

ZESZYTY NAUKOWE WSEI
SERIA: ADMINISTRACJA

3 (1/2013)

ZESZYTY NAUKOWE
WYŻSZEJ SZKOŁY EKONOMII I INNOWACJI W LUBLINIE
SERIA: ADMINISTRACJA

Rada naukowa:

prof. dr Yuriy V. Bilousov, prof. zw. dr hab. Władysław Kucharski,
prof. dr hab. Oleksander Mereżko, prof. dr hab. Vytautas Nekrosius,
prof. zw. dr hab. Marek Żmigrodzki

Redakcja:

prof. dr hab. Katarzyna Popik-Chorąży (Redaktor Naczelna)
mgr Renata Wybacz (Sekretarz Redakcji)
mgr Marek Szczodrak (Redaktor Techniczny)

Redaktorzy tematyczni:

dr Mariusz Paździor (bezpieczeństwo wewnętrzne)
prof. zw. dr hab. Krzysztof Chorąży (administracja)

Recenzenci:

prof. zw. dr hab. Mirosław Granat
prof. dr hab. Bogumił Szmulik
prof. zw. dr hab. Stanisław Śladkowski

Redaktorzy prowadzący:

Marek Szczodrak, Anna Konieczna, Paulina Kamińska

© *Copyright by* Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe
Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej pracy bez zgody wydawcy zabronione.

Printed in Poland
Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe
Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji
20-209 Lublin, ul. Projektowa 4
tel.: + 48 81 749 17 77, fax: + 48 81 749 32 13
www.wsei.lublin.pl

ISSN: 2084-8080

Spis treści

Jan Mojak, Tomasz Turski

W sprawie skutków wykonania ustawowego prawa odstąpienia od umowy o roboty budowlane i jego wpływie na sytuację prawną nabywcy wierzytelności z tejże umowy

The effects of fulfilled of the statutory right of withdrawal from a building contract and its influences on a legal position of assignee (transferee) of building contract's claims (receivables).5

Piotr Kwaśniak

Charakterystyka norm prawnych zawartych w aktach planistycznych na przykładzie planów miejscowych

Characteristics of legal norms contained in the planning act on the example of local plans.13

Piotr Kwaśniak

Specyfika postanowień miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

The specificity of the provisions of local land development plan31

Łukasz Wojciechowski

Teoretyczne aspekty marketingu powyborczego w polskim samorządzie terytorialnym

Theoretical aspects of marketing after the election in Polish territorial self-government.43

Agnieszka Żywicka

Kompetencje Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie gwarantowania bezpieczeństwa finansowego RP – wybrane zagadnienia dotyczące nadzoru nad rynkiem kapitałowym

Competences of Polish National Supervision Authority in guarantying financial security of the Republic of Poland – selected legal problems concerning supervision over capital market61

Jarosław Czerw

Specyfika wyborów do rady powiatu w trakcie trwania kadencji 2010-2014

The specificity of the district council elections during the term 2010-2014.73

Piotr Makarzec

Reforma ubezpieczeń społecznych w III Rzeczpospolitej

Social security reform in the Third Polish Republic.91

Piotr Makarzec

- Ubezpieczenia społeczne w Polsce Ludowej
Social insurance in the Polish Peoples' Republic103

Rusłana Rudnitska

- Evaluation as an instrument
Ewaluacja jako instrument uczenia się.....117

Władysław S. Kucharski

- Terenowe organy administracji publicznej
Local bodies of public administration129

Sławomir Franc, Paweł Pochodyła

- Policja Państwowa powiatu krasnostawskiego w dwudziestoleciu międzywojennym
State Police of District Krasnostav during the interwar.....145

Krzysztof Chorąży

- Wybrane problemy kształtowania ustroju podstawowego szczebla administracji lokalnej we Francji
Shaping the system of basic level local administration in France – selected problems.....169

Jan Mojak¹, Tomasz Turski²

¹Institut Prawa Cywilnego UMCS, Profesor Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie

²Radca Prawny

W sprawie skutków wykonania ustawowego prawa odstąpienia od umowy o roboty budowlane i jego wpływie na sytuację prawną nabywcy wierzytelności z tejże umowy

The effects of fulfilled of the statutory right of withdrawal from a building contract and its influences on a legal position of assignee (transferee) of building contract's claims (receivables)

Streszczenie

Zagadnienie, którego dotyczy niniejsze opracowanie jest w swej istocie niezmiernie skomplikowane. Wystarczy wskazać, że dotychczas w literaturze przedmiotu nie została podjęta próba kompleksowego ujęcia wpływu odstąpienia od umowy wzajemnej na sytuację prawną stron oraz wobec cesjonariusza wierzytelności (istniejących lub przyszłych) z tejże umowy. Zagadnienie przedstawione w niniejszym artykule obejmuje łącznie problematykę trzech różnych materii: ustawowego prawa odstąpienia od umowy o roboty budowlane, przelewu wierzytelności z tejże umowy wzajemnej oraz konstrukcję wierzytelności przyszłych związanych z tą umową. Powyższe zagadnienia występując paralelnie tworzą ważki problem skuteczności wykonania prawa odstąpienia od umowy o roboty budowlane i jego wpływu na sytuację prawną Inwestora, Wykonawcy i Cesjonariusza wierzytelności z tejże umowy.

Słowa kluczowe: ustawowe prawo odstąpienia od umowy, umowa o roboty budowlane, sytuacja prawna nabywcy wierzytelności

Summary

The legal matter which is considered in the article is very complicated in fact. It concerns the effects of fulfilled of the statutory right of withdrawal from a mutual contract and its influences on a legal position of assignee (transferee) of present and future claims (receivables). Suffice it to say that in polish doctrine there have not been tried to consider this matter comprehensively so far. The matter includes three different issues: the statutory right of withdrawal from a building contract, transfer claims (receivables) from building contracts and legal structure of future claims (receivables). Aforementioned issues appearing together form ponderable matter concerns effectiveness of fulfilled of the statutory right of withdrawal from a building contract and its impact on legal position of investor, performer and assignee (transferee) of claims (receivables).

Keywords: the statutory right of withdrawal from contract, a building contract, a legal position of assignee (transferee)

Z uwagi na zakres opracowania, dogłębna i pełna analiza problemu musi z oczywistych względów zostać ograniczona do niezbędnego minimum, bez uszczerbku jednak dla jasności i precyzji samego wyводу prawnego. Przed przystąpieniem do zasadniczej części rozważań, poczynić należy kilka uwag wstępnych.

Primo, założeniem przyjętym do dalszej analizy jest skuteczność sama w sobie oświadczenia o odstąpieniu od umowy o roboty budowlane. Źródłem wyposażenia strony w prawo odstąpienia od umowy może być sama umowa (umowne prawo odstąpienia) lub przepis ustawy (ustawowe prawo odstąpienia). Jedyne tym ostatnim przypadkiem będziemy zajmowali się w dalszej części niniejszego artykułu. Przesłanki ustawowego odstąpienia od umowy są określone w przepisach prawa, *in concreto* w odniesieniu do umowy o roboty budowlane można oprzeć się na art. 635 k.c. w zw. z art. 656 k.c. W dalszej części pomijamy więc wątek warunków, od których ustawodawca uzależnia możliwość takiego odstąpienia. Natomiast poruszamy problematykę skutków zrealizowanego już prawa kształtującego.

Secundo, wskazać należy, że w obrocie gospodarczym strony dysponują swobodą zawierania umów, w szczególności w zakresie treści umów, częstokroć wklajają się w stosunki prawne, które jedynie pozornie przedstawiają się jako klasyczne typy umów nazwanych. W kontekście praktyki obrotu gospodarczego można wyróżnić różne modele umowy o roboty budowlane: od umowy budowlanej *sensu stricto*, poprzez umowy nienazwane o charakterze budowlanym, aż do umów mieszanych o dominujących cechach umowy budowlanej¹.

Tertio, w praktyce występują też różne typy umowy przelewu wierzytelności zawierane między Cedentem a Cesjonariuszem. Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjmujemy, że umowa przelewu zawarta jest w wykonaniu umowy o finansowanie, dla której typem *causae* jest *causae cavendi* – tj. *causae* zabezpieczająca (dla uproszczenia będziemy posługiwali się tym określeniem, pomijając problematykę zasadności wyróżnienia tego rodzaju *causae*). Stosunek wewnętrzny Cedenta i Cesjonariusza pozostaje dla drugiej strony umowy o roboty budowlane w znacznym zakresie owiany mgłą tajemnicy.

Quarto, z uwagi na charakter samej umowy o roboty budowlane przedmiotem przelewu mogą być różne wierzytelności (istniejące, bądź przyszłe) stanowiące przedmiot rozporządzenia przez Cedenta. Wskazać jednak należy, że nie będzie prawidłowym zabiegiem utożsamianie istniejących wierzytelności z już zawartych umów o roboty budowlane, a jeszcze niezrealizowanych, z wierzytelnościami przyszłymi². Jeżeli w umowie o roboty budowlane znalazły się takie typy wierzytelności jak: wierzytelności uwarunkowane, ekspektatywy, czy też wierzytelności

¹ J. Strzępka, [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 7, J. Rajski (red.), Warszawa 2001, s. 300.

² Por. szerzej na temat wierzytelności przyszłych J. Kuropatwiński, *Umowne rozporządzanie wierzytelnością przyszłą*, Toruń-Bydgoszcz 2007 r., s. 50-58

z terminem początkowym, to mogą być one kwalifikowane jako wierzytelności przyszłe. Inne wierzytelności, które są wyposażone we wszystkie cechy praw podmiotowych względnych stanowiąc będą wierzytelności powstałe już w momencie podpisania umowy (tj. wierzytelności istniejące). Dlatego ważnym zagadnieniem jest prawidłowa kwalifikacja takich wierzytelności, w zależności bowiem od konkretnego przypadku wierzytelność o wynagrodzenie może być wierzytelnością przyszłą, ale może być też wierzytelnością istniejącą, ale płatną w ratach w określonych terminach³.

Po wstępnym oczyszczeniu przedpola rozważań przejść należy do roztrząsania sedna zarysowanej materii jurystycznej. Klasyczne skutki rozporządzenia wierzytelnością, będące konsekwencją zarówno umowy rozporządzającej, jak też umowy zobowiązująco-rozporządzającej, dotyczą zbywania takiego prawa podmiotowego względnego na osobę trzecią. Dla dalszych wywodów wystarczające będzie założenie, że wierzytelnością jest takie prawo podmiotowe polegające na możliwości korzystania z dóbr majątkowych, z którym funkcjonalnie związane są roszczenia jednego podmiotu wobec innego podmiotu, dla zabezpieczenia wykonania tego prawa podmiotowego. Jeżeli więc przez czynności prawną wierzyciel rozporządza wierzytelnością na rzecz osoby trzeciej, co w zasadzie nie wymaga zgody dłużnika, to ta osoba trzecia staje się wierzycielem wobec dłużnika.⁴ *Causae* czynności prawnej (jest ona zawarta w wewnętrznym stosunku między Cedentem a Cesjonariuszem), której skutkiem jest rozporządzenie rozstrzyga, z jakim typem rozporządzenia mamy do czynienia. W klasycznym przypadku *causae obligandi vel aquirendi* lub *causae solvendi* Cedent definitywnie przenosi swoją wierzytelność na Cesjonariusza, otrzymując w zamian prawo korzystania z innych dóbr majątkowych. Jeżeli zaś będziemy mieć do czynienia ze specyficznym typem *causae*, tj. *causae cavendi*, to tym samym, chociaż przenoszona wierzytelność wchodzi do majątku Cesjonariusza, przejście to ma z natury inny charakter niż klasyczne rozporządzenie wierzytelnością. W uproszczeniu – przelew taki ma jedynie umacniać, zabezpieczać wykonanie zasadniczych obowiązków ze stosunku wewnętrznego istniejącego między Cedentem a Cesjonariuszem⁵. Niemniej jednak druga strona umowy o roboty budowlane (najczęściej będzie to dotyczyło Inwestora) nie dysponując żadnymi informacjami w tym zakresie, nie może być pewna tego, czy przelew wierzytelności o zapłatę jedynie umacniał zobowiązanie Cedenta wobec Cesjonariusza czy też był rozporządzeniem definitywnym.

II. Przepisy o przelewie wierzytelności (art. 509-517 k.c.) nie ograniczają jego zastosowania wyłącznie do umów jednostronnie zobowiązujących, ale mają także zastosowanie do umów dwustronnie zobowiązujących, w tym także do umowy

³ J. Mojak [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2013 r., s. 128.

⁴ J. Mojak, *Przelew wierzytelności w polskim prawie cywilnym*, Lublin 1990 r., s. 93.

⁵ K. Zawada, *Umowa przelewu wierzytelności*, Kraków 1990 r., s. 50.

o roboty budowlane⁶. Natura stosunku zobowiązaniowego przewiduje możliwość zespolenia dwóch wierzytelności o przeciwstawnych kierunkach, w których każda ze stron jest zarówno wierzycielem, jak i dłużnikiem (*synallagma*). Z tym jednak zastrzeżeniem, że konstrukcyjnie mamy do czynienia z dwiema odrębnymi wierzytelnościami o przeciwstawnych kierunkach, które pozostają ze sobą związane poprzez *causae*. W literaturze przedmiotu nie ma zgody, co do tego jak silny jest to związek⁷. Stoimy na stanowisku, że związek ten jest na tyle rozciągliwy, na ile pozwala *causae*, do granicy jej całkowitego zerwania. Innymi słowy, zarówno jeden, jak i drugi wierzyciel stosunku zobowiązaniowego mógłby na normalnych warunkach cesji rozporządzać swoją wierzytelnością.

Przelew wierzytelności w stosunkach dwustronnie zobowiązujących rodzi jednak inne konsekwencje niż w stosunkach jednostronnie zobowiązujących. W naszej ocenie cesja którejkolwiek z wierzytelności prowadzi bowiem do powstania stosunku wielostronnego. W momencie rozporządzenia wierzytelnością przez Cedenta, do stosunku zobowiązaniowego przyłącza się osoba trzecia, tj. Cesjonariusz i tym samym powstaje specyficzny układ trójpodmiotowy. Podkreślić w tym miejscu należy, że przepisy o przelewie wierzytelności (art. 509 k.c. i nast.) nie stanowią wyczerpującej regulacji w tej materii, dotyczą one bowiem jedynie wycinka sytuacji prawnej, tj. tego, który związany jest z przelewana wierzytelności. Pozostała sytuacja prawna jest w dalszym ciągu regulowana przez inne przepisy prawa i postanowienia umowne. Kolejną konsekwencją przyjętej powyżej tezy jest odmienna (w istocie słabsza) sytuacja Cesjonariusza w takim stosunku wielostronnym, niż w analogicznej sytuacji cesji ze stosunku jednostronnie zobowiązującego. Gwoli przykładu wspomnieć można, iż w przypadku cesji wierzytelności dokonanej przez Wykonawcę, Inwestorowi przysługiwać może podstawowy zarzut obronny, tj. zarzut niewykonania umowy (*exceptio non adimpleti contractus*), którym może skutecznie obezwładnić roszczenie zarówno Cedenta, jak i Cesjonariusza.⁸ Sytuacja prawna Cesjonariusza przelanej wierzytelności nie może być uznana za autonomiczną i zależeć będzie również od zachowania Cedenta. Ramy niniejszego opracowania zmuszają do ograniczenia wywodu w tym zakresie i skupienia się na skutkach jednego tylko działania polegającego na odstąpieniu od umowy o roboty budowlane.

Prawo odstąpienia od umowy, ze swej natury, jest rodzajem prawa podmiotowego – tzw. uprawnieniem kształtującym, które przysługuje z reguły jednej stronie stosunku prawnego. Uprawnienie to polega na możliwości jednostronnej ingerencji w stosunek prawny (zmiana, zniesienie, powstanie stosunku prawnego)⁹.

⁶ J. Mojak, *Obrót wierzytelnościami*, Warszawa 2012 r., s. 23.

⁷ P. Katner, *Przeniesienie wierzytelności w umowie faktoringu*, Warszawa 2011 r., s. 147.

⁸ W. Popiołek, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2013 r., s. 89 oraz K. Zagrobelny [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, E. Gniewek, Warszawa 2008 r., s. 876.

⁹ J. S. Petraniuk, *Odstąpienie od umowy w prawie cywilnym*, Lublin 2009 r., s. 180.

Przyznanie takiego uprawnienia może mieć swoje źródło w przepisach prawa lub w umowie stron (stąd rozróżnienie na odstąpienie ustawowe oraz umowne). W przypadku ustawowego prawa odstąpienia od umowy jedynie w treści przepisów prawnych poszukiwać należy przewidzianych przez ustawodawcę skutków prawnych jego wykonania. Zgodnie z dominującym poglądem na skutek odstąpienia umowę uznaje się za niezawartą (skuteczność odstąpienia *ex tunc*)¹⁰. Niemniej jednak zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie przyjmuje się, że odstąpienie będzie miało skutek *ex nunc* w przypadku gdy mamy do czynienia ze świadczeniem o charakterze ciągłym¹¹.

Na problem, czy odstąpienie może wywołać skutek *ex tunc* należy spojrzeć bardziej wnikliwie. Taki skutek odstąpienia powodowałby zniesienie stosunku prawnego, opartego na dotychczas istniejącej więzi między Cedentem, Cesjonariuszem i Dłużnikiem, jak też wystąpiłaby konieczność wzajemnego rozliczenia się stron. Rozważenie tego zagadnienia rozpocząć trzeba od stwierdzenia, że umowa o roboty budowlane jest odrębnym typem umowy i nie może być kwalifikowana jedynie jako podtyp umowy o dzieło, pomimo prezentowania takich głosów w literaturze.¹² Oba powyższe typy umów o świadczenie usług wykazują znaczące odrębności esencjonalne, na które zwraca uwagę także judykatura¹³. Odrębności te, w naszej ocenie, przemodelowują ogólną zasadę skuteczności *ex tunc* odstąpienia od umowy o roboty budowlane, wszystko bowiem zależy od elementów przedmiotowych stosunku prawnego, a ściślej – od elementu świadczeń stron¹⁴.

Występujące w obrocie gospodarczym umowy o roboty budowlane określają bowiem różne elementy przedmiotowe wzajemnych świadczeń stron. Przy realizacji znaczących inwestycji, umowy oparte są częstokroć na wieloetapowych działaniach obu stron umowy, które szczegółowo regulują wszystkie możliwe kwestie (lub odwołują się do pewnych standardów kontraktowych – np. FIDIC). O ile więc w umowie o dzieło odstąpienie (art. 635 k.c.) z zasady wywoła skutek *ex tunc*, bowiem najczęściej będzie chodziło o jeden konkretny wytwór materialny (dzieło), o tyle w umowach o roboty budowlane w praktyce ów obiekt, o którym mowa w art. 647 k.c., może dla przykładu dotyczyć zarówno jednego budynku mieszkalnego, jak też stanowić architektoniczny zbiór budynków mieszkalnych (np. osiedle)¹⁵. Nie wnikając w dogmatykę prawną, w dużym uproszczeniu charakter

¹⁰ F. Zoll, [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, t. 6 Suplement, A. Olejniczak, Warszawa 2010, s. 206, W. Popiołek, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2013 r., s. 92.

¹¹ Por. SN z 15.05.2007 r. V CSK 30/07, z glosą aprobowaną M. Warcińskiego OSP 2008/12 s. 869

¹² Por. odmienne stanowiska prezentowane przez A. Brzozowskiego, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2013 r., s. 349

¹³ Por. SN (7) z 29.09.2009 r. III CZP 41/09

¹⁴ Por. SN z 20.04.2006 r. III CSK 11/06

¹⁵ J. Strzępka, [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, t. 7, J. Rajski (red.), Warszawa 2001, s. 295.

świadczenia wykonawcy z takiej umowy będzie w znacznej części determinował to, jak daleko sięgają skutki odstąpienia od umowy (tzn. który z już wykonanych etapów realizacji takiej umowy o roboty budowlane pozostanie nienaruszony)¹⁶. Świadczenie mające charakter pieniężny nie może być kryterium różnicującym, albowiem jako świadczenie podzielne nie powoduje trudności w rozliczeniu i nie będzie stanowiło przeszkody do obrony poglądu, iż wykonanie prawa odstąpienia ma charakter *ex tunc*. Ponadto zwrócić należy uwagę, że nie można czynić ze swego uprawnienia użytku sprzecznego z jego społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. Kolokwialnie mówiąc, jeżeli Cedent wykonał jakiś zamknięty etap realizowanej umowy, za który w szczególności strony rozliczyły się i dodatkowo etap taki jest wykonany prawidłowo (tj. strony umowy o roboty budowlane nie powinny z tego tytułu czynić sobie wzajemnie zarzutów), trudno znaleźć uzasadnienie, dlaczego odstąpienie o od umowy miałoby niweczyć tak osiągnięty efekt prawny i ekonomiczno-gospodarczy¹⁷. Dodatkowym argumentem przemawiającym za prezentowanym poglądem, jest fakt, że rozliczenie się stron w wypadku odstąpienia powinno nastąpić w zasadzie *in natura*, co nie tylko w stosunkach o trwałym charakterze jest niemożliwe, ale także takie rozliczenie jest utrudnione w stosunkach, w których wywołana została trwała zmiana otoczenia¹⁸. Podsumowując ten wątek rozważań, można postawić uzasadnioną tezę, że o tym, czy odstąpienie od umowy będzie wywoływało skutek *ex tunc* decyduje przedmiot konkretnej umowy o roboty budowlane. W tej kwestii nie może decydować samo oświadczenie którejkolwiek ze stron, że odstępuje ona od umowy w całości lub w części, albowiem strona ta jedynie realizuje przysługujące jej z mocy ustawy uprawnienie kształtujące.

III. Dotychczasowe spostrzeżenia pozwalają wysnuć pierwsze wnioski, a mianowicie ustawowe prawo odstąpienia od umowy o roboty budowlane, niezależnie od przyjętego założenia, z reguły będzie miało skutek na przyszłość, co oznacza, iż od momentu skutecznego złożenia oświadczenia o odstąpieniu od umowy, ustaje dotychczasowa więź prawna między stronami umowy.

Tym samym należy uznać, że nieukształtowane do tej chwili wierzytelności (tj. wierzytelności przeszłe) nie powstaną (tj. nie będą miały podstawy do ukształtowania się z uwagi na nieistnienie stosunku prawnego w tym zakresie). W dalszej konsekwencji ewentualne świadczenia oparte na takich prawach podmiotowych traktować trzeba jako świadczenia nienależne. Założenie powyższe opiera się na fundamentalnej zasadzie niepogarszania sytuacji dłużnika w wyniku dokona-

¹⁶ Por. SN z 12.10.2011 r. II CSK 63/11 oraz SN z 05.11.2008 r. I CSK 198/08.

¹⁷ Por. stanowiska M. Jamka, *Przedwczesne zakończenie umowy o roboty budowlane*, MoP 2007, nr 16, M. Gutowski, *Odstąpienie od umowy o roboty budowlane*, PiP 2005 Nr 9.

¹⁸ W. Popiołek, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, K. Pietrzykowski (red.), Warszawa 2013 r., s. 93.

nia cesji.¹⁹ Jeżeli więc druga strona umowy o roboty budowlane posiadała takie uprawnienie kształtujące przed dokonaniem cesji, to nie można pozbawić jej takiegoż uprawnienia na skutek dokonanej cesji. Podkreślić wypada, że realizacja tego uprawnienia dotyka całego stosunku prawnego wielostronnego, a nie jedynie jego części (np. w stosunku do Cedenta).

Wobec wierzytelności już ukształtowanych, które miały charakter wierzytelności istniejących od momentu zawarcia umowy lub takich wierzytelności przyszłych, które stały się istniejącymi do czasu odstąpienia, skutki skorzystania przez stronę umowy o roboty budowlane z prawa kształtującego polegałyby w takiej sytuacji na modyfikacji stosunku prawnego, a nie na jego zniesieniu oraz konieczność wzajemnego rozliczenia się stron.

IV. Na zakończenie pozostaje do nakreślenia inny ważki problem, dotyczący wzajemnych rozliczeń stron po wykonaniu prawa odstąpienia. Ewentualne powoływanie się przez Cesjonariusza na przepisy regulujące przelew, w szczególności dotyczące ochrony Cesjonariusza, nie będą w naszej ocenie efektywne w przypadku skutecznie złożonego oświadczenia o odstąpieniu od umowy. Należy podkreślić jednak, że teza ta dotyczy tylko skutków czynności podjętych po odstąpieniu od umowy, a nie przed (decydujące w tej mierze będzie więc to, jak głębokie to odstąpienie będzie miało skutki wstecz).

Pełne wyjaśnienie tegoż zrozumienie zagadnienia musi odbywać się znów przez pryzmat *causae*. Skuteczne odstąpienie od umowy zniweczy (lub co najmniej zmodyfikuje) stosunek prawny. Oznacza to, że w zakresie tego zniweczenia stosunku prawnego upada *causae* czynności prawnych. Nie chodzi tu jednak o upadek *causae* ze stosunku wewnętrznego między Cedentem a Cesjonariuszem, ale o *causae* umowy wzajemnej o roboty budowlane. Tym samym spełnione świadczenie, w szczególności dokonana zapłata w zakresie, w jakim zniweczony został stosunek prawny, będzie świadczeniem *sine causa* (zarówno jeśli była uczyniona na rzecz Cedenta, jak i na rzecz Cesjonariusza). O ile wobec Cedenta podstawą takiego roszczenia o zwrot jest wprost art. 494 k.c., o tyle w stosunku do Cesjonariusza podstawą mogą być jedynie przepisy kondykcyjne – przypadek *condictio causa finita* (art. 410 k.c.)²⁰. Ewentualna odpowiedzialność obu podmiotów byłaby oparta na zasadach solidarności nieprawidłowej.

