolejno z rąk Wapowskich (poł. XVI w.) i Herburtów do Zebrzydowskich. Najslawniejszy przedstawiciel tego rodu Mikołaj Zebrzydowski, już jako wojewoda krakowski, ufundował w miejscowym kościele w 1610 r. kaplicę św. Anny⁹. Również w XVIII i XIX w. Pacanów dość często zmieniał właścicieli. Najpierw byli to Morsztynowie i Załuscy, od 1733 r. wojewoda sandomierski Jakub Morsztyn, a następnie od 1769 r. należał do Komorowskich i Sołtyków, by w latach 30. XIX wieku trafić do Feliksa Zakrzewskiego i Józefa Gagatnickiego, a ok. 1850 r. do hr. Adama Potockiego.

W XVI-wiecznym Pacanowie były dwa folwarki rycerskie (*praedium militare*), z czego jeden należał do rodziny Pacanowskich, a drugi do ich kuzyna Piotra Sancygnińskiego. Dziesięcinę snopową oraz wymierzaną w innych produktach rolnych (ser, jagnię, prosię oraz ryby) z obu folwarków pobierał miejscowy pleban. Z kolei mieszczanie pacanowscy mieli wydzielone role uprawne poza miastem, z których dziesięcinę musieli uiszczać miejscowemu proboszczowi. Pleban pacanowski był też lokalnym przedsiębiorcą; należały do niego ponadto dwie jatki, dwa ogrody i trzy place, z których pobierał czynsz. Po 1508 r. szlacheckie dobra folwarczne uległy dalszym podziałom. Według Rejestru poborowego z 1579 r. (wg A. Pawińskiego) podatek w Pacanowie dawał 144 floreny i 5 groszy, a obowiązek jego uiszczania spoczywał m.in. na

80 rzemieślnikach (ale bez osobnego podziału na cechy), 18 przekupniów, 19 gorzelników i 22 Żydów¹⁰. Od przywileju Władysława Jagiełły z 1433 r. w Pacanowie mógł się odbywać cotygodniowy targ w każdy czwartek oraz trzy dziewięciodniowe jarmarki rocznie w święta: Wniebowstąpienia Pańskiego, w Boże Ciało i w dniu św. Marcina (patrona kościoła), czyli 11 listopada. W dziewiętnastym wieku w miasteczku odbywało się już sześć jarmarków rocznie. W Pacanowie funkcjonowały dość prężnie cechy i bractwa (m.in. literackie od 1597 r., św. Anny od 1612 r. i inne). Pacanowowi sprzyjało dość dogodne położenie komunikacyjne na linii szlaku królewskiego Kraków-Sandomierz-Lublin i dalej na Litwę. Na przestrzeni dziejów w Pacanowie przebywali przejazdem polscy monarchowie i ich dostojnicy, m.in. król Stefan Batory (1583 i 1585) i Zygmunt III Waza (1595). W XVI wieku miasto Pacanów było dość ludne, jako lokalny ośrodek rzemiosła i handlu; leżał w ówczesnym powiecie wiślickim i województwie sandomierskim¹¹.

Pacanów wyznaniowo kojarzy się przede wszystkim z dość liczną diasporą żydowską. Ludność żydowska w historii Pacanowa odgrywała znaczącą rolę, a demograficznie i majątkowo w pewnym momencie zaczęła przeważać nad katolicką. Pierwsi osadnicy żydowscy w Pacanowie pojawili się chyba w połowie XV w., bo wtedy założono pierwszy cmentarz żydowski (kirkut) w tym mieście (o czym informuje miejscowa tablica pamiątkowa). Został on zniszczony przez Niemców w czasie II wojny światowej. Jego pozostałości przy ul. Stopnickiej przeznaczono na miejscowy zakład przemysłowy w latach 60. XX w.¹². W Pacanowie od 1737 r. istniała synagoga oraz prywatne domy modlitwy. Ze źródeł metrykalnych wiadomo, że w 1748 r. w parafii pacanowskiej mieszkało ponad 100 Żydów, a 40 lat później już 287; z kolei w 1765 r. w kahalie pacanowskim mieszkało 558 osób tej narodowości.

Demograficzne Pacanów zaczął się rozwijać dopiero w XIX stuleciu. Mianowicie według danych z 1820 r. w mieście było 1077 mieszkańców (w tym 517 chrześcijańskich i 560 żydowskich) żyjących w 159 domach (z czego tylko siedem było murowanych, a 152 drewniane). Z kolei według spisu z 1827 r. było tu 1267 mieszkańców żyjących w 156 domach, w 1860 r. już 1715 mieszkańców w 169 domach, w tym 1081 Żydów (ok. 63% ludności), a w latach 80. XIX w. było ok. 2 tys. mieszkańców w 180 domach¹³.

W okresie międzywojennym, pomimo wszechobecnej biedy, Pacanów powoli rozwijał się demograficznie i infrastrukturalnie. Według spisu powszechnego ludności z 1921 r. w gminie pacanowskiej żyło 9392 mieszkańców, z czego 1813 Żydów (ok. 20%). W samym Pacanowie liczącym w 1928 r. 2,5 tys. mieszkańców odsetek Żydów był znacznie wyższy i sięgał blisko 66%. W rękach żydowskich skumulowany był handel w miasteczku i do Żydów należała większość domów, sklepów i posesji w rynku pacanowskim¹⁴. W związku z tym dochodziło do różnych animozji i nieporozumień narodowościowo-religijnych między katolikami i starozakonnymi. Taka sytuacja istniała do II wojny światowej. Niemcy, realizując politykę Holocaustu, w dniu 18 listopada 1942 r. Żydów





Fot. 1. Kościół (Bazylika Mniejsza) pw. św. Marcina w Pacanowie (ul. Kościelna) z II połowy XIII w.

Fot. Zdzisław Zarzycki

pacanowskich zapędzili do stacji kolejowej w Szczucinie (po drugiej stronie Wisły) i stamtąd wywieźli do KL Auschwitz, a część z nich zginęła pod drogą. W 1946 r. w Pacanowie było ok. 2,4 tys. mieszkańców (wyłącznie katolików).

Poważnym ciosem dla Pacanowa i jego mieszkańców okazała się utrata praw miejskich. W następstwie postanowienia cara Rosji Aleksandra II miasto Pacanów, podobnie jak setki innych miejscowości, z dniem 1 stycznia/ 13 stycznia 1870 r. zostało zdegradowane do roli wioski¹⁵. Formalnie i faktycznie oznaczało to upadek ekonomiczny Pacanowa i jego mieszkańców. Tym bardziej, że w samym mieście i okolicy nie było żadnego większego przemysłu, poza lokalną cegielnią. Ludność żyła z uprawy roli, połowu ryb i lokalnego handlu. Pewne pozytywne zmiany industrialne i społeczne w Pacanowie zachodziły w okresie międzywojennym i wiązało się to m.in. z budową Centralnego Okręgu Przemysłowego w ramach Planu Kwiatkowskiego.

Wiadomo, że w tym okresie działała tu m.in. Ochotnicza Straż Ogniowa (założona w 1916 r.), kółko rolnicze (od 1929 r.), w 1934 r. formalnie rozpoczęto elektryfikację miejscowości (dokończoną w 1958 r.), w 1938 r. uruchomiono pierwsze połączenie autobusowe z Kielcami, a w 1939 r. zdecydowano o wybudowaniu miejscowego ośrodka zdrowia. Wiele z tych przedsięwzięć zniweczyła lub przerwała II wojna światowa. W czasie kampanii wrześniowej 1939 r. pod Pacanowem walki z oddziałami 5 niemieckiej Dywizji Pancernej stoczył 73 Pułk Piechoty z 23 Dywizji Piechoty. Polegli żołnierze zostali pochowani na miejscowym cmentarzu parafialnym. Z kolei 2 sierpnia 1944 r. pod Słupią Pacanowską lokalny oddział Batalionów Chłopskich stoczył zwycięską bitwę z wycofującymi się oddziałami niemieckiej 17 Dywizji Pancernej, co upamiętnia pomnik w Pacanowie.

Z ważniejszych osiągnięć industrialnych Pacanowa w Polsce Ludowej należy wymienić sfinalizowanie elektryfikacji

miejscowości (1958 r.), utworzenie Ludowego Klubu Sportowego „Zorza”, wybudowanie kina pn. „Koziołek”, szkoły (w latach 1974-1975), ośrodka zdrowia i dwóch domów nauczyciela. Od 1987 r. działa tu klub piłki nożnej pn. „Zorza Tempo Pacanów”, który gra w A klasie okręgu świętokrzyskiego.

Niemniej Pacanów na tle innych miasteczek ziemi kieleckiej na przełomie XIX i XX wieku był ubogi, stąd jego mieszkańcy stawali się często obiektem żartów i ośmieszenia typu „akademia pacanowska” lub opowieściami o „pacanowskich kowalach kujących kozy”. O Pacanowie nie miał najlepszego zdania także późniejszy poeta Stefan Żeromski. Jako 25 latek w jednym ze swoich Dzienników pod datą 9 marca 1889 r. napisał tak o tej miejscowości: „Wczoraj byłem, Boże odpuść, w Pacanowie. Sławne to miasto leży o dwie wiorsty od Oleśnicy”. Niemniej Pacanów rozślawili w sensie pozytywnym dopiero Kornel Makuszyński (tekst) i Marian Walentynowicz (rysunki), którzy w latach 30. wydali szereg ilustrowanych książeczek dla dzieci z serii *Przygody Koziołka Matołka*¹⁶. Metę światowych podróży głównego bohatera książek umiejscowili właśnie w Pacanowie. W sumie znane są cztery z nich pt. 120 przygód Koziołka Matołka (1933), Druga książka przygód Koziołka Matołka (1933), Trzecia książka przygód Koziołka Matołka (1933), i Czwarta książka przygód Koziołka Matołka (1934). W nawiązaniu do powyższego Pacanowowi w 2003 r. nadano tytuł Europejskiej Stolicy Bajki (ówczesny Minister Kultury), a w 2010 r. otwarto Europejskie Centrum Bajki im. Koziołka Matołka. Przedsięwzięcie miało wsparcie finansowe rządu polskiego i środków norweskich. Jest to lokalna instytucja kulturalna skierowana do młodszych dzieci oraz ich rodziców oraz opiekunów, a także animatorów kultury. W Centrum mieści się m.in. Muzeum Postaci Bajkowych, Biblioteka Literatury Dziecięcej i Młodzieżowej, czytelnia, sala kinowa

i teatralna, księgarnia, sklep z pamiątkami i kawiarnia, zaś na zewnątrz amfiteatr i ogród edukacyjny. Są plany rozbudowy Centrum. Od 2003 r. w Pacanowie corocznie w dniu 1 czerwca (w Międzynarodowy Dzień Dziecka) odbywa się ogólnopolski Festiwal Kultury Dziecięcej.

Obecnie miasto i Gmina Pacanów liczy ok. 7,4 tys. mieszkańców (z czego 1117 żyje w samym Pacanowie); gmina ma powierzchnię 124,58 km² i należy do niej 27 wiosek (sołectw)¹⁷. Na terenie gminy Pacanów (miejsko-wiejskiej) zdecydowanie przeważają użytki rolne (87%); leśne są w mniejszości (2%). Od 1999 r. Pacanów leży w województwie świętokrzyskim, zaś w latach 1975-1998 leżał w kieleckim¹⁸.

Z Pacanowa lub najbliższej okolicy wywodzi się co najmniej dziewięcioro znanych ludzi nauki różnych specjalności; są to profesorowie żyjących w okresie od XIX do XXI wieku. Do najbardziej znanych należą m.in.: Feliks Jarocki (ur. w Pacanowie w 1790 r., zm. 1865 r.), zoolog, profesor Uniwersytetu Warszawskiego; Władysław Leopold Jaworski (ur. w Karsach Małych koło Pacanowa w 1865 r., zm. 1930 r.), prawnik, profesor UJ, członek Polskiej Komisji Kodyfikacyjnej oraz PAU; Edward Bryk (ur. 1923 r., zm. 1991 r.), lekarz okulista, profesor UJ; Stanisław Wróbel (ur. w Wójczy k. Pacanowa w 1924 r., zm. 2003 r.), badacz wód, profesor PAN; Artur Gałązka (ur. w Pacanowie w 1933 r., zm. 1999 r.), lekarz i profesor Uniwersytetu Warszawskiego; Henryk Chojnacki (ur. 1934 r.), profesor chemii; Stanisława Dalczyńska-Jonas (ur. 1944 r.); prof. dr hab. inż. Stanisław Pytko (ur. 1929 r.), specjalista od nauki o tarcu (tribolog), związany zawodowo z Akademią Górniczo-Hutniczą w Krakowie, oraz prof. dr hab. Marek Dziekan (ur. 1965 r.) związany naukowo z Uniwersytetem Warszawskim (Katedra Arabistyki i Islamistyki) oraz z Uniwersytetem Łódzkim (kierownik tamtejszej Katedry Bliskiego Wschodu i Północnej Afryki).

dr hab. ZDZISŁAW ZARZYCKI

Autor jest kierownikiem Zakładu Prawa Kościelnego i Wyznaniowego UJ, członkiem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie

Przypisy:

¹ § 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie nadania statusu miasta niektórym miejscowościom w województwie świętokrzyskim oraz ustalenia ich granic (Dz.U. z 2018 r. poz. 2478). Tym samym rozporządzeniem ustalono na nowo granice miasta Pacanów (§ 2 pkt 4). W tym dniu prawa miejskie odzyskały też trzy inne miejscowości, które po 1870 r. były wioskami, tj. Nowy Korczyn, Oleśnica i Opatowiec.

² Pacanów z dniem 1 stycznia/ 13 stycznia 1870 r. postanowieniem cara Rosji Aleksandra II został pozbawiony praw miejskich, jak szereg innych miejscowości dawnego Królestwa Polskiego.

³ Takie stanowisko prezentuje W. Semkowicz, *Przyczynki dyplomatyczne wieków średnich*, [w:] *Księga pamiątkowa ku uczczeniu 250. rocznicy założenia Uniwersytetu Lwowskiego przez króla Jana Kazimierza r. 1661*, Lwów 1912, t. II, s. 5; a także J. Wyrozumski, *Historia Polski*, t. 1, Warszawa 1987, s. 114.

⁴ W nocy z 16 na 17 sierpnia 1944 r. po niemieckim ostrzale artyleryjskim miejscowy kościół parafialny uległ poważnemu uszkodzeniu. Z uwagi na prowadzone działania militarne w okresie od 10 września 1944 r. do 12 stycznia 1945 r. mieszkańcy Pacanowa musieli opuścić swoje domostwa. Zob. O.B.M. Tarka, *Sanktuarium Pana Jezusa Konającego w Pacanowie*, Pacanów 2000.

⁵ A. Zarzycka, *Przywileje prawa niemieckiego w średniowiecznym Pacanowie*, [w:] *Dzieje wymiaru sprawiedliwości*, red. T. Maciejewski, Koszalin 1999, s. 137-147.

⁶ S. Kuraś, *Przywileje prawa niemieckiego miast i wsi małopolskich XIV-XV wieku*, Wrocław 1971, s. 82 i 192.

⁷ L. Łysiak, K. Nehlsen v. Stryk, *Decreta iuris supremi Magdeburgensis castri Cracoviensis*, t. 2: 1481-1511, Frankfurt am Main 1997, nr 702, s. 212-213.

⁸ Chociaż nie ma o tym wzmianki (pod rokiem 1508) u A. Pawińskiego, *Źródła Dziejowe*, t. 14: *Polska XVI wieku pod względem geograficzno-statystycznym*, t. 3: *Małopolska*, Warszawa 1886, s. 230, 238, 460, 488, 489, 508.

⁹ F. Kiryk, *Urbanizacja Małopolski. Województwo sandomierskie XII-XVI wiek*, Kielce 1994, s. 96.

¹⁰ Z. Guldon, J. Wijaczka, *Skupiska i gminy żydowskie w Polsce do końca XVI wieku*, „Czas Nowożytny”, 21, 2008, s. 155.

¹¹ *Województwo sandomierskie w drugiej połowie XVI wieku*, cz. 1: *Mapy, plany*, Warszawa 1993, k. 4.

¹² P. Burchard, *Pamiętki i zabytki kultury żydowskiej w Polsce*, Warszawa 1990, s. 142.

→ ¹³ Według Słownika Geograficznego Królestwa Polskiego i innych krajów słowiańskich, t. 7, red. B. Chlebowski, Wł. Walewski i F. Sulimierski, Warszawa 1886, s. 806.

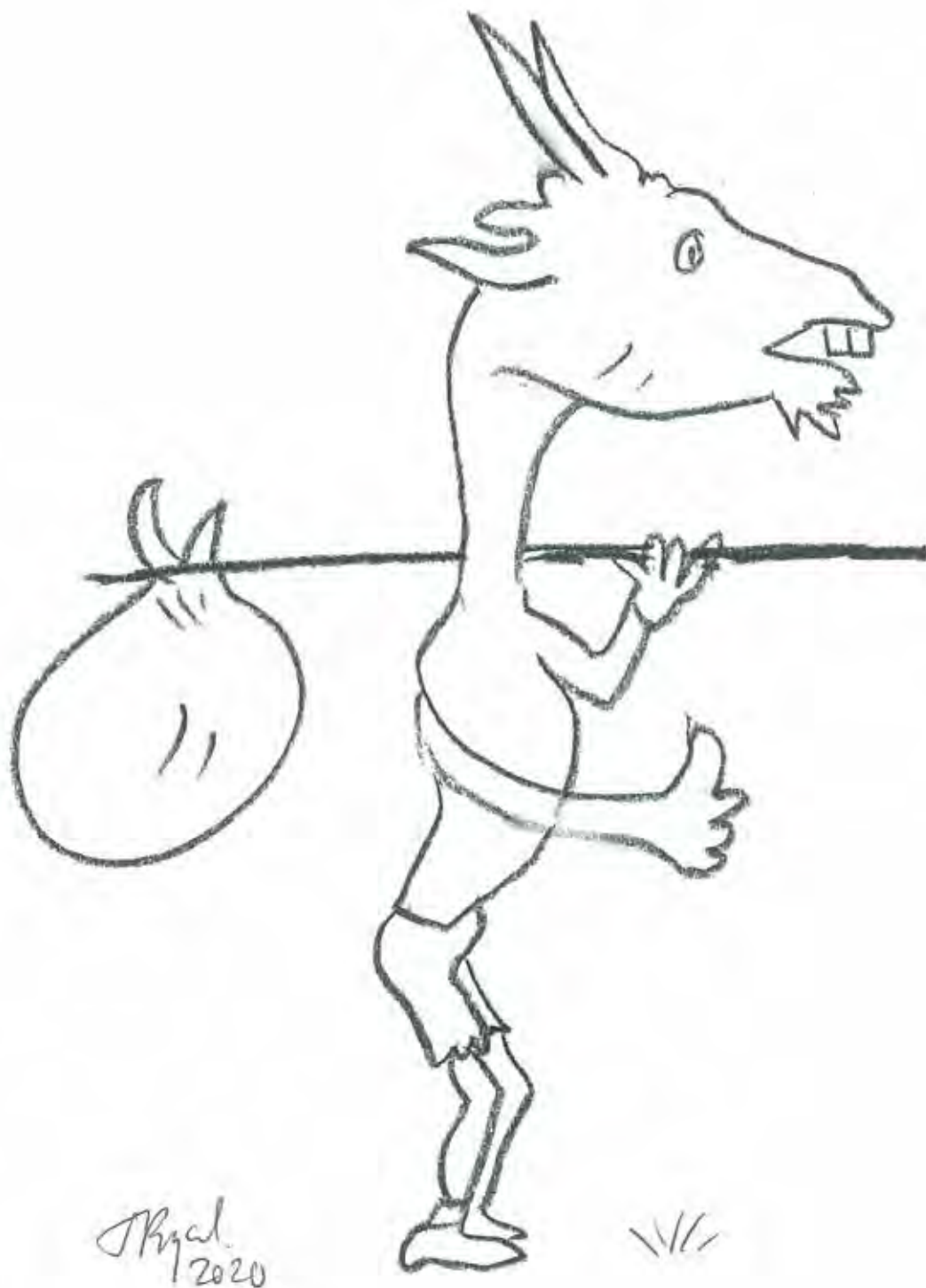
¹⁴ M. Mądra, *Pacanów dawniej*, pod adresem: <https://sites.google.com/site/krainapacanowa/pacanow-dawniej>; dostęp 31 sierpnia 2020 r.

¹⁵ Postanowienie cara z 7 (19) listopada 1869 r. zostało ogłoszone 1 (13 stycznia) 1870 r. (*Dziennik Praw*, rok 1869, tom 69, nr 239, s. 425).

¹⁶ Por. K. Makuszyński, *Przygody Koziołka Matołka*, ks. 3, Kraków 1957, s. 20.

¹⁷ W porządku alfabetycznym sołectwa: Biechów, Biskupice, Chrzanów, Grabowica, Karsy Dolne, Karsy Duże, Karsy Małe, Kępa Lubawska, Komorów, Kółko Zabieckie, Książnice, Kwasów, Niegosławice, Oblekoń, Podwale, Rataje Karskie, Rataje Słupskie, Słupia, Sroczków, Trzebica, Wola Biechowska, Wójcza, Wójczka, Zborówek, Zborówek Nowy, Żółcza-Ugory i Żabiec.

¹⁸ *Miasta polskie w Tysiącleciu*, red. nauk. M. Siuchniński, Zakład Narodowy imienia Ossolińskich, Wrocław – Warszawa – Kraków, 1965-1967.



Ogólnopolska konferencja naukowa,
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin, 17 stycznia 2020 r.

Współczesny obraz konfliktów zbrojnych

Agata Flis, Ada Fałdyga

17 stycznia br. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie odbyła się ogólnopolska konferencja naukowa *Współczesny obraz konfliktów zbrojnych*, zorganizowana przez Sekcję Prawa Publicznego Studenckiego Koła Naukowego Prawników UMCS w Lublinie we współpracy z pracownikami naukowymi Katedry Prawa Międzynarodowego Publicznego WPiA UMCS. Patronat honorowy nad wydarzeniem objęli rektor Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej prof. dr hab. Stanisław Michałowski, prezydent Lublina dr Krzysztof Żuk oraz Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar, a patronat medialny kwartalnik Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych „Casus”, Stowarzyszenie „Nigdy Więcej”, wydawnictwo Wolters Kluwer i TVP3 Lublin.

Celem konferencji było zwrócenie uwagi na to, że dynamika rozwijającego się świata rzutuje na kształt konfliktów zbrojnych, które współcześnie obserwujemy. Natomiast próba zrewidowania definicji owego pojęcia wraz z koniecznym uzupełnieniem o nowe elementy jest obecna w dyskursie publicznym przekraczającym bariery terytorialne. Słychać w nim głosy dziennikarzy, polityków, ekspertów, a także obywateli poszczególnych państw. Stawiają odważne i niewygodne pytania, do których sformułowania oraz próby odpowiedzi zaprosiła niniejsza konferencja. Ramy wydarzenia zostały potraktowane dosyć szeroko – od wojny konwencjonalnej po wojnę hybrydową i strategię dezinformacyjną, co zostało wykorzystane i twórczo rozwinięte przez prelegentów.

W konferencji wzięło udział ponad 30 prelegentów reprezentujących osiem ośrodków akademickich: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Akademię Sztuki Wojennej, Uniwersytet Rzeszowski, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, Uniwersytet Śląski, Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet Warszawski oraz Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie. Ze względu na znaczną liczbę uczestników czynnych konferencję podzielono na siedem paneli. Panel inauguracyjny otworzył Prezes Studenckiego Koła Naukowego Prawników UMCS Krzysztof Niewęglowski. Następnie opiekun Koła dr hab. Ireneusz Nowikowski, prof. UMCS, przywitał przybyłych prelegentów i zapoznał zgromadzonych gości z tego dnia poruszaną tematyką.

W pierwszym wystąpieniu konferencji dr Michał Przybylak z Akademii Sztuki Wojennej wygłosił referat *Wojny hybrydowe – wojny nowoczesnego świata?* Wyjaśnił, czym są wojny hybrydowe, czy faktycznie są to wojny nowego rodzaju o zupełnie

odmiennej specyfice i czy w rzeczywistości są wynalazkiem XXI wieku. Podczas wystąpienia poruszył także kwestie nowych technologii w zakresie walki informacyjnej oraz wskazał historyczne przykłady takich konfliktów, kolejno je omawiając, poczynawszy od okresu starożytności.

Następnie wystąpił Piotr Dutkiewicz z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, który poruszył temat powiązań Azji Centralnej z Państwem Islamskim. Przedstawił, w jaki sposób tamtejsza sytuacja polityczna wpływa na popularność postaw ekstremistycznych, zwrócił uwagę na potencjalne scenariusze dotyczące Azji Centralnej i wyjaśniał, czy jest możliwa pełna stabilizacja tego regionu.

Kolejnym prelegentem był Szymon Jembrzycki reprezentujący Akademię Sztuki Wojennej, który przedstawił referat *Działania*



Dr Michał Przybylak Fot. Karol Jamróż



→ *Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej na rzecz wzmocnienia reżimu nieproliferaacji broni jądrowej w Iranie – aspekty teoretyczne i praktyczne.* Autor przedstawił podjęte przez członków Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej działania na rzecz budowania reżimu nieproliferaacji na przykładzie Iranu. Odpowiedział także na pytanie, czy na Bliskim Wschodzie może osiągnąć międzynarodowe standardy w zakresie nieproliferaacji, denuklearyzacji i pokojowego wykorzystania energii jądrowej.

Ostatnią prelegentką w pierwszym panelu była Joanna Zych, która przybliżyła problematykę wykorzystywania mediów społecznościowych w komunikacji strategicznej Sił Obronnych Izraela podczas działań zbrojnych w 2019 roku. Uzmysłowiła zebranym, w jaki sposób Siły Obronne Izraela wykorzystują popularne media społecznościowe w czasie działań zbrojnych do realizacji zadań z zakresu komunikacji strategicznej, skierowanej do otoczenia zewnętrznego. Oceniała także użyteczność mediów społecznościowych w obszarze komunikacji strategicznej współczesnych organizacji wojskowych.

Prelegentami panelu II były osoby z II roku prawa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej. Jarosław Boczek rozwinął problematykę *Okupacji wojennej na gruncie prawa międzynarodowego*, odnosząc się do IV Konwencji Haskiej z 1907 roku oraz późniejszych umów, które należy traktować jako jej uzupełnienie. Bardzo ciekawie kontrastowała z nim tematyka rozważań Michała Urbana, który zaakcentował *Rolę środków informacyjnych w prowadzeniu nowoczesnej wojny. Czy „fake news” może być skuteczną bronią?* „Okupacja” to pojęcie odnoszące się do konwencjonalnych sposobów prowadzenia działań zbrojnych, a XXI wiek przenosi stopniowo wojnę do przestrzeni cyfrowej i medialnej, ukazując zabójczą i wielką moc informacji, której zniekształcona postać może przyczynić się do tworzenia i wzmocnienia społecznej polaryzacji, ergo osiągania celów politycznych i strategicznych w sposób nieuchwytny. Możliwe jest również połączenie działań zbrojnych z kampanią dezinformacyjną, na co zwróciła uwagę Aleksandra Bruchajzer w referacie *Informacja jako element dający przewagę we współczesnych konfliktach*. Tytułowa informacja pełni wówczas rolę subsydiarną względem regularnych działań prowadzonych na terytorium państw. Użyta i odpowiednio zmanipulowana w konkretnych okolicznościach, może być czynnikiem opiniotwórczym w braku źródeł pozwalających na jej weryfikację.

Ada Fałdyga, przedostatnia prelegentka, skupiła się na nowoczesnych rozwiązaniach państw dotyczących ich arsenału bojowego. W wystąpieniu zatytułowanym *Automatyzacja pola walki – problematyka użycia bezzałogowych statków powietrznych* wyjaśniła, że wzmożona proliferacja uzbrojonych dronów wiąże się z odkryciem ich niekwestionowanych zalet na polu walki, do których zalicza się brak start w żołnierzach, precyzję w oddawaniu strzałów, skuteczność mierzoną niskim poziomem wykrywalności. Prelegentka naszkicowała również kontekst historyczny i na tym tle ukazała lawinę nadużyć związaną z brakiem transparentności użycia nowoczesnych maszyn w praktyce Stanów Zjednoczonych. Drony stały się narzędziem walki z terroryzmem (doktryna Busha) i istotą

koncepcji *targeted killing*, szeroko kontestowanej na płaszczyźnie międzynarodowej, szczególnie przez sprawozdawców ONZ.

Na zakończenie panelu II nieco miejsca poświęcono zagadnieniom z zakresu praw człowieka. Praca *Prawa człowieka w dobie współczesnych konfliktów zbrojnych* Izabeli Stasiuk przypominała to, co dla wszystkich decydentów politycznych powinno mieć znaczenie kluczowe w procesie podejmowania decyzji o inicjacji działań zbrojnych i angażowania się w już trwające konflikty. Międzynarodowe prawo humanitarne i międzynarodowy system ochrony praw człowieka tworzą swoisty agregat norm o charakterze *iuris cogentis*. W myśl art. 53 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów są to normy przyjęte i uznane przez międzynarodową społeczność państw jako całość za normy, od których żadne odstępstwo nie jest dozwolone i które mogą być zmienione jedynie przez późniejsze normy postępowania prawa międzynarodowego o tym samym charakterze. Jest zatem truizmem stwierdzenie, że każdy ma prawo do życia (np. art. 3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, art. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Cywilnych i Politycznych).

Marlena Paradysz w wystąpieniu *Wojna hybrydowa na Ukrainie jako przykład współczesnego konfliktu zbrojnego* kontynuowała i rozwinęła linię zapoczątkowaną przez Michała Urbana i Aleksandra Bruchajzera, odnosząc się do konfliktu na Ukrainie. Za cenne należy uznać przytoczenie definicji „wojny hybrydowej”. Zgodnie z punktem widzenia na ten temat Biura Bezpieczeństwa Narodowego należy przez to rozumieć „wojnę łączącą w sobie jednocześnie różne możliwe środki i metody przemocy, w tym zwłaszcza działania zbrojne (regularne i nieregularne), operacje w cyberprzestrzeni, działania ekonomiczne, psychologiczne, propagandowe”. Prelegentka zauważyła, że powszechnie uznaje się wojnę hybrydową za twór nowoczesny. Jednak analizy naukowe pozwalają na konstatację, że antycypację działań o zabarwieniu hybrydowym można było zaobserwować już przed wybuchem drugiej wojny światowej. Wspomniany element propagandy widać wyraźnie przy analizie wojny chińsko-tajwańskiej, o której opowiedziała w wystąpieniu Martyna Woźniak w wystąpieniu *Propaganda w wojnie na przykładzie chińsko-tajwańskiej wojny informacyjnej*. Zwróciła uwagę zebranych na systemy propagandowe państw, które mogą zostać ukształtowane jako zamknięte, półzamknięte, otwarte oraz półotwarte. Oparła się na analizie drugiego z wyżej wymienionych, charakterystycznego dla Chińskiej Republiki Ludowej. Trzonem owego systemu jest tworzenie wyidealizowanego obrazu Chin jako państwa, czemu sprzyja podporządkowanie środków masowego przekazu władzom. Wszystkie media w Państwie Środka publikują i pokazują tylko to, na co pozwalają władze, więc przekazywana wizja świata jest spójna i konsekwentna, rzecz jasna nie koresponduje ona z rzeczywistością. Rząd Chin kreuje fasadowe państwo dla ukrycia przed międzynarodową opinią publiczną nadużyć.

Wioleta Stabrowska z referatem *Nikłe szanse na światowy spokój – światowy stan anarchii* wpisała się w zarysowaną linię rozważań, gdyż podsumowania i uzupełnienia doznały elementy zawarte w każdym z referatów poprzednio wygłoszonych,

dzięki czemu publiczność miała szansę na usystematyzowanie wiedzy i przygotowanie na kolejną porcję informacji.

Jadwiga Kucia oraz Paulina Kuchta-Leśniak skoncentrowały się z kolei na roli organizacji międzynarodowych we współczesnych konfliktach zbrojnych. *UE i NATO wobec wojen hybrydowych – znaczenie współpracy i możliwości działania*. Podkreśliły, że obie organizacje, łączące takie wartości, jak pokój i bezpieczeństwo, mają instrumenty mogące minimalizować ryzyko eskalacji napięć w trudnym do prawnej reglamentacji obszarze działań hybrydowych. Prelegentki zwróciły uwagę na pewne mankamenty prawa międzynarodowego, którego system nie dysponuje organem mogącym skutecznie egzekwować od państw wykonywanie zobowiązań wynikłych z traktatów. Głównym czynnikiem wpływającym na państwa pozostają przede wszystkim sankcje gospodarcze i stopniowa izolacja na arenie międzynarodowej.

Panel III zamknęła dyskusja. Szczególne zainteresowanie wzbudziła współpraca Unii Europejskiej z sojuszem militarnym NATO. Zastanawiano się, w jaki sposób wykorzystać potencjał środków, jakimi dysponują w ramach swych kompetencji wspomniane organizacje w zakresie polityki bezpieczeństwa i w taki sposób, aby abstrakcyjnie głoszone w kolejnych deklaracjach, np. Deklaracji z 2018, wizje mogły zostać odzwierciedlone w stałej praktyce. Zauważono, że nie jest wystarczające zadekretowanie bezpieczeństwa i pokoju. Należy stworzyć mechanizmy urealnijające anihilację niebezpieczeństw i gwarancje wsparcia dla państw szczególnie narażonych na zarówno militarne, jak i cybernetyczne ataki.

W panel IV wprowadziła zebranych tematyka skutków społeczno-gospodarczych współczesnych konfliktów zbrojnych, którą rozwinęły wspólnie Agata Flis i Agata Grobel. Ich zdaniem konsekwencje konfliktów zbrojnych mają charakter długotrwały, który narusza fundamenty życia, na wiele lat ograniczając możliwości rozwojowe. Najbardziej poruszającymi skutkami były te dotyczące ludności uczestniczącej w wojnach nie tylko bezpośrednio, ale i pośrednio. Prelegentki wyjaśniły także wpływ konfliktów zbrojnych na przyszłe pokolenia. Poza aspektami dotyczącymi skutków społecznych omówiły kwestie ekonomiczne, tj. odpływ kapitału czy poszerzanie się tzw. luki rozwojowej pomiędzy tymi państwami, które doświadczyły konfliktów zbrojnych, i tymi, które ich nie doświadczyły.

Szczególnie brutalny aspekt wojny przeanalizowała Karolina Wosik. W referacie *Przemoc seksualna – ponadczasowa metoda prowadzenia wojny* unaoczniała ogromną skalę tytułowego zjawiska, przeprowadzając racjonalną argumentację tezy, że nie jest ona bynajmniej efektem ubocznym konfliktów, ale bronią używaną w sposób przemyślany. Ofiarami przemocy seksualnej padają przede wszystkim kobiety, jednak problem ten dotyczy również mężczyzn. Niestety, przemoc seksualna pozostaje tematem tabu, stąd niewiele osób uważa, że taka taktyka jest również elementem wspomagającym skuteczne osiąganie celów w ramach konfliktów. Prelegentka przytoczyła orzecznictwo międzynarodowych trybunałów, skupiając się na sprawach Bosco Ntagandy przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym, Dragoljuba Kunaraca przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii, a także Jeana-Paula Akayesu



Piotr Dutkiewicz i Agata Flis prowadząca pierwszy panel konferencji

Fot. Karol Jamróż



→ oraz Pauline Nyiramasuhuko przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla Rwandy.

Jakub Wiśła z Uniwersytetu Jagiellońskiego uczynił osią referatu sztuczną inteligencję, kreśląc wizję areny walki w przyszłości, automatyzacja dotyka bowiem aspektu militarnego. Kluczowe pozostaje zatem stworzenie pewnych ram prawnych dotyczących produkcji, sprzedaży i wykorzystania np. śmiertelnych robotów. Prelegent zapoznał zebranych z koncepcją praw robotów Asimowa, Davida Langforda oraz Marka Tildena. Za cenne należy uznać wspomnienie o teorii przyjaznej sztucznej inteligencji stworzonej przez Eliezera Yudkowsky'ego. Zakłada ona, że można stworzyć roboty kierujące się moralnością, a przy tym przyjaźnie nastawione do człowieka. Zdaniem zwolenników tej teorii roboty w przyszłości nie będą podległe ludziom, lecz na skutek rozwoju techniki staną się zupełnie odrębną, obcą formą życia, całkowicie od człowieka niezależną. Oczywiście, budzi to pewne wątpliwości natury etycznej.

Przedmiotem wystąpienia Andrzeja Barana była wojna czwartej generacji, która charakteryzuje się zatarciem granic między wojną sensu stricto a polityką oraz kombatanami a cywilami. Jej głównym uczestnikiem oraz inicjatorem nie jest kraj, lecz brutalny, niepaństwowy aktor. Prelegent włączył do definicji „wojny czwartej generacji” cechy konstytutywne dla wojny hybrydowej, która doznała już kilkukrotnej analizy w poprzednich referatach, dzięki czemu trudności definicyjne zostały rozproszone. Dyskusja zwięzła starania wszystkich czynnych uczestników i otworzyła nowe perspektywy badawcze dla zainteresowanych z zakresu cybernetyki, robotyki oraz teorii wojny. Brak możliwości jednoznacznej odpowiedzi na zadane pytania i przedstawienie różnych punktów widzenia ekspertów jest świadectwem otwartych umysłów wszystkich zasłuchanych, którzy wiedzą, iż świata nie można opisać jedynie w sposób antynomiczny.

Panel V otworzył Robert Łasa z referatem *Użyć czy nie użyć? Oto jest pytanie – broń masowego rażenia w konflikcie zbrojnym*. Po krótkim opisie historii kontroli zbrojeń w zakresie masowego rażenia oraz analizie orzecznictwa trybunałów międzynarodowych prelegent scharakteryzował broń atomową, biologiczną oraz chemiczną w świetle najważniejszych międzynarodowych konwencji: Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów podpisanej 10 kwietnia 1972 r., Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji i gromadzenia zapasów broni bakteriologicznej (biologicznej) i toksycznej oraz o ich zniszczeniu podpisanej w Paryżu 13 stycznia 1993 r. oraz traktacie o zakazie rozprzestrzeniania broni jądrowej sporządzonym w Moskwie, Waszyngtonie i Londynie 1 lipca 1968 r.

Ponowne rozważania o cybernetyce zainicjowała Ilona Łukasik, uzmysławiając zebranych, że konflikt zbrojny ma szansę rozwijać się nie tylko w obiektywnie istniejącej rzeczywistości, ale również w przestrzeni, z którą stykamy się na co dzień przed ekranami smartfonów i laptopów. Referat prelegentki zestawiony z pracą przedmówcy w sposób wyraźny pokazuje, że w świecie XXI stulecia wojna może być prowadzona na dwóch płaszczyznach symultanicznie, co sprawia, że nie poddaje się łatwej ocenie prawnopolitycznej.

Paulina Augustyn przedstawiła praktyczne aspekty z zakresu obronności oraz bezpieczeństwa państwa, zwracając słuchaczom uwagę na trudne do uchwycenia różnice w definicjach pojęć „obrona cywilna” oraz „zarządzanie kryzysowe”. Przypominała, że do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego zobowiązane są wszystkie organy władzy i administracji państwowej, a szczególnie instytucje wyspecjalizowane, takie jak Policja i Państwowa Straż Pożarna, które w realizacji swoich zadań wspierane są przez jednostki Ochotniczych Straży Pożarnych i inne służby. Powinny one w pierwszej kolejności dążyć do maksymalnego wykorzystania wszystkich środków o charakterze prewencyjnym, by zredukować prawdopodobieństwo lub całkowicie wykluczyć możliwość wystąpienia sytuacji kryzysowych albo w znacznym stopniu ograniczyć ich skutki.

Panel zakończyło wystąpienie Jana Kujawskiego nt. kategorii wroga (niem. *Feind*) i wojny w teorii polityczności Carla Schmitta, która zakłada, że ludzie zrzeszeni we wspólnocie politycznej postrzegają wroga jako obcego. Obcość ta jest osobliwa, ponieważ nie oznacza, że zawsze wrogiem jest ktoś nieznan. Wiąże się raczej z tym, że wróg należy do innej niż nasza wspólnoty, przeciwko której się organizujemy, bo zagraża ona naszemu sposobowi życia. Wojna natomiast jest niczym innym, jak środkiem do utrzymania egzystencji naszej wspólnoty w obliczu konfliktu, który rozpoznaje się po stopniu intensywności napięcia pomiędzy przeciwstawnymi jednościami (stronami).

Filozoficzne rozważania skłoniły prelegentów do dyskusji na temat możliwości aplikacji tej teorii do bieżących zjawisk politycznych. Skonstruowano konkluzję mieszczącą się w jednym zdaniu: „wojna” może się bowiem toczyć w ramach jednego państwa pomiędzy zantagonizowanymi opcjami politycznymi zgodnie z koncepcją „dziel i rządź” („eliminuj i wykluczaj”).

Nieco pesymistyczny akcent warunkowany powagą omawianych kwestii nie wpłynął negatywnie na nastroje uczestników konferencji, którzy zgromadzili się na kolejnym etapie konferencji, rozpoczętym wystąpieniem Lili Pietrusiewicz o *Uwarunkowaniach politycznych przyjmowania uchodźców w Polsce w kontekście konfliktów zbrojnych na świecie*. Prelegentka wskazała, że według danych ONZ pod koniec 2014 roku odnotowano na świecie 60 mln wysiedleńców oraz 20 mln uchodźców, głównie z Syrii, Afganistanu i Somali. Wydarzenia dotyczące fali napływu imigrantów przymusowych m.in. z Rosji, Ukrainy, północnej Afryki i terenów południowo-wschodniej Azji do państw Unii Europejskiej zwróciły uwagę rządów, ale i naukowców na skalę zjawiska uchodźstwa oraz ujęcie go wieloaspektowo. Polska, podobnie jak inne państwa członkowskie UE, stanęła przed poważnym problemem rozwiązania sytuacji kryzysowej, mającej charakter rozwojowy oraz będącej zagrożeniem dla samych imigrantów i obywateli państw przyjmujących. Wystąpienie wzbogaciło nawiązaniem do umów międzynarodowych regulujących problematykę statusu uchodźców, m.in. konwencji genewskiej z 1951 roku oraz do aktów prawa krajowego – ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP z 2013 roku.

W dalszej części obrad Dominika Gozdalska opowiedziała o *Humanizacji wojny, czyli ograniczeniu użycia niektórych broni*

w konflikcie zbrojnym. Ukazała, że rozwój międzynarodowego prawa humanitarnego wiąże się przede wszystkim z etyką, która wręcz nakazuje się przeciwstawić praktykom wojennym wątpliwym moralnie, powodującym masę niepotrzebnego cierpienia. Celem wspomnianego systemu jest ochrona walczących oraz ludzi w ogóle niezaangażowanych w działania prowadzone w ramach konfliktu zbrojnego.

Martyna Dziekan, ostatnia prelegentka panelu VI, zapoznała zebranych z rosyjską bronią strategiczną – dezinformacją, rozważając to w kontekście bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Oparła się na raporcie Komisji Europejskiej *Plan działań przeciw dezinformacji*, który zakłada przede wszystkim zwiększenie zdolności instytucji unijnych do wykrywania, analizowania i ujawniania dezinformacji, wzmocnienie skoordynowanych i wspólnych reakcji na dezinformację oraz podnoszenie świadomości społecznej na temat dezinformacji. Powołana w 2015 roku grupa zadaniowa z ramienia Unii zajmująca się strategiczną komunikacją w strukturach Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych przeanalizowała ponad 4,5 tys. przypadków dezinformacji mających rosyjskie korzenie. Kampanie dezinformacyjne ulegają wzmoczeniu szczególnie w okresach przedwyborczych, co stanowi dla państw członkowskich ogromne wyzwanie w zakresie prewencji i rozsądnej odpowiedzi na nieuczciwe zachowanie.

W ostatnim VII panelu wystąpiło czterech prelegentów. Na początku głos zabrał Piotr Kobylski z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, który sugestywnie nakreślił obraz konfliktu kurdyjsko-tureckiego, trwający od połowy lat 80. Partia Pracujących Kurdystanu rozpoczęła wówczas partyzancką walkę przeciw władzom Turcji. Zawieszenie broni w latach 2012-2015 nie przyniosło rezultatów. Prelegent uwypuklił to, co jawi się jako najistotniejsze dla zrozumienia konfliktu. Otóż Kurdowie stanowią 10 procent ludności Syrii, a mimo to zajmują 25 procent terytorium kraju. To głównie pustynia, na której znajdują się złoża ropy naftowej. Wydaje się zatem, że nieodzowne są odpowiednie rozwiązania prawne, gdyż Kurdowie właściwie nigdy nie mieli własnego terytorium, a przez głowy państw uznawani są za osoby niepożądane.

Mateusz Hypiak zaprezentował linię orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącą cywili. Na tle spraw: Kononov przeciwko Łotwie, Korbely przeciwko Węgrom, Esmukhambetov przeciwko Rosji, Isayeva przeciwko Rosji, Isayeva II przeciwko Rosji przywołał stanowisko doktryny, zgodnie z którym *ius ad bellum* (prawo konfliktów zbrojnych) stanowi *lex specialis* względem międzynarodowego prawa praw człowieka i aktualizuje się w czasie działań militarnych. Problematycznym zagadnieniem pozostaje jednak określenie momentu wybuchu wojny czy inicjacji konfliktu zbrojnego. Jakie wydarzenie stanowi swoistą cezurę, moment przełomowy? Owo pytanie wpisało się w strukturę wypowiedzi prelegenta.

Interesującą kwestią *Prawne aspekty ochrony zabytków podczas konfliktów zbrojnych* zajęła się Małgorzata Nowińska. Podkreśliła, że jedną z form prowadzenia działań zbrojnych jest niszczenie dziedzictwa narodowego, zgodnie z polityką Josefa Goebbelsa, który powtarzał „Odbierzcie narodowi jego kulturę, a przestanie istnieć jako naród”. Świadczy o tym chociażby zniszczenie starego miasta w Dubrowniku czy też niszczenie zabytków przez terrorystów z tzw. Państwa Islamskiego, m.in. bezcennej świątyni Nabu z ok. 2800 r. p.n.e. w Iraku w 2016 roku. Referat oparto na rozwiązaniach z konwencji haskiej z 1954 r. o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego oraz ochrony wzmocnionej na podstawie II protokołu dodatkowego do wspomnianego aktu prawnego.

Prelegentka Angelika Koman poczyniła teoretycznoprawne uwagi dotyczące walki jako obszaru refleksji intelektualnej. Przez wieki z problemem wojny jako zjawiskiem społecznym próbowała się uporać filozofia, zmierzając od oceny jej źródeł, istoty, charakteru, skutków społecznych. Aspekt psychologiczny, który wybrzmiał w trakcie wypowiedzi, motywuje do zastanowienia się, czy konflikty rzeczywistości zewnętrznej, obiektywnej nie są refleksem konfliktów wewnętrznych jednostek.

Panel VII zamknęła Karolina Bała w wystąpieniu o *Broni „D”, czyli człowieku jako narzędziu walki*. Tytułowa broń to czynnik demograficzny, którego wykorzystywanie nie stanowi żadnego novum. Najbardziej powszechnym przejawem jej użycia są czystki etniczne, polegające przeważnie na zmuszaniu mieszkańców jakiegoś terytorium do opuszczenia go. Przykładem może być syryjska akcja arabizacji Rożawy, czyli kurdyjskiej północy Syrii, dokonywana w latach 60. przez reżim asadowski, polegała na „wymianie ziemi”, tj. nadawaniu na północy ziemi Arabom i przyznawaniu Kurdom swoistej rekompensaty w postaci działek na pustyni. Inna forma to przede wszystkim nazistowska promocja aborcji na terenach okupowanych. Prelegentka wskazała na swoisty paradoks. Ludzie wykorzystywani jako broń to kompletne zaprzeczenie międzynarodowego prawa praw człowieka, a ściślej międzynarodowego prawa humanitarnego.

Ogólnopolska konferencja naukowa *Współczesny obraz konfliktów zbrojnych* cieszyła się dużym zainteresowaniem zarówno uczestników czynnych, jak i biernych, co wskazuje na potrzebę periodycznego tworzenia przestrzeni do swobodnej wymiany myśli i poglądów w tym obszarze. Debaty pomiędzy panelami wzbogacone zostały przez profesjonalistów z różnych ośrodków akademickich, którzy przedstawiali postulaty *de lege ferenda*. Niewątpliwie wydarzenie zorganizowane przez Sekcję Prawa Publicznego Studenckiego Koła Naukowego Prawników UMCS wraz z pracownikami naukowymi Katedry Prawa Międzynarodowego Publicznego stanowiło element wspierający rozwój studenckiego ruchu naukowego oraz nawiązania współpracy wśród społeczności akademickiej.

AGATA FLIS

Autorka jest studentką IV roku prawa na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, członkinią Studenckiego Koła Naukowego Prawników UMCS, przewodniczącą Sekcji Prawa Publicznego SKNP UMCS

ADA FAŁDYGA

Autorka jest studentką II roku prawa na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, członkinią Studenckiego Koła Naukowego Prawników UMCS, wiceprzewodniczącą Sekcji Prawa Publicznego SKNP UMCS

→ Ogólnopolska konferencja naukowa, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin, 3 marca 2020 r.