Oczywiste jest, że w zakresie, w jakim odstąpienie wywoła skutki prawne, Cesjonariusz nie będzie uprawniony do żądania zapłaty. Natomiast wszystko to, co druga strona umowy o roboty budowlane otrzymała od Cedenta na mocy tejże umowy powinna jemu zwrócić. Z uwagi na fakt, że umowa o roboty budowlane ze swej natury dotyczy świadczeń na nieruchomości, toteż np. wykonane przez Wykonawcę roboty budowlane na nieruchomości Inwestora mogą pociągnąć za sobą koniecz-

¹⁹ K. Zawada, [w:] *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, t. 6, A. Olejniczak, Warszawa 2009, s. 1052.

²⁰ W. Dubis, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, E. Gniewek, Warszawa 2008 r., s. 679.

ność wzajemnego rozliczenia tych prac. Mając na uwadze fakt, że takie roszczenia nie będą regulowane przez art. 494 k.c., (w sytuacji gdy to Inwestor odstąpiło od umowy, albowiem przepis ten dotyczy tylko roszczeń odstępującego)²¹, Cedent lub Cesjonariusz staną przed koniecznością sprostania trudnemu zadaniu udowodnienia wartości takich prac i prawidłowego sformułowania roszczeń wobec Inwestora. Przedstawienie problematyki wzajemnych rozliczeń z racji wąskich ram niniejszego opracowania musi zostać ograniczone jedynie do kilku konkretnych tez, które jak się wydaje nie powinny już budzić wątpliwości, a mianowicie:

- a) Przelew wierzytelności przyszyłych, które mają taki charakter w momencie skorzystania z prawa odstąpienia od umowy o roboty budowlane, jest bezskuteczny – wierzytelności takie same w sobie bowiem przestają istnieć;
- b) Cesjonariusz wierzytelności ma skuteczne roszczenie o spełnienie świadczenia od drugiej strony umowy o roboty budowlane w zakresie w jakim pozostanie w mocy dotychczasowy stosunek prawny powstały pomiędzy nimi, a Cedentem i w tym też zakresie przysługuje mu ochrona przewidziana przez przepisy o przelewie wierzytelności.
- c) Drugiej stronie umowy o roboty budowlane w zakresie wywołanym skutkami odstąpienia od tejże umowy, tj. w zakresie w jakim zniweczony został stosunek prawny, przysługuje roszczenie o zwrot świadczenia spełnionego rzecz Cesjonariusza lub Cedenta;
- d) Jeżeli druga strona umowy o roboty budowlane omyłkowo spełniła swoje świadczenie na rzecz Cedenta, a jest to świadczenie, do którego była zobowiązana do czasu wystąpienia skutków odstąpienia, to powinna świadczyć ponownie na rzecz Cesjonariusza, albowiem był on uprawniony do otrzymania tego świadczenia (takiego uprawnienia nie miał Cedent). Jeżeli jednak spełnione świadczenie dotknięte zostaje skutkami odstąpienia od umowy, to druga strona umowy o roboty budowlane nie musi ponownie świadczyć na rzecz Cesjonariusza.

²¹ Por. SN 16.01.1998 r. I CKN 410/97.

Piotr Kwaśniak

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Charakterystyka norm prawnych zawartych w aktach planistycznych na przykładzie planów miejscowych

Characteristics of legal norms contained in the planning act on the example of local plans

Streszczenie

Wyjątkowość planów miejscowych, na tle pozostałych opracowań dotyczących zagospodarowania przestrzeni, przejawia się nie tylko w stopniu ich konkretności, ale także w formalnej przesłance ich ogłoszenia, gwarancjach bezpośredniego uczestnictwa społeczeństwa w kształtowaniu ich treści, a także jawnym charakterze treści postanowień w nich zawartych. Przyjmując normatywny charakter planów miejscowych należy zauważyć, że cecha konkretności norm planowych nie kłóci się z generalnością oraz normatywnym ich charakterem. Świadczy to o ich specyfice, ponieważ normy planowe są zarazem generalne i konkretne. W treści planów miejscowych uszczegóławiane są poszczególne etapy zagospodarowania określonych terenów, które mają być realizowane, co obrazuje cechę konkretności. Jednocześnie zaś enumeratywne postanowienia planistyczne należą do szerszej całości, która w sposób planowy jest realizowana na określonym terytorium (gminy lub jej części) w stosunku do określonej grupy adresatów, co obrazuje cechę generalności normy planowej.

Słowa kluczowe: plan miejscowy, norma prawna, norma generalna, norma abstrakcyjna, specyfika norm planowych.

Summary

The uniqueness of local land development plans, compared to other studies that concern the development of space, is manifested not only in their degree of concreteness but also in the formal premise of their announcement, the guarantee of direct participation of the public in the shaping of their content, as well as the explicit character of the provisions contained therein. Given the normative character of such local plans it should be noted that the feature of concreteness of their standards does not interfere with their generality and their normative character. This demonstrates their uniqueness because the norms are both general and specific. Local plans detail the various stages of development of particular areas to be implemented, a feature that exemplifies the feature of concreteness. At the same time enumerated planning decisions are part of a whole which is implemented in a planned manner over a particular area (municipality or any part thereof) with respect to a specific group of recipients. This demonstrates the generality of planning norms.

Keywords: local plan, the rule of law, the general norm, the norm abstract, specific standards of standard planning

1. Normy prawne a inne rodzaje norm

Pragnąc przybliżyć tematykę norm zawartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (dalej także: m.p.z.p. lub plan), niezbędne jest odniesienie się do teoretycznych aspektów „normy”, a następnie – „normy prawnej”. Ogólnie pojęta „norma” może być rozmaicie rozumiana. Według L. Petrażyckiego normy bezroszczeniowe, jednostronnie obowiązkowe i imperatywne to normy moralne. Ustalają one wolne obowiązki w stosunku do innych ludzi. Wymagają autorytatywnie odpowiedniego postępowania, nie dając nikomu względem nikogo roszczeń. Innymi normami są normy prawne: imperatywno-atrybutywne i obowiązkowo-rozszczeniowe. Nakładają one obowiązki na jednych, jednocześnie związują je z innymi, dając tym „innym” pewne prawa. To, do czego normy jednych zobowiązują, przysługuje innym, jako coś im należnego, autorytatywnie nadanego¹. Rozważania te odnoszą się zarówno do podmiotów prawa publicznego, jak i prywatnego, a także do sytuacji, w których uczestniczą razem obydwie grupy. Oznacza to ich aktualność także w zakresie problematyki planowania i zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu norma będzie oznaczała wypowiedź określającą jej adresatowi pewien sposób zachowania się w określonej sytuacji. Zawężając tą myśl do pojęcia normy prawnej, interesować nas będzie sytuacja, kiedy to jej adresat powinien zachować się w określony sposób pod groźbą sankcji. Może być ona w wyraźny sposób sformułowana lub przyjęta za oczywistą². Normy prawne wynikające z konkretnych aktów normatywnych są wynikiem procesu myślowego osoby czytającej ów akt. Ustawodawca najczęściej w wielu przepisach prawnych, umieszczonych w różnych częściach aktu normatywnego, formułuje pełną normę prawną, określając w niej hipotezę (stan faktyczny uzasadniający jej zastosowanie do określonego podmiotu), dyspozycję (rodzaj zachowania się adresatów) i sankcję (ujemny skutek zachowania się niezgodnego z dyspozycją).

Do kategorii norm prawa publicznego należą te, które są stosowane niespornie przez uprawnione organy w stosunku do podmiotów niepodporządkowanych im organizacyjnie, na wniosek tych podmiotów lub z urzędu, w celu ustalenia konsekwencji prawnych normy (indywidualnych uprawnień i obowiązków) dla określonego podmiotu w określonej sprawie³. W prawie publicznym, podobnie jak w prywatnym, konstruujemy model normy prawnej, kiedy poznajemy jej elementy i budowę. Mowa wtedy o bardzo ogólnym schemacie normy. Ułatwia on poznanie jej cech istotnych oraz związków pomiędzy jej elementami. Ów abstrakcyjny model ma za zadanie doprowadzić nas do normy prawnej *sensu stricto*.

¹ L. Petrażycki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1959, s. 84–86.

² G. L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, *Wstęp do teorii państwa i prawa*, Lublin 1989, s. 194–195.

³ W. Dawidowicz, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 16–17.

Każda taka norma jest ogólna, przez co podkreśla się jej charakter generalny⁴. To stwierdzenie odnosi się także do normy planowej, zawartej w planie miejscowym. On zaś funkcjonując wprowadza ją do obrotu prawnego. Kreuje relacje pomiędzy normami planowymi a innymi obowiązującymi normami prawnymi.

Można przyjąć za W. Pańko, że ustalenie planu miejscowego „jako tworzywo normy prawnej najczęściej pełnić będzie funkcję dyspozycji takiej normy” oraz „przyjmując, że podstawę normatywną stanowią przepisy, którymi podmiot stosujący prawo uzasadnia wydaną decyzję, ustalenie planu zagospodarowania przestrzennego należy uznawać za jeden z elementów podstawy normatywnej wspomnianej decyzji administracyjnej”⁵.

Należy zwrócić uwagę, że prawnicze podejście do tematu niejako zacieśnia prezentowaną materię obejmującą zjawiska zarówno społeczne, gospodarcze, jak i politykę przestrzenną. Analiza prawnicza jest skoncentrowana na orzecznictwie i na materiale normatywnym. W drugiej kolejności uwzględnia się w niej aspekty gospodarcze i społeczne. One zatem, będąc postrzegane przez pryzmat normatywnych rozwiązań, rysują się w wymiarze stosunków prawnych, które dotyczą zagadnień gospodarki, funkcjonowania społeczeństwa oraz polityki (tutaj przestrzennej) w ograniczonym tylko zakresie. Na taki stan rzeczy wpływa zarówno hierarchiczna budowa systemu prawnego, jak i fakt, że materie regulowane przez prawo w większości dotyczą zjawisk społecznych i gospodarczych zachodzących na granicy państwo – obywatel. Konsekwencją tego jest prymat normodawstwa materialnego najwyższego rzędu, także w kwestiach kreowania i regulacji stosunków gospodarczych i społecznych⁶. W interesującej nas materii normodawstwo jest doprecyzowywane przez prawo miejscowe – miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Poza planami miejscowymi ważną rolę odgrywają również inne formy sprawowania zarządu przestrzenią. Określanie kierunków działalności oraz wyznaczanie celów w sferze regulacji stosunków społecznych, a szczególnie rozwoju gospodarki regionalnej lub krajowej, następuje na podstawie kryteriów celowościowych⁷. Te natomiast są zawarte w aktach planistycznych o znaczeniu krajowym, wojewódzkim i lokalnym (koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planach zagospodarowania przestrzennego województw, programach i koncepcjach o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin). Przepisy umożliwiają włączenie ich do obrotu prawnego za pośrednictwem planów miejscowych. Inną możliwością realnego funkcjonowania, np. programów wojewódzkich, jest zaliczenie ich do sfery polityki rozwoju

⁴ G. L. Seidler, H. Groszyk, J. Malarczyk, *Wstęp...*, s. 196.

⁵ W. Pańko, *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej. Studium prawne*, Katowice 1978, s. 75.

⁶ M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1997, s. 202.

⁷ W. Dawidowicz, *Polskie...*, s. 18.

regionalnego, prowadzonej m.in. na podstawie przepisów ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju⁸. Współzależność regionalnej polityki przestrzennej i polityki wspierania rozwoju regionalnego jest bardzo silna. Wyraża się to w określeniu zawartym we wspomnianej ustawie, że przez wspieranie rozwoju regionalnego rozumie się „terytorialnie ukierunkowany zespół działań Rady Ministrów i administracji rządowej na rzecz trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego i ochrony środowiska prowadzonych we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi”. Podobna zależność występuje na szczeblu krajowym, gdzie koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju powiązana jest z planowaniem gospodarczym⁹.

W ustawodawstwie coraz częściej korzysta się z pojęć niedookreślonych, które wkomponowane w hipotezę normy prawnej pozwalają odpowiednim organom państwa na podejmowanie konkretnych decyzji organizatorskich, które służą do kreowania procesów rozwojowych. Decyzje zawarte w aktach planistycznych, co najwyżej wewnątrznie wiążących, mogą być tylko w niewielkim stopniu poddawane merytorycznej kontroli prawnej. Procedura zaś ich sporządzania i podejmowania – w odniesieniu do koncepcji i programów wojewódzkich – nie jest ściśle określona, pozostawiając swobodę w tej materii odpowiedniemu organowi¹⁰. Dopiero wprowadzenie ich, odpowiednio za pośrednictwem planów wojewódzkich i studiów gminnych, do planów miejscowych powoduje ich obowiązywanie w sensie normatywnym, a zatem możliwość poddawania kontroli.

Doktryna prawnicza wyróżnia dwa modelowe mechanizmy funkcjonowania planu miejscowego. W pierwszym mamy do czynienia z prawotwórczą i regulacyjną funkcją planu, który ma swoje miejsce w hierarchicznym systemie źródeł prawa. Będąc aktem stanowienia prawa przez lokalną władzę samorządową, znajduje swoje miejsce w ramach prawa miejscowego. Jest przyjmowany uchwałą, na podstawie ustawowego upoważnienia, na mocy którego rada gminy ustanawia normy powinnego zachowania się (nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia) w odniesieniu do zagospodarowania terenu czy też przeznaczenia gruntów. Z takim aktem ustanawiania prawa miejscowego łączą się konsekwencje zarówno cywilne (prawo do żądania wykupu, zamiany nieruchomości lub odszkodowań za zmniejszenie jej wartości, w związku ze zmianą jej przeznaczenia w planie albo zmianą dotychczasowego sposobu jej użytkowania), jak i administracyjne (prawo do zaskarżenia planu do sądu, ze względu na ochronę praw podmiotowych).

Tego rodzaju mechanizm funkcjonowania planu miejscowego obowiązuje w Polsce. Sam plan jest aktem stanowienia prawa, lecz na jego ostateczny kształt mają wpływ inne dokumenty o znaczeniu lokalnym, wojewódzkim i krajowym.

⁸ Dz.U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.

⁹ K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szymt, Ł. Złakowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2004, s. 299, 355.

¹⁰ M. Kulesza, *Administracyjnoprawne...*, s. 203.

W drugim modelu plan miejscowy nie ma charakteru normatywnego. Zawiera nakazy działania dla organów administracyjnych, nie zawiera jednak norm prawnych skutecznych *erga omnes*¹¹.

2. Normy planowe

Rozważania dotyczące charakteru norm planowych wymagają odpowiedzi na następujące pytanie: czy normy planowe wpływają na zachowanie się adresatów planu? Wydaje się, że normy planowe nie wyznaczają bezpośrednio określonego zachowania się, w odróżnieniu od typowych norm abstrakcyjnych, które określają, jakie zachowanie się jest obowiązkiem lub prawem adresata. Tym bardziej normy planowe zawarte w planach miejscowych nie określają sposobu zachowania oraz warunków, w jakich powinno ono nastąpić. Są one normami postępowania wyznaczającymi cele, a nakazany lub zakazany sposób zachowania się nie jest w nich sformułowany. Wynika on jedynie pośrednio ze zobowiązania adresatów planu do realizacji celów. Normy planowe wyznaczają zachowanie się adresatów planu miejscowego przez wskazanie celów i rezultatów, jakie powinny być zrealizowane¹². Przez określenie celu następuje „wysłowienie norm” dla adresatów, aby podjęli czynności konieczne do zrealizowania określonego stanu rzeczy¹³.

Nieporozumienia terminologiczne na tle pojęć: normy i reguły¹⁴ oraz podziału norm prawnych na: indywidualne, konkretne, abstrakcyjne i generalne, są przedmiotem rozlicznych kontrowersji w doktrynie prawa. Znaczną rolę odgrywają także rozbieżności związane z wieloznacznością pojęć takich, jak: „generalność”, „ogólność” czy „abstrakcyjność” normy. Porównanie struktury norm planowych z normami prawnymi klasycznymi jest przez to utrudnione¹⁵.

Wyjątkowość planów miejscowych, na tle pozostałych opracowań dotyczących zagospodarowania przestrzeni, przejawia się nie tylko w stopniu ich konkretności, ale także w formalnej przesłance ich ogłaszania, gwarancjach bezpośredniego uczestnictwa społeczeństwa w kształtowaniu jego treści, a także jawnym charakterze treści postanowień w nich zawartych. Przyjmując normatywny charakter planów miejscowych należy zauważyć, że cecha konkretności norm planowych nie kłóci się z generalnością oraz normatywnym ich charakterem. Świadczy to o ich specyfice, ponieważ normy planowe są zarazem generalne i konkretne. W treści planów miejscowych uszczegóławiane są poszczególne etapy zagospodarowania określonych terenów, które mają być realizowane, co obrazuje cechę konkretności. Jednocześnie zaś enumeratywne postanowienia planistyczne należą do

¹¹ Ibidem, s. 208.

¹² A. Wróbel, *Centralne planowanie państwowo. Studium administracyjnoprawne*, Lublin 1990, s. 225.

¹³ Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 153.

¹⁴ J. S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej*, Reprint, Kraków 2003, s. 175.

¹⁵ A. Wróbel, *Centralne...*, s. 221.

szerszej całości, która w sposób planowy jest realizowana na określonym terytorium (gminy lub jej części) w stosunku do określonej grupy adresatów, co obrazuje cechę generalności normy planowej. Analizując nieco dokładniej konkretny charakter norm planu miejscowego należy podkreślić, że nie do końca precyzyjne jest ujmowanie ich w sensie podmiotowym, w taki sposób, że odnoszą się one do konkretnych podmiotów. Normy planowe odnoszą się do wszelkiej działalności objętej treścią planu i wszelkich osób ją podejmujących. Mogą występować w obrocie prawnym tylko dlatego, że są zawarte w planach miejscowych – powszechnie obowiązujących aktach prawnych wiążących zarówno osoby prawne, fizyczne, jak i organy administracji państwowej, jeśli tylko podejmują działania objęte treścią i zasięgiem ich postanowień¹⁶. Nie oznacza to, że wszelkie ich postanowienia mają charakter normatywny. Niektórzy przedstawiciele doktryny prawa są zdania, że akt planowania może mieć mieszany charakter, ponieważ zawiera on, poza normami prawnymi powszechnie obowiązującymi, także akty indywidualne lub wytyczne oraz prognozy, również o charakterze władczym. Ponadto w literaturze przedmiotu podnoszono, co jest nadal aktualne, obowiązujący charakter informacji zawartych w planie miejscowym. Akty indywidualne w badanej materii nie odnoszą się do tzw. układu zewnętrznego, tj. decyzji administracyjnych, lecz do tzw. układu wewnętrznego, tj. poleceń, niekiedy przybierających formę nakazów, np. ustalenie konieczności realizacji mostu na określonym terenie¹⁷.

Uznanie normatywnego charakteru miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie oznacza ich samowystarczalności. Ich celem jest optymalna organizacja przestrzeni, a zrealizować ją można jedynie w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego, na który składają się także przepisy prawa zawarte w ustawach szczególnych¹⁸. Należy zaliczyć do nich zwłaszcza przepisy zawarte w ustawach: z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁹, z 28 września 1991 r. o lasach²⁰, z 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych²¹, z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²², z 7 maja 1999 r. o ochronie byłych hitlerowskich obozów zagłady²³, z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych

¹⁶ W. Pańko, *Własność...*, s. 71–72.

¹⁷ J. Starościk, *Podstawy prawne działania administracji*, Warszawa 1973, s. 83; K. Sobczak, *Z problematyki administracyjnoprawnej planów postępu naukowo-technicznego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, z. 2, s. 144, oraz M. Borucka-Arczowa, *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967, s. 143.

¹⁸ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s. 91.

¹⁹ Dz.U. Nr 92, poz. 880 ze zm.

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 ze zm.

²¹ Dz.U. z 2005 r. Nr 167, poz. 1399 ze zm.

²² Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

²³ Dz.U. Nr 41, poz. 412 ze zm.

zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych²⁴, z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej²⁵, z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne²⁶. Poza nimi przepisy regulujące planowanie i zagospodarowanie przestrzenne są zawarte w rozporządzeniach wykonawczych precyzujących ustawowe postanowienia.

Wracając do zasadniczego tematu, należy stwierdzić, że m.p.z.p. zawierają różne normy prawne. Aby przekonać się o prawdziwości tego twierdzenia, należy odnieść się do norm planowych w ogóle, gdzie norma taka jest normą konkretną wyznaczającą konkretne zadanie do zrealizowania w określonym czasie. Określa ona sposób zagospodarowania danego terenu. Norma planowa jest zarazem normą generalną, ze względu na adresata określonego rodzajowo. Normą abstrakcyjną wyznaczającą do spełnienia czyny określonego rodzaju, wykonywane wielokrotnie, może być np. powinność, a raczej obowiązek gminy zadośćuczynienia właścicielowi (użytkownikowi wieczystemu) za wyrządzoną szkodę polegającą na uniemożliwieniu korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób w związku z uchwaleniem planu miejscowego. Odnosi się to do każdego właściciela (użytkownika wieczystego), którego uregulowania planu miejscowego postawiły w wyżej określonej, niekorzystnej sytuacji. Indywidualny charakter normy planowej, w interesującej nas materii, uwidacznia się w momencie rozpoczęcia procesu inwestycyjnego przez konkretnie określony podmiot. Adresat normy indywidualizuje się w wydanym na podstawie planu pozwoleniu na budowę. Sam proces inwestycyjny jest zgodny z ustaleniami zawartymi w planie miejscowym²⁷. Norma planowa w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest normą o określonym stopniu dyrektywności (zależnym od konkretnego planu), gdyż zawiera zasady zagospodarowania i zabudowy obszaru określonego granicami planu miejscowego²⁸. Jednakże zawarte w planie normy nie mają charakteru dyrektywy celowościowej²⁹, ponieważ nie określają tego, jak należy postępować, aby zrealizować zabudowę i zagospodarowanie określonego terenu. Nie określają aktywności, jaką formalnie należy podjąć, aby osiągnąć cel. Nie podają w tym znaczeniu np. warunków wydania odpowiedniej decyzji administracyjnej. Określają one cele, nie pokazując środków, których przedsięwzięcie do ich realizacji jest potrzebne³⁰. Inną cechą normy planowej jest jej temporalność. Obowiązuje

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 ze zm.

²⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1502 ze zm.

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.

²⁷ W. Brzeziński, *Plan zagospodarowania przestrzennego. Studium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego*, Warszawa 1961, s. 36–37; Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 94–95.

²⁸ W. Brzeziński, *Plan...*, s. 43.

²⁹ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 77.

³⁰ K. Jaroszyński i in., *Ustawa...*, s. 159.

ona aż do jej zmiany przez inną normę planową, zawartą w planie miejscowym lub nowym planie miejscowym.

Norma planowa charakteryzuje się, jak już wspomniano, stopniem dyrektywności. Jak stwierdza W. Brzeziński, jest ona normą minimum określającą jedynie kierunek działania. Tak pojmowanej cechy dyrektywności normy planowej nie można przypisywać generalnie wszystkim normom planowym. Jedynie wybrane, np. wyznaczające zadania z zakresu świadczenia usług lub produkcji, mogły być przekraczane, jednakże przy zachowaniu określonych warunków. Normy planowe bezpośrednio związane z zagospodarowaniem przestrzennym, dzisiaj, podobnie jak w latach poprzednich, nie mogą, co do zasady, być naruszane. Wspomniane normy cechuje zatem ograniczenie pod względem treści do wyznaczania zadań planowych. Ich treść nie może wskazywać na ustalenia form organizacyjnych lub form postępowania zmierzających do wydania decyzji administracyjnej. Treść normy planowej może tylko wyznaczać zadania planowe. W tym właśnie kontekście można mówić o dyrektywności normy planowej³¹.

Norma planowa stanowi jedną z materialnoprawnych przesłanek do podejmowania władczych działań administracyjnych w zakresie zagospodarowania i przeznaczenia terenów objętych planem. Może pojawić się jednak problem w momencie sprzeczności ustaleń planowych z normami prawnymi materialnego prawa administracyjnego. Te „sprzeczne” ustalenia planu powinny zostać skorelowane z przepisami prawa materialnego. Jeżeli okazuje się to niemożliwe, prymat będzie miało materialne prawo administracyjne³². Kontynuując, nawet uznanie normatywnej niesamodzielności norm planów miejscowych nie przekreśla jego charakteru prawnego, ponadto nie obniża jego wartości i ustaleń w praktyce. Według W. Pańko normy planowe mieszczą się w modelu *leges imperfectae*, dlatego że mogą służyć konstruowaniu norm prawnych pozbawionych sankcji. Tworzą one jednak przede wszystkim reguły bezwzględnie obowiązujące. Niewypełnienie ich może być zagrożone np. sankcją nieważności określonego aktu prawnego³³. Idąc dalej, należy stwierdzić, że normy sankcjonujące normy planowe nie występują w planach miejscowych, ale w systemie norm planowych, regulujących przebieg ich realizacji. Oznacza to, że zapewnienie przestrzegania ustaleń planów miejscowych jest zależne od wydawanych rozstrzygnięć dotyczących sposobu realizacji ustaleń planowych. Spoglądając na ten problem z innej strony, można dojść do wniosku, że konkretyzacja norm planu miejscowego, następująca w formie wydawania rozstrzygnięć, zapewnia realizację tych właśnie norm, za pomocą innych norm prawnych zamieszczonych w przepisach ustaw szczególnych. Sankcjonowanie zatem norm planowych stanowiących w formie przepisów gminnych musi

³¹ W. Brzeziński, *Plan...*, s. 43.