Reforma procedury cywilnej w teorii i praktyce

Karolina Bała

3 marca 2020 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie odbyła się ogólnopolska konferencja naukowa pt. „Reforma procedury cywilnej w teorii i praktyce”, zorganizowana przez Sekcję Prawa Cywilnego Studenckiego Koła Naukowego Prawników UMCS we współpracy z Katedrą Postępowania Cywilnego i Międzynarodowego Prawa Handlowego WPIA UMCS.

Patronat honorowy objęli prezydent Lublina, marszałek Województwa Lubelskiego, Okręgowa Rada Adwokacka i Okręgowa Izba Radców Prawnych w Lublinie, a wydarzeniu patronowały Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iusticia” oraz Stowarzyszenie Naukowe „Pro Scientia Iuridica”. Patronat medialny sprawowały Polskie Radio Lublin oraz kwartalnik Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych „Casus”.

Ustawę z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw nasz ustawodawca dokonał najobszerniejszej od lat nowelizacji ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego. Liczne zmiany w sposób znaczący wpłynęły na przebieg nie tylko

postępowania cywilnego, ale również innych postępowań. W ramach nowelizacji pojawiły się nowe instytucje niefunkcjonujące dotychczas w polskim procesie cywilnym: posiedzenie przygotowawcze, pisemne zeznania świadka, nadużycie prawa procesowego czy instytucja powództwa oczywiście bezzasadnego. Przywrócono również postępowanie odrębne w sprawach gospodarczych.

Dyskusyjna nowelizacja spotkała się z mieszanym odbiorem w środowisku prawniczym. Pojawiają się wątpliwości, czy zmienione przepisy wpłyną pozytywnie na formułę postępowania, czy rzeczywiście spowodują jego usprawnienie i wyeliminują przewlekłość. Niewątpliwie praktyka prawnicza pokaże, w jakim stopniu rewolucyjne zmiany wpłyną na pozycję stron w procesie, jak również na samo postępowanie. Konferencja „Reforma procedury cywilnej w teorii i praktyce” umożliwiła podjęcie wnikliwych rozważań na temat tytułowej nowelizacji oraz debaty w zakresie pozytywnych i negatywnych aspektów funkcjonowania nowych przepisów.

Wystąpiło 62 prelegentów reprezentujących 15 ośrodków akademickich, m.in. Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet



Kierownik Katedry Postępowania Cywilnego i Międzynarodowego Prawa Handlowego WPIA UMCS prof. Andrzej Jakubecki otwiera konferencję

Fot. Karol Jamróż

Warszawski, Uniwersytet Wrocławski, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Uniwersytet Łódzki oraz sześciu pracowników Katedry Postępowania Cywilnego i Międzynarodowego Prawa Handlowego Wydziału Prawa i Administracji UMCS.

Z uwagi na znaczną liczbę prelegentów konferencja została podzielona na dwanaście paneli. Panel inauguracyjny otworzył kierownik Katedry Postępowania Cywilnego i Międzynarodowego Prawa Handlowego WPIA UMCS prof. Andrzej Jakubecki, który przywitał gości oraz w krótkim wystąpieniu przedstawił kilka uwag na temat nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego. Następnie wystąpił dr hab. Ireneusz Nowikowski, prof. UMCS, opiekun Studenckiego Koła Naukowego Prawników UMCS, który pogratulował organizatorom przedsięwzięcia i życzył owocnych obrad.

Panel inauguracyjny przybrał szczególny charakter panelu eksperckiego, w którym wzięli udział pracownicy Katedry Postępowania Cywilnego i Międzynarodowego Prawa Handlowego WPIA UMCS. Odczyty wygłosili dr hab. Joanna Bodio, dr Przemysław Telenga, dr Monika Rejda, dr Arkadiusz Sadza, mgr Karolina Badurowicz oraz mgr Mateusz Derdak. Prelegenci wprowadzili słuchaczy w problematykę konferencji, wskazując ogół zmian w zakresie postępowań przygotowawczego, odrębnego uproszczonego, nakazowego i upominawczego, dowodowego czy w sprawach gospodarczych.

Pierwszy panel rozpoczął się wystąpieniem Justyny Adamczyk z Uniwersytetu w Białymstoku. Prelegentka dokonała analizy porównawczej przepisów dotyczących doręczeń sprzed nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego i po nim oraz omówiła nową instytucję – doręczanie komornicze. Nietradycyjna

procedura doręczeń przewiduje, że jeżeli pozwany nie odbierze pozwu, mimo dwukrotnego awiza, doręczeniem pisma zajmie się komornik. Wprowadzona regulacja znosi fikcję doręczeń. Niektórzy uważają jednak, że może wpłynąć na przedłużenie postępowania. Paulina Zaborowska reprezentująca Uniwersytet Warszawski przedstawiła referat pt. „Zakaz zaskakiwania stron podstawą prawną rozstrzygnięcia – uwag kilka o novum urzeczywistniającym prawo do sądu”. Nowelizacja z 4 lipca 2019 r., wprowadzając art. 156² k.p.c., nałożyła na sąd obowiązek informowania stron o możliwości wydania rozstrzygnięcia na podstawie prawnej niewskazanej przez strony. Rozwiązanie spotkało się z aprobatą ze strony społeczności prawniczej. Już Sąd Najwyższy przed uchwaleniem nowych przepisów wskazywał, że niedopuszczalne jest zaskakiwanie stron podstawą prawną rozstrzygnięcia, gdyż konstytucyjne prawo do sądu gwarantuje stronie możliwość wypowiedzenia się w odniesieniu do podstawy prawnej. Niedopełnienie przez sąd obowiązku skutkuje nieważnością postępowania z uwagi na pozbawienie strony możliwości obrony jej praw, co podkreśliła w wystąpieniu prelegentka. Z kolei Przemysław Wilk z Katolickiego Uniwersytetu Jana Pawła II podjął tematykę zażalenia poziomego od postanowień sądu pierwszej instancji do innego składu tego sądu. Stanowi to odstępstwo od zasady rozpoznawania spraw przez właściwy sąd. Ustawodawca, wprowadzając wskazane unormowania, miał na celu odciążenie sądów drugiej instancji oraz zapobieżenie obstrukcji procesowej. Zdaniem prelegenta zmienione przepisy mogą budzić wątpliwości, gdyż nie wszystkie sądy mogą zapewnić rozpoznanie wskazanego środka odwoławczego przez inny skład sądu ze względu na ograniczoną liczbę sędziów orzekających.



Dr hab. Ireneusz Nowikowski, prof. UMCS, opiekun SKNP, wygłasza powitalne przemówienie

Fot. Karol Jamróż



→ W panelu drugim Ewa Tokarewicz z Uniwersytetu Warszawskiego przedstawiła referat pt. „Pisemne zeznania świadka w postępowaniu cywilnym – ułatwienie dla sądu czy źródło wątpliwości?”. Prelegentka wskazała, że nowo wprowadzona instytucja powoduje wiele problemów związanych z praktycznym stosowaniem. Pojawiają się niejasności w kwestii możliwości sprzeciwienia się przez strony postanowieniu sądu o złożeniu zeznań na piśmie, samej treści zeznań czy wniesienia przez stronę pytań do świadka, a także wnioskowania o przesłuchanie świadka na rozprawie zamiast składania przez niego zeznań pisemnych. Wątpliwości budzi również wiarygodność zeznań składanych w takiej formie. Z uwagi na krótki okres obowiązywania nowych przepisów to praktyka sądów wypracuje sposób stosowania tej instytucji. O wyłączeniu sędziego jako gwarancji prawa do sądu opowiedziała Oliwia Skoczyła z Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Sędzia jako bezstronny arbiter procesu nie może ujawniać swojego stosunku do stron i do sprawy. W zestawieniu nowo wprowadzonych art. 49 § 2 oraz art. 156¹ k.p.c. sędzia pouczający strony o prawdopodobnym wyniku sprawy może nakłonić je do ugody, czym daje wyraz swojej stronniczości. Zdaniem referentki w kompilacji te dwa przytoczone przepisy stanowią dla wymiaru sprawiedliwości radykalny mechanizm stosowania zasady dążenia do polubownego załatwienia sprawy.

W kolejnym panelu Konrad Rydel z Uniwersytetu Warszawskiego przybliżył tematykę postępowania egzekucyjnego. Zgodnie z nowelizacją komornik jest obowiązany badać termin przedawnienia roszczenia. Wątpliwości pojawiają się w przypadku wierzycieli będących profesjonalnymi uczestnikami obrotu gospodarczego. Ponadto ustawa o kosztach komorniczych wprowadza sankcje za niecelowe wszczęcie

egzekucji, a dłużnikowi przysługuje powództwo przeciwegzekucyjne. Kewin Rozum, przedstawiciel Uniwersytetu Wrocławskiego, w wystąpieniu pt. „Postępowanie grupowe w świetle zmian postępowania cywilnego objętego ustawą z dnia 4 lipca 2019 r.” przedstawił zmiany wprowadzone w postępowaniu grupowym mające zdynamizować proces. Zgodnie z nowym brzmieniem ustawy sąd został zwolniony z obowiązku wymienienia w wyroku wszystkich członków grupy lub podgrupy oraz z ustalenia w sentencji wyroku zasądzonego świadczenia pieniężnego, jaka kwota przypada każdemu członkowi. Obecnie grupa może liczyć kilkadziesiąt tysięcy osób. Zdaniem prelegenta pojawiają się wątpliwości, w jaki sposób sporządzić taki wyrok i odczytać jego sentencję.

Panel czwarty otworzył Mateusz Niedźwiecki z Uniwersytetu Wrocławskiego. Prelegent przedstawił wpływ nowelizacji na dowód z opinii biegłego, który jako szczególny rodzaj środka dowodowego służy lepszemu zrozumieniu przez sąd specyficznej dziedziny nauki czy techniki, a w konsekwencji dokonania odpowiedniej oceny faktów. Nowe przepisy w art. 505⁷ § 3 k.p.c. uchylili zakaz łączenia ról świadka i biegłego. Zgodnie z art. 278¹ k.p.c. dopuszczono dowód z opinii biegłego sporządzony na zlecenie organu władzy publicznej w innym postępowaniu przewidzianym przez ustawę, który będzie stanowić opinię biegłego w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Marta Marmulewska z Uniwersytetu w Białymstoku podjęła tematykę wpływu przelewu wierzytelności na właściwość sądu. Znowelizowana ustawa wyłączyła stosowanie przepisów o właściwości przemiennej w sprawach przeciwko konsumentom oraz ograniczyła podstawy ustalenia właściwości przemiennej w sprawach o roszczenia z umów poprzez przyjęcie za miejsce wykonania umowy jedynie miejsca spełnienia świadczenia charakterystycznego dla



Panel ekspercki pracowników Katedry Postępowania Cywilnego i Międzynarodowego Prawa Handlowego WPIA UMCS

Fot. Karol Jamróż

umowy danego rodzaju. Autorka referatu skupiła się w wystąpieniu na sytuacji podmiotów zajmujących się skupowaniem wierzytelności celem ich dochodzenia na drodze sądowej.

Magdalena Piecniak z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie wystąpiła z referatem pt. „Istota posiedzenia przygotowawczego i jego wpływu na przebieg postępowania z uwzględnieniem rozwiązań występujących w innych systemach prawnych”. Dokonała analizy postępowania przygotowawczego. Wskazała, że nową regulację wprowadzono do procesu cywilnego w celu rozwiązania sporu bez potrzeby prowadzenia dalszych posiedzeń. Problematykę postępowania dowodowego i umowy dowodowej w sprawach gospodarczych nakreśliła w wystąpieniu Magdalena Łukawska z Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. Przypomniała, że postępowanie odrębne w sprawach gospodarczych nie jest regulacją całkowicie nową, ponieważ funkcjonowało w polskim prawie do 2012 r. W referacie skupiła się jednak na umowie dowodowej. Nową regulację uznaje się za pozytywny przejaw poszerzenia obszaru procesowego, w którym strony mogą korzystać z możliwości porozumiewania się w pewnym chociaż zakresie i wpływać na reguły, według których prowadzą między sobą spór. Jednakże umowa dowodowa ogranicza stronom możliwość powoływania dowodów.

W kolejnym panelu roli asystenta sędziego w postępowaniu cywilnym poświęciła swój referat Katarzyna Sugier z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Przedstawiła rozwój instytucji w ciągu lat oraz dokonała zestawienia z zawodem asystenta sędziego w innych państwach. Dotychczasowe normatywne uregulowanie instytucji powodowało trudności interpretacyjne. Wprowadzona nowelizacja wpłynęła na poszerzenie kompetencji przyznawanych w sądach asistentom sędziego. Celem odciążenia sędziów i przyspieszenia procesu

asystenci uzyskali prawo do wydawania zarządzeń wzywających do uzupełnienia braków formalnych i fiskalnych pism procesowych. Barbara Cis reprezentująca Uniwersytet Śląski podjęła temat postępowania odrębnego w sprawach własności intelektualnej. Jak wskazała, nowa regulacja jest wynikiem prac zespołu do spraw opracowania koncepcji utworzenia sądów własności intelektualnej, utworzonego przez Ministra Sprawiedliwości celem stworzenia mechanizmów ochrony prawnej w sprawach własności intelektualnej. Ustawa wprowadza dwa rodzaje powództw: powództwo wzajemne oraz powództwo o ustalenie, że określone czynności nie naruszają określonego patentu, dodatkowego prawa ochronnego, prawa ochronnego lub prawa z rejestracji. Nowe narzędzia procesowe zgodnie z zamysłem ustawodawcy mają umożliwić skuteczne dochodzenie roszczeń w sprawach własności intelektualnej.

Karolina Niedzielska z Uniwersytetu Łódzkiego poruszyła problematykę postępowania w sprawach pracowniczych, wygłaszając referat pt. „Przywrócenie pracownika do pracy na podstawie nieprawomocnego wyroku”. Zgodnie ze znowelizowanym art. 477² k.p.c. sąd, uznając wypowiedzenie umowy o pracę za bezskuteczne albo przywracając pracownika do pracy, na wniosek pracownika może w wyroku nałożyć na pracodawcę obowiązek dalszego zatrudnienia pracownika do czasu prawomocnego zakończenia postępowania. Zdaniem prelegentki od strony pracowniczej zmiany należy uznać za słuszne, jednakże dyskusyjna pozostaje sytuacja pracodawcy. Zmuszony on będzie przywrócić do pracy pracownika, który ostatecznie i tak będzie musiał rozwiązać stosunek pracy. Krystian Stolpa z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II wystąpił z referatem pt. „Postępowanie pojednawcze z perspektywy znowelizowanej ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych”. Wskazane postępowanie



Przewodnicząca Sekcji Prawa Cywilnego SKNP Karolina Bała wręcza dr Monice Rejdak pamiątkowy dyplom Fot. Karol Jamróz →

→ inicjowane jest przez stronę wzywającą poprzez złożenie wniosku o zawezwanie do próby ugodowej. Nowelizacja wprowadziła istotne zmiany w zakresie opłat od wspomnianych wniosków, które zgodnie z nowymi przepisami są równe 1/5 wysokości opłaty od pozwu. Autor referatu pozytywnie ocenił zmiany z perspektywy postępowań pojedynczych.

W ostatnim panelu rozważania nad instytucją mediacji w postępowaniu cywilnym podjęła Aleksandra Kowalczyk z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Prelegentka zaznaczyła, że podstawową modyfikacją w zakresie postępowania mediacyjnego jest zmiana sposobu rozliczenia wynagrodzenia mediatora i zwrot wydatków związanych z prowadzeniem mediacji. Przepisy w obecnym brzmieniu dają możliwość nałożenia na stronę obowiązku zwrotu kosztów, jeśli strona w toku postępowania bez usprawiedliwienia nie stawiała się na posiedzenie mediacyjne pomimo wcześniejszego wyrażenia zgody na mediację. Zdaniem prelegentki wskazane zmiany mogą mieć znaczenie dla rozwoju instytucji mediacji w przyszłości. Na koniec rozważań Weronika Bździak i Kamil Kowalski z Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu wygłosili referat pt. „Oddalenie powództwa na podstawie art. 191¹ k.p.c. – przeciwdziałanie nadużyciu prawa procesowego czy presja wyboru

przez powoda profesjonalnego pełnomocnika”. Wraz z nowelizacją do Kodeksu postępowania cywilnego została wprowadzona instytucja oczywistej bezzasadności powództwa. Termin ten jest zwrotem niedookreślonym i nieostрым, w związku z czym spotkał się krytyką, jakoby miał rozszerzać granice sędziowskiego uznania. Wskazuje się, że ocenę, czy powództwo jest bezzasadne, sąd powinien powziąć na podstawie całokształtu okoliczności sprawy. Prelegenci przeprowadzili analizę poszczególnych czynności, które podejmuje sąd w przypadku uznania powództwa za oczywiście bezzasadne, oraz dokonali oceny instytucji.

Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego z 4 lipca 2019 r. objęła swoim zasięgiem szereg przepisów. Zakres tematyczny konferencji odzwierciedlił obszerność wprowadzonej reformy procedury cywilnej, w związku z czym niemożliwe było pełne wyczerpanie tematu, ale jedynie zarysowanie problematyki podejmowanej przez prelegentów. Zgromadzenie tak znacznej liczby przedstawicieli społeczności akademickiej z ośrodków z całej Polski stworzyło sposobność do przeprowadzenia wymiany poglądów oraz żywej, ale merytorycznej dyskusji nad zasadnością wprowadzonych przez ustawodawcę zmian oraz przewidywanych skutków związanych ze stosowaniem nowych przepisów.

KAROLINA BAŁA

Autorka jest studentką III roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, przewodniczącą Sekcji Prawa Cywilnego Studenckiego Koła Naukowego Prawników UMCS oraz stypendystką Rektora UMCS za wybitne osiągnięcia naukowe



Wspomnienie o prof. dr. hab. Stanisławie Grodziskim (1929-2020)

W dniu 30 maja 2020 r. zmarł prof. dr. hab. Stanisław Grodzki – światowej sławy historyk państwa i prawa, doktor honoris causa Uniwersytetu Wrocławskiego, wieloletni kierownik Katedry Historii Państwa i Prawa oraz Pracowni Wydawnictw Źródłowych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, dziekan tegoż Wydziału oraz prorektor krakowskiej Almae Matris. Uroczystości pogrzebowe, poprzedzone mszą św. w Uniwersyteckiej Kolegiacie św. Anny w Krakowie, odbyły się na cmentarzu Salwatorskim w dniu 9 czerwca br.



Fot. Konrad Pollesch

Prof. dr. hab. Stanisław Grodzki urodził się 2 stycznia 1929 r. w Prusach k. Krakowa. Szkołę średnią odbył konspiracyjnie podczas okupacji hitlerowskiej oraz bezpośrednio po wojnie. W latach 1947-1951 studiował prawo na Uniwersytecie Jagiellońskim, uczestnicząc w seminarium prof. Adama Vetulaniego i zaliczając praktykę archiwalną.

Jeszcze przed ukończeniem studiów, w 1950 roku, podjął pracę na Uniwersytecie Jagiellońskim w charakterze asystenta, starszego asystenta, a następnie adiunkta. Doktorat uzyskał w 1959 roku pod opieką prof. Adama Vetulaniego jako promotora. Habilitował się w 1963 roku, profesorem nadzwyczajnym został w 1972 roku, a profesorem zwyczajnym – w 1979 roku.

W latach 1968-1981 kierował Katedrą Historii Państwa i Prawa Polskiego, a w latach 1995-1999 Katedrą Powszechnej Historii Państwa i Prawa.

W latach 1978-1981 pełnił funkcję dziekana Wydziału Prawa i Administracji UJ, a w latach 1987-1991 prorektora UJ.

W roku 1992 został członkiem Polskiej Akademii Umiejętności, pełniąc funkcję członka zarządu i wiceprezesa. W roku 2002 otrzymał tytuł doktora honoris causa Uniwersytetu Wrocławskiego. Odznaczony medalem „Merentibus” za szczególne zasługi dla Uniwersytetu Jagiellońskiego, Medalem Komisji Edukacji Narodowej, Krzyżem Komandorskim Orderu Odrodzenia Polski, a w 2007 roku Medalem „Za Zasługi dla Miasta Żywca”. Członek PEN Clubu oraz Société d'histoire de droit.

Napisał ok. 500 prac naukowych (w tym 30 książek) z zakresu historii

państwa i prawa polskiego, powszechnej historii państwa i prawa oraz dziejów Europy Środkowej, ze szczególnym uwzględnieniem historii Monarchii Habsburskiej i zaboru austriackiego (Galicji).

Prof. Stanisław Grodzki był nie tylko wybitnym badaczem i archiwistą źródeł historii systemów państwowych i prawa, ale też niezwykle aktywnym jej współtwórcą, który wniósł istotny wkład w budowanie ustroju III Rzeczypospolitej. Pełniąc funkcję Dziekana WPIA UJ w 1981 r., był aktywnym uczestnikiem Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności”, w którym powstał program naprawy naszego państwa, opracowany głównie przez środowisko niezależnych prawników, a po przemianach 1989 r. stał się współautorem rzetelnych publikacji na ten temat. Prof. Stanisław Grodzki na zawsze pozostanie w naszej pamięci jako twórcza i szlachetna osoba, wielki patriota, uczony i wychowawca wielu pokoleń studentów.

Redakcja „CASUSA”

Wiosną 2018 r. prof. Stanisław Grodzki udzielił wywiadu kwartalnikowi KRSKO „Casus”, którego fragmenty publikujemy poniżej.

Jako ceniony znawca historii państwa – na prośbę redakcji „Casusa” profesor scharakteryzował istotne cechy polskiej tradycji prawnej:

– Pragnę jeszcze zwrócić uwagę na istotną cechę w dziejach ustroju polskiego, która – szczególnie w obecnych latach – niebezpiecznie się ujawnia. Jest nią krytyczny stosunek do centralizacji władzy państwowej – bliższy bowiem polskim tradycjom był samorząd terytorialny – ongiś ziemski, miejski, a nawet gromadzki.



→ Niechęć, negatywny stosunek do centralizacji władzy państwowej przejawiał się już w czasach I Rzeczypospolitej w postaci wrogości w stosunku do absolutyzmu. Oskarżano własnych monarchów o dążenia do „absolutum dominium”, choćby szło tylko o niewielkie wzmocnienie władzy centralnej. Nie chciano się godzić na reformy idące w tym kierunku, nawet w sytuacji, gdy Rzeczpospolita znalazła się w śmiertelnie groźnym otoczeniu agresywnych imperializmów. Ziemi Rzeczypospolitej dostały się po rozbiorach pod panowanie monarchii o ustroju absolutnym. Zrywały się przeciwko temu – bez szans powodzenia – powstania wywolężcze. Druga Rzeczpospolita zbudowała sobie ustrój demokratyczny, ale rychło zagrożony przez totalitaryzmy z zachodu i wschodu, przeobraził się – ku niechęci większości społeczeństwa – w autorytaryzm. Po drugiej wojnie światowej podporządkowana została totalitaryzmowi ze Wschodu. Społeczeństwo walczyło z nim, stosując ciche i bierny opór; stopniowa erozja wobec narzuconego Rzeczypospolitej ustroju doprowadziła do sukcesu w 1989 roku. Dlatego żywię nadzieję, że

autorytaryzm – spadkobierca totalitaryzmu – nie odniesie sukcesu w Polsce”.

Ponieważ rozmowa z prof. Stanisławem Grodziskim odbywała się na początku roku obchodów setnej rocznicy odzyskania przez Polskę niepodległości, nasz interlokutor wypowiedział z tej okazji życzenia dla ojczyzny i rodaków, których wymowa a wymiar ponadczasowy:

– Czego bym życzył ojczyźnie w jubileuszu stulecia odzyskania niepodległości? Wiele, bardzo wiele bym jej życzył: żeby nie dosięgły jej już takie kataklizmy, jakie nadeszły w dalszych po 1918 roku latach XX wieku; żeby nie spotkały jej sukcesy, które stały się klęskami w drugiej wojnie światowej; żeby nie zagrożiły jej już duże, pełne okrucieństwa okupacje; żeby nie spotkała jej nigdy utrata wielkiej części terytorium wraz z „przesunięciem” państwa do nowych granic, wreszcie żeby nastąpił nawrót ku – ostatnio zagrożonej – demokracji. *Dixi et salvavi animam meam* (‘ostrzegłem i uspokoiłem swoje sumienie’)

„CASUS” nr 88/2018



Rys. Ewa Barańska-Jamrozik (archiwum)

Wyrok w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

z dnia 30 kwietnia 2020 r.
Sygn. akt I OSK 1116/19 – Wyrok

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie następującym:

Przewodniczący: sędzia NSA **Małgorzata Borowiec**

Sędziowie: sędzia NSA **Jolanta Rudnicka** (sprawozdawca), sędzia del. WSA **Agnieszka Miernik**
po rozpoznaniu w dniu 30 kwietnia 2020 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej M.Ż. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie
z dnia 27 września 2018 r. sygn. akt II SA/Kr 812/18 w sprawie ze skargi M.Ż. na decyzję
Wojewody Małopolskiego z dnia 27 kwietnia 2018 r., nr WS-VI.7534.3.170.2017.BK
w przedmiocie odmowy zwrotu nieruchomości
oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wyrokiem z 27 września 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 812/18, oddalił skargę M.Ż. na decyzję Wojewody Małopolskiego z 27 kwietnia 2018 r. nr WS-VI.7534.3.170.2017.BK w przedmiocie odmowy zwrotu nieruchomości.