³² J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 52–53.

³³ W. Pańko, *Własność...*, s. 74.

następować w korelacji z odpowiadającymi im przepisami materialnego prawa administracyjnego. W tym ujęciu normy planu miejscowego należą do norm dedukowanych i wraz z innymi normami prawnymi określają obowiązujące reguły postępowania³⁴. Taki sposób rozumowania oznacza odcięcie się od koncepcji *leges imperfectae*. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien występować w obrocie prawnym jako jego element koordynujący przestrzeń przez unikanie kolizji lub ich rozstrzyganie, jeśli takowe wystąpią pomiędzy podmiotami reprezentującymi różne interesy.

Na tle pozostałych norm prawnych ciekawie wygląda moc obowiązywania w czasie normy planowej. Norma prawna zasadniczo funkcjonuje do momentu, kiedy zostanie zmieniona albo uchylona przez inną. Stwierdzenie to nie odnosi się do norm objętych przepisami przejściowymi albo tymczasowymi, ponieważ wygasają one po spełnieniu warunku wydania nowych przepisów prawnych lub upływie określonego terminu. Norma planowa natomiast wyznacza zadania, które mają być wykonane lub podjęte w konkretnym czasie, a przez to obowiązuje w okresie przeznaczonym na realizację planu. Nie jest przy tym istotne, czy zadanie zostało wykonane, czy też nie, ponieważ po upływie tego czasu wygasa³⁵. Dotyczy to norm planowych *in generalis*, jednakże normy planowe w planach miejscowych cechą temporalności w swej konstrukcji mają zbliżoną raczej do klasycznego ujęcia. Obowiązują aż do czasu, kiedy zostaną zmienione albo uchylone przez inne. Nie wyznaczają zadań do wykonania w określonym czasie, lecz zadania do wykonania, np. przeznaczenie na działalność komercyjną obiektów usytuowanych w wyznaczonej strefie.

Teza mówiąca o nieokreślonym czasie obowiązywania norm prawnych i o wyznaczonym czasie obowiązywania norm planowych jest słuszna jedynie w części, w jakiej wykazuje obowiązywanie planu w określonym horyzoncie czasowym. Bywa jednak i tak, że ustawowa regulacja określa moment, do którego obowiązują normy prawne. Pojawienie się ustaw ograniczających czasowo swe funkcjonowanie wskazuje na ich instrumentalny charakter wobec celów ustawodawcy. Wskazując okres obowiązywania, ustawodawca spodziewa się, że zrealizuje w tym czasie zamierzone cele, do których osiągnięcia służyć miała dana regulacja. W analizowanym aspekcie temporalności ustawy tego typu (np. ustawa budżetowa) nie odróżniają się w sposób istotny od planu. Nie wglębiając się w materię obowiązywania w czasie norm prawnych zawartych w ustawach, można stwierdzić, że ich stabilność jest względna. Nie wyraża zatem w omawianym aspekcie zdecydowanej odmienności ustaw od norm planowych. Różnica między nimi zacierza się jeszcze bardziej, wzięwszy pod uwagę plany miejscowe, którym obecnie można przypisać cechę stałości. Ma to prawne i aksjologiczne uzasadnienie, ponieważ zmiany tych planów nie mogą być dokonywane w sposób arbitralny. Nie

³⁴ W. Sz wajdler, *Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie budowlanym*, Toruń 1993, s. 145.

³⁵ W. Brzeziński, *Plan...*, s. 43–44.

każda zmiana społecznych warunków gospodarowania uzasadnia taką zmianę. Stałość planu jest gwarantowana przez jego formę prawną i sposób sporządzenia, a zmiana może być dokonana tylko w ramach procedury właściwej do jego uchwalenia. Uzasadnienie aksjologiczne stabilności postanowień planu przejawia się tym, że niezmiennosc społecznie i gospodarczo ważnych części planu w czasie jego obowiązywania ma pozytywny wpływ na przebieg realizacji planu, dzięki utrwaleniu i stabilizacji reguł postępowania w zagospodarowaniu przestrzennym. Zbyt częste zmiany planów zmniejszają jego wyrazistość oraz dezorientują wykonawców³⁶. To zjawisko może jednak być neutralizowane dzięki studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Dla zachowania stabilności w zagospodarowaniu przestrzennym w gminach plany powinny być zmieniane w taki sposób, żeby nie wymuszały dokonywania zmian w studiach, także więc w głównym nurcie polityki przestrzennej na poziomie lokalnym.

Możliwe są połączenia różnych cech norm prawnych w interesującej nas materii. Połączenie cechy ogólności z konkretnością jest najbardziej charakterystyczne dla normy planowej, ponieważ jest ona szczególnego rodzaju normą generalną, będąc zarazem normą ogólną i normą konkretną. Według W. Brzezińskiego konkretność tej normy prawnej polega na tym, że określa ona zarówno adresata normy, zobowiązanego do realizacji zadania planowanego, jak i samo zadanie. Stopień konkretności, a zarazem ogólności treści normy, bywa różny, zależnie od przedmiotu zadania, oraz od tego, jaki hierarchiczny szczebel w systemie gospodarki planowej zajmuje dany plan³⁷. Pomimo wyraźnego nacechowania planowaniem gospodarczym powyższej koncepcji autora, nie sposób nie zauważyć relacji w stosunku do planowania i zagospodarowania przestrzennego. Warto w tym miejscu rozważyć kwestię konkretności normy planowej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że normy w nim zawarte nie mogą być naruszane. Uwidacznia się tu odrębność planów miejscowych od pozostałych „planów”, które przecież zakładają osiągnięcie jakiegoś celu dzięki realizacji zaplanowanych posunięć. Jednakże przekroczenie ich nie skutkuje tak jednoznacznie konsekwencjami, jak naruszenie postanowień zawartych w planie miejscowym. Tu konsekwencją może być nieważność aktu wydanego z przekroczeniem ustaleń planu miejscowego. Wnika to niejako z samej jego natury. Konkretność normy planowej nie może być utożsamiana jedynie z regulowaną przez nią materią w ramach prawa miejscowego. Podobnie tej cechy nie można odnosić do samych postanowień planu miejscowego. Wszystkie one nie wyczerpują się po wykonaniu konkretnie określonego zadania. Nie stanowią rozstrzygnięć krótkotrwałych, które zrealizują się *uno actu*, czy w hermetycznie określonej liczbie aktów realizacji ustaleń planu. Potwierdzeniem tego może być sytuacja, w której zagospodarowanie danego terenu dokonało się w pełni, lecz na

³⁶ A. Wróbel, *Centralne...*, s. 228–230.

³⁷ Brzeziński, *Plan...*, s. 42.

pewnej części jest ono czasowe. Inną kwestią jest dokonywane aktualizacji i zmian w planach miejscowych, które mogą być podyktowane różnymi przesłankami.

Przyjmując, że plan miejscowy określa przeznaczenie terenów, szereg zasad, warunków i wymagań dotyczących ich zagospodarowania, należy stwierdzić, że planowanie i zagospodarowanie przestrzenne ma charakter ciągły. Wynika to także z ciągłego procesu gospodarki przestrzennej. Jego realizacja odbywa się jednak etapami, które można wydzielić i zamknąć zarówno przestrzennie, jak i czasowo³⁸.

3. Normy w aktach prawa miejscowego

Sprawne funkcjonowanie administracji publicznej nie byłoby możliwe bez aktów prawa miejscowego. Organy państwa szczebla centralnego, m.in. z przyczyn technicznych, nie mogą zajmować się sprawami poszczególnych społeczności na szczeblu lokalnym. Poszczególne zadania, niezatrzymane dla kognicji organów szczebla centralnego, są zatem realizowane przez samorząd terytorialny. Daje to rezultat w postaci prawotwórstwa lokalnego i odciążenia administracji rządowej. Już na podstawie ustawy z 25 lutego 1964 r. o wydawaniu przepisów prawnych przez rady narodowe³⁹ upoważniono organy terenowe do wydawania przepisów prawnych. Ustawa z 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego⁴⁰ zaś stworzyła koncepcję dotyczącą procesu powstawania przepisów prawa miejscowego. Uwypukliła ona rolę państwowej administracji terenowej i rad narodowych w sprawowaniu funkcji prawotwórczej oraz dała podstawy do tego, co należy rozumieć przez pojęcie prawa miejscowego. Legalna definicja ustawowa podkreślała, że prawo miejscowe to normy prawa powszechnie obowiązujące, stanowione przez rady narodowe i terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej, obowiązujące na terenie poszczególnych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Oznaczało to, że nie wszystkie akty stanowione przez organy terenowe mogły być zaliczane do aktów prawa miejscowego⁴¹.

Obecnie obowiązujące przepisy ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴² w materii prawa miejscowego (a zawężając także w odniesieniu do m.p.z.p.) stanowią, że gminie przysługuje prawo stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących na jej terenie, na podstawie upoważnień ustawowych. Ustawa ta nie zawiera definicji powszechnie obowiązujących przepisów gminnych, lecz jej stwierdzenie, że są one przepisami powszechnie obowiązującymi, oznacza, że nie wszystkie normy prawa stanowione przez gminę mają taki walor. Poza nimi funkcjonują przecież akty wewnętrznie obowiązujące (akty kierownictwa wewnętrznego).

³⁸ W. Pańko, *Własność...*, s. 72.

³⁹ Dz.U. Nr 8, poz. 47 ze zm.

⁴⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 1988 r. Nr 26, poz. 183 ze zm.

⁴¹ J. Szreniawski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lublin 1993, s. 105–107.

⁴² Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

nego), które obowiązują jedynie wewnątrz struktury ustrojowo-organizacyjnej (określonego podmiotu oraz jego jednostek organizacyjnych). Przepisami gminnymi są natomiast jedynie te akty, które kierowane są do bliżej nieokreślonego adresata i zawierają normy wielokrotnego zastosowania. Ujmując to w interesującym nas aspekcie, można powiedzieć, że regulacja zakresów i sposobu postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele, a także ustalanie zasad ich zagospodarowania powinny się dokonywać w sposób analogiczny we wszystkich gminach. Dzieje się tak, ponieważ wymogi porządku przestrzennego w większej skali wymagają działań ujednoczonych⁴³.

Upoważnienie do stanowienia prawa miejscowego może mieć charakter szczególny lub ogólny. Regułą jest upoważnienie konkretne zawarte np. w kolejnych ustawach regulujących planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, określające właściwy organ do wydania konkretnego aktu prawnego oraz często procedurę ich wydawania. Dobrym przykładem tego, że ustawy określają, jakie sprawy mogą się stać przedmiotem regulacji prawnej gminy, są ustawy regulujące planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, a w szczególności plany miejscowe. W przypadku tych ostatnich mamy do czynienia z konkretyzacją regulacji ustawowej, wprowadzeniem w życie jej rozwiązań stanowiących przedmiot regulacji⁴⁴.

Najważniejszą cechą aktów prawa miejscowego jest ich walor powszechnego obowiązywania na obszarze właściwym organowi, który prawo to ustanowił. W obecnym stanie prawnym terytorium to obejmuje województwo, powiat albo gminę. Akty te wydawane są przez organy terenowe. W pierwszej kolejności przez organy samorządu terytorialnego oraz wojewodę, a także przez organy niezespólonej administracji rządowej. Istnieją trzy podstawowe rodzaje tych aktów:

1. zawierające przepisy porządkowe służące ochronie ustawowo określonych dóbr, kiedy normy rekonstruowane na podstawie przepisów innych ustaw nie pozwalają na pożądane działania miejscowego prawodawcy;
2. ustrojowo-organizacyjne (wydawane na podstawie ustaw ustrojowych), zawierające przepisy statutowe;
3. akty wykonawcze do odrębnych ustaw, zawierające przepisy wykonawcze.

Akty należące do ostatniej z wymienionych grup wydawane są w granicach i na podstawie upoważnień ustawowych⁴⁵. Opracowane plany miejscowe realizują określone zadania zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań”, przez co zaliczają się do trzeciej z wymienionych grup – aktów

⁴³ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1994, s. 96.

⁴⁴ J. Szreniawski, *Prawo administracyjne...*, s. 107.

⁴⁵ J. Ciapała, *Zagadnienia określenia prawnych form aktów prawa miejscowego i ich publikacji*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2(42), s. 83–84.

wykonawczych do ustaw. Stanowią przepisy typu rozporządzeń wykonawczych, jednakże o znaczeniu lokalnym⁴⁶.

Wydaje się, że pewne ustalenia planów miejscowych mogą mieć swoją genezę także w pierwszej z wymienionych grup. Przepisy porządkowe uprawniony organ może wydawać w nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących zakresie, jeżeli ich ustanowienie jest konieczne. W interesującej nas materii mogą one dotyczyć np. ochrony środowiska naturalnego czy publicznego bezpieczeństwa, czyli dóbr określonych ustawowo. W nagłych przypadkach może je wydawać wójt (burmistrz, prezydent miasta) przez zarządzenie, które musi jednak być uchwalone na najbliższej sesji rady gminy. Przepisy te mogą następnie zostać wprowadzone do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁷.

Okoliczność, że plany miejscowe, wraz z pozostałymi aktami prawa miejscowego, mogą bezpośrednio oddziaływać na sferę praw i obowiązków, a w szczególności prawa własności różnych podmiotów, uzasadnia twierdzenie, że zasady ich ogłaszania, a wcześniej stanowienia, muszą być poddane unormowaniom zapewniającym respektowanie norm konstytucyjnych. Możliwość bezpośredniego oddziaływania planów miejscowych na sferę praw i obowiązków rozmaitych podmiotów prawa zależy od cech norm prawnych zrekonstruowanych na podstawie jego przepisów. W praktyce nadanie powszechnie obowiązującego charakteru aktowi prawa nie jest proste. W przypadku planów miejscowych jest to jeszcze bardziej skomplikowane ze względu na indywidualne cechy norm planowych charakteryzujących poszczególne plany, co w konsekwencji prowadzi do ich zróżnicowanego charakteru prawnego⁴⁸.

Jednoznaczne teoretyczne określenie powszechnego obowiązywania planów zagospodarowania przestrzennego, generalnie wszystkich, jako prawa miejscowego jest dyskusyjne. Niezbędne jest indywidualne odniesienie się do konkretnego planu. Podobnie trudne jest zakwalifikowanie poszczególnych aktów do kategorii prawa miejscowego. Stan taki istnieje, ponieważ ustrojodawca w Konstytucji ograniczył się do zaliczenia w poczet źródeł powszechnie obowiązującego prawa w Polsce „aktów prawa miejscowego”, na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Nie dokonuje natomiast indywidualizacji nazw tak, jak to ma miejsce w art. 87 ust. 1 Konstytucji. Zakwalifikowanie określonego aktu niebędącego ustawą, ratyfikowaną umową międzynarodową lub rozporządzeniem (zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji) do systemu prawa powszechnie obowiązującego musi być poprzedzone identyfikacją jego cech formalnych i materialnych, w tym ustalenie adresatów norm prawnych oraz abstrakcyjne wskazanie pożądaných zachowań.

⁴⁶ Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 1994, s. 31.

⁴⁷ Przeciwnie Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1994, s. 97–98.

⁴⁸ E. Radziszewski, *Komentarz do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2002, s. 40–41.

Jest to czynność trudna i obciążona niebezpieczeństwem swobodnej oceny danego aktu przez organ terenowy.

Warto zwrócić uwagę na formy aktów prawnych przyjmowane jako prawo miejscowe na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Na podstawie właściwych przepisów można było zaliczyć w ich poczet rozporządzenia terenowych organów administracji niezespołonej⁴⁹. Obecnie w poczet aktów prawa miejscowego można zaliczyć rozporządzenia⁵⁰, rozporządzenia porządkowe wojewody⁵¹, zarządzenia i zarządzenia porządkowe terenowych organów administracji niezespołonej⁵², zarządzenia wójta (burmistrza lub prezydenta miasta)⁵³. Odmienną grupę aktów prawa miejscowego stanowią uchwały uchwalane przez odpowiednio upoważnione do tego organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Nie każda jednak uchwała należy do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Może zdarzyć się sytuacja, że ustawodawca nie wskaże, czy dana uchwała ma charakter prawa miejscowego. W pewnych sytuacjach będzie oznaczało to możliwość określenia charakteru aktu przez właściwy organ samorządowy. Wydaje się, że właściwe do oceny, a także ewentualnej weryfikacji kompetencji organów samorządowych w tej materii, będą organy nadzoru i kontroli. W pozostałych przypadkach ustawy w swojej treści nakazują daną uchwałę uznawać za akt prawa miejscowego. Jest tak w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Art. 14 ust. 8 ustawy brzmi następująco: „plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego”. Poza tym oczywistym wyróżnieniem, zaistniał obowiązek przedłożenia go wojewodzie w celu oceny zgodności z prawem, a następnie ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Przesądza to o upowszechnieniu norm prawnych zawartych w przepisach tego aktu⁵⁴.

Art. 88 Konstytucji zobowiązuje ustawodawcę do uregulowania trybu oraz zasad ogłaszania aktów prawa miejscowego. Jest to wyraz postulatu powszechnej znajomości i jawności prawa. Ogłoszenie jest nieodzownym warunkiem wejścia w życie aktu prawnego. Koniecznie trzeba dodać, że wejście w życie aktu w określonym czasie jest zależne od samego prawodawcy. Ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁵⁵ w art. 4 ust. 1 wyznacza zasadę, która mówi, że: „akty normatywne, zawierające prze-

⁴⁹ Art. 58 ust. 1 *ustawy z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne* (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 ze zm.).

⁵⁰ Art. 13 ust. 4 *ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody* (Dz.U. Nr 92, poz. 880 ze zm.).

⁵¹ Rozporządzenia porządkowe wojewody zostały uregulowane w art. 60 *ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie* (Dz.U. Nr 31, poz. 206).

⁵² Art. 47 *ustawy z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej* (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1502 ze zm.).

⁵³ Art. 41 ust. 2 oraz art. 40 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 33 ust. 2 *ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

⁵⁴ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne miejscowe w świetle nowych rozwiązań prawnych*, „Casus” 2004, nr 31, s. 9.

⁵⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 68, poz. 449 ze zm.

pisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”. Uchwały o planach miejscowych zaczynają obowiązywać nie wcześniej niż po trzydziestu dniach od momentu ich publikacji. Pojawia się więc możliwość wyznaczenia terminu dłuższego. Ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest przekazaniem informacji o treści obowiązującego prawa, jeżeli następuje ono w sposób pozwalający na rzeczywiste zapoznanie się z prawem przez jego adresatów oraz jeżeli następuje ono w formie prawem przewidzianej, przez podanie tekstu do wiadomości publicznej⁵⁶.

Pomimo jednoznacznego zakwalifikowania m.p.z.p. przez ustawodawcę jako aktu prawa miejscowego, nie można nie zauważyć, że jego ustalenia, mimo odnoszenia się do abstrakcyjnie określonego adresata, regulują status prawny konkretnych nieruchomości znajdujących się na terenie objętym przez ów plan. Przez to może się on jawić jako zbiór aktów indywidualnych, ustalających warunki określające zabudowę indywidualnych nieruchomości, uchwalonych stosowną uchwałą rady miasta lub rady gminy⁵⁷.

Orzecznictwo sądów administracyjnych stoi na stanowisku, że treść przepisów planu wraz z innymi przepisami wpływa na sposób wykonywania prawa własności. Może także w określonych okolicznościach doprowadzić do wyłączenia prawa własności. Taka sytuacja może zaistnieć przy wykorzystaniu terenu, w planie przeznaczonym do realizacji celów publicznych. Uchwalając plan miejscowy gmina może przeznaczyć na realizację celów publicznych grunty skomunalizowane, należące do Skarbu Państwa, a także będące własnością osób prawnych i fizycznych. W tym zakresie brakuje ograniczeń ustawowych. Zakaz taki nie wynika z przepisów Konstytucji (art. 21), które – chroniąc prawo własności – dopuszczają jednak do wyłączenia na cele publiczne za słusznym odszkodowaniem.

Innym potwierdzeniem miejsca planów miejscowych w systemie źródeł prawa jest wciąż aktualna uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z 30 października 2000 r.⁵⁸, stwierdzająca, że Samorządowe Kolegia Odwoławcze, będąc organami administracji publicznej, są związane w swej działalności orzeczniczej przepisami prawa powszechnie obowiązującego, a takim przepisem jest uchwała rady gminy dotycząca uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Bardzo istotną kwestią jest bezpośrednio określenie przez ustawodawcę w ustawie z 2003 r. charakteru prawnego planu miejscowego. Zastanawiające jest, dlaczego w wielu innych ustawach zawierających delegację do stanowienia przepisów prawa na szczeblu lokalnym nie określa się, czy akty wydawane na podstawie tych delegacji są prawem miejscowym. Posługując się przykładem, ustawa z 16 kwietnia

⁵⁶ J. Ciapała, *Zagadnienia...*, s. 86–89.

⁵⁷ K. Jaroszyński i in., *Ustawa...*, s. 140.

⁵⁸ Uchwała składu 5 sędziów NSA z 30 października 2000 r., OPK 13/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 63.

2004 r. o ochronie przyrody⁵⁹ zezwala na wprowadzenie przez radę gminy ochrony przyrody przez: uznanie za pomnik przyrody, użytki ekologiczne czy zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Brak wzmianki co do tego, czy uchwała rady gminy ma normatywny charakter. Wyraźne określenie w ustawie, że plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, jest konsekwencją wieloletniego sporu w przedmiocie jego charakteru prawnego, jak również sporu na szerszej płaszczyźnie dotyczącego klasyfikacji prawnej norm planowych.

Przyjęcie przez polskiego ustawodawcę, że plan miejscowy ma charakter normatywny nie jest rozwiązaniem niespotykanym. Wręcz odwrotnie, w wielu krajach członkowskich Unii Europejskiej plany zagospodarowania przestrzennego, w szczególności te stanowione na szczeblu lokalnym, często uznawane są za akty o charakterze prawotwórczym. W polskim systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego szczególnie istotna jest waga planu miejscowego jako aktu prawa miejscowego. Widać to wyraźnie na tle pozostałych aktów wchodzących w skład wspomnianego systemu, które nie mają tego waloru⁶⁰. Normatywny charakter m.p.z.p. uzewnętrznia orzecznictwo sądów, a zwłaszcza:

1. wyrok SN z 22 lutego 2001 r.⁶¹, którego zachowująca aktualność teza brzmi, iż: „Plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 Konstytucji”;
2. wyrok NSA w Warszawie z 3 listopada 1999 r.⁶², którego sentencja brzmi następująco: „Treść przepisów planu wespół z innymi przepisami determinuje sposób wykonywania własności, a w krańcowych przypadkach przy wykorzystaniu terenu na cele przeznaczone w planie dla realizacji celów publicznych może prowadzić do wywłaszczenia prawa własności. Uchwalając plan miejscowy gmina może przeznaczać na realizację celów publicznych nie tylko grunty skomunalizowane bądź należące do Skarbu Państwa, lecz może przeznaczać na takie cele grunty stanowiące własność osób fizycznych i prawnych. W tej mierze brak jest ustawowych ograniczeń, w szczególności zakaz taki nie wynika z przepisów Konstytucji, które choć chronią prawo własności, lecz równocześnie dopuszczają do wywłaszczenia tego prawa na cele publiczne za słusznym odszkodowaniem (art. 21)”;
3. uchwała NSA w Warszawie w składzie pięciu sędziów z 30 października 2000 r.⁶³, która zachowuje aktualność, pomimo odwołania się do już uchylonej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. Jej teza zasadnicza brzmi: „Samorządowe kolegia odwoławcze, jako organy administracji pu-

⁵⁹ Dz.U. Nr 92, poz. 880 ze zm.

⁶⁰ T. Bąkowski, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego terenu*, Warszawa 2001, s. 49–52.

⁶¹ III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606.

⁶² IV SA 1678/98, LEX nr 48263.

⁶³ OPK 13/00, ONSA 2001, nr 2, poz. 63.

blicznej, są związane w działalności orzeczniczej przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Takim przepisem prawa powszechnie obowiązującego jest, stosownie do *art. 7 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, uchwała rady gminy w przedmiocie uchwalenia lub zniesienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. W odniesieniu do obowiązującego stanu prawnego powyższa uchwała odwołałaby się do art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Piotr Kwaśniak

Wydział Administracji, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Specyfika postanowień miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

The specificity of the provisions of local land development plan

Streszczenie

Postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają postać prawa miejscowego, przepisów powszechnie obowiązujących, stanowiących prawną podstawę do wydawania decyzji administracyjnych. Po części mają formę graficzną, co wynika z obligatoryjnego załącznika graficznego do uchwały. Musi on być odzwierciedlony w tekście tego aktu prawnego. Jednakże w obowiązującym systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego rysunek jest jedynie ilustracją graficzną tekstu uchwały. Nacisk położono więc na samą uchwałę, która odwołuje się jedynie do części graficznej. W procesie stosowania prawa rysunek jest uwzględniany tylko w zakresie, w jakim jest przełożony na tekst uchwały.