Wyrok zapadł w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy:

Decyzją z 1 sierpnia 2017 r. (znak: GN.II.6821.1.110.2013.RS), Starosta Krakowski orzekł o zwrocie nieruchomości ozn. jako dz. nr 213/149 o pow. 0,1122 ha, obr. 55, jedn. ewid. Podgórze m. Kraków, powstałej z podziału dz. nr 213/66, obj. księgą wieczystą nr KR1P/00200321/3, na rzecz: W.K., M.Ż., H.M., B.G., J.W., A.G., A.S.-N. i M.Ż. oraz o rozliczeniach finansowych dokonanych z tytułu zwrotu.

Od ww. decyzji Gmina Kraków, reprezentowana przez Prezydenta Miasta Krakowa, wniosła odwołanie, podnosząc, że badając realizację celu wywłaszczenia, organy powinny brać pod uwagę zainstalowanie na spornych działkach obiektów użyteczności publicznej, instalacji infrastruktury technicznej, zieleni itd.

Wojewoda Małopolski decyzją z 27 kwietnia 2018 r. (znak: WS-VI.7534.3.170.2017.BK), na podstawie art. 9a

ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r., poz. 121 z późn. zm. – dalej jako: u.g.n.), uchylił w całości decyzję organu I instancji i orzekł o odmowie zwrotu przedmiotowej nieruchomości.

Organ przywołał treść art. 136 ust. 3 zd. 1 i art. 137 ust. 1 u.g.n., zwracając przy tym uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2014 r. (sygn. akt P 38/11).

Wojewoda Małopolski podał, że w jego ocenie w rozpoznawanej sprawie spełnione zostały dwie podstawowe przesłanki, bez których zaistnienia nie byłoby możliwe orzeczenie o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości. Wyjaśniono bowiem, że po pierwsze, z wnioskiem o zwrot przedmiotowej nieruchomości wystąpiły uprawnione do tego osoby, a po drugie, w stosunku do ww. nieruchomości znajdowały zastosowanie przepisy rozdziału 6 działu III u.g.n., gdyż jej nabycie nastąpiło w trybie art. 6 ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, tj. na podstawie umowy sprzedaży sporządzonej w formie aktu notarialnego Rep. A.I.7269/72 z dnia 19 maja 1972 r., którą M.Ż. i S.G. zbyli na rzecz Skarbu →

→ Państwa nieruchomości ozn. jako parcele gruntowe 1. kat. 201/2 i 1. kat. 203/5, poł. w obr. 55, b. gm. kat. Prokocim, które to parcele niezbędne były, zgodnie z uchwałą nr 282/XIV/66 Prezydium Rady Narodowej m. Krakowa z 27 czerwca 1966 r. w sprawie zatwierdzenia szczegółowego planu zagospodarowania przestrzennego os. Prokocim Nowy, pod wysokie budownictwo mieszkaniowe. Organ odwoławczy zaznaczył również, że z wykonanej przez geodetę uprawnionego mgr inż. A.G. mapy stanu prawnego wynikało, że w skład dz. nr 213/66, obr. 55, jedn. ewid. Podgórze m. Kraków wchodziła m.in. część parcel katastralnych 1. kat. 203/5 i 201/2, b. gm. kat. Prokocim.

Jednocześnie Wojewoda Małopolski podkreślił, że w oparciu o wykonaną przez geodetę uprawnionego mgr inż. K.B.-K. kompilację mapy ewidencyjnej z mapą katastralną na podkładzie planu realizacyjnego inwestycji, zatwierdzonego uchwałą nr 282/XIV/66 Prezydium Rady Narodowej m. Krakowa z 27 czerwca 1966 r., organ I instancji ustalił, że część parceli 1. kat. 201/2 (w zakresie, w jakim zawierała się w dz. nr 213/66) od strony zachodniej została przeznaczona pod usługi oświaty (szkoły, przedszkola, uczelnie), a dalej w kierunku wschodnim (w przeważającej części w zakresie objętym postępowaniem) część parceli 1. kat. 201/2 została przeznaczona pod wysokie budownictwo mieszkaniowe 5-15 kondygnacji. Dodano, że także część parceli katastralnej 203/5, znajdującej się obecnie w granicach dz. nr 213/66, obr. 55, jedn. ewid. Podgórze, m. Kraków znalazła się w obszarze przeznaczonym pod wysokie budownictwo mieszkaniowe 5-15 kondygnacji.

Ponadto zaznaczono, że w celu ustalenia, jakie elementy infrastruktury osiedla mieszkaniowego Prokocim Nowy, w ramach usług oświaty i budownictwa wysokiego, miały powstać na nieruchomości objętej wnioskiem o zwrot, Starosta Krakowski posłużył się planem zagospodarowania os. Prokocim Nowy (os. Parkowe) z 1972 r., który to plan nie zawierał klauzuli informującej, iż stanowi on załącznik do decyzji o zatwierdzeniu planu realizacyjnego powołanej w decyzji wywłaszczeniowej lub akcie notarialnym (umowie sprzedaży), jednakże zwrócono uwagę, że zdaniem organu I instancji, stanowił on wartościowy dokument poglądowy.

Wojewoda Małopolski podał też, że w trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego organ I instancji odnalazł odpis decyzji Prezydium Rady Narodowej m. Krakowa Zarząd Gospodarki Przestrzennej

i Ochrony Środowiska z dnia 5 sierpnia 1972 r., o zatwierdzeniu planu zagospodarowania terenu os. Parkowe-Prokocim Nowy w Krakowie z projektami budowlanymi, m.in. żłobka (U-22).

Podkreślono przy tym, że z kompilacji aktualnej mapy ewidencyjnej z powołanym planem zagospodarowania os. Prokocim Nowy (os. Parkowe) z 1972 r. oraz mapą katastralną z obszaru Prokocimia wynikało, iż części parcel katastralnych: 1. kat. 203/5 i 1. kat. 201/2, b. gm. kat. Prokocim, znajdujące się w granicach dz. nr 213/66, poł. w obr. 55, jedn. ewid. Podgórze, m. Kraków, w całości zostały przeznaczone pod budowę żłobka na os. Prokocim Nowy (oznaczony symbolem U-22).

Wskazano również, że z przeprowadzonej przez organ I instancji w dniu 25 lipca 2014 r. rozprawy administracyjnej, połączonej z oględzinami nieruchomości, ustalono, iż część dz. nr 213/66 od strony zachodniej stanowiła obszar porośnięty podkoszoną trawą, a w części środkowej działki zlokalizowane było dzieckie boisko do gry w piłkę nożną. Z kolei w kierunku wschodnim na terenie nieruchomości znajdował się plac zabaw (ścianka wspinaczkowa, tor przeszkód), a we wschodniej części parceli 1. kat. 201/2 zlokalizowane były części dwóch pawilonów wykorzystywanych pod drink-bar oraz lecznicę weterynaryjną, a także część wiaty na słupkach stalowych z blaszanym dachem.

Ustalono przy tym, że pawilon (drink-bar) wykonany był z drewna oraz płyty wiórowej, a dach z blachy falistej, drugi z pawilonów (lecznica weterynaryjna) był natomiast otynkowany, z dachem z blachy falistej. Jednocześnie podano, że teren części dz. nr 213/66, w granicach parceli 1. kat. 203/5 stanowił w części teren pawilonu wykorzystywanego pod lecznicę weterynaryjną, w kierunku wschodnim zaś na części działki, gdzie znajdowała się wiatka. Dodatkowo wskazano, że część nieruchomości pokryta była asfaltem i płytami betonowymi, a wschodnia część parceli 1. kat. 203/5, b. gm. kat. Prokocim stanowiła obszar porośnięty chwastami i trawą, przy czym w narożniku południowo-wschodnim parceli, a zarazem dz. nr 213/66, poł. w obr. 55, jedn. ewid. Podgórze, m. Kraków, znajdował się niewielki fragment chodnika z kostki brukowej ok. 1 m², w sąsiedztwie zaś pawilonów posadzono drzewa liściaste i krzewy.

Organ odwoławczy zaznaczył również, że Starosta Krakowski pozyskał do akt sprawy z Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej

w Warszawie dowód w postaci archiwalnych zdjęć lotniczych obszaru objętego wnioskiem o zwrot, z których wynikało, iż w 1970 r., tj. na 2 lata przed datą wywłaszczenia, obszar objęty wnioskiem o zwrot stanowił w całości teren pól uprawnych. Wyjaśniono przy tym, że zdjęcia lotnicze z 1975 r. i z 1982 r. obrazowały, iż teren nieruchomości był w tym okresie częściowo porośnięty trawą oraz miejscowo rozjeżdżony przez sprzęt budowlany ze względu na powstające os. Prokocim Nowy. Kolejne zdjęcie lotnicze, wykonane w 1993 r., pokazywało, że część nieruchomości stanowiła w tym czasie teren zielony, a pozostała część została zagospodarowana pod pawilony (kioski) handlowo-usługowe. Z kolei zdjęcia lotnicze wykonane w latach 1996-2004 obrazowały, że teren zielony wykorzystywano jako dzikie boisko do gry w piłkę, a pozostała część nieruchomości zagospodarowano bez zmian pawilonami (kioskami).

Podniesiono także, że w sąsiedztwie pawilonów powstał betonowy chodnik, którego niewielka część (ok. 1 m²) weszła w granicę nieruchomości objętej wnioskiem o zwrot, a wskazany stan zagospodarowania nieruchomości objętej wnioskiem o zwrot (z 2004 r.) utrzymywał się również w kolejnych latach aż do dnia oględzin nieruchomości, co potwierdzał protokół z rozprawy administracyjnej sporządzony w dniu 25 lipca 2014 r. Wojewoda Małopolski wyjaśnił przy tym, że dla potrzeb prowadzonego postępowania organ I instancji pozyskał informacje na temat obciążeń przedmiotowej działki prawami obligacyjnymi bądź rzeczowymi na rzecz osób trzecich, uzyskując w tym zakresie informacje, że dz. nr 213/66, poł. w obr. 55, jedn. ewid. Podgórze, m. Kraków w granicach parcel: I. kat. 203/5 i I. kat. 201/2, b. gm. kat. Prokocim nie była obciążona prawami obligacyjnymi (najem, dzierżawa, użyczenie) lub prawami rzeczowymi ustanowionymi na rzecz osób trzecich z wyjątkiem umowy dzierżawy z dnia 2 marca 2009 r., nr GS-06.MK.7243-3-2165/08 zawartej z M.M-D na czas nieoznaczony, z przeznaczeniem na cele usługowe (teren pod pawilonem usługowym) oraz na miejsce postojowe.

Podkreślono, że organ I instancji pozyskał ponadto w trakcie postępowania kopię decyzji Urzędu Miasta Krakowa Wydział Architektury nr AN.III.8381/214/91 z dnia 2 października 1991 r. o zatwierdzeniu planu realizacyjnego oraz o pozwoleniu na budowę, na wniosek Zakładów M.K. i W.S. „I”, dla inwestycji budowlanej centrum handlowo-usługowo-rekreacyjne: kawiarnia i 10 kiosków (branża spożywcza, papiernicza,

przemysłowa, konfekcja, obuwanie, dorabianie kluczy, foto, ksero, naprawa sprzętu AGD) oraz pismo Urzędu Miasta Krakowa Wydział Architektury zawierające wskazanie lokalizacyjne nr 92/91 (sprawa nr AN-B-VII-T/8332/77/91) dla realizacji inwestycji: Centrum handlowo-usługowo-rekreacyjnego wraz z częścią opisową z dnia 13 maja 1991 r., gdzie wskazano, że teren w użytkowaniu Krakowskiej Spółdzielni Mieszkaniowej, w sąsiedztwie pawilonu IGLOPOL, żłobka i budynków mieszkalnych nr 17, 13, 57 i 55 był niezagospodarowany kubaturowo, a z elementów małej architektury jedynie na terenie docelowo przeznaczonym pod przedszkole było zlokalizowane nieurządzone boisko do piłki nożnej.

Mając powyższe na uwadze, organ II instancji wyjaśnił, że analiza tak zgromadzonego materiału dowodowego pozwoliła Staroście Krakowskiemu na ustalenie, iż w obszarze przeznaczonym pod usługi oświaty i mieszkalnictwo wysokie, a jak wynikało z planu zagospodarowania osiedla Parkowe z 1972 r., pod budowę żłobka, poczynawszy od 1972 r. aż do 1991 r. nie powstała żadna infrastruktura osiedlowa związana z usługami oświaty oraz mieszkalnictwem wysokim. Podkreślono bowiem, że przeważająca część nieruchomości wykorzystywana była i nadal pozostawała jako dzikie boisko do gry w piłkę nożną, a pozostała część terenu została zagospodarowana w I połowie lat 90. pod pawilony handlowo-usługowe, wykonane zgodnie z planem ogólnym zagospodarowania przestrzennego m. Krakowa zatwierdzonego uchwałą nr XXXVII/229/88 Rady Narodowej m. Krakowa z dnia 25 kwietnia 1988 r. Dodano, że przez ok. 20 lat od daty wywłaszczenia nie podjęto na nieruchomości objętej wnioskiem o zwrot prac związanych z urządzeniem terenu pod usługi oświaty, tj. pod budowę żłobka, ani również prac związanych z urządzeniem terenu pod budownictwo wysokie. Wskazano bowiem, że dopiero w latach 90. zdecydowano o budowie zespołu tymczasowych pawilonów handlowo-usługowych, przy czym z dokumentacji zgromadzonej w toku sprawy nie wynikało, dlaczego zespół ten miał mieć charakter tymczasowy. Tym samym zwrócono uwagę, że nie można było w ocenie Starosty Krakowskiego uznać innej, nowej inwestycji za realizację pierwotnego celu wywłaszczenia ustalonego w uchwale nr 282/XIV/66 Prezydium Rady Narodowej m. Krakowa z dnia 27 czerwca 1966 r. oraz w planie zagospodarowania terenu osiedla Parkowe z 1972 r., gdyż takie odejście od pierwotnych założeń planistycznych, aktualnych w dacie wywłaszczenia, nie →

→ mieściło się w ocenie organu I instancji w dopuszczalnej modyfikacji celu wywłaszczenia.

Ponadto wskazano, że zdaniem organu I instancji, jakkolwiek nie budziło wątpliwości, iż nieruchomości oznaczona obecnie jako część dz. nr 213/66, poł. w obr. 55, jedn. ewid. Podgórze, m. Kraków w granicach parcel I. kat. 203/5 i I. kat. 201/2, b. gm. kat. Prokocim, została wywłaszczona dla potrzeb realizacji celu publicznego: usług oświaty w postaci budowy żłobka i mieszkalnictwa wysokiego, tak trudno było uznać, że budowa pawilonów handlowo – usługowych z inicjatywy Zakładów M.K. i W.S. „I” była realizacją celu publicznego wskazanego w akcie wywłaszczeniowym. Podkreślono bowiem, że Zakłady M.K. i W.S. „I” z całą pewnością nie były jednostką organizacyjną Skarbu Państwa ani też podmiotem reprezentującym Skarb Państwa w tamtym okresie, a zatem – w ocenie organu I instancji – nie ulegało wątpliwości, iż nie doszło do realizacji celu publicznego będącego podstawą wywłaszczenia. Podano przy tym, że w oparciu o tak zgromadzony w postępowaniu materiał dowodowy Starosta Krakowski uznał, iż część dz. ewid. nr 213/66, poł. w obr. 55, jedn. ewid. Podgórze m. Kraków, w granicach parcel I. kat. 203/5 i I. kat. 201/2, b. gm. kat. Prokocim, była zbędna na cel wywłaszczenia w rozumieniu art. 137 ust. 1 u.g.n. i dlatego podlegała ona zwrotowi.

Stanowiska organu I instancji co do zbędności przedmiotowej nieruchomości na cel wywłaszczenia nie podzielił natomiast organ odwoławczy. Zwrócono bowiem uwagę na to, że – jak wynikało ze zgromadzonego materiału dowodowego (przede wszystkim umowy sprzedaży ww. terenu) – celem wywłaszczenia przedmiotowej nieruchomości pozostawała budowa kompleksowo zaprojektowanego osiedla mieszkaniowego wymagającego dla swojego prawidłowego funkcjonowania powstania również obiektów użyteczności publicznej (lecznica weterynaryjna, drink-bar), zieleni ogólnodostępnej, boisk sportowych, placów zabaw i ciągów pieszych. Podkreślono przy tym, że przedmiotowa nieruchomość ozn. jako dz. nr 213/149 o pow. 0,1122 ha, obr. 55, jedn. ewid. Podgórze m. Kraków, powstała z podziału dz. nr 213/66, a w związku z tym została – zdaniem Wojewody Małopolskiego – wykorzystana na cel wywłaszczenia, a mianowicie pod budowę osiedla mieszkaniowego Prokocim Nowy. Tym samym, w ocenie organu odwoławczego, nie można było uznać jej za zbędną na cel wywłaszczenia i orzec o jej zwrocie. W tym zakresie organ II instancji,

powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych, wskazał, że w przypadku realizacji takiej inwestycji jak osiedle mieszkaniowe o wykorzystaniu na cel wywłaszczenia świadczy nie tylko zabudowanie budynkami mieszkaniowymi, ale i wszelkimi innymi obiektami potrzebnymi dla osiedla (np. parking wraz z sąsiadującym targowiskiem) i stanowiącymi element infrastruktury takiego osiedla mieszkaniowego, jak również inne niż zabudowa zagospodarowanie, w tym pozostawienie terenów zielonych. Podkreślono przy tym, że w przypadku realizacji dużej inwestycji na poszczególnych etapach może dochodzić do zmian w projektach zagospodarowania poszczególnych części terenu stanowiących o realizacji osiedla, w następstwie czego przy faktycznie zrealizowanej inwestycji (osiedlu mieszkaniowym) może dochodzić do zmiany sposobu wykorzystania części takiej nieruchomości, która to zmiana nie będzie jeszcze oznaczać zmiany celu wywłaszczenia, ale jedynie jego modyfikację, a więc zmianę wykorzystania wywłaszczonej nieruchomości w zakresie obejmującym cel wywłaszczenia, a nie zmianę samego celu wywłaszczenia. Dodano także, że możliwości takiej zmiany nie można ponadto wykluczyć w przyszłości, gdy potrzeby mieszkańców będą ją uzasadniać (np. gdy na wywłaszczonej terenie nie wykonano w trakcie realizacji inwestycji objętego planem realizacyjnym garażu zbiorowego, a następnie wybudowano w tym miejscu parking wraz z sąsiadującym targowiskiem). Wyjaśniono bowiem, że w takim przypadku decydujące znaczenie będzie miało w zasadzie jedynie ustalenie, czy doszło do wybudowania infrastruktury związanej z osiedlem mieszkaniowym, bez znaczenia zaś pozostawać będzie okoliczność, czy realizacja celu wywłaszczenia nastąpiła przez inicjatora wywłaszczenia, podmiot publiczny czy też jeszcze inny podmiot prywatny. Tym samym, w ocenie Wojewody Małopolskiego, nie można było podzielić twierdzeń organu I instancji, że przedmiotowa działka powinna podlegać zwrotowi na rzecz wnioskodawców wobec niewykorzystania jej na cel wywłaszczenia. Podniesiono bowiem, że teren zajęty przez osiedle mieszkaniowe nie musiał być w całości pokryty różnymi inwestycjami budowlanymi, w szczególności mogły występować na nim również tzw. obszary zielone czy rekreacyjne wykorzystywane przez mieszkańców osiedla, którzy mogli z niego swobodnie korzystać, a także obiekty handlowo-usługowe. Dlatego też, odnosząc się do twierdzenia organu I instancji, że trudno uznać, aby budowa pawilonów

handlowo-usługowych z inicjatywy Zakładów M.K. i W.S. „I.” stanowiła realizację celu publicznego, organ odwoławczy wskazał, że wykładnia art. 137 u.g.n. biorąca za podstawę twierdzenie, że to Skarb Państwa lub Gmina miały wykonać prace związane z realizacją celu wywłaszczenia, jakkolwiek obecnie dominująca, nie mogła abstrahować od okoliczności konkretnej sprawy, w tym od określenia na tle tej konkretnej sprawy celu wywłaszczenia nieruchomości w odniesieniu do obowiązujących ówczesnie realiów. Podkreślono bowiem, że w latach 70. czy 80., w innych warunkach ustrojowych i politycznych, sposoby realizacji celów publicznych nie były tak jednoznacznie pojmowane, jak współcześnie. Stąd też w ocenie organu II instancji w przedmiotowej sprawie nie miało znaczenia to, jaki podmiot realizował pawilony handlowo-usługowe na przedmiotowej nieruchomości, istotne zaś było to, że obiekty te powstały i korzystali z nich mieszkańcy osiedla. Takie stanowisko, zdaniem Wojewody Małopolskiego, miało swoje oparcie również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Odnosząc się natomiast do dziękiego boiska do gry w piłkę nożną, organ II instancji – powołując się na treść art. 77 § 4 k.p.a. – wskazał dodatkowo, że wiadome było, iż w ramach budowy budynków mieszkalnych niezbędne będzie urządzenie zieleni stanowiącej niezbędną infrastrukturę dla funkcjonowania takich bloków w ramach osiedla mieszkaniowego. Zaznaczono przy tym, że co prawda z akt sprawy nie wynikało, aby podjęto zorganizowane działania w ramach urządzania i adaptowania istniejącego terenu zielonego jako boiska sportowego, co jednak nie mogło wykluczać faktu, że mieszkańcy osiedla korzystali z terenu zielonego jako boiska sportowego.

Tym samym, w ocenie organu odwoławczego, w stanie faktycznym przedmiotowej sprawy za bezspeczne należało uznać to, że celem wywłaszczenia była budowa osiedla mieszkaniowego „Prokocim Nowy”. Podkreślono przy tym, że inwestycja ta składała się jednak zarówno z budynków mieszkalnych, jak i infrastruktury i urządzeń służących mieszkańcom (tj. zieleni osiedlowa, ciągi piesze, instalacje podziemne: wodociągi, gazociągi, sieć kanalizacyjna itp.) oraz nadziemne (np. linie energetyczne). Stąd też, zdaniem Wojewody Małopolskiego, pawilony usługowe, plac zabaw, boisko do gry w piłkę nożną stanowiły immanentną część osiedla mieszkaniowego, stanowiąc infrastrukturę służącą mieszkańcom tego osiedla, a w pozostałej części na nieruchomości znajdował się

teren zielony. Mając zatem na uwadze powyższe, przy uwzględnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2014 r. (sygn. akt P 38/11), organ odwoławczy uznał, że cel wywłaszczenia został na przedmiotowej nieruchomości zrealizowany, a tym samym nie można było orzec o jej zwrocie na rzecz uprawnionych podmiotów.

Skargę na ww. decyzję wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, skarżący M.Ż., zarzucając zaskarżonej decyzji naruszenie:

1. przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1) art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a., poprzez dokonanie błędnej oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego, a w konsekwencji wydanie przez organ administracji na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. decyzji uchylającej decyzję organu I instancji i odmawiającej zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, w oparciu o błędne ustalenia faktyczne polegające na przyjęciu, iż na nieruchomości, której dotyczyło postępowanie, zrealizowano cel wywłaszczenia, podczas gdy w rzeczywistości cel ten nie został zrealizowany;

2) art. 77 § 4 k.p.a., poprzez uznanie za fakt powszechnie znany urządzenia części nieruchomości, której dotyczy sprawa, za teren zielony, jak również wykorzystywanie go przez mieszkańców osiedla Prokocim Nowy jako boiska sportowego;

2. prawa materialnego, tj.:

1) art. 136 ust. 3 zd. 1 w zw. z art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 216 ust. 1 u.g.n., poprzez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu za realizację celu wywłaszczenia inwestycji polegającej na budowie tymczasowych pawilonów handlowo-usługowych, wykonanej przez Zakład M.K. i W.S. „I.” Sp. z o.o., tj. przez podmiot inny niż Skarb Państwa lub Gmina oraz wykorzystaniu przez mieszkańców tej nieruchomości na dzikie boisko do gry w piłkę nożną oraz plac zabaw, czego konsekwencją stało się uchylenie decyzji organu I instancji i odmowa zwrotu wywłaszczonej nieruchomości;

2) art. 112 ust. 3 w zw. z art. 136 ust. 3 u.g.n., przez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że budowa pawilonów handlowo-usługowych przez prywatnego inwestora stanowi realizację celu publicznego będącego celem wywłaszczenia; ewentualnie na wypadek nieuwzględnienia powyższych zarzutów w całości i uznania, że budowa →

→ pawilonów handlowo-usługowych stanowi cel wywłaszczenia:

- 3) naruszenie prawa materialnego, tj. art. 137 ust. 2 u.g.n., przez jego błędną wykładnię prowadzącą do niezastosowania tego przepisu i dokonanie odmowy zwrotu części nieruchomości, na której nie zostały wybudowane pawilony handlowo-usługowe.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Małopolski wniósł o jej oddalenie, podtrzymując w tym zakresie stanowisko przedstawione w zaskarżonej decyzji.