Summary

The provisions of the local land development plan constitute local law, rules that are generally binding, constituting the legal basis for the issuance of administrative decisions. Partly, they have a graphic form, since graphic annexes to a resolution are mandatory. Such an annex must be referenced in the resolution. However, in the current system of land planning the drawing is only a graphical illustration of the text of the resolution. The emphasis was therefore laid on the resolution itself, which makes a reference only to the graphical element. In the process of law application, the drawing is taken into consideration only in so far as it is translated into the wording of the act.

Słowa kluczowe: postanowienia, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, prawo miejscowe, forma graficzna, uchwała

Keywords: provisions, local land development plan, local law, graphic form, the resolution

1. Uwagi ogólne

Faktyczną wartość realizacyjną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej także: m.p.z.p. lub plan) wyłania się w toku podejmowania na jego podstawie rozmaitych rozstrzygnięć prawnych. Plan wpływa kształtując na uznanie organu administracyjnego wyrażone w toku podejmowania czynności prawnych różnego rodzaju oraz wydawania decyzji administracyjnych. Uznanie organu administracyjnego jest konsekwencją konieczności państwowej. Istnieją przecież tak zawiłe sytuacje w działaniu organów administracji, że nawet „nieomylny” prawodawca nie jest w stanie z góry przewidzieć dla nich jednolitego rozwiązania i musi uznać za najwłaściwsze pozostawienie organowi swobody w jego odnalezieniu. A zatem właściwy organ załatwia sprawę w sposób, który odpowiada, w danej sytuacji, słusznemu interesowi jednostki i interesowi powszechnemu¹. Tego rodzaju sytuacja prawna związana z uznaniem administracyjnym ma miejsce w przypadku, wydawanego na podstawie planu miejscowego, pozwolenia na budowę (art. 32 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane² (dalej także: pr.bud.) stwierdza, że „pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego może być wydane...”). Więcej, sam plan miejscowy przez uchwalenie przez radę gminy jest nacechowany uznaniowością organu wydającego. Oznacza to, że szczegółowe wytyczne ustawy są doprecyzowywane na szczeblu lokalnym przez rady gmin. W tym miejscu uwidacznia się rzadko dyskutowana cecha planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jest nią obecnie nierozzerwalne połączenie z samorządem terytorialnym szczebla gminnego, ale także wojewódzkiego i w mniejszym stopniu powiatowego. Przejawia się ono reglamentacją przestrzeni lokalnej przez samorząd terytorialny, który jest odpowiednio przygotowany do umieszczania w planach postanowień, które mają doprowadzić do zrealizowania celów jego polityki przestrzennej.

Można próbować doszukiwać się mechanizmu prawnej realizacji planu miejscowego oraz zagadnień mocy obowiązującej jego postanowień w poglądach odnoszących się do jego walorów realizacyjnych. Zwracają one uwagę na warstwę normatywną planu, rozumianą jako sformułowania imperatywne, np. zabrania się, należy, lub sformułowania o charakterze przedmiotowym dotyczące przeznaczenia terenu na określone cele albo ustalenia sposobu lub zasad jego zagospodarowania. W tym miejscu należy odnieść się do treści planu miejscowego. Wskazuje ona podstawowe merytoryczne postanowienia planowe oraz ich zróżnicowanie. Konsekwencją ich wskazania będzie określenie funkcji w odniesieniu do następczych działań organizujących przestrzeń. W zależności od rangi i funkcji planu w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego kształtuje się charakter postanowień planowych, stopień ich dyrektywności, sposób określania

¹ E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 43.

² tj. Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

indywidualnych zagadnień, a także proporcje pomiędzy różnymi rodzajami tych postanowień w różnych aktach planistycznych³.

Na wstępie należy zaznaczyć, że sformułowanie „postanowienia” odnosi się nie do postanowień w rozumieniu języka prawniczego, ale do ustaleń określonego rodzaju – postanowień przepisów prawa, które pokazują płaszczyzny wypowiedzi planistycznych. Służą one teoretycznemu przedstawieniu stopnia skomplikowania zawartości planów zagospodarowania przestrzennego. W tekstach planów miejscowych przedstawione poniżej rodzaje postanowień nie występują samodzielnie. Przeplatają się między sobą oraz wynikają jedno z drugich.

Postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają postać prawa miejscowego, przepisów powszechnie obowiązujących, stanowiących prawną podstawę do wydawania decyzji administracyjnych. Po części mają formę graficzną, co wynika z obligatoryjnego załącznika graficznego do uchwały. Musi on być odzwierciedlony w treści tego aktu prawnego. Jednakże w obowiązującym systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego rysunek jest jedynie ilustracją graficzną tekstu uchwały. Nacisk położono więc na samą uchwałę, która odwołuje się jedynie do części graficznej⁴. W procesie stosowania prawa rysunek jest uwzględniany tylko w zakresie, w jakim jest położony na tekst uchwały.

Postanowienia planu mają formę:

1. konkretną, kiedy precyzyjnie ustalają granice obszarów i linie rozgraniczające terenów o różnym przeznaczeniu, oraz;
2. ogólną, kiedy określają zasady kształtowania i ochrony ładu przestrzennego, ochrony środowiska, przyrody, dziedzictwa kulturowego czy wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu⁵.

Postanowienia zawarte w planie miejscowym zostają zatwierdzone przez przyjęcie ich uchwałą rady gminy. Dopiero skutki tej czynności prawnej pokażą, czy są one właściwie skonstruowane, oraz czy są we właściwym stosunku względem siebie, aby zrealizować założone wcześniej cele polityki przestrzennej. Zróżnicowanie funkcji ma służyć pełniejszej ich realizacji, a właściwy organ gminy uznaje je i zobowiązuje się na ich podstawie realizować zagospodarowanie przestrzenne. Oznacza to, że każda zmiana koncepcji, kierunku rozwoju określonego terenu, która może być spowodowana choćby istotną zmianą oceny stanu rzeczy, podważa pozostałe postanowienia, ponieważ tworzą one powiązaną ze sobą pozostałą część całości. Kierunki rozwoju określonego obszaru warunkują zarówno

³ M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987, s. 194–195.

⁴ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 100.

⁵ K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szymt, Ł. Złakowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2004, s. 158.

jego podział na określone części, jak i to, co będzie na nim lokowane. Zaznaczyć wypada, że zmianą planu może być też jego aktualizacja⁶.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będąc podstawą realizacji prawidłowego zarządzania przestrzenią, nie funkcjonuje w próżni. Bez spełnienia innych przesłanek zarówno przedmiotowych, jak i podmiotowych nie można uzyskać społecznie korzystnych i racjonalnych efektów zarządzania. Jest to oczywiste, mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia w tej materii. Dlatego, czerpiąc z doświadczeń, a zarazem kompleksowo i perspektywicznie patrząc w przyszłość, można zminimalizować ryzyko wystąpienia błędów w planowaniu i zarządzaniu zarówno przestrzennym, jak i gospodarczym⁷.

Pomimo że ustawa wyraźnie wskazuje, co w m.p.z.p. określa się mianem – „obowiązkowo”, a co – „w zależności od potrzeb”, nie oznacza to wcale wymogu bezwzględnego dla ustaleń obowiązkowych. Zawartość planu miejscowego musi bowiem być dostosowana do faktycznie panujących warunków. Nie może odnosić się do zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, jeśli się ich w ogóle nie przewiduje. Niektóre zatem z enumeratywnie wymienionych ustaleń mogą zostać w planie miejscowym pominięte, jeżeli odpowiada to rzeczywistości stanowi faktycznemu. Inaczej jest z konkretnymi typami postanowień. Muszą one wynikać z treści planu.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będąc aktem szczególnego rodzaju, składa się z postanowień szczególnego rodzaju. Niektóre z nich są zamieszczone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Postanowienia typu kierunkowego określają kierunki rozwoju, charakteryzujące strukturę (w tym zagospodarowanie) określonego terenu, oraz wskazują korzystne i niekorzystne czynniki oddziałujące na osiągnięcie oczekiwanych w niej przemian. Mają one za zadanie wskazać zasady i cele, a także kierunki rozwoju gospodarki przestrzennej danego obszaru. Należy do nich np.: wskazanie kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy, a także w przeznaczeniu terenów; określenie kierunków oraz wskaźników dotyczących zagospodarowania i użytkowania terenów; określenie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego; ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu kulturowego itp. W nich zawiera się koncepcja rozwoju przestrzennego określonego obszaru, realizowana przez inne, bardziej szczegółowe postanowienia, przy czym zarówno te pierwsze, jak i te drugie są uzgadniane z innymi organami samorządowymi i rządowymi różnych stopni (np. wojewodą). Wynik tych uzgodnień może w ostateczności mieć wpływ na kształt postanowień typu kierunkowego.

Postanowienia typu lokalizacyjnego są zdeterminowane przez treść planu miejscowego. W zależności od tego, jakiego obszaru dotyczy ten plan (a nie musi on obejmować całej gminy), postanowienia te, obejmując określone przedsięwzięcia,

⁶ M. Kulesza, *Administracyjnoprawne...*, s. 200–201.

⁷ *Ibidem*, s. 200–201.

będą miały zróżnicowaną szczegółowość. Postanowienia typu liniowego mają za zadanie określić podział obszaru objętego planem oraz ustalić zasady jego przeznaczenia. Określają one linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania⁸. Postanowienia typu proceduralnego określają tryb postępowania związany z powstawaniem i realizacją planu miejscowego⁹. Tak więc transponowanie regulacji zawartych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa czy koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do planu miejscowego następuje przez obowiązkowe włączenie ich do studium, ze względu na wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych ustalenia studium.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są swoistą prawną reglamentacją przestrzeni, określającą jej przeznaczenie, a jednocześnie określają zasady zagospodarowania terenu objętego planem. Za M. Kuleszą należy stwierdzić, że zawierają one też ustalenia typu operacyjnego¹⁰. Nie neguje to wniosków ujmujących normę planową jako niemającą charakteru ani cech dyrektywy celowościowej¹¹. Ustalenia operacyjne odnoszą się do wyznaczenia okresu, w jakim powinna nastąpić zmiana przeznaczenia gruntów objętych ustaleniami m.p.z.p. Jest to istotne, ponieważ zatwierdzenie planu miejscowego skutkuje tym, że wchodzi w życie jego ustalenia zarówno o charakterze liniowym, kierunkowym, jak i lokalizacyjnym¹².

Ustalenia planów miejscowych mają charakter dyrektywny, co jest niezbędne do realizacji enumeratywnie wyznaczonych zadań w przestrzeni, które są w sposób precyzyjny określone i zamknięte. Ponadto, z natury rzeczy, oddziałują między sobą, a także „reagują” na treści planów i koncepcji wyższego rzędu (choć nie większego znaczenia). Muszą przez to plany miejscowe zawierać ustalenia o charakterze kierunkowym. Określają one cele, zasady i kierunki zagospodarowania przestrzennego na określonym obszarze, a ponadto wynikające z tego uwarunkowania w zakresie przestrzennej i funkcjonalnej struktury obszaru. Przez to oddziałują one na rozstrzygnięcia zawarte w planie miejscowym oraz na sam proces wydawania rozstrzygnięć, które realizują materialną jego sferę¹³. Nie wolno jed-

⁸ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 99.

⁹ R. Malinowski, *Ewolucja systemu planowania gospodarczego a problem charakteru prawnego planów gospodarczych*, PiP 1975, nr 2, s. 29–30.

¹⁰ M. Kulesza, *Administracyjnoprawne...*, 1987, s. 196. Obecnie, po przeszło dwudziestu latach od ukazania się publikacji, ustalenia tego typu mogą być postrzegane w inny sposób – jako określające zalecenia i wskazówki dotyczące trybu i sposobu wdrażania ujętych w nich ustaleń. Można w tym miejscu zaobserwować ich podobieństwo do postanowień typu proceduralnego.

¹¹ J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 51.

¹² M. Kulesza wylicza odpowiednio ustalenia regulacyjne, strukturalne oraz postanowienia dotyczące programu zamierzeń/przedsięwzięć.

¹³ M. Kulesza, *Administracyjnoprawne...*, s. 193–194.

nak zapominać, że akty planistyczne (planowania ogólnego) wyższego rzędu, tj. obejmujące większy obszar, lub akty planowania specjalistycznego mają wpływ na kształt ostateczny planu miejscowego¹⁴.

2. Rodzaje postanowień

2.1. Postanowienia kierunkowe

Postanowienia kierunkowe wyrażają zasadnicze tendencje rozwoju, charakteryzujące oczekiwaną strukturę przestrzenną i funkcjonalną określonego terenu, wykazują czynniki ingerujące w kształtowanie albo ustalenie kierunków przemian owej struktury przestrzennej. Ponadto określają zasady jej rozwoju, zewnętrzne i wewnętrzne powiązanie funkcjonalne oraz kierunki i funkcje jej przekształceń. Postanowienia te odnoszą się także do zmian w strukturze zatrudnienia, prognozowanego tempa przyrostu lub spadku liczby ludności na określonym obszarze, a co za tym idzie, zmian w strukturze użytkowania terenów. Postanowienia kierunkowe obrazują także uwarunkowania rozwojowe wynikające z cech geograficznych terenu, stopnia jego uprzemysłowienia, warunków środowiskowych itp.

Zadaniem tych postanowień jest ukierunkowanie rozwoju zagospodarowania przestrzennego określonego terenu. Będzie ono polegało na ustaleniu kierunków, zasad i celów, możliwości i uwarunkowań rozwojowych struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszaru objętego planem. Postanowienia kierunkowe mają wobec procesu decyzyjnego, w materialnej sferze realizacji planu, znaczenie informacyjne oraz motywacyjne. Pełnią także funkcję wytycznych względem przewidzianych w danym planie konkretnych rozwiązań. Cechą, która je wyróżnia, jest ich automatyczna realizacja, w trakcie tworzenia bądź przekształceń ładu przestrzennego. Treść tych postanowień jest zatem weryfikowana w perspektywie czasowej ewolucji obszaru objętego planem. Ich wiążący charakter powstaje dopiero w toku procesu decyzyjnego, polegającego na realizacji polityki rozwoju określonej odpowiednim planem. Będzie tak przy założeniu, że postanowienia kierunkowe tworzą (lub nie) przesłanki uzasadniające sensowność planowanych przedsięwzięć, np. inwestycyjnych. Postanowienia te spełnią swoje zadanie, jeżeli wykażą, że dane przedsięwzięcie jest zgodne, lub nie, z polityką odpowiednich władz, np. lokalnych, dotyczącą obszaru objętego planem. Waga tego rodzaju postanowień, oraz przesłanek z nich wynikających, ujawnia się w sytuacji nieuwzględnienia ich przy podejmowaniu decyzji o znaczeniu gospodarczym. Może to spowodować załamanie się zaprojektowanej koncepcji rozwoju, co zazwyczaj skutkuje w konsekwencji nietrafnością następczych decyzji organizatorskich w ramach jednego planu miejscowego, a także powiązań między tymi planami i planem wojewódz-

¹⁴ Ibidem, s. 141.

kim¹⁵. Ujawnia się tu powiązanie między planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym a planowaniem gospodarczym¹⁶.

Polityka przestrzenna gminy w znacznej części jest realizowana poza miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Podstawowymi aktami jej realizacji są akty nienormatywne. Najlepszym tego przykładem, na poziomie lokalnym, jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które, poza określeniem polityki przestrzennej gminy, wyznacza lokalne kierunki i zasady zagospodarowania przestrzennego¹⁷. Określa ono w szczególności: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczenie terenu; kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania przestrzennego oraz użytkowania terenów; kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; kierunki i zasady kształtowania leśnej i rolniczej przestrzeni produkcyjnej; obszary i zasady ochrony środowiska i jego zasobów, przyrody, dziedzictwa kulturowego; obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego itp. Można zauważyć, że postanowienia kierunkowe są nieodłącznym elementem tego aktu. W tym miejscu wypada przypomnieć, że studium jest aktem obligatoryjnym, a jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych¹⁸, zawarte więc w nim postanowienia będą funkcjonowały w każdej polskiej gminie.

Postanowienia kierunkowe występują także w dwóch ponadlokalnych aktach planowania ogólnego: w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju określającej uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, przez uwzględnienie w jego treści tej koncepcji.

Konkludując, postanowienia kierunkowe mają za zadanie kształtować koncepcję przekształceń danego obszaru zgodnie z polityką przestrzenną na nim realizowaną. Postrzega się je jako mające pierwotne znaczenie wobec pozostałych postanowień zawartych w aktach planistycznych. Stanowią one podstawowe założenia do planu, zasadnicze na etapie jego projektowania. Postanowienia tego typu zawarte w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju są nacechowane ogólnością, jednakże przez wprowadzanie ich do planów „niższego szczebla” zyskują na konkretności. Postanowienia kierunkowe wprowadzone do aktów planistycznych „niższego szczebla” przez odpowiednie dla tych szczebli

¹⁵ Ibidem, s. 196.

¹⁶ Planowanie gospodarcze jest obecnie utożsamiane z planami rozwoju, takimi jak sektorowe, regionalne i inne programy operacyjne, powstającymi i realizowanymi na różnych szczeblach. Zasadniczym aktem prawnym w tej materii jest *ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju* (Dz.U. Nr 116, poz. 1206 ze zm.).

¹⁷ Z. Niewiadomski, *Planowanie...*, s. 87.

¹⁸ K. Kafka, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w świetle nowych przepisów*, Katowice 2003, s. 77. Por. też wyrok NSA w Warszawie z 22 lutego 2007 r., II OSK 1863/06, ONSAiWSA 2008, nr 1, poz. 14; OSP 2008, nr 4, poz. 37.

władze samorządowe, będą charakteryzowały się szczegółowością odpowiednią dla danego stopnia samorządu terytorialnego (gminnego lub wojewódzkiego), na którym prowadzona jest polityka przestrzenna.

2.2. Postanowienia lokalizacyjne

Koniecznym warunkiem do zaistnienia postanowień typu lokalizacyjnego, w ramach realizowania stałej, jednolitej i zrównoważonej polityki przestrzennej, jest istnienie odpowiednich postanowień typu kierunkowego. Te pierwsze zatem wynikają z tych drugich. Odpowiedni organ wyraża w nich wolę ulokowania inwestycji, określenia obszaru lokalizacji inwestycji określonego rodzaju lub obszaru lokalizacji innego rodzaju przedsięwzięcia np. obszaru ochrony środowiska¹⁹.

Postanowienia typu lokalizacyjnego mają zróżnicowaną szczegółowość. Wpływa na to rodzaj aktu planistycznego, w którym występują. W koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju będą się one przejawiały m.in.: w rozmieszczeniu infrastruktury społecznej o krajowym i międzynarodowym znaczeniu; rozmieszczeniu obiektów infrastruktury transportowej i technicznej; określeniu obszarów sieci osadniczej; wyróżnieniu obszarów wielkich aglomeracji (obszarów metropolitalnych); określeniu obszarów podlegających ochronie.

W planach zagospodarowania przestrzennego województwa postanowienia typu lokalizacyjnego odnoszą się do tych samych zagadnień, co w koncepcji, dotyczą jednak obszaru terytorialnie odpowiadającego rozmiarom województwa. Wpływa to na większą ich precyzję w określaniu lokalizacji np. inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, w tym obiektów infrastruktury turystycznej, transportu, technicznej, dotyczącej gospodarki morskiej i wodnej oraz społecznej. W planach wojewódzkich określa się podstawowe elementy sieci osadniczej województwa i ich powiązań infrastrukturalnych oraz komunikacyjnych, ponadto system obszarów chronionych dotyczących środowiska, przyrody, uzdrowisk, zabytków itp. Postanowienia lokalizacyjne w planach miejscowych odnoszą się do konkretnych inwestycji lub przedsięwzięć innego rodzaju, np. takich, jak: budowa obiektu wielkopowierzchniowego handlowego, dworca, drogi, osiedla mieszkaniowego lub jego rozbudowa itp. Ponadto postanowienia te wyznaczają granice ilościowe (w tym liczbowe) oraz odnoszą się do przepustowości – dotyczą transportu, uzbrojenia określonych terenów czy przeznaczenia obiektu docelowo dla określonej grupy osób z niego korzystających. Jasno z tego wynika, że są one bardziej lub mniej szczegółowo określone w sensie przestrzennym w zależności od rodzaju planu. Najbardziej szczegółowe postanowienia lokalizacyjne są w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Ważniejsze jest jednak to, że postanowienia te zawarte w innych dokumentach planistycznych mogą być realizowane dopiero po ich transponowaniu właśnie do planów miejscowych.

¹⁹ M. Kulesza, *Administracyjnoprawne...*, s. 196.

Postanowienia lokalizacyjne są wynikiem zaistnienia potrzeb, a także możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego terenu, który został objęty planem miejscowym. Uwidacznia się tu relacja, jaka zachodzi pomiędzy odpowiednimi postanowieniami planu a dokumentami strategicznymi i planistycznymi w strategii rozwoju miasta, gminy czy województwa. Planowanie przedsięwzięć inwestycyjnych o znaczeniu gospodarczym w dokumentach planistycznych lokowanych faktycznie na podstawie planu miejscowego, aby było uzasadnione i sensowne, musi być skoordynowane. Art. 9 ustawy zawiera odwołania do strategii rozwoju gminy i województwa przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Postanowienia typu lokalizacyjnego wpływają na zagospodarowanie przestrzeni, zarówno w sposób pozytywny, jak i negatywny. Przejawia się to w określeniu lokalizacji przedsięwzięcia danego rodzaju lub w zakazie jego ulokowania na określonym obszarze. Postanowienia te mogą być ujęte ogólnie lub w sposób konkretny. W planie miejscowym jest to uzależnione od różnego rodzaju uwarunkowań realizacyjnych²⁰.

2.3. Postanowienia liniowe

Nawiązując do poglądów M. Kuleszy, można wyróżnić postanowienia odnoszące się do przeznaczenia i zasad zagospodarowania określonych obszarów. Wówczas określa się je mianem postanowień liniowych. Są to linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu, różnych funkcjach lub zasadach zagospodarowania. Dotyczą sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów. Można przykładowo wymienić postanowienia dotyczące określenia linii zabudowy, ustalenia intensywności wykorzystania określonych obszarów, zasad zarządzania terenów i charakteru zabudowy. Służą one rozdysponowaniu przestrzeni objętej planowaniem oraz ustaleniu zasad zagospodarowania obszaru²¹. Postanowienia liniowe są konkretne i mają za zadanie oddzielać od siebie, a zarazem porządkować różnego rodzaju obiekty powstałe dzięki postanowieniom lokalizacyjnym w ten sposób, aby teren objęty planem miejscowym był zaprojektowany optymalnie.

Postanowienia liniowe powinny wynikać z postanowień kierunkowych i lokalizacyjnych. Innymi słowy, bez postanowień kierunkowych i lokalizacyjnych postanowienia liniowe nie miałyby do czego się odnosić, co regulować. Dopiero więc wszystkie trzy rodzaje postanowień stanowią całość.

Spoglądając na system planowania i zagospodarowania przestrzennego można dojść do wniosku, że postanowienia liniowe oraz lokalizacyjne pełnią najistotniejszą funkcję w obrocie prawnym. Do nich odwołują się przepisy prawa materialne-

²⁰ Ibidem, s. 198.

²¹ Ibidem, s. 199.

go, nakazując oparcie decyzji administracyjnej na miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. One także wpływają na zakres uznania administracyjnego w różnego rodzaju rozstrzygnięciach oraz na dokonywanie innych czynności prawnych odnoszących się do zasad zagospodarowania i użytkowania gruntów²².

2.4. Postanowienia proceduralne i operacyjne

Cechą szczególną postanowień występujących w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jest to, że określają one tryb postępowania, nie ignorując wyników planowania. Można zatem określić je mianem postanowień proceduralnych. Wskazuje to na zaliczenie ich do kategorii aktów normatywnych, a nie aktów planowania, które są jedynie swego rodzaju substytutem prawa²³.

Postanowienia typu operacyjnego określają wskazówki i zalecenia, dziś odnoszące się tylko do okresu wdrażania ujętych w planach ustaleń. Są charakterystyczne zarówno dla planów miejscowych, jak i dla planów wojewódzkich czy koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Przykładowo, pozwalają na określenie kolejności realizacji przedsięwzięć lub wyznaczenie terminów dotyczących zmian w przeznaczeniu gruntów w taki sposób, że będą następowały po określonej dacie lub po zaistnieniu określonych przesłanek²⁴.

Normatywne ustalenia planów miejscowych, określając przeznaczenie terenów, stają się zarazem zakazami ich przeznaczania na cele niemieszczące się w granicach tego przeznaczenia²⁵. Przedsięwzięcia mieszczące się w granicach określonych przez treść planu miejscowego stają się podstawą do wydania następczych, pozytywnych aktów administracyjnych (pozwoleń na budowę). Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może zawierać ustalenia, które w sposób ogólny decydują o przeznaczeniu terenów. Taka sytuacja ma miejsce, jeżeli ustalenia odnoszą się do terenu, który nie jest objęty szczególnym reżimem prawnym. Wówczas to odpowiednie organy gminy, korzystając z przysługującego im władztwa planistycznego, nie muszą dokonywać szczegółowych ustaleń, zawierać w planach konkretnych i szczegółowych postanowień, aby uwzględnić postanowienia przepisów szczególnych. W sytuacji odwrotnej postanowienia szczegółowe mieszczą się w planach miejscowych dotyczących obszarów, które stanowią przedmiot regulacji przepisów szczególnych. Ma to miejsce np. w przypadku włączenia do jego treści zadań wojewódzkich lub rządowych²⁶. Stopień szczegółowości planów miejscowych jest bardzo ważką kwestią, ze względu na określenie

²² Ibidem, s. 199.