Powołanym na wstępie wyrokiem z 27 września 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 812/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie oddalił skargę.

Mając na uwadze akta sprawy, a w tym m.in. treść umowy sprzedaży przedmiotowego terenu, Sąd podzielił stanowisko organu II instancji, że celem wywłaszczenia nieruchomości była budowa osiedla Prokocim Nowy składającego się m.in. z wielorodzinnych bloków mieszkalnych, pawilonów handlowych i usługowych, żłobka, przedszkola, szkoły, terenów zielonych itp. Przedmiotowa nieruchomość ozn. jako dz. nr 213/149 o pow. 0,1122 ha, obr. 55, jedn. ewid. Podgórze m. Kraków, powstała z podziału dz. nr 213/66.

Z planu zagospodarowania os. Prokocim Nowy (os. Parkowe) z 1972 r. wynika, że nieruchomość oznaczona obecnie jako część dz. nr 213/66, poł. w obr. 55, jedn. ewid. Podgórze, m. Kraków w granicach parcel I. kat. 203/5 i I. kat. 201/2, b. gm. kat. Prokocim została wywłaszczona w szczególności dla potrzeb realizacji celu publicznego, jakim były usługi oświaty w postaci budowy żłobka i mieszkalnictwo wysokie. W ocenie Sądu zagospodarowanie wywłaszczonej nieruchomości w sposób, o którym mowa poniżej, w czasie relevantnym dla norm u.g.n. w całości mieści się w relacji celu wywłaszczenia wskazanego w akcie notarialnym, a poza tym stanowi w całości dopuszczoną prawem modyfikację celu wskazanego jako usługi oświaty, w postaci budowy żłobka. Sąd wskazał, że na etapie realizacji inwestycji istniała możliwość zmiany planu realizacyjnego, możliwości takiej zmiany nie można było również wykluczyć w przyszłości, gdy potrzeby mieszkańców będą ją uzasadniać.

Sąd I instancji wskazał, że w kontrolowanej sprawie znajduje zastosowanie wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2014 r. sygn. akt P 38/11. Stosownie do tego orzeczenia art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie, w jakim za nieruchomość zbędną uznaje nieruchomość

wywłaszczoną przed 27 maja 1990 r., na której w dniu złożenia wniosku o zwrot, ale nie później niż przed 22 września 2004 r. zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z sentencją ww. wyroku TK nie podlegają zwrotowi na rzecz byłych właścicieli te nieruchomości, na których cel określony w decyzji o wywłaszczeniu został zrealizowany przed dniem złożenia wniosku o ich zwrot, niezależnie od tego, czy realizacja inwestycji nastąpiła po upływie 10 lat od chwili wywłaszczenia. Jeśli zaś w dniu złożenia wniosku o zwrot cel wywłaszczenia jeszcze nie został zrealizowany, byli właściciele tych nieruchomości oraz ich spadkobiercy zachowują ustawowe uprawnienie do żądania zwrotu, które im przysługiwało przed wejściem w życie ustawy nowelizującej z 2003 r. Trybunał nie stwierdził w takiej sytuacji naruszenia art. 2 Konstytucji ani konieczności ochrony zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 ust. 1 Konstytucji). Innymi słowy, oznacza to, że przepisów art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 u.g.n. w zakresie wskazanych tam terminów nie należy stosować do spraw nieruchomości wywłaszczonych przed dniem 1 stycznia 1998 r., tj. wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, co dotyczy art. 137 ust. 1 pkt 1 oraz przed 22 września 2004 r., tj. przed dniem wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie innych ustaw, co dotyczy art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. Zatem obowiązkiem organów było zbadanie, czy cel wywłaszczenia zrealizowano przed dniem złożenia wniosku o zwrot, najpóźniej do 22 września 2004 r. Wobec tego ww. wyrok Trybunału Konstytucyjnego znajdzie zastosowanie w przedmiotowej sprawie, gdyż zawarcie umowy notarialnej nastąpiło w dniu 19 maja 1972 r., czyli przed dniem 27 maja 1990 r., a realizacja celu wywłaszczenia nastąpiła przed dniem 22 września 2004 r. oraz przed dniem złożenia wniosku o zwrot, tj. w dniu 7 czerwca 2013 r. Powyższe odnosi się także do budowy pawilonów handlowych, powstania zielonego boiska i innej infrastruktury osiedla, którą odzwierciedlają odpowiednio na przedmiotowym terenie zdjęcia z 1993 r. i z przedziału czasu 1996-2004 r. Okoliczności te – w ocenie Sądu – wskazują na spełnienie warunków zastosowania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2014 r. Brakuje więc podstaw do przyjęcia zbędności przedmiotowej nieruchomości na cel wywłaszczenia. Sąd wskazał, że w określonym w kontrolowanym postępowaniu celu wywłaszczenia

– naczelne dla sprawy jest ustalenie, czy boisko zielone, tereny zielone oraz inna infrastruktura służąca ogółowi wchodzi w zorganizowaną całość tworzącą funkcjonalnie osiedle mieszkaniowe uzasadniające, legitymizujące konieczność wywłaszczenia. W kontrolowanej sprawie, w ocenie Sądu, nie ulega wątpliwości, że zagospodarowanie spornej nieruchomości wchodzi funkcjonalnie i strukturalnie w skład takiego zorganizowanego terenu, który odpowiada pojęciu „osiedla mieszkaniowego”.

Sąd zwrócił uwagę, że cel wywłaszczenia uszczegółowiony został sformalizowany tylko do pewnego stopnia, gdyż znajdujący się w aktach sprawy plan zagospodarowania os. Prokocim Nowy (os. Parkowe) z 1972 r., w którym mówi się o tym celu, nie zawiera klauzuli informującej o tym, że stanowi załącznik do decyzji o zatwierdzeniu planu realizacyjnego powołanej w decyzji wywłaszczeniowej lub akcie notarialnym – umowie sprzedaży.

Sąd też, zdaniem Sądu, jeżeli nawet uznać, że celem wywłaszczenia przedmiotowej nieruchomości była budowa żłobka, to organ I instancji błędnie uznał, iż nie doszło do dopuszczalnej modyfikacji przeznaczenia nieruchomości określonego w decyzji wywłaszczeniowej.

Sąd I instancji wskazał, że z przeprowadzonej przez organ I instancji w dniu 25 lipca 2014 r. rozprawy administracyjnej, połączonej z oględzinami nieruchomości, ustalono (i to nie jest kwestionowane), iż część dz. nr 213/66 od strony zachodniej stanowiła obszar porośnięty podkroszoną trawą, ale w części środkowej działki zlokalizowane było dzikie boisko do gry w piłkę nożną. Z kolei w kierunku wschodnim na terenie nieruchomości znajdował się plac zabaw (ścianka wspinaczkowa, tor przeszkód), a we wschodniej części parceli 1. kat. 201/2 zlokalizowane zostały części dwóch pawilonów wykorzystywanych pod drink-bar oraz lecznicę weterynaryjną, a także część wiaty na słupkach stalowych z blaszanym dachem. Ustalono przy tym, że pawilon (drink-bar) wykonany był z drewna oraz płyty wiórowej, a dach z blachy falistej, a drugi z pawilonów (lecznica weterynaryjna) był otynkowany, z dachem z blachy falistej. Jednocześnie ustalono, że teren części dz. nr 213/66, w granicach parceli I. kat. 203/5, stanowił w części teren pawilonu wykorzystywanego pod lecznicę weterynaryjną, w kierunku wschodnim zaś na części działki znajdowała się wiatka. Dodatkowo wskazano, że część nieruchomości pokryta była asfaltem i płytami betonowymi,

a wschodnia część parceli I. kat. 203/5, b. gm. kat. Prokocim stanowiła obszar porośnięty chwastami i trawą, przy czym w narożniku południowo-wschodnim parceli, a zarazem dz. nr 213/66, poł. w obr. 55, jedn. ewid. Podgórze, m. Kraków, znajdował się niewielki fragment chodnika z kostki brukowej ok. 1 m², za to w sąsiedztwie pawilonów posadzono drzewa liściaste i krzewy. Jednocześnie do akt sprawy Starosta Krakowski pozyskał z Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Warszawie dowód w postaci archiwalnych zdjęć lotniczych obszaru objętego wnioskiem o zwrot, z których wynikało, że w 1970 r., tj. na 2 lata przed datą wywłaszczenia, obszar objęty wnioskiem o zwrot stanowił w całości teren pól uprawnych. Z akt sprawy wynika, że zdjęcia lotnicze z 1975 r. i z 1982 r. obrazują, iż teren nieruchomości był w tym okresie częściowo porośnięty trawą oraz miejscowo rozjeżdżony przez sprzęt budowlany ze względu na powstające os. Prokocim Nowy, a kolejne zdjęcie lotnicze wykonane w 1993 r. pokazuje, że część nieruchomości stanowiła w tym czasie teren zielony, a pozostała część została zagospodarowana pod pawilony (kioski) handlowo-usługowe. Z kolei zdjęcia lotnicze wykonane w latach 1996-2004 obrazują, że teren zielony wykorzystywany był jako dzikie boisko do gry w piłkę, co obiektywnie oznacza, że był potrzebny i przydatny mieszkańcom, a pozostała część nieruchomości zagospodarowano bez zmian pawilonami (kioskami). Podniesiono także, że w sąsiedztwie pawilonów powstał betonowy chodnik, którego niewielka część (ok. 1 m²) weszła w granicę nieruchomości objętej wnioskiem o zwrot, wskazany zaś stan zagospodarowania nieruchomości objętej wnioskiem o zwrot (z 2004 r.) utrzymywał się również w kolejnych latach, aż do dnia oględzin nieruchomości, co potwierdzał protokół z rozprawy administracyjnej sporządzony w dniu 25 lipca 2014 r.

Sąd wskazał ponadto, że organ I instancji w trakcie postępowania pozyskał kopię decyzji Urzędu Miasta Krakowa Wydział Architektury nr AN.III.8381/214/91 z dnia 2 października 1991 r. o zatwierdzeniu planu realizacyjnego oraz o pozwoleniu na budowę, na wniosek Zakładów M.K. i W.S. „I”, dla inwestycji budowlanej centrum handlowo-usługowo-rekreacyjne: kawiarnia i 10 kiosków (branża spożywcza, papiernicza, przemysłowa, konfekcja, obuwie, dorabianie kluczy, foto, ksero, naprawa sprzętu AGD) oraz pismo Urzędu Miasta Krakowa Wydział Architektury zawierające wskazanie lokalizacyjne nr 92/91 (sprawa →

→ nr ANB-VII-T/8332/77/91) dla realizacji inwestycji: Centrum handlowo-usługowo-rekreacyjnego wraz z częścią opisową z dnia 13 maja 1991 r., gdzie wskazano, że teren w użytkowaniu Krakowskiej Spółdzielni Mieszkaniowej, w sąsiedztwie pawilonu IGLOPOL, żłobka i budynków mieszkalnych nr 17, 13, 57 i 55 był niezagospodarowany kubaturowo, a z elementów małej architektury jedynie na terenie docelowo przeznaczonym pod przedszkole zlokalizowano nieurządzone boisko do piłki nożnej.

W tej sytuacji, mając na uwadze przedstawioną powyżej dokumentację fotograficzną, lecznica weterynaryjna, drink-bar, zieleń ogólnodostępna, boiska sportowe, place zabaw i ciągi piesze. (*czegoś tu brakuje...*)

Okoliczności stanu faktycznego i prawnego wskazują zatem jednoznacznie, że przedmiotowa nieruchomość ozn. jako dz. nr 213/149 o pow. 0,1122 ha, obr. 55, jedn. ewid. Podgórze m. Kraków, która powstała z podziału dz. nr 213/66, została wykorzystana na cel wywłaszczenia, a mianowicie pod budowę osiedla mieszkaniowego Prokocim Nowy. Tym samym, w ocenie Sądu, nie można było uznać jej za zbędną na cel wywłaszczenia i orzec o jej zwrocie.

Powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych, Sąd wyjaśnił, że w przypadku realizacji takiej inwestycji, jak osiedle mieszkaniowe o wykorzystaniu na cel wywłaszczenia świadczy nie tylko zabudowanie budynkami mieszkaniowymi, ale i wszelkimi innymi obiektami potrzebnymi dla osiedla, takimi jak pawilony handlowe, punkty gastronomiczne, ulice wewnętrzne, ciągi piesze, stanowiącymi element infrastruktury takiego osiedla mieszkaniowego, jak również inne niż zabudowa zagospodarowanie, w tym pozostawienie terenów zielonych, przeznaczenie ich na cel zielonego boiska. W przypadku realizacji dużej inwestycji na poszczególnych etapach może dochodzić do zmian w projektach zagospodarowania poszczególnych części terenu stanowiących o realizacji osiedla, w następstwie czego przy faktycznie zrealizowanej inwestycji (osiedlu mieszkaniowym) dochodzi niekiedy do zmiany sposobu wykorzystania części takiej nieruchomości, która to zmiana nie będzie jeszcze oznaczać zmiany celu wywłaszczenia, ale jedynie jego modyfikację, a więc zmianę wykorzystania wywłaszczonej nieruchomości w zakresie obejmującym cel wywłaszczenia, a nie zmianę samego celu wywłaszczenia. Możliwości takiej zmiany nie można ponadto wykluczyć w przyszłości, gdy potrzeby mieszkańców będą ją uzasadniać. W takim przypadku, zdaniem Sądu,

decydujące znaczenie będzie miało w zasadzie jedynie ustalenie, czy doszło do wybudowania infrastruktury związanej z osiedlem mieszkaniowym, bez znaczenia zaś pozostawać będzie okoliczność, czy realizacja celu wywłaszczenia nastąpiła przez inicjatora wywłaszczenia, podmiot publiczny czy też jeszcze inny podmiot prywatny.

Ustosunkowując się konkretnie do poszczególnych zarzutów skargi, Sąd stwierdził, że w kontrolowanej sprawie nie wystąpiło naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy. Zdaniem Sądu bowiem z analizy opisu przebiegu postępowania administracyjnego, a także z analizy treści decyzji organu II instancji jasno wynika, że kontrolowany organ nie naruszył art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a. W ocenie Sądu organ II instancji dokonał właściwej oceny prawidłowo zebranego w sprawie materiału dowodowego. Zebrany materiał dowodowy opisany i oceniony przez Sąd powyżej w pełni pozwala na ocenę zgodności z prawem stwierdzenia organu II instancji, że na nieruchomości, której dotyczyło postępowanie, zrealizowano cel wywłaszczenia.

Sąd stwierdził także, że w kontrolowanej sprawie nie został także naruszony art. 77 § 4 k.p.a., poprzez uznanie za fakt powszechnie znany urządzenia części nieruchomości, której dotyczy sprawa, jako teren zielony, jak również wykorzystywanie go przez mieszkańców os. Prokocim Nowy jako boiska sportowego. O okolicznościach istnienia tego boiska nie rozstrzyga jedynie fakt powszechnie znany w swym normatywnym ujęciu, gdyż byt tego boiska w rzeczywistości w czasie relevantnym dla sprawy został wykazany w dokumentacji fotograficznej i protokole oględzin.

W ocenie Sądu w pełni uzasadniony jest pogląd organu II instancji, że za realizację celu wywłaszczenia można uznać inwestycję polegającą na budowie tymczasowych pawilonów handlowo-usługowych, wykonaną przez Zakład M.K. i W.S. „I.” Sp. z o.o., tj. przez podmiot inny niż Skarb Państwa lub Gmina oraz okoliczności wykorzystania przez mieszkańców tej nieruchomości na tereny zielone, jak to pisze strona skarżąca, na „dzikie boisko do gry w piłkę nożną” oraz plac zabaw. W związku z tym organ nie naruszył art. 136 ust. 3 zd. 1 w zw. z art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 216 ust. 1 u.g.n., przez ich zobrazowaną i zweryfikowaną odpowiednio „nakładkami”/mapami z zaznaczonym terenem wywłaszczenia protokołem z oględzin w terenie, przy tak jak powyżej ustalonym zgodnie z prawem stanie faktycznym – Sąd uznał, że

trafne i zgodne z prawem jest stanowisko organu II instancji podnoszące, że osiedle mieszkaniowe wymaga dla właściwego funkcjonowania powstania również obiektów użyteczności publicznej, dostępnych publicznie w związku zaspokajaniem życiowych potrzeb mieszkańców osiedla takich przykładowo, jak błędną wykładnię polegającą na uznaniu za realizację celu wywłaszczenia wyżej wskazanych obiektów. Zdaniem Sądu organ II instancji nie naruszył także art. 112 ust. 3 w zw. z art. 136 ust. 3 u.g.n., przez rzekomo błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że budowa pawilonów handlowo-usługowych przez prywatnego inwestora stanowi realizację celu publicznego będącego celem wywłaszczenia. Sąd podkreślił, że z punktu widzenia uzupełnienia funkcji osiedla mieszkaniowego nie jest istotny charakter prawny inwestora, tylko fakt, czy oceniana inwestycja służy osiedlu mieszkaniowemu i jest z nim powiązana funkcjonalnie. Ponadto okoliczność, na którą powołuje się skarżący, że to nie podmiot, na wniosek którego nastąpiło wywłaszczenie, ale osoby fizyczne zrealizowały pawilony handlowe, czy też boisko zielone, nie ma w kontrolowanej sprawie znaczenia.

Od powyższego wyroku skargę kasacyjną złożył M.Ż., reprezentowany przez radcę prawnego, zaskarżając wyrok w całości. Wniesiono o uchylenie wyroku w całości oraz rozpoznanie skargi i uchylenie zaskarżonej decyzji Wojewody Małopolskiego z 27 kwietnia 2018 r. w całości ewentualnie: o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Krakowie do ponownego rozpoznania.

Ponadto wniesiono również o zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych. Złożono oświadczenie o zrzeczeniu się rozprawy w niniejszej sprawie.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono:

1. na podstawie art. 174 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm. – dalej p.p.s.a.), naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) w zw. z art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 7, 77 § 1, 80 oraz 107 § 3 k.p.a., poprzez oddalenie skargi pomimo niewyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, a także braku wyczerpującego i całościowego rozpatrzenia oraz oceny materiału dowodowego przez organ II instancji (Wojewodę Małopolskiego), czego konsekwencją stało się błędne określenie

celu wywłaszczenia jako „budowa kompleksowo zaprojektowanego osiedla mieszkaniowego, wymagającego dla swojego prawidłowego funkcjonowania powstania również obiektów użyteczności publicznej (lecznica weterynaryjna, drink-bar), zielni ogólnodostępnej, boisk sportowych, placów zabaw i ciągów pieszych”, podczas gdy z treści umowy sprzedaży wynika, że celem tym było „wysokie budownictwo mieszkaniowe”, a z treści załącznika do uchwały Prezydium Rady Narodowej Miasta Krakowa nr 282/XIV/66 z dnia 27 czerwca 1966 r., do której odwołuje się umowa sprzedaży, iż były to „usługi oświaty i wysokie budownictwo mieszkaniowe 5-15 kondygnacji”, oraz przyjęcie, iż na nieruchomości, której dotyczyło postępowanie zrealizowano cel wywłaszczenia, podczas gdy w rzeczywistości cel ten nie został zrealizowany;

2. na podstawie art. 174 pkt 1 p.p.s.a., naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1) art. 136 ust. 3 zd. 1 w zw. z art. 137 ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 216 ust. 1 u.g.n. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a., poprzez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu, iż realizacją celu wywłaszczenia określonego jako „wysokie budownictwo mieszkaniowe” może być inwestycja polegająca na budowie tymczasowych pawilonów handlowo - usługowych przez Zakład M.K. i W.S. „I.” Sp. z o.o., tj. przez podmiot inny niż Skarb Państwa lub Gmina, a także wykorzystywania przez okolicznych mieszkańców nieruchomości jako „dzikie boisko do gry w piłkę nożną” oraz plac zabaw, czego konsekwencją stało się przyjęcie, iż organ II instancji dokonał prawidłowej oceny realizacji celu wywłaszczenia i oddalenie skargi w całości;

2) art. 112 ust. 3 w zw. z art. 136 ust. 3 u.g.n. w zw. z art. 145 § 1 pkt 1 lit. a) p.p.s.a., przez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że budowa pawilonów handlowo-usługowych przez prywatnego inwestora stanowi realizację celu publicznego będącego celem wywłaszczenia, w sytuacji, gdy cel publiczny powinien zostać zrealizowany przez podmiot publiczny, tj. przez gminę lub Skarb Państwa, czego skutkiem było oddalenie skargi w całości.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano, że celem wywłaszczenia, zgodnie z treścią umowy sprzedaży zawartej w akcie notarialnym Rep. A.I.7269/72 z dnia 19 →

→ maja 1972 r., miało być „wysokie budownictwo mieszkaniowe”. Umowa ta odwołuje się jednak do uchwały Prezydium Rady Narodowej Miasta Krakowa nr 282/XIV/66 z dnia 27 czerwca 1966 r., do której załącznikiem był plan realizacyjny. Jak natomiast wynika z planu realizacyjnego inwestycji zatwierdzonego ww. uchwałą, część nieruchomości od strony zachodniej została przeznaczona pod usługi oświaty (szkoły, przedszkola, uczelnie), a pozostała część przeznaczono pod wysokie budownictwo mieszkaniowe 5-15 kondygnacji. Cel wywłaszczenia należy zatem uznać za szczegółowo określony.

Zdaniem skarżącego kasacyjnie inwestycja polegająca na budowie tymczasowych pawilonów handlowo-usługowych przez Zakład M.K. i W.S. „I.” Sp. z o.o., a także wykorzystywania przez okolicznych mieszkańców nieruchomości jako „dzikie boisko do gry w piłkę nożną” oraz plac zabaw zmienia ww. cel wywłaszczenia. Zamiast budynków oświaty bowiem powstały pawilony handlowo-usługowe, a w miejscu, w którym miały zostać wybudowane budynki mieszkalne, nie zrealizowano w istocie żadnych inwestycji.

Wskazano także, że nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż pawilony handlowo-usługowe zostały wybudowane przez podmiot prawa prywatnego, a tereny zielone zaadaptowane na takie potrzeby przez samych mieszkańców.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Stosownie do art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, biorąc pod rozwagę z urzędu jedynie nieważność postępowania. W niniejszej sprawie nie stwierdzono żadnej z przesłanek nieważności wymienionych w art. 183 § 2 p.p.s.a., wobec czego rozpoznanie sprawy nastąpiło w granicach zgłoszonych podstaw i zarzutów skargi kasacyjnej.

Skoro w niniejszej sprawie pełnomocnik – na podstawie art. 176 § 2 p.p.s.a. – zrzekł się rozprawy, a strona przeciwna w ustawowym terminie nie zawnioskowała o przeprowadzenie rozprawy, to rozpoznanie skargi kasacyjnej nastąpiło na posiedzeniu niejawnym zgodnie z art. 182 § 2 i 3 p.p.s.a.