²³ R. Malinowski, *Ewolucja...*, s. 30.

²⁴ M. Kulesza, *Administracyjnoprawne...*, s. 196, 199; J. Stelmasiak, *Miejscowy...*, s. 51.

²⁵ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, Poznań 1997, s. 56.

²⁶ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady...*, s. 70.

skali jego rysunku w sposób umożliwiający wydanie bezpośrednio na jego podstawie pozwolenia na budowę.

Warto zauważyć, że postanowienia planu miejscowego nie mają charakteru zaleceń czy innych niewiążących sugestii dla osoby zainteresowanej inwestowaniem na określonym terenie lub dla jego właściciela czy użytkownika²⁷.

Nie można zapominać o wadze kryterium abstrakcyjności lub konkretności normy prawnej, które decyduje o ocenie wypowiedzi danego aktu. Świadczy to o nieustającej atrakcyjności sprawdzonych konstrukcji prawnych. Mogą one być modyfikowane na potrzeby zmieniających się realiów, szczególnie w tak dynamicznie zmieniającej się części prawa administracyjnego, jaką jest planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Ponadto warto zauważyć, że nie wszystkie ustalenia planowe dają się jednoznacznie sklasyfikować, stąd potrzeba poszukiwania nowych rozwiązań i definicji.

²⁷ K. Jaroszyński i in., *Ustawa...*, s. 158.

Łukasz Wojciechowski

Wydział Administracji WSEI, Doktorant Wydziału Politologii UMCS

Teoretyczne aspekty marketingu powyborczego w polskim samorządzie terytorialnym

Theoretical aspects of marketing after the election in Polish territorial self-government

Streszczenie

Celem artykułu jest ukazanie procesu tworzenia marketingu powyborczego w polskim samorządzie terytorialnym. Kreowanie marek w polityce lokalnej stało się dużym wyzwaniem zarówno dla polityków, jak również dla firm zajmujących się *public relations*. Wynika to przede wszystkim ze zmiany przepisów prawa dotyczących jednoosobowych organów wykonawczych samorządu terytorialnego. Od 2002 roku elektorat wybiera samodzielnie wójtów, burmistrzów prezydentów miast. Są oni zmuszeni do zabiegania o głosy podczas wyborów, ale też są poddawani większej kontroli społecznej podczas sprawowania urzędów.

Politycy lokalni często zapominają, że podobnie jak w marketingu gospodarczym, ważne jest nie tylko skłonienie wyborcy do podjęcia decyzji, ale też analiza preferencji powyborczych. Dlatego w części artykułu autor koncentruje się na konsekwencjach niewłaściwego marketingu powyborczego. Tylko odpowiednia diagnoza błędnych działań w kreowaniu lokalnych marek oraz monitorowanie działań konkurencji pozwala na właściwe funkcjonowanie podmiotu na rynku politycznym.

Słowa kluczowe: marketing polityczny, marketing powyborczy, kampania, polityka lokalna, samorząd terytorialny

Summary

The article aims at presenting the process of creating the marketing after election in Polish territorial self-government. Building up the brand images in local politics becomes a great challenge for both politicians and public relations companies. This is mainly due to changes in legislation relating to single executive parts of local government. Since 2002 the electorate alone chooses the commune mayors, the burgomasters and the presidents of the cities. As a result, they seek votes during the election. Furthermore, they are subject to greater control by the society. Local politicians tend to forget that, as it is in the economic marketing, it is not only important to induce the voters to decide, but also to analyse the post-election preferences. Therefore, in the part of the article the author focuses on the consequences of the improper marketing after the election. Only the appropriate diagnosis of the wrong actions in creating local brands and the monitoring of actions done by other political groups ensure the proper functioning of the political market subject on the political market.

Keywords: political marketing, marketing after election, campaign, local politics, territorial self-government

Wprowadzenie

Marketing powyborczy jest istotną składową marketingu politycznego¹. Jednak większość badań naukowych koncentruje się w największej mierze na kampaniach promocyjnych poprzedzających poszczególne elekcje. Znajduje to odzwierciedlenie w polityce finansowej poszczególnych podmiotów rywalizacji politycznej. Absorpcja środków finansowych w poszczególnych częściach „cykli wyborczych” (rozumianych jako okres od wyborów do następnych wyborów), jednoznacznie prowadzi do konstatacji, iż to właśnie kampania wyborcza pochłania najwięcej nakładów. Ponadto, poszczególne podmioty czynią różnego rodzaju długoterminowe oszczędności, w celu zgromadzenia jak największych funduszy właśnie na agitację przedwyborczą.

Podobnie jak w przypadku innych składowych marketingu politycznego, specjaliści od kształtowania wizerunku oraz badacze tej materii, sięgają do dwóch zróżnicowanych źródeł wiedzy na temat skutecznego utrwalania przekonań elektoratu w okresie powyborczym. Pierwsze z nich to doświadczenia z poprzednich okresów po elekcji i coraz bogatszych doświadczeń polskiego i zagranicznego marketingu wyborczego. Drugie, to sięganie do doświadczeń prekursora marketingu politycznego-marketingu gospodarczego². W związku z interdyscyplinarnym charakterem przedmiotowej materii, wyciąganie prawidłowych wniosków może ułatwić również odwoływanie się do innych dyscyplin, m.in. psychologii społecznej³.

Kwestią bezsporną jest to, że marketing powyborczy stanowi poważne wyzwanie dla twórców kampanii promocyjnych. Szczególnie problematyczny obszar stanowi kształtowanie wizerunku podmiotów będące następstwem elekcji samorządowych. W przypadku samorządowców, którzy osiągnęli dobry wynik wyborczy, konieczne jest utrwalenie preferencji elektoratu i wywieranie wpływu w zakresie

¹ Na potrzeby niniejszych rozważań, autor przyjmuje definicję autorstwa Jerzego Muszyńskiego, która określa marketing polityczny jako „odpowiednie zastosowanie kategorii, mechanizmów i procedur marketingowych do polityki jako towaru wyprodukowanego przez siły polityczne ubiegające się o władzę w państwie”. J. Muszyński, *Leksykon marketingu politycznego*, Atla 2, Wrocław 2001, s. 98.

² Por. R. Wiszniowski, *Wprowadzenie do teorii marketingu politycznego*, [w:] *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 49.

³ Warto zwrócić uwagę na fakt, iż okres powyborczy można porównać do okresu po Świętach Bożego Narodzenia, kiedy to w większości sklepów znacząco spadają obroty, ponieważ wiele rodzin koncentruje swoje środki finansowe na zakup prezentów przed Świętami i samą ich organizację. Jedną z recept marketingu gospodarczego na ten niekorzystny okres jest intensywna promocja danego produktu i świadomy brak towaru, kiedy ma dojść do zakupu. Wówczas konsumenci, którzy zaplanowali zakup i obiecali dany produkt swoim najbliższym (a zwłaszcza dzieciom) kupują przed Świętami co innego, a po przedmiotowy produkt wracają w okresie poświątecznym. Trudno jednak o implementację takiego działania na grunt marketingu politycznego. Por. R. Cialdini, *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2002, s. 44.

przekonania o dobrze podjętej decyzji. W przypadku tych, którzy znaleźli się po drugiej stronie wyborczych statystyk, istotne jest przekonanie opinii publicznej, że wybór był błędem. Przy rozważaniach dotyczących marketingu powyborczego w samorządzie terytorialnym niezwykle istotne jest klarowne pogrupowanie rodzajów przedmiotowych elekcji poprzedzających działania promocyjne w tym zakresie⁴. Dla prawidłowego oglądu zagadnienia konieczne jest także rozpatrywanie omawianej materii zarówno w wymiarze mikrostrukturalnym, jak i makrostrukturalnym. Taka analiza pozwala na wieloczynnikową syntezę zjawisk.

1. Specyfika marketingu powyborczego

Marketing powyborczy to, podobnie jak wiele innych składowych marketingu politycznego, pojęcie zaimplementowane z marketingu gospodarczego. Można je zdefiniować jako ogół działań promocyjnych będących następstwem kampanii wyborczej, podejmowanych przez podmioty rywalizacji politycznej, mających na celu utrwalenie preferencji swojego elektoratu oraz pozyskiwanie nowych wyborców⁵. Zakres czasowy agitacji wyborczej będącej pochodną marketingu powyborczego jest szeroki i obejmuje okres od zakończenia kampanii wyborczej do kolejnej kampanii wyborczej. W rzeczywistości politycznej większość działań z zakresu marketingu powyborczego przypadnie jednak na okres bezpośrednio po kampanii wyborczej, ponieważ w dłuższej perspektywie czasowej pojawią się nowe tematy-determinanty dyskursu politycznego i działań promocyjnych.

W marketingu gospodarczym analogiczne badania koncentrują się na „zachowaniach pozakupowych”, które Philip Kotler definiuje jako „etap w procesie decyzyjnym, w którym konsument podejmuje dalsze działania po dokonaniu zakupu, kierowany satysfakcją lub brakiem satysfakcji”⁶. Ten sam badacz stoi na stanowisku, iż nieodłączną częścią każdego zakupu jest powstanie dysonansu poznawczego. Zjawisko to wynika z faktu, iż dokonanie każdej transakcji wiąże się z zawarciem kompromisu. Po jej przeprowadzeniu, konsument uświadamia sobie korzyści wynikające z zakupu, ale też wady podjętej decyzji oraz potencjale korzyści, gdyby podjęta decyzja była inna⁷. Takie zjawisko na rynku politycznym stanowi istotną szansę dla konkurencyjnych (wobec tego wybranego) podmiotów rywalizacji politycznej.

⁴ Pomimo wielu cech wspólnych, specyfika wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta jest diametralnie różna od wyborów do rad gmin, powiatów, bądź też sejmików wojewódzkich.

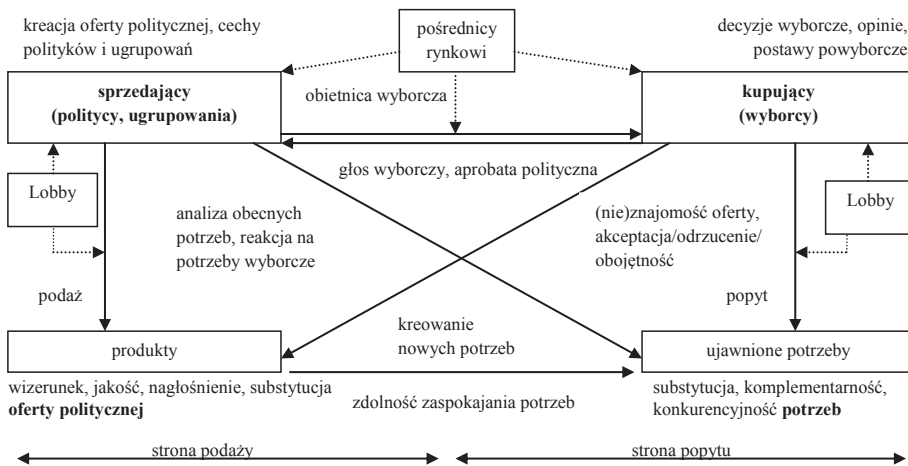
⁵ Na podkreślenie zasługuje fakt, iż niektórzy badacze negują istnienie marketingu powyborczego, wskazując na nieustannie trwający marketing wyborczy, który nie jest domeną kampanii promocyjnych poprzedzających elekcje, lecz działaniami podejmowanymi w sposób ciągły.

⁶ P. Kotler, G. Armstrong, J. Saunders, V. Wang, *Marketing. Podręcznik europejski*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 295.

⁷ Por. Tamże.

Wśród największych różnic pomiędzy rynkiem politycznym i rynkiem gospodarczym w kontekście zachowań wyborców (konsumentów) po dokonanej transakcji wskazać należy możliwość ewentualnej zmiany decyzji. Podczas gdy konsument nabywa produkty często, a po zakupie w większości przypadków ma możliwość ich zwrotu, wyborca najczęściej podejmuje decyzje dopiero podczas następnych wyborów⁸. Korelację pomiędzy substytucją, komplementarnością i konkurencyjnością potrzeb, a kreacją oferty politycznej oraz cechami polityków i ugrupowań na rynku politycznym przedstawia Schemat nr 1. Jego analiza prowadzi do refleksji, iż pomimo różnic w zestawieniu z rynkiem gospodarczym, równie istotny jest podział na stronę podaży i stronę popytu – stanowiące determinanty szerokiego spektrum działań ze szczególnym uwzględnieniem zachowań powyborczych.

Schemat 1. Struktura układu rynkowego w polityce



Źródło: M. Jaśniok, *Strategie marketingowe na rynku politycznym*, Kraków 2007, s. 14 (Za: S. Mynarski, *Cybernetyczne aspekty analizy rynku*, [w:] Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1972, s. 11).

Wojciech Cwalina i Andrzej Falkowski zwracają uwagę, że jeżeli przedsiębiorstwo ma się utrzymać na rynku w dłuższej perspektywie czasowej, konieczne jest skoncentrowanie się na zachowaniach pozakupowych konsumentów i analogicznie, jeżeli polityk chce się przez dłuższy czas utrzymać na stanowisku, musi skon-

⁸ Por. Ł. Wojciechowski, *Kształtowanie wizerunku lidera lokalnego na przykładzie Krzysztofa Hetmana – Marszałka Województwa Lubelskiego*, [w:] *Promocja i rywalizacja na poziomie samorządu terytorialnego*, B. Nitschke, K. Glinka (red.), MAJUS, Zielona Góra 2012, s. 120-121.

centrować się na zachowaniach powyborczych obywateli⁹. Badacze zwracają też uwagę na coraz bardziej popularne zjawisko badań nad satysfakcją konsumenta po dokonanych zakupie. Są one niezwykle istotne nie tylko z uwagi na fakt, iż konsument najprawdopodobniej ponownie wybierze markę, która spełniła jego oczekiwania, a wyborca podmiot rywalizacji politycznej, z wyboru którego jest zadowolony. Ich priorytetowy charakter znajduje również uzasadnienie w oczekiwaniu nadawcy komunikatu perswazyjnego, aby wyborca nie tylko ponownie zagłosował na danego kandydata lub ugrupowanie, ale też przekonał do tego innych wyborców ze swojego otoczenia. Tym samym, stał się (najczęściej nieświadomie) skutecznym narzędziem promocji – *word-of-mouth communication*¹⁰.

Tabela 1. Analiza porównawcza marketingu wyborczego i marketingu powyborczego

	Marketing wyborczy ¹¹	Marketing powyborczy
Okres prowadzenia agitacji wyborczej	Ścisłe określony, krótki, intensywny	Długi, rozproszony
Nakłady finansowe	Wysokie	Niskie
Audyt w postaci kontroli marketingowej	Możliwy do wykonania	Trudny lub niemożliwy do wykonania

Źródło: Opracowanie własne.

Analiza porównawcza marketingu wyborczego i marketingu powyborczego, przedstawiona w Tabeli nr 1, wskazuje na odmienną specyfikę dwóch sytuacji, w jakich prowadzona jest agitacja. Biorąc pod uwagę okres prowadzenia działań promocyjnych należy zwrócić uwagę, że w przypadku marketingu wyborczego jest on ściśle określony. W związku z ustawowym obowiązkiem zachowania tzw. „ciszy wyborczej”, jest też precyzyjnie ustalony moment zakończenia nadawania komunikatów perswazyjnych. Kampania wyborcza ma krótki i intensywny charakter. Stanowi koncentrację i intensyfikację wszelkich działań mających na celu kształtowanie wizerunku podmiotów rywalizacji politycznej. Natomiast w przypadku marketingu powyborczego mamy do czynienia z brakiem ściśle określonych ram czasowych. W związku z tym, działania mogą być prowadzone długofalowo. Istotne znaczenie ma też wymiar finansowy, który jest diametralnie różny w przypadku kampanii wyborczej i kształtowaniu powyborczych preferencji elektoratu. Działania promocyjne poprzedzające elekcje są najważniejszym wydarzeniem w kalendarzu wyborczym poszczególnych podmiotów rywalizacji politycznej. Prowadzi to do sytuacji, w której przeznaczają się na nie największe środki finansowe.

⁹ W. Cwalina, A. Falkowski, *Marketing polityczny. Perspektywa psychologiczna*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Sopot 2005, s. 551.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Rozumiany jako “umowne określenie tej części marketingu politycznego, która ogranicza się do przeprowadzenia wyborów, czyli do kampanii wyborczej (...)”. J. Muszyński, s. 99.

W przypadku marketingu powyborczego szczególnie trudny jest okres pierwszych tygodni i miesięcy bezpośrednio po wyborach. To właśnie w nim najczęściej pojawia się u elektoratu dysonans poznawczy, a osoby odpowiedzialne za działania promocyjne dysponują wówczas najmniejszymi zasobami finansowymi. Ściśle określony czas trwania kampanii wyborczej pozwala także na przeprowadzenie audytu będącego następstwem działań promocyjnych w postaci kontroli marketingowej¹². Taki audyt w przypadku marketingu powyborczego w przyjętych przez autora ramach czasowych jest oczywiście możliwy do przeprowadzenia, jednak byłoby to działanie niezwykle kosztowne i mało efektywne. Należy jednak podkreślić, że wnioski, jakie przynosi kontrola marketingowa będąca następstwem kampanii promocyjnej poprzedzającej elekcję, mogą być przydatne w późniejszym marketingu powyborczym, a sugerowane mechanizmy naprawcze mogą znaleźć zastosowanie właśnie podczas tego typu działań.

Zastosowanie narzędzi marketingu powyborczego stanowi szansę na skuteczną i efektywną promocję podmiotu na rynku politycznym, ale też tworzy szerokie spektrum możliwości w zakresie zastosowania reklamy negatywnej. Może ona być realizowana w ramach rutynowych działań poszczególnych podmiotów na politycznej arenie, ale też występować poza ich kontrolą. Przykładem takiej sytuacji może być właśnie *word-of-mouth communication* – zjawisko z jednej strony stanowiące szansę darmowej promocji dla sztabów wyborczych i ich kandydatów, z drugiej strony stanowiące zagrożenie rozprzestrzeniania się reklamy negatywnej. Spowodowane jest to specyfiką zachowań konsumentów (wyborców). Wyniki badań wskazują, że zadowolony konsument przekazuje swoje pozytywne wrażenia przeciętnie trzem osobom. Natomiast w przypadku niezadowolenia, dzieli się swoim rozczarowaniem przeciętnie z jedenastoma osobami. W skrajnym przypadku, co dziesiąty niezadowolony informuje o tym aż dwadzieścia osób¹³.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż wyborcy będą oczekiwać wsłuchiwanie się w ich powyborcze sugestie szczególnie od podmiotów, które zdecydowały się w działaniach promocyjnych zastosować elementy marketingu bezpośredniego. Problematyka ta dotyczy szczególnie wyborów do samorządu terytorialnego, ponieważ kampanie promocyjne poprzedzające tego typu elekcje, z uwagi na mniejsze zasoby finansowe i lokalny charakter, bardzo często opierają się właśnie na takim prowadzeniu agitacji wyborczej. Kandydaci muszą zdawać sobie sprawę, że prowadząc np. działania promocyjne *door-to-door*, stają się beneficjentami taniego i skutecznego narzędzia marketingowego, ale też nawiązują bliski kontakt z elektoratem, który będzie podobnego traktowania oczekiwał również po wyborach.

¹² K. Przybylska, *Badania marketingowe w politycznych kampaniach wyborczych*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, nr 677, Kraków 2005, s. 174.

¹³ P. Kotler, G. Armstrong, J. Saunders, V. Wang, s. 296.

2. Uwarunkowania marketingowe samorządu terytorialnego

Obecny kształt samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej nadał rząd Jerzego Buzka, wprowadzając reformę administracyjną. Trzystopniowa struktura podziału terytorialnego kraju została wprowadzona od początku 1999 roku. Samo procedowanie nad nowym podziałem terytorialnym Polski pokazało, jak złożoną materię stanowi samorząd terytorialny i jak wiele ściera się w nim sprzecznych grup interesów, będących wykładnią skomplikowanych uwarunkowań mikrostrukturalnych.

W pierwszym etapie prac nad reformą, propozycja utworzenia 12 województw zapoczątkowała liczne protesty w całym kraju. Lokalni politycy zdawali sobie sprawę, że każde miasto, które straci status stolicy województwa, straci jednocześnie na znaczeniu. Lokalnym działaczom udało się wciągnąć do konfliktu polityków najwyższego szczebla, w tym ówczesnego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Aleksander Kwaśniewski zawetował ustawę zakładającą wprowadzenie 15 województw, ponieważ sam był zwolennikiem utworzenia 17. Ostatecznie przyjęto rozwiązanie kompromisowe i utworzono 16 województw, a wśród tych, które zostały dodane do pierwotnego projektu 12 województw znalazły się m.in. województwo świętokrzyskie i opolskie¹⁴.

Oprócz zmian terytorialnych, reformie towarzyszył wzrost kompetencji samorządu terytorialnego, przy jednoczesnym braku znaczącego wzrostu samodzielności finansowej¹⁵. Szczególnie istotne jest zmniejszenie kompetencji wojewodów na rzecz marszałków województw, ponieważ jest to stanowisko obsadzone pośrednio na skutek wyborów do sejmików, co zwiększa ich rangę.

Rzetelna analiza uwarunkowań marketingowych samorządu terytorialnego wymaga podzielenia jego organów na dwie grupy. Pierwsza z nich to członkowie organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego, pochodzący z wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich. Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku wybory do organów stanowiących „są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym”¹⁶. Drugą grupę stanowiąc będą jednoosobowe organy wykonawcze gmin, pochodzące z wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Pierwsze takie wybory odbyły się w 2002 roku i była to poważna zmiana w samorządzie terytorialnym. Bezpośredni wybór wójta, burmistrza lub prezydenta miasta sprawia, że całkowicie zmienia się podejście elektoratu do tych organów. Warto też podkreślić, iż w obydwu przypadkach wyborcy powierzają stanowiska politykom na okres 4 lat. Z uwagi na specyfikę elekcji podmiotów wywodzących się z dwóch

¹⁴ A. Piasecki, *Wybory w Polsce 1989-2011*, ARCANA, Kraków 2012, s. 117-119.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Art. 169 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

grup, konieczne jest zastosowanie innych, zróżnicowanych narzędzi marketingu powyborczego.

Sztaby wyborcze i ich kandydaci do rad i sejmików w przeciwieństwie do kandydatów na jednoosobowe organy wykonawcze gmin, działają w środowisku rozproszonym, zmuszeni są do agitacji wyborczej wśród wielu kandydatów i mają przez to utrudnione zadanie w docieraniu z przekazem do elektoratu. Ze względu na uwarunkowania polityczne, podmioty te możemy podzielić na:

- podmioty ubiegające się o mandat z listy firmowanej przez ugrupowania polityczne działające również w wymiarze makrostrukturalnym (np. przez partie polityczne mające swoich przedstawicieli w Parlamencie)
- podmioty ubiegające się o mandat z listy rozpoznawalnego komitetu wyborczego, którego działanie ma wymiar lokalny i ma jednego rozpoznawalnego lidera¹⁷
- podmioty ubiegające się o mandat z listy rozpoznawalnego komitetu wyborczego, którego działanie ma wymiar lokalny i nie ma rozpoznawalnego lidera lub jest ich kilku
- nowe podmioty na lokalnym rynku politycznym

Komitet wyborczy ma istotny wpływ nie tylko na szansę uzyskania mandatu, ale też determinuje późniejsze działania promocyjne. Strategia marketingowa w naturalny sposób ulega zmianie w przypadku, gdy dany podmiot zmienia polityczne otoczenie.

Zupełnie inna jest sytuacja wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Odkąd są wybierani bezpośrednio przez mieszkańców swoich gmin i miejscowości, stali się oni najbardziej rozpoznawalnymi politykami w samorządzie terytorialnym. W przeciwieństwie do radnych, przedstawiciele organów wykonawczych nie mogą liczyć na rozproszenie odpowiedzialności. Podobnie jak w przypadku ogólnopolskich podmiotów rywalizacji politycznej, ich działania również są systematycznie monitorowane przez media, które stanowią istotny mechanizm kontrolny.

Analizując uwarunkowania marketingowe samorządu terytorialnego warto zwrócić uwagę na fakt, że zarówno podczas działań w ramach marketingu wyborczego, jak również w przypadku agitacji w ramach marketingu powyborczego, są one niezwykle zróżnicowane. Różnorodność ta ma przede wszystkim wymiar geograficzny. Z jednej strony stosowane są różne narzędzia marketingowe w zależności od regionu, w którym prowadzona jest agitacja wyborcza i powyborcza, z drugiej zaś strony działania promocyjne w największych miastach charakteryzują się wysokim stopniem profesjonalizacji i amerykańskości, co znacznie odróżnia je od (w wielu przypadkach) amatorskich działań w najmniejszych gminach. Można zaobserwować prawidłowość, iż im bliżej wyborców jest dany organ samorządu terytorialnego, tym bardziej zrozumiały przez elektorat jest sens jego

¹⁷ W wielu przypadkach są to komitety lokalnych liderów, np. prezydentów miast, którzy tworzą je w ramach budowania zaplecza politycznego i rozszerzenia wpływów w organach, z którymi współpracują.

istnienia i znane są jego kompetencje¹⁸. Lokalne podmioty rywalizacji politycznej doskonale zdają sobie z tego sprawę i potrafią dostosować prowadzone działania marketingowe do wiedzy i świadomości elektoratu.