W sytuacji przytoczenia w skardze kasacyjnej zarzutów naruszenia prawa materialnego, jak i naruszenia przepisów postępowania zasadniczo w pierwszej kolejności Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje zarzuty procesowe. Dopiero bowiem po przesądzeniu,

że w postępowaniu sądowoadministracyjnym zachowano prawidłowy tok procedury, nie uchybiając jej przepisom w stopniu, który by mógł wpłynąć na wynik sprawy, można przejść – w granicach określonych w skardze – do ocen o charakterze prawnomaterialnym.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego nie zasługują za uwzględnienie zarzuty naruszenia przepisów postępowania. Wskazane jako naruszone „art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. w zw. z art. 151 p.p.s.a.”, to przepisy wzajemnie się wykluczające. Oba przepisy mają charakter wynikowy, z tym że jeden z nich stanowi o oddaleniu skargi, drugi zaś o uchyleniu wydanych w sprawie decyzji. Zgodnie bowiem art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie, uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Jak wynika z treści ww. przepisu, warunkiem uwzględnienia skargi jest ustalenie, że stwierdzone naruszenie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Tym samym naruszenie wskazanego przepisu będzie miało miejsce wówczas, gdy kontrolując legalność zaskarżonej decyzji, sąd nie dostrzeże, że rozstrzygnięcie to narusza przepisy postępowania, bądź odnajdując błędy, niewłaściwie oceni ich wpływ na wynik sprawy administracyjnej, przy czym w obu wypadkach ta wadliwość w rozumowaniu sądu musi mieć istotny wpływ na wynik sprawy sądowoadministracyjnej. Z kolei art. 151 p.p.s.a. stanowi, że w razie nieuwzględnienia skargi w całości albo w części sąd oddala skargę odpowiednio w całości albo w części. Art. 145 § 1 pkt 1 lit. c) p.p.s.a. Sąd I instancji nie stosował, a zatem też nie mógł tego przepisu naruszyć. Nie został także naruszony art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 7, 77 § 1, art. 80 oraz art. 107 § 3 k.p.a., gdyż analiza akt administracyjnych nie pozwala na uznanie, że zebrany w sprawie materiał dowodowy okazał się niewystarczający i budzący wątpliwości, a rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło bez dostatecznego jej wyjaśnienia i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Wskazać przy tym należy, że obowiązek wyczerpującego zebrania przez organ materiału dowodowego nie oznacza nieograniczonego obowiązku poszukiwania przez organ materiałów dowodowych i prowadzenia postępowania w nieskończoność. Zakres postępowania wyjaśniającego jest zdeterminowany przepisami prawa materialnego, które przesądza o zakresie potrzebnych w sprawie ustaleń. To przepisy prawa materialnego

określają przedmiot sprawy, a tym samym zakres postępowania i okoliczności mające znaczenie z punktu widzenia rozpoznania danej sprawy.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, ustalenia faktyczne, dokonane w rozpoznawanej sprawie były wystarczające do wydania decyzji merytorycznej o odmowie uwzględnienia wniosku o zwrot nieruchomości nabytej przez Skarb Państwa, w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości.

Trzeba wskazać, że zgodnie z art. 216 ust. 1 u.g.n. przepisy rozdziału 6 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami należy stosować odpowiednio m.in. do nieruchomości nabytych przez Skarb Państwa na podstawie art. 6 ww. ustawy z dnia 12 marca 1958 r. Powyższe oznacza, że choć oczywiście skutek – w postaci wywłaszczenia nieruchomości – jest zawsze ten sam, niezależnie od tego, czy doszło do niego w drodze decyzji administracyjnej, czy na skutek czynności prawnej, określonej w tym przepisie, to jednak przy rozpoznawaniu wniosków zwrotowych konieczne jest jednak uwzględnienie specyfiki sytuacji, w której doszło do pozbawienia osoby dawniej uprawnionej do nieruchomości, jej dotychczasowych praw.

Zaakcentować wypada, że zawarcie umowy – na zasadzie art. 6 ww. ustawy z 1958 r. – powinno zawierać jedynie: dokładne określenie przedmiotu nabycia, oferowaną cenę, termin, w jakim właściciel powinien odpowiedzieć na ofertę i proponowany termin zawarcia umowy, jak również uprzedzenie właściciela o możliwości zastosowania trybu wywłaszczenia w razie niedojścia do skutku umowy.

W odróżnieniu zaś od powyższej sytuacji wydanie decyzji wywłaszczeniowej poprzedzało wniesienie wniosku o wszczęcie postępowania przez podmiot ubiegający się o wywłaszczenie, który – zgodnie z art. 16 ust. 1, 2 i 3 ustawy z 22 marca 1958 r. – stanowił dokument mocno sformalizowany. Wymóg złożenia szczegółowej dokumentacji, towarzyszącej wnioskowi wywłaszczeniowemu (w tym planu realizacyjnego) związany był z koniecznością wykazania wystąpienia elementów, uzasadniających taki wniosek.

Wobec tego okoliczność, że w przedmiotowej sprawie doszło do wywłaszczenia poprzez zawarcie umowy – na zasadzie art. 6 ustawy z 1958 r. – w oczywisty sposób przekłada się na możliwości w szczegółowym ustaleniu przeznaczenia, objętych wnioskiem zwrotowym działek, w planie budowy osiedla mieszkaniowego.

Przechodząc do oceny zarzutów naruszenia prawa materialnego, należy wskazać, że zgodnie z art. 136 ust. 3 zdanie pierwsze u.g.n. poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli, stosownie do przepisu art. 137, stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. W myśl zaś art. 137 ust. 1 u.g.n. nieruchomość uznaje się za zbędną na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jeżeli:

- 1) pomimo upływu 7 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją tego celu albo
- 2) pomimo upływu 10 lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel ten nie został zrealizowany.

Zasada zwrotu nieruchomości nieużytej na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia, ma rangę konstytucyjną i jest oczywistą konsekwencją art. 21 ust. 2 Konstytucji RP. Dopuszczając wywłaszczenie jedynie na cele publiczne, tworzy on nierozzerwalny związek pomiędzy określeniem tych celów w decyzji o wywłaszczeniu i faktycznym sposobem użycia wywłaszczonej rzeczy. Nakłada to obowiązek dopuszczenia zwrotu wywłaszczonej nieruchomości w tych wszystkich przypadkach, gdy nie zostanie ona wykorzystana na ten cel publiczny, który był przesłanką jej wywłaszczenia. Zasada ta jest z kolei konsekwencją wyjątkowego i szczególnego charakteru instytucji wywłaszczenia, które powinno być stosowane wyłącznie w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi, a celów tych nie można realizować za pomocą innych środków prawnych.

Należy w tym miejscu wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 marca 2014 r., sygn. akt P 38/11, orzekł, iż art. 137 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. u.g.n. w zakresie, w jakim za nieruchomość zbędną uznaje nieruchomość wywłaszczoną przed 27 maja 1990 r., na której w dniu złożenia wniosku o zwrot, a nie później niż przed 22 września 2004 r., zrealizowano cel określony w decyzji o wywłaszczeniu, jest niezgodny z art. 2 w zw. z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP. W uzasadnieniu wyroku Trybunał przeprowadził wykładnię art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. i wywiódł, że konsekwencją powyższej wykładni art. 137 ust. 1 pkt 2 u.g.n. w obecnym brzmieniu jest uznanie, że skoro w chwili złożenia przez byłych właścicieli wniosku o zwrot nieruchomości cel został już →

→ na niej zrealizowany, wówczas nie ma podstaw do jej zwrotu, nawet jeśli realizacja celu nastąpiła zdecydowanie później niż przed upływem 10 lat od dnia wywłaszczenia. W przypadku pomyślnej realizacji celu wywłaszczenia przed dniem złożenia wniosku nie jest możliwy zwrot nieruchomości niezależnie od terminu, kiedy ta realizacja nastąpiła. Skoro nieruchomość wywłaszczona przed 27 maja 1990 r. została wykorzystana na cel wywłaszczenia, a zanim to się stało, byli właściciele nieruchomości nie złożyli wniosku o zwrot nieruchomości, to prawo byłego właściciela lub jego spadkobierców do żądania zwrotu wygasło z chwilą skutecznej realizacji inwestycji. W rozpoznawanej sprawie wniosek o zwrot nieruchomości wywłaszczonej złożony 18 czerwca 2013 r., a realizacja celu wywłaszczenia nastąpiła przed 22 września 2004 r., co szczegółowo opisał Sąd I instancji.

Należy wskazać, że co do zasady punktem wyjścia do oceny realizacji celu wywłaszczenia powinno być ustalenie, jakie konkretnie zagospodarowanie dla danego terenu zostało przewidziane czy to w decyzji o wywłaszczeniu, czy to – jak w niniejszej sprawie – w umowie zawartej w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości.

W rozpoznawanej sprawie kwestią sporną jest to, czy realizacja na wywłaszczonej nieruchomości terenu zielonego, zagospodarowanie jej pod pawilony (kioski) handlowo-usługowe, wykorzystywanie istniejącego terenu jako dzikiego boiska do gry w piłkę, chodnika – mieści się pod pojęciem „celu wywłaszczenia”, jakim jest budowa wysokiego budownictwa mieszkaniowego.

Jak wynika z akt administracyjnych sprawy, przedmiotowe nieruchomości zostały przeznaczone pod budowę wysokiego budownictwa mieszkaniowego – na podstawie uchwały Prezydium Rady Narodowej miasta Krakowa z dnia 27 czerwca 1966 r. Umową sprzedaży z dnia 19 maja 1972 r. (akt notarialny) dotychczasowi właściciele sprzedali Skarbowi Państwa przedmiotową nieruchomość o łącznej powierzchni 1 ha 57 a – w trybie art. 6 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości. Według pkt. II umowy sprzedaży przedstawiciel Skarbu Państwa oświadczył, że zgodnie z uchwałą nr 282/XIV/66 z dnia 27 czerwca 1966 r. podjętą w sprawie zatwierdzenia szczegółowego planu zagospodarowania przestrzennego os. Prokocim Nowy wymienione działki znajdują się na terenie przeznaczonym pod wysokie budownictwo mieszkalne. Nie ulega zatem wątpliwości, że celem wywłaszczenia była, jak zasadnie przyjął to Sąd I instancji,

budowa osiedla mieszkaniowego. Z pisma Spółdzielni Mieszkaniowej „Nowy Prokocim” z dnia 25 maja 2015 r. (k. 146 akt adm.) wynika, że: cyt. „działka nr 213/66 od lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku była w zarządzie i użytkowaniu naszej Spółdzielni, a wcześniej Krakowskiej Spółdzielni Mieszkaniowej. Działka ta wraz z okolicznym terenem została przekazana do dyspozycji Krakowskiej Spółdzielni Mieszkaniowej w latach siedemdziesiątych pod realizowane w tym rejonie inwestycje mieszkaniowe i inwestycje towarzyszące”.

W skardze kasacyjnej, powołując się na plan realizacyjny osiedla zatwierdzony uchwałą PRN m. Krakowa 27 czerwca 1966 r., podniesiono, że część nieruchomości była przeznaczona pod usługi oświaty (szkoły, przedszkola, uczelnie), a część pod wysokie budownictwo mieszkaniowe 5-15 kondygnacji. Takie też ustalenia poczynił zarówno Wojewoda, jak i Sąd I instancji, wskazując jednakże na modyfikację celu wywłaszczenia.

Podkreślić w tym miejscu należy, że wywłaszczenie na cel budowy osiedla mieszkaniowego stanowi specyficzną sytuację. Tak określony cel wywłaszczenia może mieścić w sobie wiele funkcji, jakie takie osiedle powinno spełniać. Dlatego też nawet pewne modyfikacje w ramach tak określonego celu wywłaszczenia nie zmieniają jego istoty. Trzeba podkreślić, że zieleń osiedlowa stanowi infrastrukturę związaną z budownictwem mieszkaniowym o charakterze osiedlowym, niezbędną do prawidłowego funkcjonowania jego i jego mieszkańców. Celu wywłaszczenia nieruchomości, jakim pozostaje budowa osiedla mieszkaniowego, nie niweczy także realizacja infrastruktury tego osiedla w postaci budynków handlowych i usługowych oraz urządzeń towarzyszących, takich jak ciągi komunikacyjne, parkingi i inne urządzenia. Osiedle mieszkaniowe obejmuje bowiem również jego infrastrukturę techniczną i urządzenia służące mieszkańcom.

Istotne znaczenie ma przyjęty w orzecznictwie pogląd, że w przypadku gdy celem wywłaszczenia była budowa tzw. obiektów stanowiących infrastrukturę złożoną, w tym wieloetapową, realizowaną przez dłuższy okres, a w związku z tym mogącą podlegać różnym modyfikacjom, tego rodzaju inwestycja uzasadnia przyjęcie stanowiska, że poszczególne obiekty wchodzące w skład takiej złożonej lub wieloletniej infrastruktury technicznej stanowią jedynie element owej inwestycji. Dokonując oceny realizacji celu wywłaszczenia, nie można się przy tym odnosić jedynie do stopnia zagospodarowania gruntu, którego dotyczy żądanie zwrotu,

ale należy potraktować go jako część zorganizowanego zespołu obiektów składających się na inwestycję. Takie stanowisko prezentowane jest zwłaszcza w odniesieniu do osiedli mieszkaniowych, gdzie uznaje się, że są one pewnym, swego rodzaju, mikroorganizmem urbanizacyjnym, który rządzi się szczególnymi zasadami, uwzględniającymi potrzeby jego mieszkańców. Dlatego też, w przypadku realizacji dużej inwestycji, na poszczególnych jej etapach może dochodzić do zmian w projektach zagospodarowania poszczególnych części terenu stanowiących o realizacji osiedla. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjmuje się jednolicie, że w przypadku planowania inwestycji polegającej na budowie osiedla mieszkaniowego inwestycja ta nie ograniczała się tylko do budowy budynków mieszkalnych, ale obejmowała również całą infrastrukturę tego osiedla w postaci budynków handlowych, usługowych oraz urządzeń towarzyszących, jak również takie obiekty jak szkoły, przedszkola, żłobki, ośrodki zdrowia, ciągi komunikacyjne, parkingi, tereny sportowe, rekreacyjne, tereny zieleni osiedlowej, ale również sieci wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłownicze itp. Te szczególne ustalenia następowały w planie realizacyjnym. Jak wcześniej podniesiono, na etapie realizacji inwestycji istniała możliwość zmiany planu realizacyjnego, nie można było też tego wykluczyć w przyszłości, gdy potrzeby mieszkańców będą ją uzasadniać. Takie stanowisko Naczelny Sąd Administracyjny zajął m.in. w wyrokach z 27 listopada 2014 r. sygn. akt I OSK 846/13 i I OSK 850/13; z 4 sierpnia 2015 r. sygn. akt I OSK 1044/14; z 20 stycznia 2016r., sygn. I OSK 3237/14.

Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z 27 stycznia 1988 r. sygn. akt III AZP 11/87 publ. OSN-CP 1988, nr 11, poz. 149 uznał, że należy odróżnić zmianę celu wywłaszczenia od modyfikacji tego celu. Za zmianę celu Sąd uznał jakościową zmianę inwestycji określonej w decyzji wywłaszczeniowej, konkretyzującą cel wywłaszczenia nieruchomości. Modyfikację zaś celu wywłaszczenia pociąga za sobą modyfikacja inwestycji mieszcząca się w celu uzasadniającym wywłaszczenie, czyli niezmienną jego charakteru.

Wobec tego badanie realizacji takiego celu wywłaszczenia, jak budowa osiedla, odnośnie do konkretnej działki/działek wchodzącej w jego zakres należy dokonywać w aspekcie tego właśnie celu podstawowego, jakim jest szeroko rozumiana budowa osiedla mieszkaniowego.

Zaznaczyć w tym miejscu należy, że teren osiedlowy nie musi być w całości pokryty inwestycjami

budowlanymi. Tereny zielone czy obiekty handlowo-usługowe należy również zaliczyć do inwestycji osiedla mieszkaniowego stanowiących integralną część osiedla. Służą bowiem mieszkańcom, z których to obiektów oni korzystają. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie.

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego – wobec zgromadzonych w sprawie dokumentów – należy uznać, że cel wywłaszczenia został zrealizowany. W niniejszej sprawie była nim budowa osiedla mieszkaniowego „Prokocim Nowy”. Inwestycja składała się zarówno z budynków mieszkalnych, jak i całej infrastruktury, takich jak: ciągi piesze, zieleni osiedlowa, instalacje ziemne oraz naziemne. Znalazły się tam takie obiekty, jak boisko do gry w piłkę, plac zabaw, czy pawilony usługowe. Wszystko to stanowiło część tego osiedla mieszkaniowego, służąc jego mieszkańcom. Wobec tego – w odniesieniu do zarzutu skargi kasacyjnej, że pawilony handlowo-usługowe wybudowane zostały z inicjatywy Zakładów M.K. i W.S. „I.” – należy przyjąć, że w okolicznościach tej konkretnej sprawy nie ma istotnego znaczenia, kto zbudował ww. pawilony handlowo-usługowe. Zauważyć bowiem trzeba, że zrealizowana infrastruktura nierozzerwalnie związana jest z obsługą istniejącego osiedla, uznać ją zatem należy za urządzenie służące mieszkańcom osiedla (cel publiczny).

Warto w tym miejscu wyjaśnić, że w orzecznictwie wyraża się pogląd, iż budowa infrastruktury technicznej z natury rzeczy nie koliduje ze zwrotem nieruchomości. Dotyczy to jednak jedynie sytuacji, gdy owa infrastruktura techniczna nie stanowi celu wywłaszczenia, ale związana bywa jedynie z realizacją innej inwestycji będącej celem wywłaszczenia. W niniejszej zaś sprawie cel wywłaszczenia został określony jako budowa osiedla mieszkaniowego, co oznacza, że jednym z elementów inwestycji, a tym samym celem wywłaszczenia pozostawała budowa infrastruktury technicznej osiedla. Cel ten został zrealizowany. Zagospodarowanie wywłaszczonej nieruchomości stanowi bowiem dopuszczalną prawem modyfikację celu wywłaszczenia.

Nie ma zatem racji skarżący kasacyjnie, zarzucając Sądowi I instancji naruszenie art. 136 ust. 3 i art. 137 ust. 1 u.g.n. oraz naruszenie art. 112 ust. 3 u.g.n. Tym samym zarzuty skargi kasacyjnej w tym zakresie są nieuzasadnione.

Skargą kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie, a zaskarżony wyrok odpowiada prawu.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 w zw. z art. 182 § 2 i 3 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.

Wyrok w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

z dnia 29 kwietnia 2020 r.

Sygn. akt I OSK 1574/19

Przewodniczący: Sędzia NSA **Zbigniew Ślusarczyk** (sprawozdawca)

Sędziowie: sędzia NSA **Rafał Stasikowski**, sędzia del. WSA **Jolanta Górka**

po rozpoznaniu w dniu 29 kwietnia 2020 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej J.P. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 10 grudnia 2018 r. sygn. akt II SAB/Wa 461/18

ze skargi J.P. na bezczynność Naczelnej Rady Lekarskiej

w przedmiocie rozpatrzenia wniosku z dnia 4 czerwca 2018 r.

o udostępnienie informacji publicznej

1. uchyla zaskarżony wyrok;

2. zobowiązuje Naczelną Radę Lekarską do rozpoznania wniosku J.P.

z 4 czerwca 2018 roku w terminie 14 dni;

3. stwierdza, że bezczynność Naczelnej Rady Lekarskiej

nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa;

4. zasądza od Naczelnej Rady Lekarskiej na rzecz J.P.

kwotę 1000 (jeden tysiąc) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

UZASADNIENIE

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 10 grudnia 2018 roku sygn. akt II SAB/Wa 461/18, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2018, poz. 1302 ze zm.) dalej zwanej p.p.s.a., oddalił skargę J.P. na bezczynność Naczelnej Rady Lekarskiej w przedmiocie rozpatrzenia wniosku z dnia 4 czerwca 2018 roku o udostępnienie informacji publicznej.

Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym i prawnym sprawy.

Wnioskiem z 4 czerwca 2018 r. J.P. zwrócił się do Naczelnej Rady Lekarskiej o udostępnienie informacji publicznej w postaci imion, nazwisk oraz numerów rejestracyjnych w okręgowym rejestrze lekarzy dla wszystkich 31519 członków Okręgowej Izby Lekarskiej w Warszawie na dzień 31 grudnia 2016 r.

Pismem z 18 czerwca 2018 r. Naczelna Rada Lekarska poinformowała wnioskodawcę, że żądane dane nie

stanowią informacji publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2018 r. poz. 1330 ze zm.) dalej zwanej u.d.i.p. W jej ocenie z treści art. 52 ust. 4 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz.U. 2018, poz. 168 ze zm.) wynika, że udostępnieniu podlegają jedynie dane jednostkowe lekarza lub lekarza dentystry, natomiast złożony wniosek dotyczy udostępnienia zbioru danych lekarzy i lekarzy dentystry.

W skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skardze na bezczynność Naczelnej Rady Lekarskiej w przedmiocie rozpatrzenia wniosku J.P. zarzucił naruszenie art. 13 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 1 u.d.i.p. przez nieudzielenie informacji publicznej. Wskazał, że jego wniosek dotyczył jedynie wybranych elementów z elektronicznej bazy danych zwanej *Centralnym Rejestrem Lekarzy i Lekarzy Dentystry*, dotyczących tylko lekarzy i lekarzy dentystry będących członkami Okręgowej Izby Lekarskiej w Warszawie. Podał, że w świetle treści

art. 52 ust. 4 ustawy o izbach lekarskich, ustawowym obowiązkiem Naczelnej Rady Lekarskiej jest udostępnienie informacji zawartych w tym rejestrze.

W odpowiedzi na skargę Naczelna Rada Lekarska podtrzymała swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie.

Powołanym na wstępie wyrokiem Sąd oddalił skargę, uznając, że z punktu widzenia art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz regulacji art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d) u.d.i.p. żądane informacje nie miały waloru informacji publicznej.

W ocenie Sądu pierwszej instancji ustawa o izbach lekarskich, w części określającej autonomiczne zasady dostępu do danych zawartych w okręgowych rejestrach lekarzy i Centralnym Rejestrze Lekarzy, stanowi regulację szczególną w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.d.i.p., mającą pierwszeństwo w stosowaniu przed u.d.i.p. Mając powyższe na uwadze, Sąd uznał, że żądanie skarżącego udostępnienia wskazanej przez niego informacji w trybie u.d.i.p. było niezasadne, czemu w sposób prawidłowy dał wyraz organ samorządu lekarskiego, informując o tym w piśmie z 18 czerwca 2018 r.

Ponadto, zdaniem Sądu pierwszej instancji, analiza okoliczności sprawy w aspekcie treści przepisów art. 52 ust. 1, 2, 2a i 3 ustawy o izbach lekarskich prowadzi do wniosku, że skarżący nie spełnił warunków udostępnienia mu wnioskowanych danych zawartych w okręgowym rejestrze lekarzy. Sąd podkreślił, że w art. 52 ust. 4 ustawy o izbach lekarskich przewidziano możliwość udostępnienia tych danych przez Naczelną Radę Lekarską wyłącznie z Centralnego Rejestru Lekarzy. Ustawa o izbach lekarskich nie przewidywała natomiast udostępniania danych wynikających z art. 49 ust. 5 pkt 1, 2, 11-13, 22-25, 31-34 i 42-44 wskazanej ustawy ujętych w okręgowych rejestrach lekarzy w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Sąd zwrócił także uwagę na to, że przewidziana w art. 52 ust. 4 tej ustawy możliwość dostępu do wskazanych w tym przepisie danych dotyczy skonkretyzowanej informacji o danym lekarzu lub lekarzu dentyście i nie należy jej utożsamiać z możliwością uzyskania danych objętych zakresem informacji publicznej dotyczących wszystkich lub znacznej liczby lekarzy i lekarzy dentyistów figurujących w Centralnym Rejestrze Lekarzy i Lekarzy Dentyistów.

Skargę kasacyjną od tego wyroku złożył J.P., zaskarżając go w całości. Zarzucił w niej naruszenie prawa materialnego tj.:

1. art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 1 ust. 1 u.d.i.p. przez ich błędną wykładnię polegającą na

przyjęciu, że dane, o które zwrócono się we wniosku z dnia 4 czerwca 2018 r. skierowanym do Naczelnej Rady Lekarskiej, nie stanowią informacji publicznej w rozumieniu powyższych przepisów;

2. art. 52 ust. 4 ustawy o izbach lekarskich przez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że na podstawie powyższego przepisu nie mogą zostać udostępnione w trybie informacji publicznej dane dotyczące poszczególnych lekarzy wskazane w art. 49 ust. 5 pkt 1, 2, 11-13, 22-25, 31-34 i 42-44 ustawy o izbach lekarskich, w tym imiona i nazwiska wszystkich lekarzy wchodzących w skład okręgowej izby lekarskiej w sytuacji, gdy przepis ten nie wprowadza ograniczeń w zakresie udostępnienia informacji publicznej w tym zakresie, brakuje zaś przesłanek uzasadniających odstępnie od wykładni językowej mniejszego przepisu;

3. art. 1 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. 52 ustawy o izbach lekarskich przez błędną wykładnię art. 52 ustawy o izbach lekarskich polegającą na stwierdzeniu, że przepis ten stanowi regulację szczególną w zakresie udostępniania danych zawartych w okręgowych rejestrach lekarzy i Centralnym Rejestrze Lekarzy i w konsekwencji błędne zastosowanie art. 1 ust. 2 u.d.i.p. w sytuacji, gdy z przepisu art. 52 ust. 4 ustawy o izbach lekarskich w sposób wyraźny wynika, że do udostępnienia danych, o które wnioskował skarżący, zastosowanie mają przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Ponadto podniesiono zarzuty naruszenia przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:

1. art. 141 ust. 4 p.p.s.a poprzez brak wyjaśnienia przez Sąd w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku przyczyn, dla których odmawia przyznania informacji żądanej przez skarżącego waloru informacji publicznej;

2. art. 151 p.p.s.a w zw. z art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a poprzez oddalenie skargi w sytuacji, gdy analiza stanu faktycznego i prawnego przedmiotowej sprawy prowadzi do wniosku, że informacja żądana przez skarżącego podlega udostępnieniu w trybie informacji publicznej, a Naczelna Rada Lekarska jest w posiadaniu przedmiotowej informacji, a co za tym idzie – pozostaje w bezczynności w zakresie udostępnienia informacji publicznej, co pozwalało na wydanie przez Sąd orzeczenia w trybie art. 149 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości oraz wydanie orzeczenia reformatoryjnego w trybie art. 188 →

→ p.p.s.a., „ewentualnie uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości”, a także zasądzenie kosztów postępowania, w tym zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano, że wnioskowana informacja stanowi informację publiczną, podlegającą udostępnieniu, który to przymiot wyraźnie nadaje jej art. 52 ust. 4 ustawy o izbach lekarskich. Skarżący żądał bowiem udostępnienia imion, nazwisk oraz numerów rejestracyjnych w okręgowym rejestrze lekarzy dla wszystkich 31519 członków Okręgowej Izby Lekarskiej w Warszawie na dzień 31 grudnia 2016 r., a więc danych, o których mowa w art. 49 ust. 5 pkt. 2 i 13 ustawy o izbach lekarskich, podlegających – w myśl art. 52 ust. 4 tej ustawy – udostępnieniu przez Naczelną Radę Lekarską zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Zdaniem autorki skargi kasacyjnej z przepisów ustawy o izbach lekarskich wynika, że Centralny Rejestr Lekarzy, którego administratorem jest Naczelna Rada Lekarska,

stanowi zbiór danych znacznie szerszy niż okręgowe rejestry lekarzy i dentystów i zawiera m.in. dane zawarte w poszczególnych okręgowych rejestrach. Centralny Rejestr Lekarzy zawiera zatem informacje objęte wnioskiem skarżącego, a Naczelna Rada Lekarska pozostaje administratorem tych danych, a więc jest w ich posiadaniu.