Marketing w samorządzie terytorialnym ma też często wymiar makrostrukturalny. Największe ogólnopolskie ugrupowania traktują poparcie lokalne z jednej strony jako sondaż zaufania, z drugiej zaś strony zwycięstwa wyborcze i poparcie samorządowców mają charakter wizerunkowy – stanowią często element marketingu powyborczego, będącego następstwem wyborów parlamentarnych. Prowadzi to do dwóch ważnych z punktu widzenia działań promocyjnych zjawisk.

Pierwsze z nich, to próby zaproszenia do największych partii lokalnych polityków, którzy odnieśli sukces wyborczy, startując z własnych komitetów wyborczych. Jest to materia niezwykle trudna do opracowania w badaniach naukowych, ponieważ rozmowy w tym zakresie mają charakter nieformalny i nie pozostają po nich żadne notatki, bądź też dokumenty.

Drugie zjawisko, to premia marketingowa dla polityków lokalnych, którzy są członkami największych partii na polskim rynku politycznym. Polega ona na możliwości wykorzystania w działaniach promocyjnych wizerunku znanych polityków, np. parlamentarzystów lub członków rządu. Pozwala to na uruchomienie efektu, który psychologia społeczna określa jako *płatwienie się w cudzej chwale*¹⁹.

Wizyty prominentnych polityków, których lokalny elektorat zna z występów w ogólnopolskich mediach, często wiążą się też z zapowiedziami ważnych inwestycji w miejscowości lub regionie, gdzie odbywa się spotkanie. Mieszkańcy dowiadują się, że np. powstanie u nich most, na który długo czekali, lub elektrownia, która zapewni nowe miejsca pracy. Na podtrzymywanie poparcia dla samorządowców wpływ może też mieć tzw. „upolitycznienie samorządu terytorialnego”. Zjawisko to polega na tym, że osoby, które nie interesują się samorządem terytorialnym, zaczynają rozpatrywać zjawiska i problemy w swoim regionie przez pryzmat polityki krajowej i największych partii. Wówczas, im więcej jest emocji i sporów w polityce krajowej, tym większa jest szansa, że część elektoratu niezainteresowana samorządem terytorialnym, wyrazi poparcie lokalnym przedstawicielom największych ugrupowań, identyfikując ich właśnie z tymi partiami.

Rozpatrując makrostrukturalny wymiar samorządu terytorialnego warto też zwrócić uwagę na przypadki, w których to polityka lokalna ma wpływ na politykę krajową. Przykładem takiej sytuacji były wzbudzające wiele kontrowersji wybory

¹⁸ Dla wielu wyborców łatwiej jest dostrzec, że rada miasta uchwała zmianę nazwy ulicy lub wójt przedłuży kadencję dyrektorowi lokalnej szkoły, niż analizować uchwały sejmiku województwa.

¹⁹ Por. E. Aronson, T. Wilson, R. Akert, *Psychologia społeczna. Serce i umysł*, ZYSK i S-KA, Poznań 1994, s. 682.

lokalnych władz Platformy Obywatelskiej w województwie dolnośląskim w 2013 roku²⁰.

3. Proces budowania marketingu powyborczego w samorządzie terytorialnym

W celu zapewnienia skutecznego monitorowania zachowań powyborczych elektoratu oraz sprawdzania zmian preferencji wyborczych w trakcie trwania kadencji, lokalne podmioty rywalizacji politycznej muszą wypracować odpowiednie mechanizmy. Są one zróżnicowane ze względu na środki finansowe jakimi dysponuje dany podmiot, ale też obszar, którego działania te dotyczą.

W przypadku, gdy dany podmiot dysponuje znaczącymi zasobami finansowymi, może korzystać ze wsparcia zewnętrznych ekspertów i zamawiać profesjonalne sondaże opinii publicznej. Współczesne zaawansowane narzędzia badań socjologicznych pozwalają nie tylko na badanie satysfakcji elektoratu z działań podmiotu na rynku politycznym. Pozwalają też na sprawdzenie potencjalnej reakcji społeczności lokalnej na działania podejmowane przez podmiot²¹. Należy podkreślić, iż zlecenie sondaży nie musi być działaniem o charakterze kuluarowym, będącym domeną osób odpowiedzialnych za kształtowanie wizerunku danego podmiotu. Zdarzają się też sytuacje, kiedy sondaż jest zlecany oficjalnie, a samorządowcy otwarcie się na niego powołują²².

W sytuacji niedysponowania przez dany podmiot znaczącymi zasobami finansowymi, istnieje możliwość korzystania z innych narzędzi, które nie dadzą takiego oglądu sytuacji jak profesjonalne sondaże, ale również mogą stanowić istotne źródło informacji. Do najważniejszych narzędzi z tej grupy należą:

- monitoring lokalnych mediów prowadzony przez wolontariuszy²³
- ankiety i sondy uliczne prowadzone przez wolontariuszy

²⁰ Dwóch kandydatów na szefa lokalnych struktur, Grzegorza Schetynę i Jacka Protasiewicza, polityków rozpoznawalnych w wymiarze ogólnopolskim, podzielił stosunek do bezpartyjnego prezydenta miasta Wrocław – Rafała Dutkiewicza. Por. W. Szymański, *Wybory podwyższonego ryzyka*, „Gazeta Wyborcza Wrocław” 2013, nr 251, s. 2.

²¹ Por. J. Woźniczka, *Efekty reklamy w systemie komunikacji marketingowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2003, s. 144-146.

²² Przykładem takiej sytuacji może być zlecenie przez władze Warszawy badań opinii publicznej dotyczących stosunku mieszkańców stolicy do budowy pomnika ofiar katastrofy lotniczej pod Smoleńskiem, przed Pałacem Prezydenckim w Warszawie. 70% badanych wypowiedziało się przeciwko budowie takiego pomnika. Po przeprowadzeniu badań, Hanna Gronkiewicz-Waltz i jej zaplecze polityczne powoływało się na ich wynik w kontekście podejmowanych przez siebie decyzji. Por. I. Kraj, *Sondaż: większość przeciw pomnikowi*, „Życie Warszawy” 2013, nr 148, s. E-001.

²³ Wolontariuszami są najczęściej przedstawiciele tzw. „młodzieżówek” danego podmiotu lub jego sympatycy, którzy chcą na to poświęcić wolny czas.

- organizacja spotkań z elektoratem²⁴

Błędem, który bardzo często popełniają lokalni politycy, jest próba samodzielnego kontrolowania i porządkowania wszystkich zagadnień związanych z prowadzeniem agitacji wyborczej. Sytuacja taka może mieć podłoże w braku odpowiedniego zaplecza politycznego, bądź też z niewłaściwej organizacji pracy. Należy podkreślić, że polityk lokalny, który został wybrany do rady, sejmiku bądź do pełnienia funkcji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, nie będzie dysponował wystarczającą ilością czasu do monitorowania lokalnych mediów w celu analizy potencjalnych nastrojów panujących wśród wyborców. W związku z tym musi zorganizować odpowiednie zaplecze, które zajmie się tym zagadnieniem. W przypadku wielu polityków lokalnych nie muszą to być profesjonalści. Często potrzebna jest pomoc „techniczna”, polegająca na wycinaniu fragmentów lokalnej prasy, zarejestrowaniu programów w lokalnej telewizji, bądź też wyszukiwaniu istotnych informacji w Internecie. Wartość merytoryczną zebranych materiałów może oceniać sam polityk, lub jego współpracownicy posiadający odpowiednie doświadczenie, jednak otrzymanie takich materiałów gotowych do oceny, pozwala na racjonalizację zasobów czasowych.

Coraz większe znaczenie mają fora internetowe i komentarze pod artykułami na lokalnych portalach internetowych²⁵. Należy jednak mieć na uwadze to, że w wielu przypadkach nieprzychylnie opinie pojawiające się pod artykułami nie będą stanowiły wykładni lokalnej opinii publicznej, lecz stanowiąc będą działania dyskredytujące konkurencyjnych podmiotów rywalizacji politycznej.

Lokalni politycy, podobnie jak największe podmioty rywalizacji politycznej, w prowadzeniu działań będących pochodną marketingu powyborczego muszą zdecydować, do jakich grup wyborców będą kierować swój przekaz. Różne grupy społeczne wymagają wysyłania różnych komunikatów perswazyjnych. W sytuacji, gdy dany podmiot zdecyduje się na budowanie wizerunku eksperta, konieczny jest udział w lokalnych konferencjach, sympozjach oraz spotkaniach z grupami zawodowymi kojarzonymi z takim wizerunkiem²⁶. Jeżeli będzie chciał pokazywać wyborcom, że jest zwyczajnym mieszkańcem danej miejscowości, którzy żyje

²⁴ Podkreślić należy, że wykładnikiem popularności danego podmiotu jest nie tylko frekwencja na tego typu spotkaniach, lecz także nastroje tam panujące.

²⁵ Por. R. Mącik, *Wykorzystanie Internetu w badaniach marketingowych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003, s. 82-84.

²⁶ W tym przypadku ułatwione zadanie mają samorządowcy sprawujący najwyższe stanowiska, gdyż są oni zapraszani na tego typu spotkania. W przypadku samorządowców niższego szczebla, muszą się oni starać o udział w tego typu wydarzeniach, dodatkowo bardzo cenny z punktu widzenia działań promocyjnych jest udział czynny, zauważony przez lokalne media oraz opinię publiczną.

„blisko ludzi”, swoje działania promocyjne może prowadzić np. na targach lub w centrach handlowych²⁷.

W wymiarze lokalnym bardzo ważną rolę odgrywają też środki masowego przekazu. Samorządowcy pełniący najwyższe funkcje są często zapraszani przez lokalne telewizje i stacje radiowe, bądź też udzielają wywiadów w lokalnej prasie lub portalach internetowych. Występy takie bardzo często przynoszą popularność i sprawiają, że polityk staje się rozpoznawalny. W tym przypadku utrudnione zadanie mają lokalni politycy działający w obszarach, w których w znikomym stopniu funkcjonują lokalne media, lub z powodu niepełnienia istotnych funkcji, nie są do nich zapraszani. Wówczas rolą zarówno samego podmiotu, jak również jego zaplecza politycznego jest prowadzenie szerokiego spektrum (w dużej mierze kuluarowych) działań, mających na celu znalezienie obszarów, w których podmiot może się pokazać oraz zostać właściwie przedstawiony w środkach masowego przekazu.

Dobrym sposobem promocji, szczególnie w przypadku polityków sprawujących mandaty w radach i sejmikach, którym trudno jest dotrzeć do elektoratu ze swoim przekazem, jest stosowanie reklam niekonwencjonalnych. Zwiększa to szanse podmiotu na rozpowszechnienie takiego przekazu wśród wyborców i potencjalnych wyborców z zupełnym pominięciem uwarunkowań politycznych, lecz z uwagą na to, że komunikat jest ciekawy lub ma walory humorystyczne²⁸.

Bardzo ważne jest, aby podczas prowadzenia działań promocyjnych polityk był przygotowany na tłumaczenie niespełnionych obietnic wyborczych. Podczas agitacji wyborczej poprzedzającej elekcje bardzo często podmioty składają obietnice wyborcze, które nie mogą zostać później zrealizowane. Wynika to z faktu, iż jeśli jeden z podmiotów kandydujących rozpocznie składanie takich obietnic, pozostałe, chcąc mu dorównać, muszą zdecydować się na to samo na zasadzie tzw. efektu naczynń połączonych (ang. *Spillover effect*).

Istnieje wiele technik marketingowych uwiarygodniających tłumaczenie polityka, dlaczego nie spełnia niektórych wyborczych obietnic. Bardzo często w samorządzie terytorialnym wykorzystuje się tzw. *syndrom kozła ofiarnego*²⁹. Politycy lokalni chętnie widzą w tej roli swoich poprzedników lub konkurencyjne podmioty. Jeżeli personalizacja problemów i przeszkód w spełnianiu wyborczych zapowiedzi nie przynosi odpowiedniego rezultatu, bardzo często jako przyczynę niepowodzeń wskazuje się różnego rodzaju zjawiska ekonomiczne i społeczne.

²⁷ Działania te nie muszą mieć formy klasycznej agitacji wyborczej, np. poprzez rozdawanie ulotek, bądź reklamowanie swoich dokonań. Często wymierne korzyści przynosi samo pokazywanie się w różnych miejscach, a czynnikiem istotnym jest w tym przypadku regularne, systematyczne pojawianie się.

²⁸ Por. L. D. Drajżek, *Estetyka reklamy*, Wydawnictwo Promotor, Warszawa 2003, s. 71.

²⁹ Por. E. Aronson, T. Wilson, R. Akert, s. 570.

Ponadto, coraz częściej problemy budżetowe niektórych samorządów tłumaczone są przymusową daniną na rzecz biedniejszych, tzw. *janosikowym*³⁰.

4. Konsekwencje niewłaściwego marketingu powyborczego

Podmioty rywalizacji politycznej muszą liczyć się z tym, że bagatelizowanie lub oderwanie badań nastrojów powyborczych elektoratu od prowadzenia działań promocyjnych będzie się wiązało z dotkliwymi dla nich konsekwencjami. Dla właściwego ich oglądu konieczny jest ich podział na grupy.

Ze względu na podmiot, konsekwencje niewłaściwego marketingu powyborczego można podzielić na:

- mające wpływ tylko na liderów politycznych
- mające wpływ na kluby radnych lub lokalne ugrupowania polityczne
- mające wpływ na liderów politycznych oraz na kluby radnych lub lokalne ugrupowania polityczne

Podział konsekwencji ze względu na podmiot znajduje odzwierciedlenie w kształcie i kompetencjach poszczególnych organów samorządu terytorialnego. Służy przede wszystkim usystematyzowaniu badań nad przyczynami negatywnych zjawisk. W większości przypadków nie jest już możliwe zastosowanie mechanizmów naprawczych, ze szczególnym uwzględnieniem wniosków powstałych wskutek kontroli marketingowej. Przypadki, w których konsekwencje ponosi jedynie lider lokalny, mogą mieć dwa podłoża. Pierwsze z nich to sytuacja, gdy lider nie ma zaplecza politycznego. W drugim wariancie zaplecze jest na tyle autonomiczne, iż może pojawić się w nim nowy lider.

Odwrotną sytuację możemy zaobserwować wówczas, gdy konsekwencje mają wpływ na zaplecze polityczne, jednak nie są czynnikiem obciążającym dla lidera. Sytuacja taka może nastąpić w sposób naturalny wówczas, gdy w danej strukturze nie wykrystalizował się jeszcze rozpoznawalny przez elektorat lider. W innym wariancie, lider jest na tyle silny, że straty na lokalnym rynku politycznym ponosi w największej mierze jego zaplecze polityczne³¹.

Trzeci wariant jest najczęściej występującą konsekwencją nieuwzględniania zachowań powyborczych elektoratu. Jest to sytuacja, w której konsekwencje solidarnie ponosi zarówno lider lokalny, jak również jego zaplecze.

Ze względu na przedmiot konsekwencje niewłaściwego marketingu powyborczego można podzielić na:

³⁰ Por. A. Cieślak-Wróblewska, *Ile na janosikowe w 2014 roku*, „Rzeczpospolita” 2013, nr 261, s. B-007.

³¹ Możliwa jest też sytuacja, w której lider prowadzi umiejętnie agitację wyborczą stosując komunikaty perswazyjne obciążające również własne zaplecze, np. usprawiedliwiając przed elektoratem niespełnione obietnice wyborcze.

- spowodowane błędami danego podmiotu
- spowodowane działaniami dyskredytującymi konkurencyjnych podmiotów
- spowodowane błędami danego podmiotu oraz działaniami dyskredytującymi konkurencyjnych podmiotów

Przy analizie podziału konsekwencji ze względu na przedmiot działań na szczególną uwagę zasługuje fakt, iż w większości przypadków możliwe jest zastosowanie mechanizmów naprawczych. Diagnoza, gdzie leży przyczyna niewłaściwej agitacji, pozwala na wprowadzenie zmian mających korzystny wpływ na procesy perswazyjne. Z podziału wynika też ważny z punktu widzenia specyfiki niektórych obszarów wniosek – nawet w sytuacji, gdy konkurencyjne podmioty rywalizacji politycznej nie prowadzą działań dyskredytujących lub otoczenie konkurencyjne jest słabe, poparcie i tak może zmniejszać się na skutek błędów danego podmiotu. Z drugiej zaś strony, nawet jeśli podmiot nie popełnia znaczących błędów w prowadzonych działaniach promocyjnych, może tracić poparcie na skutek wysyłania negatywnych komunikatów perswazyjnych przez konkurencję.

Podobnie jak w przypadku podziału konsekwencji ze względu na podmiot, najbardziej prawdopodobne jest jednak, że niepożądane przez podmiot skutki błędów w marketingu powyborczym spowodowane są zarówno błędami samego podmiotu, jak również działaniami dyskredytującymi konkurencji. Złożoność błędów może też wynikać z braku synchronizacji pomiędzy działaniami danego podmiotu, a jego otoczeniem, co powoduje niespójność przekazu. Niespójność jest też możliwa w sytuacji, w której dany podmiot wysyła niespójny przekaz, poprzez brak umiejętności autoprezentacji i synchronizacji swoich zachowań³².

Ze względu na zakres czasowy konsekwencje niewłaściwego marketingu powyborczego można podzielić na:

- krótkoterminowe
- długoterminowe

Podział ze względu na zakres czasowy jest najistotniejszy z punktu widzenia bytności danego podmiotu na rynku wyborczym. Konsekwencje krótkoterminowe są nie mniej istotne, jak długoterminowe, pomimo tego, że straty ponoszone przez lokalnych liderów lub ich zaplecze polityczne są w ich przypadku znacznie mniejsze. Brak usystematyzowania konsekwencji krótkoterminowych oraz zastosowania odpowiednich działań naprawczych, może doprowadzić do tego, iż staną się one długoterminowe. Możliwe są też wydarzenia, które doprowadzają do sytuacji, w której podmiot ponosi od razu straty przynoszące reperkusje w długiej perspektywie czasowej. Są to jednak sprawy wzbudzające najwięcej kontrowersji

³² Por. I. Żukowska, *Jak budować własny „portret komunikacyjny”?* [w:] *Komunikacja werbalna i niewerbalna w reklamie, mediach i biznesie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2012, s. 14.

i społecznego oburzenia, np. oskarżenie prezydenta miasta Olsztyna, Czesława Małkowskiego, o gwałt³³.

Najbardziej dotkliwą sankcją dla podmiotów rywalizacji politycznej za niewłaściwe działania w zakresie marketingu wyborczego jest odwołanie polityka (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta) lub polityków (całej rady) z pełnionych funkcji. Pomimo tego, iż jedną z najistotniejszych różnic pomiędzy marketingiem gospodarczym a marketingiem wyborczym jest mniejsza możliwość zmiany dokonanej przez konsumenta (wyborcę) wyboru, należy podkreślić, że Konstytucja umożliwia elektoratowi podejmowanie działań w tym zakresie. Zgodnie z ustawą zasadniczą, „członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego”³⁴. Aby doszło do referendum, konieczne jest złożenie stosownego wniosku, który następnie musi mieć udokumentowane poparcie podpisami 10% mieszkańców gminy lub powiatu, lub 5% mieszkańców województwa³⁵. Inicjator referendum ma 60 dni na zebranie wymaganej ilości podpisów³⁶. Ustawa określił też wymaganą do ważności głosowania frekwencję – „referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu”³⁷.

Podkreślić należy, że im więcej czasu mija od reformy terytorialnej i nadania samorządowi terytorialnemu nowego kształtu, tym chętniej elektorat sięga po referendalne narzędzie odwoławcze lokalnych polityków. Pierwszym głośnym przypadkiem takiego działania było referendum w sprawie odwołania Jerzego Kropiwnickiego, kiedy pełnił funkcję prezydenta miasta Łódź³⁸. Polityk został odwołany ze stanowiska³⁹. Jednak najbardziej spektakularną akcją referendalną zorganizowała Warszawska Wspólnota Samorządowa w Warszawie w 2013 roku⁴⁰. Ogromna skala zjawiska wynikała z faktu, iż do akcji włączyły się największe ogólnopolskie ugrupowania. Odwołanie prezydent Hanny Gronkiewicz-Waltz, będącej jednocześnie jednym z liderów partii rządzącej, miałoby wymiar ogólnopolski i wpływ na krajowy rynek polityczny. Wizerunkowo osłabiłoby zarówno

³³ Por. M. Kowalewski, *Jesienią w Olsztynie będzie referendum*, „Rzeczpospolita” 2008, nr 200, s. A-005.

³⁴ Art. 170 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

³⁵ Art. 4 *Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym* (Dz. U. z 2000 r., Nr 88 poz. 985).

³⁶ Art. 14 Tamże.

³⁷ Art. 55 Tamże.

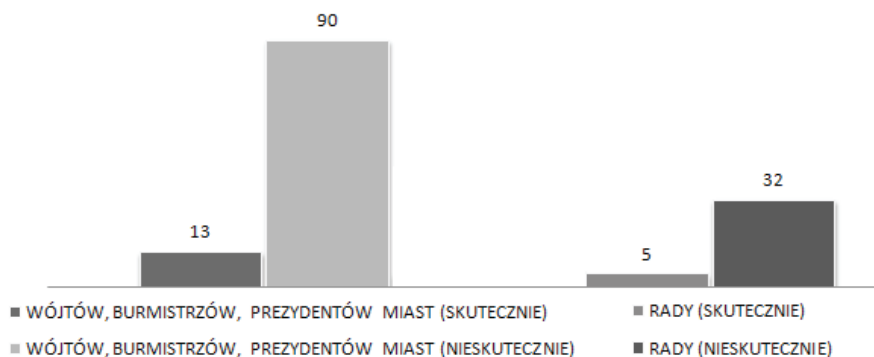
³⁸ W. Gnacikowska, *Referendum ważne. Co będzie dalej?*, „Gazeta Wyborcza Łódź” 2010, nr 15, s. 3.

³⁹ Wówczas po raz pierwszy na tak dużą skalę zastosowano strategię marketingową polegającą na zachęcaniu zwolenników polityka, którego dotyczy referendum, do niebrania udziału w głosowaniu w celu stworzenia braku odpowiedniej frekwencji.

⁴⁰ A. Kostarczyk, *Guział ruszył pierwszy kamień*, „Rzeczpospolita” 2013, nr 244, s. F-003.

Prezesa Rady Ministrów, jak również jego zaplecze polityczne. Platforma Obywatelska przyjęła strategię marketingową, polegającą na zachęcaniu zwolenników Gronkiewicz-Waltz, żeby nie brali udziału w referendum. Ta ryzykowna taktyka przyniosła oczekiwany rezultat i referendum nie było skuteczne z uwagi na zbyt niską frekwencję.

Schemat 2. Referenda w sprawie odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego w kadencji 2010-2014. Stan na 16 listopada 2013 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie oficjalnych danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Rozpatrując zjawisko referendów lokalnych w sprawie odwołania organów jednostek samorządu terytorialnego w skali makrostrukturalnej, należy podkreślić, iż większość z nich jest nieskuteczna (Schemat nr 2). Według stanu na 16 listopada 2013 r. w kadencji samorządowej 2010-2014 doszło do 103 prób odwołania w referendach wójtów burmistrzów lub prezydentów miast. Zaledwie 13 razy referendum było skuteczne, a mieszkańcy danej gminy odwoływali lokalnego polityka. W pozostałych 90-ciu przypadkach o tym, że wójt, burmistrz lub prezydent miasta pozostawał na stanowisku, decydowała zbyt niska frekwencja. Analogiczną sytuację można zaobserwować w przypadku prób odwoływania rady. Na 37 referendów lokalnych w tej sprawie, zaledwie 5 było skutecznymi. W pozostałych 32-óch przypadkach o dalszym funkcjonowaniu rady w niezmiennym kształcie decydowała zbyt niska frekwencja⁴¹. Zjawisko ma taki sam wymiar niezależnie od tego, czy w jednym referendum dochodzi do próby odwołania osobno wójta, burmistrza lub prezydenta i rady, czy też zarówno wójta, burmistrza lub prezydenta i rady.

⁴¹ Dane pochodzą ze strony internetowej Państwowej Komisji Wyborczej. <http://pkw.gov.pl> [dostęp 16 listopada 2013 r.].

Doświadczenia referendalne w samorządzie terytorialnym wskazują, że jest to dla elektoratu dodatkowa możliwość komunikowania się z politykami. Niemal w każdej gminie, gdzie rozpoczęto zbieranie podpisów pod wnioskiem o referendum, politycy natychmiast przystępowali do działań mających na celu przekonanie elektoratu, że ich odwołanie byłoby decyzją błędną. Taki stanowczy sygnał od niezadowolonych wyborców może być szczególnie korzystny w przypadku, gdy chcą oni odwołać wpływowego polityka z ugrupowania, które sprawuje w kraju władzę. Przykładem takiej sytuacji może być referendum w sprawie odwołania Hanny Gronkiewicz-Waltz. Podczas kampanii przedreferendalnej premierowi Tuszkowi udało się znaleźć pieniądze na infrastrukturę drogową stanowiącą część obwodnicy Warszawy⁴².

W kolejnych kadencjach samorządu terytorialnego można prognozować postępującą profesjonalizację marketingu zarówno w wymiarze wyborczym, jak również powyborczym. Jednak pomimo coraz większej ilości opracowań naukowych dotyczących *public relations* w samorządzie terytorialnym oraz coraz bogatszych doświadczeń samorządowców, bez wątpienia będą występować błędy w marketingu powyborczym, a podmioty będą ponosiły ich konsekwencje. Spowodowane jest to przede wszystkim faktem, iż w samorządzie terytorialnym występuje systematyczna wymiana pokoleniowa, a nowe podmioty zmuszone są do zdobywania doświadczeń również na podstawie popełnianych błędów.

Wykaz źródeł

Źródła prawa:

1. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).
2. *Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym* (Dz.U. z 2000 r., Nr 88 poz. 985).

Opracowania naukowe:

1. Aronson E., Wilson T., Akert R., *Psychologia społeczna. Serce i umysł*, ZYSK i S-KA, Poznań 1994.
2. Cialdini R., *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2002.
3. Cwalina W., Falkowski A., *Marketing polityczny. Perspektywa psychologiczna*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Sopot 2005.
4. Drożdżek L. D., *Estetyka reklamy*, Wydawnictwo Promotor, Warszawa 2003.

⁴² J. Osowski, *Obwodnica zdążyła na referendum*, „Gazeta Wyborcza” 2013, nr 226, s. 2.

5. Kotler P., Armstrong G., Saunders J., Wang V., *Marketing. Podręcznik europejski*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002.
6. Mącik R., *Wykorzystanie Internetu w badaniach marketingowych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003.
7. Muszyński J., *Leksykon marketingu politycznego*, Atla 2, Wrocław 2001.
8. Piasecki A., *Wybory w Polsce 1989-2011*, ARCANA, Kraków 2012.
9. Przybylska K., *Badania marketingowe w politycznych kampaniach wyborczych*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, nr 677, Kraków 2005.
10. Wiszniewski R., *Wprowadzenie do teorii marketingu politycznego*, [w:] *Marketing polityczny w teorii i praktyce*, W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
11. Wojciechowski Ł., *Krztałtowanie wizerunku lidera lokalnego na przykładzie Krzysztofa Hetmana – Marszałka Województwa Lubelskiego*, [w:] *Promocja i rywalizacja na poziomie samorządu terytorialnego*, Nitschke B., Glinka K. (red.), MAJUS, Zielona Góra 2012.
12. Woźniczka J., *Efekty reklamy w systemie komunikacji marketingowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2003.
13. Żukowska I., *Jak budować własny „portret komunikacyjny”? [w:] Komunikacja werbalna i niewerbalna w reklamie, mediach i biznesie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2012.

Artykuły prasowe:

1. Cieślak-Wróblewska A., *Ile na janosikowe w 2014 roku*, „Rzeczpospolita” 2013, nr 261.
2. A. Kostarczyk, *Guział ruszył pierwszy kamień*, „Rzeczpospolita” 2013, nr 244.
3. I. Kraj, *Sondaż: większość przeciw pomnikowi*, „Życie Warszawy” 2013, nr 148.
4. J. Osowski, *Obwodnica zdążyła na referendum*, „Gazeta Wyborcza” 2013, nr 226.
5. M. Kowalewski, *Jesienią w Olsztynie będzie referendum*, „Rzeczpospolita” 2008, nr 200.
6. W. Gnacikowska, *Referendum ważne. Co będzie dalej?*, „Gazeta Wyborcza Łódź” 2010, nr 15.
7. W. Szymański, *Wybory podwyższonego ryzyka*, „Gazeta Wyborcza Wrocław” 2013, nr 251.

Źródła internetowe:

1. Strona internetowa Państwowej Komisji Wyborczej, <http://www.pkw.gov.pl>

Agnieszka Żywicka

Wydział Administracji, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Kompetencje Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie gwarantowania bezpieczeństwa finansowego RP – wybrane zagadnienia dotyczące nadzoru nad rynkiem kapitałowym

Competences of Polish National Supervision Authority in guarantying financial security of the Republic of Poland – selected legal problems concerning supervision over capital market

Streszczenie

Komisja Nadzoru Finansowego jest centralnym organem administracji publicznej odpowiedzialnym za bezpieczeństwo finansowe kraju we wszystkich jego obszarach. KNF została powołana ustawą z dn. 21 lipca 2006 r. – o nadzorze nad rynkiem finansowym i przejęła kompetencje innych organów administracji publicznej, które dotychczas sprawowały odrębny nadzór nad poszczególnymi segmentami rynku finansowego w Polsce: Komisję Papierów i Giełd – w zakresie nadzoru nad rynkiem kapitałowym, Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych – w zakresie nadzoru nad rynkiem emerytalnym i ubezpieczeniowym, Komisje Nadzoru Bankowego – w zakresie nadzoru nad sektorem bankowym. Centralizacja szerokich kompetencji nadzorczych i kontrolnych w rękach jednego organu administracji nad kluczowym segmentem gospodarki państwa miała na celu zwiększenie nadzoru nad poszczególnymi podmiotami rynku finansowego oraz wprowadzenie wielopłaszczyznowej kontroli legalności działalności tych podmiotów przez jeden organ oraz wielowymiarowej weryfikacji ich rzetelności i jakości świadczonych usług.

Słowa kluczowe: rynek finansowy, rynek kapitałowy, nadzór nad rynkiem kapitałowym, organ administracji publicznej

Summary

Polish National Supervision Authority (Polish acronym: KNF) is a central public administration body, responsible from financial security of the country, in all its areas. KNF was established on the basis of the law from 21st July 2006 – the Law on the supervision over financial market, and took over competences from other public administration bodies, which were, until then, in charge of supervising particular segments of the financial market in Poland: the Securities and Exchange Commission – supervision over capital market, Supervision of Insurance and Pension Funds Commission – supervision over pension and insurance market, Banking Supervision Commission – supervision over banking sector. The centralization of wide supervising and controlling competences, in hands of one administration body, over key segment of national economy was aiming at increasing supervision over particular individual entities of financial market and introducing multi-faceted legality of their operations by one authority as well as multidimensional verification of their reliability and quality of service.

Keywords: financial market, capital market, supervision over capital market, public administration body

1. Cele i rodzaje nadzoru finansowego sprawowanego przez Komisję Nadzoru Finansowego

Zapewnienie bezpiecznego i stabilnego systemu finansowego oraz bezpieczeństwa jego uczestników we wszystkich jego obszarach należy do głównych obowiązków organów państwa gwarantowanych konstytucyjnie. Stworzenie bezpiecznych ram prawnych obrotu finansowego i zagwarantowanie bezpieczeństwa transakcji finansowych i przepływów pieniężnych w zmieniających się warunkach gospodarki rynkowej jest jednym z głównych wyzwań dla większości współczesnych systemów prawnych. Powyższy problem zyskał na jeszcze większym znaczeniu w dobie trwającego w ostatnich latach kryzysu gospodarczego i obniżonej stabilności systemów finansowych wielu państw europejskich, niezwykle ważne stało się bowiem stworzenie skutecznych regulacji prawnych oraz usprawnienie już istniejących instrumentów prawnych i ekonomicznych zapewniających bezpieczeństwo finansowe obywateli.

Komisja Nadzoru Finansowego (KNF) jest centralnym organem administracji publicznej odpowiedzialnym za bezpieczeństwo finansowe Rzeczypospolitej Polskiej we wszystkich jego obszarach. KNF została powołana ustawą z dn. 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym¹ i przejęła kompetencje innych organów administracji publicznej, które dotychczas sprawowały odrębny nadzór nad poszczególnymi segmentami rynku finansowego w Polsce: Komisję Papierów i Giełd – w zakresie nadzoru nad rynkiem kapitałowym, Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych – w zakresie nadzoru nad rynkiem emerytalnym i ubezpieczeniowym, Komisję Nadzoru Bankowego – w zakresie nadzoru nad sektorem bankowym².

Centralizacja szerokich kompetencji nadzorczych i kontrolnych w rękach jednego organu administracji nad kluczowym segmentem gospodarki państwa miała na celu zwiększenie nadzoru nad poszczególnymi podmiotami rynku finansowego oraz wprowadzenie wielopłaszczyznowej kontroli legalności działalności tych podmiotów przez jeden organ oraz wielowymiarowej weryfikacji ich rzetelności i jakości świadczonych usług.

Celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, jak również zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku.

W świetle art. 4 w zw. z art. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, Komisja Nadzoru Finansowego sprawuje nadzór nad sektorem bankowym, ryn-

¹ Tekst jednolity Dz. U. 2012, poz.1149.

² J. Mojak, *Prawo papierów wartościowych. Zarys wykładów*, Warszawa 2013, s. 243-244.

kiem kapitałowym, ubezpieczeniowym, emerytalnym, nadzór nad instytucjami płatniczymi i biurami usług płatniczych, instytucjami pieniądza elektronicznego oraz nad sektorem kas spółdzielczych.

Do zadań KNF sformułowanych w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym należy ponadto:

- podejmowanie działań służących prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego;
- podejmowanie działań mających na celu rozwój rynku finansowego i jego konkurencyjności;
- podejmowanie działań informacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego;
- udział w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym;
- stwarzanie możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygnięcia sporów między uczestnikami rynku finansowego, w szczególności sporów wynikających ze stosunków umownych między podmiotami podlegającymi nadzorowi Komisji a odbiorcami usług świadczonych przez te podmioty;
- wykonywanie innych zadań określonych ustawami.

2. Zadania i funkcje Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie nadzoru nad rynkiem kapitałowym

Rynek kapitałowy jest jednym z segmentów rynku finansowego Rzeczypospolitej Polskiej, na który składają się:

- rynek papierów wartościowych i innych instrumentów finansowych – w zakresie, w jakim do tych papierów wartościowych i instrumentów finansowych stosuje się przepisy ustawy z dn. 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi oraz ustawy z dn. 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych³;
- rynek usług świadczonych przez fundusze inwestycyjne i inne instytucje wspólnego inwestowania – w zakresie, w jakim do tych usług i podmiotów stosuje się przepisy ustawy z dn. 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych⁴;
- rynek towarów giełdowych w rozumieniu ustawy z dn. 26 października 2000 r. o giełdach towarowych⁵;

³ Tekst jednolity Dz. U. 2009, nr 185, poz. 1439 ze zm.

⁴ Dz. U. 2004, nr 146 poz.1546.

⁵ Tekst jednolity, Dz. U. 2010, nr 48, poz. 284.

Komisja Nadzoru Finansowego jest organem nadzoru właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem kapitałowym oraz rynkiem instrumentów finansowych, będących przedmiotem ubiegania się o dopuszczenie do obrotu na takim rynku, w rozumieniu aktów prawnych wydawanych przez instytucje i organy Unii Europejskiej.

Zadania Komisji Nadzoru Finansowego w zakresie nadzoru nad rynkiem kapitałowym zostały zdefiniowane w art. 7 ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym. Zadania te pozostają w ścisłej korelacji z zadaniami określonymi w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym, stanowiąc ich doprecyzowanie. Do ustawowych zadań KNF w zakresie nadzoru nad rynkiem kapitałowym należy:

- podejmowanie działań służących prawidłowemu funkcjonowaniu rynku kapitałowego;
- sprawowanie nadzoru nad działalnością podmiotów nadzorowanych oraz wykonywaniem przez te podmioty obowiązków związanych z ich uczestnictwem w obrocie na rynku kapitałowym, w zakresie określonym przepisami prawa;
- podejmowanie działań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku kapitałowego;
- przygotowywanie projektów aktów prawnych związanych z funkcjonowaniem rynku kapitałowego;
- wykonywanie innych zadań określonych ustawami;
- występowanie do właściwych organów z wnioskami o wydanie lub zmianę przepisów wykonawczych przewidzianych przepisami ustaw.

Nadzorowi KNF podlegają podmioty prowadzące działalność na rynku kapitałowym na podstawie zezwoleń Komisji lub innego właściwego organu administracji, oraz inne podmioty – w zakresie, w jakim ciążą na nich określone w odrębnych przepisach obowiązki związane z uczestnictwem w tym rynku, w szczególności:

- firmy inwestycyjne w rozumieniu ustawy o obrocie instrumentami finansowymi;
- agenci firm inwestycyjnych w rozumieniu ustawy o obrocie instrumentami finansowymi;
- banki powiernicze w rozumieniu ustawy o obrocie instrumentami finansowymi;
- spółki prowadzące rynek regulowany;
- Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A.
- spółki prowadzące izbę rozliczeniową;
- spółki prowadzące izbę rozrachunkową;
- emitenci dokonujący oferty publicznej papierów wartościowych, w rozumieniu ustawy o ofercie publicznej, lub których papiery wartościowe są dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym;
- fundusze inwestycyjne;
- towarzystwa funduszy inwestycyjnych oraz inne podmioty prowadzące obsługę funduszy inwestycyjnych, w tym podmioty, którym towarzystwa funduszy inwestycyjnych powierzyły wykonywanie swoich obowiązków;

- spółki prowadzące giełdy towarowe;
- towarowe domy maklerskie;
- zagraniczne osoby prawne prowadzące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalność maklerską w zakresie obrotu towarami giełdowymi;
- przedsiębiorstwa energetyczne prowadzące na podstawie zezwolenia Komisji rachunki lub rejestry towarów giełdowych w rozumieniu ustawy o giełdach towarowych;
- giełdowe izby rozrachunkowe.

Ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym w art. 5 podaje tylko przykładowe wyliczenie podmiotów nadzorowanych przez KNF prowadzących działalność na rynku kapitałowym, w praktyce jest ich znacznie więcej. Według danych zamieszczonych na stronie internetowej Komisji jest to prawie 1000 podmiotów w tym 397 emitentów papierów wartościowych⁶.

Duża liczba uczestników rynku kapitałowego w tym podmiotów zagranicznych i ich zróżnicowanie wymaga od KNF współpracy transgranicznej z organami nadzoru innych państw w tym współpracy o charakterze ponadnarodowym. Celem współpracy jest przede wszystkim osiągnięcie wysokiego poziomu efektywności działań prewencyjnych oraz skuteczne ściganie sprawców nadużyć prowadzących działalność na rynkach kapitałowych różnych państw europejskich.. Obecnie KNF uczestniczy w pracach ogólnoeuropejskich instytucji nadzoru finansowego min. Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych oraz Międzynarodowej Organizacji Papierów Wartościowych. Współpraca dotyczy w głównej mierze wymiany informacji opartej na zasadzie poufności. KNF prowadzi z organami nadzoru z innych państw członkowskich konsultacje w sprawach planowanych działań w zakresie przeciwdziałania i zwalczania zachowań naruszających przepisy prawa, które miały lub mają miejsce na terytorium RP i innych państw członkowskich⁷.

Ilość zadań KNF w ramach nadzoru nad uczestnikami rynku kapitałowego jest ogromna. KNF zatwierdza min. prospekty emisyjne oraz sprawuje nadzór nad wypełnianiem przez emitentów obowiązków informacyjnych, wydaje zezwolenie na prowadzenie działalności maklerskiej i nadzoruje działalność domów maklerskich jak również cofa zezwolenie na prowadzenie tej działalności. Komisja organizuje i nadzoruje proces licencjonowania maklerów i doradców w tym ustala zakres tematyczny egzaminów na maklerów papierów wartościowych, maklerów giełd towarowych, doradców inwestycyjnych, powołuje komisje egzaminacyjne, ustala terminy egzaminów i wysokość opłat egzaminacyjnych, dokonuje wpisu na listy maklerów i doradców oraz prowadzi listy maklerów i doradców a także

⁶ Informacje szczegółowe na temat liczby podmiotów rynku kapitałowego z wyodrębnieniem przedmiotowego zakresu działalności są dostępne na stronie internetowej Komisji Nadzoru Finansowego www.knf.gov.pl. Podane dane zostały podane według stanu na dzień 23 lutego 2013 r.

⁷ K. Zacharzewski, *Prawo giełdowe*, Warszawa 2012, s. 103-104.

wydaje decyzje o zawieszeniu lub skreśleniu z tych list. W ramach działań edukacyjnych KNF organizuje kampanie edukacyjne, konferencje i bezpłatne szkolenia, wydaje publikacje i broszury informacyjne o tematyce dotyczącej zasad funkcjonowania rynku kapitałowego.

Komisja prowadzi też działalność legislacyjną poprzez opracowywanie projektów aktów prawnych dotyczących rynku kapitałowego, prowadzenie konsultacji i opiniowanie projektów aktów prawnych jak również współdziałając z instytucjami, uczestnikami obrotu oraz organami administracji rządowej w zakresie kształtowania polityki państwa zapewniającej rozwój tego rynku⁸.

Podsumowując, liczne kompetencje KNF w zakresie nadzoru nad podmiotami rynku kapitałowego należy stwierdzić, że zadania te determinują jej kluczową rolę na tym rynku. Rodzaj zadań nakładanych przez prawodawcę na organy kontrolne i nadzorcze przesądza o funkcjach organów administracji publicznej⁹. Najczęściej wymienia się następujące funkcje: kontrolną, koordynacyjną, represyjną, informacyjno-sygnalizacyjną, prewencyjną, doradczą, planistyczną, edukacyjną, dochodzeniową¹⁰. Można też spotkać się z podziałem bardziej ogólnym na funkcję strzeżenia prawa i funkcję ochronną¹¹. W literaturze najczęściej formułowane są następujące funkcje KNF:

- funkcja kontrolno-nadzorcza;
- funkcja policyjna;
- funkcja reglamentacyjna;
- funkcja organizatorsko-inspirująca;
- funkcja informacyjna;
- funkcja legislacyjna¹².

Należy mieć na uwadze, że powyższy podział funkcji ma charakter przykładowy w literaturze można się spotkać także z innymi klasyfikacjami funkcji KNF. Najistotniejsze są trzy pierwsze funkcje. Funkcja kontrolno-nadzorcza jest realizowana przez Komisję w ramach czynności wstępnych – uprzednich, bieżących – operacyjnych i czynności następczych. Funkcja policyjna KNF wyraża się w zapobieganiu powstawaniu oraz rozwiązywaniu już istniejących konfliktów między interesem publicznym a interesem publicznym na rynku kapitałowym. W tym zakresie KNF posiada min. uprawnienia do wydawania zakazów prowadzenia określonej działalności przez uczestników rynku kapitałowego oraz stosowania

⁸ R. Blicharz, *Nadzór państwa nad rynkiem kapitałowym*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze*, A. Powalowski, Warszawa 2012, s. 283.

⁹ B. Popowska [w:] *Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi. Komentarz*, A. Chłopecki, G. Domański, R. Jurga, M. Michalski, L. Sobolewski, Warszawa 1999, s. 336.

¹⁰ Ten pogląd wyrażają min. I. Sierpowska, *Funkcje kontroli państwowej*, Wrocław 2003, s. 160 i n.; J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 350-353;

¹¹ Tak: R. Blicharz, *Nadzór państwa...*, s. 279-280.

¹² Por. np.: J. Grabowski, *Publiczny obrót papierami wartościowymi. Ustrój prawny i procedury*, Warszawa 1996, s. 55; R. Blicharz, *Nadzór państwa...*, s. 280.

sankcji w przypadku ich łamania oraz nienależytego wypełniania swoich obowiązków. Funkcja reglamentacyjna zaś polega na możliwości sterowania przez KNF procesem licencjonowania rynku kapitałowego poprzez udzielanie i cofanie zezwoleń na prowadzenie działalności przez jego uczestników.

Reasumując, ogół uprawnień i funkcji KNF można podzielić na dwie główne kategorie. Pierwszą kategorię stanowią uprawnienia o charakterze kontrolno-nadzorczym i reglamentacyjnym. Uprawnienia te stanowią o Komisji jako o głównym regulatorze polskiego rynku kapitałowego. Do drugiej kategorii zadań i funkcji KNF należy szeroko rozumiana działalność informacyjna, poprzez którą organ ten uczy i jednocześnie kontroluje i nadzoruje uczestników obrotu¹³.

3. Postępowania prowadzone przez Komisję Nadzoru Finansowego i środki nadzorcze stosowane wobec nadzorowanych podmiotów rynku kapitałowego.

Sprawowanie przez KNF nadzoru jest procesem złożonym z dwóch etapów. Pierwszy etap stanowi kontrola i związane z nią postępowanie kontrolne. Drugi etap polega na zastosowaniu określonego środka nadzorczego. Cechą pierwszego etapu jest brak możliwości władczego oddziaływania na podmiot kontrolowany, jest to możliwe dopiero na drugim etapie nadzoru¹⁴.

W ramach kompetencji w obszarze rynku kapitałowego ustawodawca wyposażył KNF w oba etapy nadzoru. W ramach pierwszego etapu KNF jest uprawniona do prowadzenia u podmiotów nadzorowanych postępowania wyjaśniającego, postępowania kontrolnego oraz wizyty nadzorczej. W ramach etapu drugiego KNF może stosować środki władczego oddziaływania na podmioty nadzorowane tzw. środki nadzorcze.

• Postępowanie wyjaśniające

Postępowanie wyjaśniające jest wszczynane w celu ustalenia czy istnieją podstawy do złożenia zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa określonego w przepisach prawa regulujących rynek kapitałowy w zakresie dotyczącym czynów skierowanych przeciwko interesom uczestników rynku kapitałowego, pozostających w związku z działalnością podmiotów nadzorowanych lub

¹³ Por. R. Blicharz, *Nadzór państwa...*, s. 284.

¹⁴ C. Kosikowski, *Organizacja i funkcjonowanie kontroli i nadzoru państwa wobec gospodarki w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, C. Kosikowski, Warszawa 2005, s. 115 i n; R. Sowiński, *O definiowaniu „nadzoru” w materialnym prawie administracyjnym i publicznym prawie gospodarczym*, [w:] *Księga jubileuszowa z okazji 15-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego*, Z. Ofiarowski, Szczecin 2004, s. 477 i n.

do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie naruszenia przepisów prawa w zakresie podlegającym nadzorowi KNF. W trakcie postępowania wyjaśniającego zbierane są informacje czy w ogóle doszło do naruszenia prawa. Na skutek uzyskanych w toku postępowania informacji może zostać wszczęte postępowanie karne, jeśli organy ścigania uznają, że z przedstawionych danych wynika uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa¹⁵.

Decyzje o wszczęciu postępowania wyjaśniającego podejmuje przewodniczący KNF w drodze zarządzenia. Postępowanie prowadzi pisemnie upoważniony przez przewodniczącego KNF pracownik Urzędu Komisji¹⁶.

W ramach postępowania wyjaśniającego KNF jest uprawniona do gromadzenia informacji w dowolnym miejscu, jeżeli jest to uzasadnione potrzebą uzyskania stosownych wiadomości w tym np.: w miejscu prowadzonej działalności uczestnika rynku finansowego. Uprawnienia Komisji w zakresie dostępu do informacji są bardzo szerokie, np. dla przykładu: gdy wymagają tego okoliczności przewodniczący może występować do innych organów i instytucji o udostępnienie, w granicach koniecznych do sprawdzenia, danych np.: nagrań rozmów telefonicznych operatorów telefonii, wykazu połączeń telefonicznych, połączeń internetowych, informacji objętych tajemnicą skarbową itp., jeżeli mają one związek z prowadzonym postępowaniem.

Po zakończeniu postępowania wyjaśniającego przewodniczący KNF obowiązany jest złożyć zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa lub wszczęć postępowanie administracyjne, jeżeli istnieją ku temu uzasadnione przesłanki, potwierdzone w trakcie postępowania. Natomiast gdy w toku postępowania wyjaśniającego nie uda się ustalić, czy istnieją podstawy do złożenia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa lub wszczęcia postępowania administracyjnego, przewodniczący Komisji zamyka postępowanie.

• Postępowanie kontrolne

Ustawa o nadzorze nad rynkiem kapitałowym normuje dokładnie zasady i tryb kontroli, którą może prowadzić KNF u nadzorowanych podmiotów rynku kapitałowego. Przeprowadzenie postępowania kontrolnego ma charakter uznaniowy, zależy od woli KNF. Postępowanie może zostać wszczęte na zarządzenie dyrektora lub zastępcy dyrektora komórki organizacyjnej Urzędu KNF, do zadań której należy przeprowadzenie kontroli. KNF wszczyna postępowanie na podstawie informacji uzyskanych z dowolnego źródła.

Przedmiotem kontroli prowadzonej przez KNF może być działalność podmiotu kontrolowanego oraz jego sytuacja finansowa. Czas trwania kontroli nie może przekraczać 6 miesięcy.

¹⁵ Tamże s. 289.

¹⁶ Tamże s. 290.

Kontrolę przeprowadza zespół kontrolujący powołany przez KNF, w którego skład wchodzi pracownicy Urzędu Komisji lub inne osoby, w tym co najmniej 2 osoby powołane przez przewodniczącego Komisji. Inne osoby zaangażowane do składu zespołu kontrolującego to najczęściej specjaliści informatycy, powoływane gdy kontrola obejmuje funkcjonowanie systemu informatycznego kontrolowanego podmiotu¹⁷.