W ocenie strony skarżącej kasacyjnie dokonana przez Sąd pierwszej instancji wykładnia art. 52 ust. 4 ustawy o izbach lekarskich jest sprzeczna z literalnym brzmieniem tego przepisu. Podkreślono, że przywołany przepis nie przewiduje ograniczeń w zakresie udostępnienia informacji publicznych, w szczególności nie wskazuje, aby dane dotyczące poszczególnych lekarzy wchodzących w skład okręgowej izby lekarskiej mogły być udostępniane wyłącznie przez okręgowe izby lekarskie. Przepis ten nie stanowi także, że możliwość dostępu do wskazanych w nim danych dotyczy jedynie skonkretyzowanej informacji o danym lekarzu lub lekarzu dentyście.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Na wstępie należy wskazać, że rozpoznając skargę kasacyjną – po myśli art. 183 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 roku, poz. 2325 ze zm.), Naczelny Sąd Administracyjny czyni to w granicach określonych przez ramy tego środka odwoławczego, gdyż jest nimi związany, biorąc pod rozwagę z urzędu tylko nieważność postępowania przed Sądem pierwszej instancji. Przy braku przesłanek nieważnościowych w sprawie badaniu podlegały wyłącznie zarzuty podniesione w skardze kasacyjnej na uzasadnienie przytoczonych podstaw kasacyjnych.

Zasadny jest zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a., ponieważ Sąd nie wyjaśnił w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku przyczyn, dla których odmówił przyznania żądanej informacji waloru informacji publicznej. Zgodnie z art. 141 § 4 p.p.s.a. uzasadnienie wyroku powinno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Jest wymagane, by uzasadnienie wyroku stanowiło logiczną, zwartą całość, a jednocześnie stanowiło syntezę stanowiska sądu. Treść uzasadnienia powinna umożliwić stronom postępowania, a w razie kontroli instancyjnej Nacelnemu Sądowi Administracyjnemu prześledzenie toku rozumowania sądu i poznanie racji, które stały za rozstrzygnięciem o zgodności

zaskarżonego aktu lub działań organu z prawem. Tworzy to po stronie wojewódzkiego sądu administracyjnego obowiązek wyjaśnienia motywów podjętego rozstrzygnięcia w taki sposób, że w razie wniesienia skargi kasacyjnej nie powinno budzić wątpliwości Nacelnego Sądu Administracyjnego, że zaskarżony wyrok został wydany po gruntownej analizie akt sprawy i że wszystkie występujące wątpliwości zostały wyjaśnione. Naruszenie przepisu art. 141 § 4 p.p.s.a. następuje zatem wówczas, gdy uzasadnienie orzeczenia nie pozwala jednoznacznie ustalić przesłanek, jakimi się kierował sąd, podejmując zaskarżone orzeczenie, a wada ta nie pozwala na kontrolę instancyjną zaskarżonego orzeczenia.

Tymczasem, jak to trafnie zarzuca skarżący kasacyjnie, Sąd pierwszej instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, po obszernym teoretycznym zdefiniowaniu pojęcia „informacji publicznej”, dokonując oceny, czy informacja żądana we wniosku z 4 czerwca 2018 r. jest informacją publiczną, ograniczył się jedynie do stwierdzenia, iż nie stanowi ona informacji publicznej, w związku z czym nie może podlegać udostępnieniu. Sąd nie wskazał jednak przesłanek na gruncie rozpoznawanego przypadku, dla których odmawia omawianej informacji waloru informacji publicznej. Co więcej, w dalszej części uzasadnienia Sąd wskazuje, że

do udostępnienia przedmiotowej informacji zastosowanie znajdują przepisy szczególne, co daje podstawy do zastosowania w niniejszym postępowaniu przepisu art. 1 ust. 2 u.d.i.p. Z powyższego stwierdzenia Sądu wynika zatem, że w jego ocenie można jednak przypisać żądanej informacji przymiot informacji publicznej. Z odesłania z art. 1 ust. 2 u.d.i.p. wynika wprost, że dotyczy ono tylko informacji będących informacjami publicznymi. W tych okolicznościach należy stwierdzić, że wskazany wyżej brak uzasadnienia z jednoczesnym dokonaniem twierdzenia przeciwnego nie pozwala na przyjęcie, iż Sąd sporządził uzasadnienie zaskarżonego wyroku zgodnie z wytycznymi zawartymi w art. 141 § 4 p.p.s.a.

Wskazane wyżej uchybienie ma istotne znaczenie dla wyniku sprawy, ponieważ Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela stanowiska Sądu pierwszej instancji, że żądane informacje nie mają charakteru informacji publicznej. Należy oczywiście podzielić teoretyczne wywody Sądu pierwszej instancji dotyczące zdefiniowania pojęcia „informacji publicznej”. Należy zatem za tym Sądem przypomnieć, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 61 ust. 1 stanowi, iż obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu (art. 61 ust. 2 Konstytucji RP). Ograniczenie prawa, o którym mowa w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3). Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną, w rozumieniu cyt. ustawy i podlega udostępnieniu. Przepis art. 6 u.d.i.p. wymienia zaś kategorie informacji publicznej, które na mocy prawa podlegają udostępnieniu. Wyliczenie to ma jedynie charakter przykładowy, co prowadzi do wniosku, że – co do zasady – wszystko, co

wiąże się bezpośrednio z funkcjonowaniem i trybem działania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., stanowi informację publiczną. Informacja publiczna dotyczy sfery faktów. Jest nią treść dokumentów wytworzonych przez organy władzy publicznej i podmioty niebędące organami administracji publicznej, treść wystąpień, opinii i ocen przez nie dokonywanych, niezależnie, do jakiego podmiotu są one kierowane i jakiej sprawie dotyczą. Informację publiczną stanowi więc treść wszelkiego rodzaju dokumentów odnoszących się do organu władzy publicznej, związanych z nim bądź w jakikolwiek sposób dotyczących go. Są nią zarówno treści dokumentów bezpośrednio przez organ wytworzonych, jak i te, których używa się przy realizacji przewidzianych prawem zadań (także te, które tylko w części go dotyczą), nawet gdy nie pochodzą wprost od niego. W dotychczasowym orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się szerokie rozumienie pojęcia „informacji publicznej”. Definiuje się ją jako każdą wiadomość wytworzoną przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które realizują zadania publiczne bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swoich kompetencji. Podkreśla się jednocześnie, że taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów, o ile dotyczy faktów i danych (por. m.in. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 grudnia 2006 r., sygn. akt I OSK 123/06, a także z 30 września 2015 r., sygn. akt I OSK 2093/14 - publ. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Należy uznać, że informacją publiczną będzie całość dokumentacji posiadanej przez dany organ władzy publicznej, której organ używa do zrealizowania powierzonych prawem zadań nawet wtedy, gdy prawa autorskie należą do innego podmiotu. Bez znaczenia wówczas jest to, w jaki sposób znalazły się one w posiadaniu organu i jakiej sprawie dotyczą. Ważne natomiast pozostaje to, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych przez organ i odnosiły się do niego bezpośrednio. Innymi słowy, dokumenty takie muszą się wiązać ze sferą faktów zaistniałych po stronie organu. W literaturze również podkreśla się, że informacją publiczną jest każda informacja dotycząca sfery faktów i danych publicznych, a więc każda wiadomość wytworzona lub odnoszona do władz publicznych, a także wytworzona lub odnoszona do innych podmiotów realizujących funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań publicznych →

→ i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Podkreślić przy tym należy, że informacja publiczna musi dotyczyć sfery istniejących faktów i danych, nie zaś niezmaterializowanych w jakiegokolwiek postaci zamierzeń podejmowania określonych działań i może pochodzić od dowolnych podmiotów, jeżeli dotyczy „sprawy publicznej”, w rozumieniu art. 1 ust. 1 u.d.i.p. Ponadto wskazuje się, że w pojęciu „informacji publicznej” mieści się zarówno treść dokumentów bezpośrednio wytworzonych przez organ, jak i tych, których organ używa przy realizacji przewidzianych prawem zadań, nawet, gdy nie pochodzą wprost od niego (por. Marek Chmaj, [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wydanie 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018 i powołane tam orzecznictwo). Warto podkreślić jednocześnie, że o zakwalifikowaniu określonej informacji jako podlegającej udostępnieniu w rozumieniu u.d.i.p. decyduje kryterium rzeczowe, tj. treść i charakter informacji. Z kolei kryterium przesądzającym o obowiązku udzielenia informacji publicznej jest nie charakter prawny organu czy też zakwalifikowanie podmiotu do podmiotu publicznoprawnego, lecz kryterium przedmiotowe – wykonywanie zadań publicznych (tak również: m.in. w wyroku NSA z dnia 12 kwietnia 2017 r., sygn. akt I OSK 1897/15, publ. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy, trzeba też przypomnieć, że nie budzi wątpliwości, iż Naczelna Rada Lekarska, stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 2 u.d.i.p., jest co do zasady zobowiązana do udostępniania posiadanych informacji publicznych. Natomiast biorąc pod uwagę wyżej przedstawione teoretyczne wywody dotyczące pojęcia „informacji publicznej” oraz przedmiot wniosku, którym są informacje w postaci imion, nazwisk oraz numerów rejestracyjnych lekarzy członków OIL w Warszawie, należy te informacje zakwalifikować do informacji publicznych. Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.), zwana dalej u.i.l., określa zadania, zasady działania i organizację izb lekarskich oraz prawa i obowiązki członków izb lekarskich. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.i.l. członkowie izb lekarskich stanowią samorząd zawodowy lekarzy i lekarzy dentystów. Samorząd zawodowy lekarzy i lekarzy dentystów reprezentuje osoby wykonujące zawody lekarza i lekarza dentysty, sprawuje pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony (ust. 2). Zakresem żądanych

informacji objęte są dane odnoszące się do lekarzy zrzeszonych w samorządzie zawodowym lekarzy i lekarzy dentystów. Wnioskodawca domagał się udostępnienia informacji z prowadzonego przez organ samorządu lekarskiego Naczelną Radę Lekarską rejestru, będącego jej własnością, w odniesieniu do konkretnego kręgu lekarzy tj. będących członkami OIL w Warszawie. Zatem z punktu widzenia art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz regulacji art. 1 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. d) i pkt 3 lit. f) u.d.i.p. żądane informacje mają walor informacji publicznej. Odnoszą się bowiem do członków samorządu zawodowego lekarzy i lekarzy dentystów, którego ustawowym zadaniem jest m.in. sprawowanie pieczy nad należytych i sumiennym wykonywaniem zawodu lekarza, przyznawanie prawa wykonywania zawodu oraz uznawanie kwalifikacji lekarzy, będących obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, zamierzających wykonywać zawód lekarza na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zawieszanie i pozbawianie prawa wykonywania zawodu oraz ograniczanie w wykonywaniu zawodu, prowadzenie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy oraz prowadzenie postępowania w przedmiocie niezdolności do wykonywania zawodu lekarza lub w przedmiocie niedostatecznego przygotowania do wykonywania zawodu. Weryfikowanie podejmowanych przez organy samorządu lekarskiego w powyższym zakresie czynności, poprzez sprawdzanie wpisów w prowadzonych rejestrach, mieści się w kategorii pojęciowej „informacji publicznej”. Udostępnianie danych zawartych w Centralnym Rejestrze Lekarzy może m.in. służyć pacjentom do weryfikacji danych osób jako lekarzy i lekarzy dentystów. Ma także ułatwić aptekarzom weryfikowanie danych lekarzy i lekarzy dentystów w związku z realizacją recept, zwłaszcza na leki refundowane ze środków publicznych. W konsekwencji, z punktu widzenia przedmiotowego, żądane informacje pozostają informacjami o sprawach publicznych.

Samo zakwalifikowanie informacji do zbioru informacji publicznych nie skutkuje jednak automatycznie koniecznością zastosowania przepisów u.d.i.p. Stosownie bowiem do treści art. 1 ust. 2 u.d.i.p. przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, pod warunkiem że nie ograniczają obowiązków przekazywania informacji publicznej do centralnego repozytorium informacji publicznej, o którym mowa w art. 9b ust. 1,

zwanym dalej „centralnym repozytorium”. Ogólnie rzecz ujmując, przepisów tych nie stosuje się, jeżeli informacja publiczna dostępna jest w innym trybie. Zatem należy odpowiedzieć na pytanie, czy z taką sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie, tj. czy w ustawie o izbach lekarskich ustawodawca przewidział szczegółowy tryb udostępniania informacji zawartych w okręgowym rejestrze lekarzy i lekarzy dentystów oraz Centralnym Rejestrze Lekarzy i Lekarzy Dentystów Rzeczypospolitej Polskiej.

Jak to prawidłowo wyłożył Sąd pierwszej instancji, przepis art. 1 ust. 2 u.d.i.p. zawiera normę kolizyjną wyłączającą stosowanie jej przepisów w sytuacji, gdy tryb i zasady dostępu do informacji publicznej zostały w innych aktach prawnych uregulowane odmiennie. Pozwala to na wyodrębnienie dwóch grup informacji: podlegających udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w ustawie o dostępie do informacji publicznej oraz takich, które ujawnia się na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawach szczególnych. W przypadku kolizji przepisy zawarte w ustawach odrębnych mają pierwszeństwo i wyłączają też stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podkreśla się, że w takiej sytuacji podmiot zobowiązany zawiadamia jedynie wnioskodawcę pismem, że żądana informacja nie może być udostępniona w trybie przewidzianym w ustawie o dostępie do informacji publicznej (por. Marek Chmaj, [w:] M. Bidziński, M. Chmaj, P. Szustakiewicz, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, wydanie 3, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2018 i powołana tam literatura; podobnie: I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, [w:] *Komentarz do art. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Lex/el 2012). Przyjmuje się, że w przypadku zbiegu, pierwszeństwo mają przepisy szczególne (w tym również wcześniejsze), ale nie oznacza to, że ustawa o dostępie do informacji publicznej nie jest stosowana do informacji publicznych objętych przepisami szczególnymi. Będą one miały zastosowanie we wszystkich tych przypadkach, w których ustawa ta nie jest sprzeczna z przepisami szczególnymi (tak również m.in. G. Wierczyński, Glosa do wyroku NSA z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt II SA 3301/02, GdSP – Przegląd Orzecznictwa z 2005 r., nr 1-2, s. 55). Ewentualna kontrola takiego sposobu załatwienia wniosku o uzyskanie dostępu do informacji publicznej odbywa się podczas rozpoznania skargi na bezczynność.

W ustawie o izbach lekarskich ustawodawca przewidział szczegółowy tryb udostępniania informacji

zawartych w okręgowym rejestrze lekarzy i lekarzy dentystów i Centralnym Rejestrze Lekarzy i Lekarzy Dentystów Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis art. 52 w ust. 1-4 u.i.l. stanowi:

1. Okręgowe rady lekarskie i Naczelna Rada Lekarska udostępniają dane zawarte w rejestrach i Centralnym Rejestrze Lekarzy na wniosek właściwych organów państw członkowskich Unii Europejskiej w celu uznania kwalifikacji i podjęcia lub kontynuacji wykonywania zawodu lekarza.
2. Okręgowe rady lekarskie i Naczelna Rada Lekarska udostępniają informacje zawarte w rejestrach i Centralnym Rejestrze Lekarzy, o których mowa odpowiednio w art. 49 i 50, na wniosek uprawnionych podmiotów na podstawie odrębnych przepisów.
- 2a. Okręgowe rady lekarskie i Naczelna Rada Lekarska udzielają organowi innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej, na jego wniosek, informacji na temat prawa wykonywania zawodu lekarza osoby wskazanej we wniosku, do celów świadczenia transgranicznej opieki zdrowotnej. Informacji udziela się za pośrednictwem Systemu Wymiany Informacji na Rynku Wewnętrznym IMI, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 19 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 47, poz. 278, z późn. zm.).
- 2b. Naczelna Rada Lekarska udostępnia Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych informacje zawarte w Centralnym Rejestrze Lekarzy.
3. Okręgowe rady lekarskie na wniosek osoby wpisanej do rejestru dokonują wypisów z rejestru w zakresie dotyczącym tej osoby.
4. Naczelna Rada Lekarska udostępnia informacje zawarte w Centralnym Rejestrze Lekarzy, o których mowa w art. 49 ust. 5 pkt 1, 2, 11-13, 22-25, 31-34 i 42-44, w ramach informacji publicznej, w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782 i 1662).

Zatem przepis art. 52 w sposób szczegółowy i zamknięty określił: podmioty uprawnione do uzyskania informacji z okręgowych rejestrów i Centralnego Rejestru Lekarzy, np. organy państw członkowskich Unii Europejskiej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych i uprawnione podmioty na podstawie odrębnych przepisów, oraz okoliczności, w których aktualizuje się obowiązek udostępniania danych ze wskazanych rejestrów. Oznacza to, że u.i.l. co do zasady, w części określającej autonomiczne zasady dostępu do danych zawartych w okręgowych rejestrach →

→ lekarzy i Centralnym Rejestrze Lekarzy, stanowi regulację szczególną w rozumieniu art. 1 ust. 2 u.d.i.p., mającą pierwszeństwo w stosowaniu przed u.d.i.p., albowiem ustawodawca przewidział regulację szczególną, która w sposób kompleksowy reguluje zarówno kwestie udostępniania danych z rejestrów okręgowych lekarzy i lekarzy dentyistów, jak i udostępnienia informacji publicznych w ściśle oznaczonym w ustawie zakresie, z Centralnego Rejestru Lekarzy. Przy czym z punktu widzenia rozstrzygnięcia niniejszej sprawy niezwykle istotne jest uregulowanie zawarte w art. 52 ust. 4 u.i.l., z którego wynika, że owej szczególnej regulacji zawartej w u.i.l. nie podlegają informacje zawarte w Centralnym Rejestrze Lekarzy, o których mowa w art. 49 ust. 5 pkt 1, 2, 11-13, 22-25, 31-34 i 42-44, w tym imiona i nazwiska lekarzy (pkt 2) i numery rejestracyjne w okręgowym rejestrze lekarzy (pkt 13), ponieważ do udostępniania informacji w tym zakresie ustawa o izbach lekarskich odsyła do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Zatem żądane przez J.P. we wniosku z 4 czerwca 2018 r. dane posiadane przez Naczelną Radę Lekarską są udostępniane w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Należy tu zauważyć, że wbrew sugestiom Sądu pierwszej instancji z wniosku J.P. z 4 czerwca 2018 r. nie wynika, aby żądał informacji z rejestru prowadzonego przez Okręgową Radę Lekarską. J.P. wniosek do Naczelnej Rady Lekarskiej zatytułował „o udostępnienie danych z centralnego rejestru lekarzy i lekarzy dentyistów”. W tym wniosku wskazał: „Na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (u.d.i.p.) w związku z art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz w związku z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. oraz w związku z art. 52 ust. 4 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (u.i.l.) wnoszę o udostępnienie wnioskodawcy: imion, nazwisk oraz numerów rejestracyjnych w okręgowym rejestrze lekarzy dla wszystkich 31519 członków Okręgowej Izby Lekarskiej w Warszawie na dzień 31 grudnia 2016 r.”. Zatem wniosek dotyczy danych zawartych w Centralnym Rejestrze Lekarzy. Rejestr ten stosownie do art. 50 ust. 1 pkt 1 u.i.l. jest prowadzony w systemie teleinformatycznym i tworzony na podstawie danych uzyskanych z rejestrów prowadzonych przez okręgowe izby lekarskie obejmujących dane wymienione w art. 49 ust. 5, w tym w tym imiona i nazwiska lekarzy (pkt 2) i numery rejestracyjne w okręgowym rejestrze lekarzy (pkt 13). Zapis zawarty we wniosku „w okręgowym rejestrze lekarzy” dotyczy pełnej nazwy numerów rejestracyjnych wynikającej z art. 50 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 49 ust. 5 pkt. 13 u.i.l. Zapis ten nie oznacza, że wnioskodawca żąda danych

z rejestru prowadzonego przez okręgową izbę lekarską, co mogłoby wiązać się z odmową udostępnienia tych danych, ponieważ dane te są udostępniane tylko z Centralnego Rejestru Lekarzy.

Nie można się też zgodzić ze stanowiskiem Naczelnej Rady Lekarskiej, zaaprobowanym przez Sąd, jakoby przewidziana w art. 52 ust. 4 u.i.l. możliwość dostępu do wskazanych w tym przepisie danych dotyczyła skonkretyzowanej informacji o danym lekarzu lub lekarzu dentyście i nie należy jej utożsamiać z możliwością uzyskania danych objętych zakresem informacji publicznej dotyczących wszystkich lub znacznej liczby lekarzy i lekarzy dentyistów figurujących w Centralnym Rejestrze Lekarzy i Lekarzy Dentyistów. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego treść art. 52 ust. 4 u.i.l. jest aż nadto oczywista: „Naczelna Rada Lekarska udostępnia informacje zawarte w Centralnym Rejestrze Lekarzy, o których mowa w art. 49 ust. 5 pkt 1, 2, 11-13, 22-25, 31-34 i 42-44, w ramach informacji publicznej, w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej”. Nie ma żadnych racjonalnych przesłanek, aby uprawnienie wynikające z tego przepisu podlegało ograniczeniu do sytuacji dotyczących konkretnych, wskazanych zasadniczo z imienia i nazwiska, lekarzy lub lekarzy dentyistów, a nie większej liczby danych żądanych według innych kryteriów, np. według okręgów, miejscowości wykonywania zawodu, specjalizacji itd. Wskazywane przez organ i Sąd pierwszej instancji ograniczenie dostępu do informacji zawartych Centralnym Rejestrze Lekarzy i Lekarzy Dentyistów nie wynika też z projektu ustawy o izbach lekarskich. Takie ograniczenie byłoby oczywiście sprzeczne z prawem wynikającym z art. 61 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż nie mieści się w dyspozycji art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.

W rezultacie, skoro wniosek J.P. powinien zostać rozpoznany w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, należy uznać, że Naczelna Rada Lekarska pozostaje w bezczynności w rozpoznaniu tego wniosku. Organ bowiem nie udostępnił żądanych danych ani nie wydał na podstawie art. 17 ust. 1 u.d.i.p. w zw. z art. 16 ust. 1 u.d.i.p. decyzji o odmowie udostępnienia żądanych danych. Zatem Sąd pierwszej instancji, naruszając art. 151 p.p.s.a., niezasadnie oddalił skargę.

Mając na względzie powyższe wywody, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 188 p.p.s.a., uwzględnił skargę kasacyjną i uchylił zaskarżony wyrok. Istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona, zatem Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznał również skargę.

Jak już wskazano wyżej, Naczelna Rada Lekarska pozostaje w bezczynności w rozpoznaniu wniosku z 4 czerwca 2018 r., a więc na podstawie art. 149 § 1

pkt 1 p.p.s.a. zobowiązano Naczelną Radę Lekarską do rozpoznania wniosku w terminie 14 dni.

Na podstawie art. 149 § 1a p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że bezczynność Naczelnej Rady Lekarskiej nie miała miejsca z rażącym naruszeniem prawa, ponieważ niezwłocznie powiadomiła wnioskodawcę o swoim stanowisku. Natomiast wadliwość stanowiska Rady była wynikiem błędnej wykładni przepisów i mającego miejsce w niniejszej sprawie skomplikowanego stanu prawnego.

Naczelna Rada Lekarska, rozpoznając wniosek, stosownie do treści art. 153 p.p.s.a., zastosuje się do oceny prawnej wyrażonej przez Naczelny Sąd Administracyjny i udostępni żadaną informację albo jeżeli uzna, że jej udostępnienie podlega ograniczeniu wynikającemu

z przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, wyda decyzję o odmowie jej udostępnienia, przedstawiając stosowną argumentację na poparcie takiego stanowiska.

O kosztach postępowania sądowego od Naczelnej Rady Lekarskiej na rzecz J.P. orzeczono na podstawie art. 203 pkt 1 p.p.s.a. i art. 200 p.p.s.a. w zw. art. 205 § 2 p.p.s.a.



Wyrok w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

z dnia 28 kwietnia 2020 r.

Sygn. akt II OSK 570/19

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia NSA **Robert Sawuła**

Sędziowie: sędzia NSA **Paweł Miładowski**, sędzia del. WSA **Kazimierz Bandarzewski** (sprawozdawca)
po rozpoznaniu w dniu 28 kwietnia 2020 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Wojewody Opolskiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu
z dnia 6 grudnia 2018 r. sygn. akt II SA/Op 351/18

w sprawie ze skargi Wojewody Opolskiego na uchwałę Rady Gminy Chrzęstowice
z dnia 26 lipca 2017 r. nr XXV.197.2017 w przedmiocie zasad przysługiwania sołtysom diet
oraz zwrotu kosztów podróży służbowych uchyla punkt pierwszy zaskarżonego wyroku
i stwierdza nieważności § 2 zaskarżonej uchwały

UZASADNIENIE

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 6 grudnia 2018 r. sygn. akt II SA/Op 351/18 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu, po rozpoznaniu skargi Wojewody Opolskiego na uchwałę Rady Gminy Chrzęstowice z dnia 26 lipca 2017 r. nr XXV.197.2017 w przedmiocie zasad przysługiwania sołtysom diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, stwierdził, że zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa (pkt 1) i zasądził od Gminy Chrzęstowice na rzecz Wojewody Opolskiego zwrot kosztów postępowania (pkt 2).

Podkreślono, że art. 37b ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.), zwanej dalej w skrócie u.s.g., nie upoważnia do przyznawania sołtysom co miesiąc stałej kwoty tytułem diet łącznie ze zwrotem kosztów podróży. Kwot kosztów podróży służbowych nie można włączyć do kwot diet, a tym bardziej do jakiejś zryczałtowanej ogólnej kwoty obejmującej obie wartości. Ryczałt obejmujący zwrot kosztów podróży służbowej nie może abstrahować od przewidywanej lub faktycznej sumy wydatków poniesionych na ten cel (por. uchwałę NSA z dnia 19 czerwca 2000 r. sygn. OPS 10/00, opub. w ONSA z 2001 r., nr 1, poz. 6). Nie można przyznawać przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych zwrotu kosztów podróży, które się nie odbyły, podobnie

jak nie można ograniczać tego prawa do określonego z góry limitu w sytuacji, gdy rzeczywiste koszty podróży byłyby wyższe niż ustalony ryczałt. Przyznanie jednej ściśle określonej kwoty tytułem diet, jak i zwrotu kosztów podróży służbowych należało uznać za sprzeczne z treścią art. 37b ust. 1 u.s.g.

Biorąc pod uwagę, że uchwała w sprawie ustalenia zasad przyznawania diet przewodniczącym jednostek pomocniczych nie jest aktem prawa miejscowego, ale jedynie przepisem wewnętrznym dotyczącym tylko sołtysów, Sąd uznał, że stanowi ona akt organu jednostki samorządu terytorialnego inny niż określony w art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1302, z późn. zm.) zwanej dalej w skrócie P.p.s.a., podejmowany w sprawach z zakresu administracji publicznej, tj. akt, o którym mowa w art. 3 § pkt 6 P.p.s.a. W związku z tym tego rodzaju akt kierownictwa wewnętrznego, niebędący źródłem prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2 Konstytucji), nie w każdych warunkach może być przedmiotem stwierdzania nieważności, gdyż art. 94 ust. 1 u.s.g. stoi temu na przeszkodzie, jeżeli upłynął już – tak jak w rozpoznawanej sprawie – rok od dnia jego podjęcia. W tym wypadku nie zachodzi sytuacja, w której

uchybito obowiązkowi przedłożenia uchwały organowi nadzoru w terminie określonym w art. 90 ust. 1 u.s.g.

Sąd stwierdzone przez Sąd naruszenia prawa, które należało zakwalifikować jako istotne, wskazujące na to, że istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w zaskarżonej części, prowadzą do zastosowania art. 94 ust. 2 u.s.g. i orzeczenia na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. niezgodności z prawem całej przedmiotowej uchwały, gdyż w § 6 przewidziano jej ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego jako aktu prawa miejscowego.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wywiódł Wojewoda Opolski, zaskarżając go w zakresie, w którym stwierdzono wydanie zaskarżonej uchwały z naruszeniem prawa

(pkt 1). Sądowi pierwszej instancji zarzucono naruszenie przepisów prawa materialnego, tj:

- 1) art. 37b ust. 1 u.s.g. poprzez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że kwestionowana uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego;
- 2) art. 94 ust. 2 u.s.g. poprzez niewłaściwe zastosowanie wskazanego przepisu w sytuacji, gdy w okolicznościach niniejszej sprawy winien mieć zastosowanie art. 94 ust. 1 u.s.g.

W oparciu o podniesione zarzuty wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku we wskazanej części oraz rozpoznanie skargi ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku we wskazanej części oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Opolu.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 P.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze z urzędu pod rozwagę jedynie przesłanki uzasadniające nieważność postępowania wymienione w art. 183 § 2 P.p.s.a. W tej sprawie Sąd nie stwierdził wystąpienia przesłanki nieważności postępowania, a tym samym rozpoznając tę sprawę, Naczelny Sąd Administracyjny związany jest granicami skargi. Związanie granicami skargi oznacza związaną podstawami zaskarżenia wskazanymi w skardze kasacyjnej oraz jej wnioskiem.

Zgodnie z art. 174 P.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

- 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, a także
- 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Jak wynika z art. 176 P.p.s.a., strona skarżąca kasacyjnie nie ma obowiązek przytoczyć podstawy skargi kasacyjnej wnoszonej od wyroku Sądu pierwszej instancji i szczegółowo je uzasadnić wskazując, które przepisy ustawy zostały naruszone, na czym to naruszenie polegało i jaki miało wpływ na wynik sprawy. Rola Naczelnego Sądu Administracyjnego w postępowaniu kasacyjnym ogranicza się do skontrolowania i zweryfikowania zarzutów wnoszącego skargę kasacyjną.

Sprawa ta podlega rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, ponieważ strona wnosząca skargę kasacyjną zrzekła się rozprawy, a strona przeciwna po doręczeniu

skargi kasacyjnej nie zażądała, stosownie do art. 182 § 2 P.p.s.a., przeprowadzenia rozprawy.

Strona skarżąca kasacyjnie zaskarżyła pkt 1 wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu i tylko w tym zakresie wyrok ten podlega kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Skarga kasacyjna jest zasadna.

Przed wszystkim należy stwierdzić, że uchwała ustalająca diety oraz zwrot kosztów podróży sołtysom pozostaj aktem prawa miejscowego. W orzecnictwie sądowym wielokrotnie podnoszono, że aktem prawa miejscowego jest taki akt, który zawiera normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w takim akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez wymienienie go z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty muszą dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji (tak NSA w wyroku z dnia 19 czerwca 2019 r. sygn. akt II OSK 2048/17, opub. w Lex nr 2706500; por. wyrok NSA z dnia 25 lutego 2016 r. sygn. akt II OSK 1572/14, opub. w Lex nr 2037405).

→ Zaskarżona do Sądu pierwszej instancji uchwała w sprawie ustalenia zasad, na podstawie których sołtysom przysługiwać będzie dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowych, zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ zarówno diety, jak i zwrot kosztów podróży miały charakter powtarzalny. Przepisy te mają charakter generalny, ponieważ ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec Gminy Chrzastowice, który by pełnił funkcję sołtysa któregośkolwiek sołectwa w tej Gminie. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały nie jest zbyt liczny, ale poprzez określenie go wspólną cechą, jaką jest pełnienie funkcji sołtysa, przepisy tej uchwały stały się generalnymi.

Nie ulega również wątpliwości, że uchwała ta zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diety i zwrotu kosztów podróży.

Ponadto uchwała ta została wydana na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 37b ust. 1 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Uchwała ta, stosownie do jej § 6 weszła w życie po upływie 14 dni od daty publikacji we właściwym wojewódzkim dzienniku urzędowym zgodnie z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1523, z późn. zm.). W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy. Organem gminy jest rada gminy.

Ponadto uchwała ta nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Akty kierownictwa wewnętrznego (prawa wewnętrznego) kierowane są do jednostek organizacyjnych podporządkowanych organowi, które je wydaje. Taki aktem może być np. zarządzenie wójta skierowane do kierowników gminnym jednostek organizacyjnych. Pełnienie funkcji sołtysa nie powoduje nawiązania stosunku pracy z wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) ani innego stosunku prawnego, z którego by wynikała zależność służbowa sołtysa od organów gminy lub administracji gminnej. Tym samym

ani sołtys, ani rada sołecka lub zebranie wiejskie nie są częścią wewnętrznej administracji samorządowej ani też organami gminy.

Gdyby ustawodawca zamierzał kwestię ustalania diet lub zwrotu kosztów podróży uznać za akt wewnętrzny, toby wówczas nie wprowadzano odrębnej i to ustawowej podstawy prawnej do takiej regulacji.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że w pełni zasadny jest zarzut strony skarżącej kasacyjnie dotyczący dokonania przez Sąd pierwszej instancji błędnej wykładni przepisu prawa materialnego, tj. art. 37b ust. 1 u.s.g. polegającej na przyjęciu, że chodzi o akt kierownictwa wewnętrznego. Jest to, jak trafnie uzasadnia Wojewoda Opolski, akt prawa miejscowego.

W związku z powyższym zasadny pozostaje także zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 94 ust. 2 u.s.g. polegający na jego niewłaściwym zastosowaniu. Skoro zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, to w przypadku uznania, że wydając go, organ gminy w sposób istotny naruszył prawo, Wojewódzki Sąd Administracyjny powinien stwierdzić nieważność takiego aktu w całości lub w części niezależnie od daty jego podjęcia. Wynika to wprost z art. 94 ust. 1 u.s.g. i dlatego ów przepis powinien być w sprawie zastosowany.

Z powyższych względów, na podstawie art. 188 P.p.s.a. w związku z art. 147 § 1 i art. 193 P.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny uchylił zaskarżony wyrok w zakresie obejmującym jego punkt pierwszy i po rozpoznaniu skargi Wojewody Opolskiego na § 2 uchwały Rady Gminy Chrzastowice z dnia 26 lipca 2017 r. nr XXV.197.2017 w przedmiocie ustalenia zasad, na podstawie których sołtysom przysługiwać będzie dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowych – stwierdził nieważność tej uchwały w zakresie jej § 2.

Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że § 2 tej uchwały w istotnym zakresie narusza art. 37b ust. 1 u.s.g. Wprawdzie przepis ten pozwala na ustalenie zasad zwrotu kosztów podróży służbowych, ale pojęcie zasad należy odnieść do samego trybu dokonywania zwrotu, a nie przyznawania zryczałtowanej comiesięcznej kwoty kosztów podróży służbowych, zanim podróż te się odbyły.

KWARTALNIK KRAJOWEJ REPREZENTACJI SAMORZĄDOWYCH KOLEGIÓW ODWOŁAWCZYCH

WYDAWCA: Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, ul. Obozowa 57, 01-161 Warszawa

REDAKCJA: Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie, ul. Juliusza Lea 10, 30-048 Kraków, tel./faks 12 632 91 34, 12 633 61 86 w. 25; casus@kolegium.krakow.pl; bip.malopolska.pl/skokrakow – zakładka KRSKO/CASUS

Redaktor naczelny: KRYSZYNA SIENIAWSKA

Rada Redakcyjna: Aleksandra Brylińska, Stanisław Hojda, Janusz Kłos, Bogdan Muzyczuk, Wanda Osińska-Nowak, prof. dr hab. Paweł Smoleń, dr Marek Zmuda.

Rada Naukowa kwartalnika „Casus”: prof. dr hab. Roman Hauser, prof. dr hab. Leon Kieres, prof. dr hab. Dariusz Kijowski, prof. dr hab. Zbigniew Kmiecik, prof. dr hab. Ewa Łętowska, prof. dr hab. Czesław Martysz, prof. dr hab. Andrzej Matan, prof. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz, prof. dr hab. Stanisław Prutis, sędzia NSA Włodzimierz Ryms, prof. dr hab. Mirosław Stec (Przewodniczący), prof. dr hab. Bogusław Sygit, prof. dr hab. Marek Szewczyk, prof. dr hab. Jan Paweł Tarno, prof. dr hab. Ludwik Żukowski.

Sekretarz redakcji: dr hab. prof. UJ Józef Kuffel. **Redakcja językowa i korekta:** dr hab. Maciej Malinowski.

Redakcja merytoryczna: Izabela Nicińska, dr hab. Monika Niedzwiedz (j. ang.).

Projekt i skład: Adam Dąbrowski. **Ilustracje:** Tytus Byczkowski, Ewa Barańska-Jamrozik (archiwum).

Druk i oprawa: DRUKARNIA SKLENIARZ, Kraków, ul. Bolesława Czerwieńskiego 3d, 31-319 Kraków. Nakład: 2500 egz.

SAMORZĄDOWE KOLEGIA ODWOŁAWCZE W POLSCE

BIALYSTOK

Prezes Dariusz Kijowski
ul. Mickiewicza 3/5, 15-213 Białystok
tel./faks 85 732 46 00,
tel. 85 732 77 14, tel. 732 15 35
kolegium@bialystok.sko.gov.pl

CIECHANÓW

Prezes Ewa Kwiatkowska-Szymak
ul. Rzekowska 6, 06-400 Ciechanów
tel. 23 672 68 25,
faks 23 673 77 56
poczta@ciechanow.sko.gov.pl

JELENIA GÓRA

Prezes Aleksandra Brylińska
ul. Górna 10-11, 58-500 Jelenia Góra
tel./faks 75 769 87 32,
faks. 75 76 98 731
poczta@sko.igora.pl

KOSZALIN

Prezes Damian Skórka
ul. W. Andersa 34, 75-626 Koszalin
tel. 94 34 28 273,
faks 94 34 28 280
SKO@koszalin.home.pl

LUBLIN

Prezes Marzena Świątek
ul. Zana 38c, 20-601 Lublin
tel. 81 532 72 54,
tel./faks 81 743 62 14
prezes@lublin.sko.gov.pl
biuro@lublin.sko.gov.pl

OPOLE

Prezes Anita Berg
ul. Oleska 19a, 45-052 Opole
tel./faks 77 453 83 67,
tel. 77 453 86 35
sekretariat@sko.opole.pl

POZNAŃ

Prezes Hubert Seitz
al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań
tel. 61 670 40 31,
fax 61 853 11 21,
sekretariat@poznan.sko.gov.pl

SIEDLCE

Prezes Agata Maciąg
ul. Piłsudskiego 38, 08-110 Siedlce
tel. 25 632 73 53, 25 644 07 76
poczta@skosiedlce.eu

ŚLĄPSK

Prezes Przemysław Szuwałski
ul. Jana Pawła II nr 1, 76-200 Słupsk
tel. 59 840 27 88, 59 848 34 61
fax 59 842 73 05
sekretariat@slupsk.sko.gov.pl

WROCŁAW

Prezes Stanisław Hojda
pl. Powstańców Warszawy 1,
50-153 Wrocław
tel. 71 340 64 84,
tel./faks 71 340 64 01
biuro@sko-wroc.org

BIAŁA PODLASKA

Prezes Zbigniew Jastrzęb
ul. Piłsudskiego 15,
21-500 Biała Podlaska
tel./faks 83 34 34 636
sko@bialapodlaska.sko.gov.pl

CZĘSTOCHOWA

Prezes Piotr Palutęk
al. Niepodległości 20/22,
42-200 Częstochowa
tel./faks 34 363 11 18,
tel. 34 363 13 39
skoczwo@pnet.pl

KALISZ

Prezes Krzysztof Sobociński
ul. Częstochowska 12, 62-800 Kalisz
tel./faks 62 757 63 61 skobiur
skobiura@skokalisz.pl

KRAKÓW

Prezes Joanna Sapeta
ul. J. Lea 10, 30-048 Kraków
tel. 12 633 61 86,
tel./faks 12 632 91 34
sko@kolegium.krakow.pl

ŁÓDŹ

Prezes Anna Sadowska
ul. Nowa 2, 18-400 Łódź
tel./faks 86 216 61 48
biuro@sko-lodz.pl

OSTROŁĘKA

Prezes Robert Zaorski
ul. gen. A.E. Fieldorfa „Nila” nr 15,
07-410 Ostrołęka
tel./faks 29 760 27 69
poczta@ostroleka.sko.gov.pl

PRZEMYŚL

Prezes Jerzy Bober
ul. Borelowskiego 1, 37-700 Przemyśl
tel. 16 670 20 91
fax 16 670 27 96
poczta@przemysl.sko.gov.pl

SKIERNIEWICE

Prezes Ewa Susik
ul. Trzcicka 18, 96-100 Skierniewice
tel. 46 833 34 27, 17 854 30 18
tel./faks 46 833 22 43
poczta@skoskierniewice.gov.pl

TARNOBRZEG

Prezes Danuta Wydra
ul. Świętej Barbary 12, 39-400 Tarnobrzeg
tel. 15 822 25 25,
faks 15 823 22 32
sko_tbg@post.pl

WARSZAWA

Prezes Tomasz Podlejski
ul. Obozowa 57, 01-161 Warszawa
tel. 22 622 49 62 - 64,
tel./faks 22 625 21 66
poczta@warszawa.sko.gov.pl

BIELSKO-BIAŁA

Prezes Jarosław Pająk
ul. 3 Maja 1, 43-300 Bielsko-Biała
tel. 33 812 37 35,
tel./fax 33 812 38 26
faks 33 812 38 26

ELBLĄG

Prezes Katarzyna Kępka-Kasprzyk
ul. Związku Jaszczurczego 14a,
82-300 Elbląg
tel. 55 611 45 00,
tel./faks 55 611 45 01
skoelb@elblag.com.pl

KATOWICE

Prezes Grzegorz Łaszczycza
ul. Dąbrowskiego 23, 40-032 Katowice
tel. 32 255 27 75,
faks 32 251 86 72
kancelaria1@kolegium-odwolawcze.
katowice.finn.pl

KROSNO

Prezes Mariusz Zajac
ul. Bieszczadzka 1, 38-400 Krosno
tel. 13 432 75 00,
tel./faks 13 432 03 14
kolegium@krosno.sko.gov.pl

ŁÓDŹ

Prezes Marek Woźniak
ul. Piotrkowska 86, 90-103 Łódź
tel./faks 42 630 72 14,
tel. 42 632 24 85
prezes@sko.lodz.pl
sekretariat@sko.lodz.pl

PILA

Prezes Monika Słupska-Janulis
ul. Dzieci Polskich 26, 64-920 Piła
tel./faks 67 351 55 01,
tel./faks 67 351 55 10
sko@kolegium.pila.pl
prezes@kolegium.pila.pl

RADOM

Prezes Grażyna Mazur
ul. Żeromskiego 53, 26-600 Radom
tel. 48 362 02 76,
faks 48 362 08 51
sekretariat@radom.sko.gov.pl

SUWAŁKI

Prezes Kamil Piotr Kowalewski
ul. Sejneńska 13, 16-400 Suwałki
tel./faks 87 566 36 61
skosuwalki@su.home.pl

TARNÓW

Prezes Irena Gargul
ul. Bema 17, 33-100 Tarnów
tel./faks 14 655 63 22,
tel./faks 14 655 19 21
skotarnow@gmail.com

ZAMOŚĆ

Prezes Wacław Gajewski
ul. Partyzantów 3, 22-400 Zamość
tel./faks 84 627 07 18
sko@skozamosc.pl

BYDGOSZCZ

Prezes Jacek Joachimowski
ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz
tel. 52 339 59 20,
faks 52 339 59 22
sekretariat@sko-bydgoszcz.pl

GDAŃSK

Prezes Mikołaj Pułto
ul. Podwałe Przedmiejskie 30,
80-824 Gdańsk
tel./faks 58 301 12 26,
tel./faks 58 346 26 11
prezes@sko.gdansk.pl

KIELCE

Prezes Tomasz Nowak
al. IX Wieków Kielc 3, 25-516 Kielce
tel. 41 34 21 210,
faks 41 368 10 46
sekretariat@kielce.sko.gov.pl

LEGNICA

Prezes Andrzej Michalkiewicz
pl. Słowiański 1, 59-220 Legnica
tel. 76 86 29 881,
tel./faks 76 85 60 498
sko@skolegnica.pl

NOWY SĄCZ

Prezes Krzysztof Walasek
ul. Gorzkowska 30, 33-300 Nowy Sącz
tel./fax 18 442 89 70
kolens@poczta.onet.pl
poczta@nowysacz.sko.gov.pl

PIOTRKÓW TRYBUNALSKI

Prezes Agnieszka Meckier
ul. Słowackiego 19,
97-300 Piotrków Trybunalski
tel./faks 44 649 79 20,
44 649 64 98, tel. 44 649 78 66
sko@skopiotrkow.finn.pl

RZESZÓW

Prezes Krzysztof Heliniak
ul. Miedziana 4a, 35-102 Rzeszów
tel./faks 17 850 03 26,
tel. 17 854 30 16, 17 854 30 18
biuro@sko.rzeszow.pl

SZCZECIN

Prezes Marek Hankus
pl. Batorego 4, 70-207 Szczecin
tel. 91 433 01 29,
faks 91 433 49 29
kancelaria@sko.szczecin.pl

WAŁBRZYCH

Prezes Zbigniew Rutecki
al. Wyzwolenia 24, 58-300 Wałbrzych
tel. 74 84 60 597,
faks 74 84 60 598
skowb@op.pl

ZIELONA GÓRA

Prezes Robert Gwidon Makarowicz
al. Niepodległości 7, 65-048 Zielona Góra
tel. 68 327 14 50,
faks 68 324 80 26
kolegium@sko.zgora.pl

CHEŁM

Prezes Leszek Górny
pl. Niepodległości 1, 22-100 Chełm
tel./faks 82 563 24 71
sko@skochelm.pl

GORZÓW WIELKOPOLSKI

Prezes Przemysław Kledzik
ul. B. Chrobrego 31,
66-400 Gorzów Wielkopolski
tel. 95 735 81 00,
faks 95 735 81 11
biuro@sko-gorzow.com.pl

KONIN

Prezes Małgorzata Kierczyńska
ul. 1 Maja 7, 62-510 Konin
tel. 63 243 76 35,
tel./faks 63 243 76 36
skokonin@skokonin.pl

LESZNO

Prezes Wiesława Glinka
ul. Słowiańska 54, 64-100 Leszno
tel./faks 65 520 15 50,
tel. 65 528 81 61
skoleszno@sko-leszno.pl

OLSZTYN

Prezes Marek Wachowski
ul. Kajki 10/12, 10-547 Olsztyn
tel./faks 89 527 49 37,
tel./faks 89 523 53 96
sekretariat@sko.cso.pl

ŚLÓCK

Prezes Maria Mikołajek
ul. Kolejowa 20b, 09-402 Płock
tel. 24 262 76 97,
tel./faks 24 262 75 02
sekretariat@sko-plock.pl

SIERADZ

Prezes Kamil Walczak
pl. Wojewódzki 3, 98-200 Sieradz
tel. 43 822 64 50,
tel./faks 43 822 57 97
sko@sieradz.finn.pl

TORUŃ

Prezes Marek Żmuda
ul. Targowa 13/15, 87-100 Toruń
tel. 56 659 16 39,
faks 56 655 34 17
sekretariat@skatorun.pl

WŁOCŁAWEK

Prezes Sławomir Szkudlarz
ul. Kilińskiego 2, 87-800 Włocławek
tel. 54 411 52 64, 54 411 52 63
bip@bip.sko-wloclawek.pl

Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych
ul. Obozowa 57, 01-161 Warszawa, tel. 22 622 49 61 do 64, faks 22 625 21 66,
krsko@warszawa.sko.gov.pl; bip.warszawa.sko.gov.pl



**SIEDZIBA KRAJOWEJ REPREZENTACJI
SAMORZĄDOWYCH KOLEGIÓW ODWOŁAWCZYCH
W WARSZAWIE**

CASUS