Zasadniczo kontrola jest prowadzona w dniach i godzinach pracy kontrolowanego. Tylko w wyjątkowych przypadkach zagrożenia bezpieczeństwa obrotu, czynności kontrolne nie cierpiące zwłoki mogą być podejmowane - po wcześniejszym poinformowaniu osoby uprawnionej do reprezentowania kontrolowanego, w dniach wolnych lub poza godzinami pracy podmiotu kontrolowanego. Zarządzający kontrolę, może, w uzasadnionych charakterem kontroli przypadkach, powiadomić pisemnie kontrolowanego o planowanej kontroli nie wcześniej niż na 3 dni przed planowanym rozpoczęciem kontroli. W zawiadomieniu KNF wskazuje przedmiot i zakres kontroli w celu umożliwienia kontrolowanemu przygotowania danych i zebrania informacji niezbędnych do przeprowadzenia kontroli oraz zapewnienia w trakcie kontroli osób upoważnionych do reprezentowania kontrolowanego¹⁸. Zasadniczo jednak kontrola ma charakter niezapowiedziany co niewątpliwie zwiększa jej efektywność.

Kontrolowany obowiązany jest zapewnić zespołowi kontrolującemu odpowiednie warunki umożliwiające sprawny przebieg kontroli, udostępnić na żądanie zespołu księgi, dokumenty i elektroniczne nośniki informacji, które mogą pomóc w rzetelnym ustaleniu stanu faktycznego kontrolowanego. Jak twierdzi M. Wierzbowski, kontroler nie ma obowiązku podania przyczyn żądania okazania mu określonych informacji czy dokumentów. Trudno jednak nie zgodzić się ze stanowiskiem M. Romanowskiego, że konieczne jest złożenie wyjaśnień na temat celu żądanych informacji jak też przyczyny kontroli przez kontrolera kontrolowanemu gdyż wymaga tego konstytucyjna zasada państwa prawnego¹⁹. Tym bardziej jest to istotne, że kształt przepisów ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym umożliwi kontrolującemu w zasadzie pełny dostęp KNF do wszelkich dokumentów i innych nośników informacji²⁰.

Kontrola kończy się w dniu dokonania ostatniej czynności kontrolnej poprzedzającej sporządzenie protokołu kontroli. Zespół kontrolujący niezwłocznie zawiadamia kontrolowanego o zakończeniu kontroli. Wyniki kontroli zamieszczane są w protokole kontroli, który sporządzany jest w 2 egzemplarzach. Kontrolowa-

¹⁷ Por. R. Blicharz, *Nadzór państwa...*, s. 291-292.

¹⁸ Por. Art. 27 *Ustawy o nadzorze nad rynkiem kapitałowym*.

¹⁹ Por. M. Wierzbowski, [w:] *Ustawa prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi. Komentarz*, R. Czerniawski, M. Wierzbowski, Warszawa 2002, s. 187; M. Romanowski, *Prawo publicznym obrocie papierami wartościowymi*, Warszawa 2003, s. 321.

²⁰ tak R. Blicharz, *Nadzór państwa...*, s. 292-293.

ny otrzymuje jeden egzemplarz protokołu w terminie 30 dni od przekazania mu informacji o zakończeniu kontroli. Protokół kontroli podpisują kontroler i osoba upoważniona przez kontrolowanego do reprezentacji po czym w terminie 14 dni od jego doręczenia zespół kontrolujący przekazuje podpisany protokół KNF. Kontrolowany może odmówić podpisania protokołu, co jednak nie zwalnia go od wykonania zaleceń pokontrolnych w nim zawartych²¹.

• **Wizyta nadzorcza w domu maklerskim**

Wizyta nadzorcza jest stosunkowo nowym instrumentem nadzoru, w który została wyposażona KNF przez ustawodawcę w wyniku zmian wprowadzonych ustawą z dn. 4 września 2008 r. o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw²². Jest to pośrednia forma między postępowaniem kontrolnym a postępowaniem wyjaśniającym. Jest to specyficzne postępowanie Komisji, które daje pracownikom jej Urzędu możliwość przeprowadzenia w domu maklerskim kontroli w zakresie przestrzegania przez ten podmiot przepisów dotyczących adekwatności kapitałowej. Wizyta może mieć miejsce również w sytuacji postępowań mających na celu wydanie zgody przez KNF na wymienione w ustawie o obrocie instrumentami finansowymi rodzaje działalności lub dokonanie przez dom maklerski określonych czynności. Czas trwania wizyty jest zdecydowanie krótszy niż typowe postępowanie kontrolne gdyż nie może trwać dłużej niż 2 miesiące i kończy się z chwilą dokonania ostatniej czynności w siedzibie podmiotu nadzorowanego.

Wprowadzenie nowego rodzaju kontroli domów maklerskich usprawniło procedury kontrolne z uwagi na zdecydowanie krótszy czas trwania wizyty i mniejszy formalizm kontroli.

• **Środki nadzorcze stosowane przez Komisję Nadzoru Finansowego**

Cecha charakterystyczną nadzoru sprawowanego przez KNF jest szeroki wachlarz środków nadzorczych przyznanych przez ustawę, którymi organ może oddziaływać na nadzorowane podmioty. W konsekwencji tego ilość środków implikuje Komisji wielowymiarowe i skuteczne oddziaływanie na nadzorowane podmioty a co za tym idzie wysoką skuteczność w korygowaniu stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości.

Szeroki zakres nadzoru Komisji spowodował sformułowanie przez doktrynę różnych klasyfikacji przyznanych jej środków nadzorczych według różnorodnych

²¹ R. Blicharz, *Nadzór państwa...*, s. 294

²² Dz. U. 2009, nr 165, poz. 1316.

kryteriów. Najczęściej wymienia się środki o charakterze: kontrolnym, organizacyjnym, merytorycznym i personalnym, restrykcyjnym²³.

Środki nadzorcze o charakterze kontrolnym są stosowane w trakcie postępowania kontrolnego. Służą zdobyciu informacji na temat podmiotu nadzorowanego i jego działalności. Stanowią zasadniczą rolę w działalności tego organu. W ten sposób Komisja pozyskuje wiadomości, które mają bezpośredni lub pośredni wpływ na rynek kapitałowy. Uzyskując z odpowiednim wyprzedzeniem powyższe informacje KNF może następnie oddziaływać na nadzorowane podmioty poprzez stosowanie środków o innym charakterze.

Środki o charakterze organizacyjnym pozwalają Komisji wpływać na strukturę organizacyjną nadzorowanego podmiotu. Środki personalne zaś umożliwiają organowi wpływ na skład osobowy podmiotów nadzorowanych. W tej grupie można wymienić uprawnienia związane certyfikowaniem maklerów i doradców inwestycyjnych.²⁴ Środki nadzoru merytorycznego, dają natomiast możliwość ingerencji w rozstrzygnięcia podmiotu nadzorowanego, należą do nich takie działania KNF jak uzgadnianie, opiniowanie, zalecenia.

Środki o charakterze restrykcyjnym to szeroka grupa instrumentów, do której można zaliczyć środki policyjne i represyjne. Instrumenty policyjne tworzą podstawę do wydawania wiążących poleceń określonych zachowań na rynku kapitałowym w formie zakazów i nakazów. Celem środków represyjnych jest nakładanie sankcji na podmioty nadzorowane w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów prawa. Szerokie spektrum sankcji ma charakter prewencyjny gdyż ich zastosowanie wpływa wychowawczo na innych uczestników rynku.

Należy podkreślić, że aby uzyskać pożądane zachowanie podmiotu nadzorowanego KNF może stosować kilka środków nadzoru jednocześnie. Wielopłaszczyznowe oddziaływanie KNF na nadzorowane podmioty przesądza o wysokiej skuteczności działań podejmowanych przez ten organ.

Bibliografia

1. Blicharz R., [w:] *Publiczne prawo gospodarcze*, Powalowski A., Warszawa 2012.
2. Czerniawski M., Wierzbowski M., *Ustawa prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi. Komentarz*, Warszawa 2002.
3. Grabowski J., *Publiczny obrót papierami wartościowymi. Ustrój prawny i procedury*, Warszawa 1996.

²³ J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 21-24; A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcjonowanie nadzoru w administracji*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1984 s. 67-68; J. Służewski, *Nadzór i kontrola*, [w:] *Rady ustrojowe i terenowe organy administracji państwowej*, T. Bocheński, S. Gebert, J. Służewski, Warszawa 1977, s. 259 i n.

²⁴ J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 21 i n.

4. Kosikowski C., *Organizacja i funkcjonowanie kontroli i nadzoru państwa wobec gospodarki w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, Kosikowski C., Warszawa 2005.
5. Mojak J., *Prawo papierów wartościowych. Zarys wykładów*, Warszawa 2013.
6. Popowska B. [w:] *Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi. Komentarz*, Chłopecki A., Domański G., Jurga, Michalski M., Sobolewski L., Warszawa 1999.
7. Romanowski M., *Prawo publicznym obrocie papierami wartościowymi*, Warszawa 2003.
8. Sierpowska I., *Funkcje kontroli państwowej*, Wrocław 2003.
9. Służewski J., *Nadzór i kontrola* [w:] *Rady ustrojowe i terenowe organy administracji państwowej*, Bocheński T., Gebert S., Służewski J., Warszawa 1977.
10. Sowiński R. *O definiowaniu nadzoru w materialnym prawie administracyjnym i prawie gospodarczym publicznym*, [w:] *Księga jubileuszowa z okazji 15-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego*, Ofiarski Z. (red.), Szczecin 2004.
11. Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
12. Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977.
13. Zacharzewski K., *Prawo giełdowe*, C.H. Beck, Warszawa 2012.

Jarosław Czerw

Wydział Administracji, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Specyfika wyborów do rady powiatu w trakcie trwania kadencji 2010-2014

The specificity of the district council elections during the term 2010-2014

Streszczenie

Od dnia 1 sierpnia 2011 roku obowiązuje ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, regulująca między innymi kwestie dotyczące wyborów do rad powiatów. Ustawa ta uchyliła i zastąpiła poprzednio obowiązującą ustawę z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynację wyborczą do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Ze względu na fakt, że Kodeks wyborczy wszedł w życie w trakcie trwania obecnej kadencji rad powiatów (czyli kadencji 2010-2014) do nowych, przedterminowych i uzupełniających wyborów do rady powiatu przeprowadzanych w trakcie trwania tej kadencji stosuje się jeszcze przepisy dotychczasowe czyli przepisy Ordynacji wyborczej.

Summary

The Act of 5 January 2011, the Election Code, which regulates, among other things, issues relating to the elections to the district councils has been in force since 1 August 2011. This Act repealed and replaced the previously applicable law of 16 July 1998 – the Ordinance on the Elections to municipal councils, district councils and regional councils. Because the Election Code came into force during the current term of the district councils (that is, term 2010-2014) the provisions of the Ordinance on the Elections to municipal councils, district councils and regional councils refer to new, earlier and supplementary elections to the council districts carried out during this term.

Słowa kluczowe: wybory, rada powiatu, Kodeks wyborczy, radny, kadencja

Keywords: election, the district council, the Election Code, councilor, the term of office

Mimo tego, że od dnia 1 sierpnia 2011 roku obowiązuje już ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy¹ (dalej: Kodeks wyborczy), regulującą między innymi kwestie dotyczące wyborów do rad powiatów, która uchyliła i zastąpiła poprzednio obowiązującą ustawę z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw² (dalej: Ordynacja wyborcza)³, to jednak we wskazanych przez ustawodawcę przypadkach stosuje się jeszcze przepisy dotychczasowe. Zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy⁴ przepisy Ordynacji wyborczej stosuje się do nowych, przedterminowych i uzupełniających wyborów do rady powiatu przeprowadzanych w trakcie obecnej kadencji (czyli kadencji 2010-2014).

Nowe wybory do rady powiatu przeprowadzane są na skutek zmian w podziale terytorialnym państwa (art. 197 ust. 3 Ordynacji wyborczej), gdy:

1. z powiatu zostaje wyłączony obszar stanowiący część okręgu wyborczego, okręg lub więcej okręgów wyborczych dla wyborów danej rady w celu włączenia tego obszaru do tworzonego nowego powiatu (art. 197 ust. 1 pkt 1 Ordynacji wyborczej),
2. jeżeli powiat zostaje włączony do innego powiatu albo dwa powiaty lub więcej łączy się w nowy powiat i w wyniku tego rady tych powiatów zostają rozwiązane z mocy prawa (art. 197 ust. 1 pkt 4 Ordynacji wyborczej).

Nowe wybory do rady powiatu przeprowadza się w trybie i na zasadach określonych przepisami Ordynacji wyborczej (art. 197 ust. 3 Ordynacji wyborczej).

Zgodnie z art. 197 ust. 5 Ordynacji wyborczej nowe wybory do rady powiatu przeprowadzane są także wtedy, gdy na skutek zmian w podziale terytorialnym państwa skład rady powiatu zmniejszył się poniżej 3/5 ustawowej liczby radnych, co spowodowało rozwiązanie z mocy prawa rady powiatu.⁵

Przedterminowe wybory do rady powiatu przeprowadzane są w przypadkach określonych ustawami (art. 195 Ordynacji wyborczej), to jest:

1. art. 29 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁶ (dalej: u.s.p.) – jeżeli rada powiatu nie dokona wyboru zarządu powiatu w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy i w związku z tym ulegnie rozwiązaniu z mocy prawa,

¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 z późn. zm.).

³ Zob. Rulka M., *Kodyfikacja prawa wyborczego*, „Wspólnota” 3/2011.

⁴ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 113 z późn. zm.).

⁵ Zob. Czaplicki K.W., *Komentarz do art. 197, art. 198 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., ABC, 2010, Lex.

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.).

2. art. 31b ust. 1 u.s.p. – jeżeli rada powiatu nie dokona wyboru nowego zarządu powiatu w terminie 3 miesięcy od dnia jego odwołania albo od dnia przyjęcia rezygnacji całego zarządu i w związku z tym ulegnie rozwiązaniu z mocy prawa,
3. art. 83 ust. 1 u.s.p. – w przypadku rozwiązania rady powiatu przez Sejm RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów wskutek powtarzającego się naruszenia przez radę powiatu Konstytucji lub ustaw,
4. art. 67 ust. 1 i 4 ustawy o referendum lokalnym⁷ – jeżeli w wyniku referendum powiatowego odwołana zostanie rada powiatu⁸.

Wybory przedterminowe przeprowadzane są na zasadach i w trybie przepisów Ordynacji wyborczej (art. 196 ust. 1 Ordynacji wyborczej). Wyborów przedterminowych do rady powiatu nie przeprowadza się, jeżeli ich data przypadłaby w okresie 12 miesięcy przed zakończeniem kadencji rad (art. 196 ust. 2 Ordynacji wyborczej).

Nowe i przedterminowe wybory do rady powiatu zarządzane i przeprowadzane są w ciągu 90 dni od wystąpienia przyczyny zarządzenia wyborów (art. 26 ust. 1 Ordynacji wyborczej). Wybory te zarządza Prezes Rady Ministrów, który po zasięgnięciu opinii Państwowej Komisji Wyborczej, wyznacza w drodze rozporządzenia, z uwzględnieniem powyższego, datę wyborów oraz określa dni, w których upływają terminy wykonania czynności wyborczych przewidzianych w ustawie (kalendarz wyborczy). Prezes Rady Ministrów może wyznaczyć w kalendarzu wyborczym krótsze terminy wykonania czynności wyborczych od terminów przewidzianych w Ordynacji wyborczej. Data wyborów wyznaczana jest na dzień wolny od pracy (art. 26 ust. 1 w zw. z art. 25 Ordynacji wyborczej).

W przypadku wygaśnięcia mandatu radnego rady powiatu wybranego w danym okręgu wyborczym, rada powiatu, po stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu radnego, podejmuje na następnej sesji uchwałę o wstąpieniu na jego miejsce kandydata z tej samej listy, który w wyborach uzyskał kolejno największą liczbę głosów, a nie utracił prawa wybieralności (art. 194 ust. 1 Ordynacji wyborczej). W przypadku równej liczby głosów decyduje kolejność umieszczenia nazwiska kandydata na liście. Jak stanowi art. 194 ust. 2 Ordynacji wyborczej kandydat ten może zrzec się pierwszeństwa przy obsadzeniu mandatu na rzecz innego kandydata z tej samej listy, który uzyskał kolejno największą liczbę głosów. Oświadczenie w tej sprawie powinien zgłosić pisemnie właściwej radzie w ciągu trzech dni od daty doręczenia zawiadomienia o przysługującym mu mandacie. Uzupełniające wybory do rady powiatu przeprowadza się dopiero w sytuacji jeśli w wyniku wygaśnięcia mandatów radnych, których obsadzenie w opisanym wyżej trybie nie było możliwe, skład rady powiatu zmniejszył się więcej niż o 1/5. Wybory uzupełniające do rady powiatu przeprowadzane są na zasadach i w trybie przepisów

⁷ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2000 r. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.).

⁸ Zob. Czaplicki K.W., *Komentarz do art. 195 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., ABC, 2010, Lex.

Ordynacji wyborczej, w ciągu 3 miesięcy od daty stwierdzenia przez radę powiatu wygaśnięcia mandatu radnego (art. 193 ust. 1 Ordynacji wyborczej). Jeżeli w wyniku przeprowadzonych wyborów uzupełniających do rady powiatu, mandat pozostaje nadal nieobsadzony, wybory uzupełniające powtarza się między 6 a 9 miesiącem, licząc od daty pierwszych wyborów uzupełniających (art. 193 ust. 2 Ordynacji wyborczej)⁹.

Nie zarządza się wyborów uzupełniających, jeśli uchwała rady powiatu o wygaśnięciu mandatu radnego została zaskarżona do sądu administracyjnego, do czasu uprawomocnienia wyroku sądu administracyjnego oddalającego skargę (art. 194a ust. 1 Ordynacji wyborczej). W przypadku gdy w wyniku wyroku sądu administracyjnego zachodzi konieczność przeprowadzenia wyborów uzupełniających, są one zarządzane i przeprowadzane w ciągu 3 miesięcy od dnia uprawomocnienia wyroku (art. 194a ust. 2 Ordynacji wyborczej). Jeśli do zakończenia kadencji rady zostało mniej niż 6 miesięcy wyborów uzupełniających do rady powiatu nie przeprowadza się i rada powiatu funkcjonuje w zmniejszonym składzie¹⁰.

Wybory uzupełniające do rady powiatu zarządza właściwy wojewoda (art. 192 ust. 1 Ordynacji wyborczej). Wojewoda w zarządzeniu o wyborach wyznacza datę wyborów (na dzień wolny od pracy), ustala kalendarz wyborczy oraz podaje liczbę wybieranych radnych (art. 192 ust. 2 w zw. z art. 25 Ordynacji wyborczej).

Kadencja radnych rady powiatu wybranych w wyborach nowych, przedterminowych i uzupełniających upływa z dniem upływu kadencji rad wybranych w wyborach zarządzonych w związku z upływem kadencji rad (art. 198, art. 196 ust. 2 i art. 193 ust. 3 Ordynacji wyborczej).

W przypadku nowych, przedterminowych i uzupełniających wyborów do rady powiatu przeprowadzanych w trakcie obecnej kadencji, tak jak w przypadku wyborów zarządzonych w związku z upływem kadencji rad prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) do danej rady powiatu ma każdy obywatel polski, który najpóźniej w dniu głosowania ukończył 18 lat oraz stale zamieszkuje na obszarze działania tej rady (czyli na obszarze danego powiatu) (art. 5 ust. 1 Ordynacji wyborczej). Zgodnie z art. 9 Ordynacji wyborczej przy ustalaniu faktu stałego zamieszkania dla potrzeb niniejszej ustawy stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego¹¹ (dalej: k.c.). Na podstawie art. 25 k.c. miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. W rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego można mieć tylko jedno miejsce zamieszkania (art. 27 k.c.).

⁹ Zob. Rymarz F., *Komentarz do art. 192, art. 193 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., ABC, 2010, Lex.

¹⁰ Zob. *Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 października 2011 r.*, II OSK 1577/11, niepubl.

¹¹ *Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny* (Dz.U. z 1964 r. Nr16, poz. 93 z późn. zm.).

Nie posiadają czynnego prawa wyborczego osoby:

1. pozbawione praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądowym,
2. pozbawione praw wyborczych orzeczeniem Trybunału Stanu,
3. ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym (art. 5 ust. 2 Ordynacji wyborczej).

Czynne prawo wyborcze w wyborach do rady powiatu nie przysługuje obywatelom Unii Europejskiej niebędącym obywatelami polskimi.

Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze), w wyborach do rady powiatu przysługuje osobom mającym prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) do danej rady powiatu (art. 7 ust. 1 Ordynacji wyborczej).

Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) nie przysługuje:

1. osobom karanym za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego,
2. osobom wobec których wydano prawomocny wyrok warunkowo umarzający postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ściganego z oskarżenia publicznego;
3. osobom wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności, o którym mowa w art. 21a ust. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów¹² (art. 7 Ordynacji wyborczej).

Nie można równocześnie kandydować do rady powiatu i do rady gminy lub sejmiku województwa (art. 8 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 1 Ordynacji wyborczej). Nie można być równocześnie radnym rady powiatu i radnym rady gminy lub radnym sejmiku województwa (art. 8 ust. 3 Ordynacji wyborczej). Nie można także łączyć funkcji wójta z mandatem radnego rady powiatu (art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym¹³). W przypadku wyborów nowych, przedterminowych i uzupełniających do rady powiatu ustawodawca nie zakazał kandydowania do rady powiatu, radnym rady gminy, radnym sejmiku województwa czy też wójtom¹⁴.

Liczbę radnych wybieranych do danej rady powiatu w przypadku nowych wyborów do rady powiatu, jak też w przypadku wyborów przedterminowych ustala wojewoda, po porozumieniu z komisarzem wyborczym, na podstawie liczby mieszkańców powiatu według stanu w ewidencji ludności na koniec miesiąca

¹² Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, z późn. zm.).

¹³ Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2013r., poz. 594 z późn. zm.).

¹⁴ Zob. Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie kandydowania przez radnych rad gmin i powiatów w wyborach przedterminowych do sejmiku województwa – pismo Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 marca 2007 r., znak: ZPOW-703-44/07, www.pkw.gov.pl.

poprzedzającego zarządzenie o wyborach (art. 29 ust. 1 Ordynacji wyborczej). W skład rady powiatu wchodzi radni w liczbie piętnastu w powiatach liczących do 40.000 mieszkańców oraz po dwóch na każde kolejne rozpoczęte 20.000 mieszkańców, ale nie więcej niż dwudziestu dziewięciu radnych (art. 9 ust. 4 u.s.p.). Ustalona przez wojewodę liczbę radnych wybieranych do danej rady powiatu podaje się w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie wyborów (art. 29 ust. 2 Ordynacji wyborczej).

Radni są wybierani w okręgach wyborczych bezpośrednio spośród zgłoszonych kandydatów. W każdym okręgu wyborczym wybiera się od 3 do 10 radnych (art. 133 ust. 1 Ordynacji wyborczej). Na jednego kandydata wyborca może oddać tylko jeden głos (art. 133 ust. 2 Ordynacji wyborczej). Zgodnie z art. 135 ust. 2 Ordynacji wyborczej okręgiem wyborczym w wyborach do rady powiatu jest gmina. W celu tworzenia okręgów wyborczych:

1. możliwe jest łączenie gmin jeżeli liczba radnych przypadająca na którąkolwiek z gmin, wynikająca z normy przedstawicielstwa dla okręgów, wynosiła by mniej niż 5 (art. 135 ust. 3 Ordynacji wyborczej); wymaga to zasięgnięcia opinii rad tych gmin (art. 135 ust. 6 Ordynacji wyborczej);
2. możliwy jest podział gminy na dwa lub więcej okręgów wyborczych jeżeli liczba radnych przypadających na tę gminę, wynikająca z normy przedstawicielstwa dla okręgów, wynosi więcej niż 10 radnych (art. 135 ust. 4 Ordynacji wyborczej); wymaga to porozumienia z radą danej gminy, powinien być przy tym uwzględniony podział danej gminy na okręgi wyborcze dla wyborów do rad gmin (art. 135 ust. 5 Ordynacji wyborczej).

Rada powiatu, na wniosek starosty, dokonuje podziału powiatu na okręgi wyborcze, ustala numery okręgów, ich granice oraz liczbę radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym, według jednolitej normy przedstawicielstwa obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców powiatu przez liczbę radnych wybieranych do danej rady (art. 136 ust. 1 Ordynacji wyborczej).

Do zgłaszania i rejestrowania list kandydatów na radnych do rady powiatu stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zgłaszania i rejestrowania list kandydatów do rad gmin w gminach liczących powyżej 20.000 mieszkańców (art. 140 ust. 1 Ordynacji wyborczej). Prawo zgłaszania kandydatów na radnych do rady powiatu przysługuje komitetom wyborczym (art. 95 ust. 1 Ordynacji wyborczej). Zgodnie z art. 64a Ordynacji wyborczej komitety wyborcze mogą być tworzone przez:

1. partie polityczne i koalicje partii politycznych;
2. stowarzyszenia i organizacje społeczne;
3. wyborców¹⁵.

¹⁵ Zob. *Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2002 r.*, III SW 27/02, OSNP 2003/4/88. Szerzej na temat tworzenia komitetów wyborczych: Informacja o tworzeniu komitetów wyborczych dla wyborów do organów jednostek samorządu terytorialnego – pismo Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 września 2010 r., znak: ZPOW-703-30/10, www.pkw.gov.pl.

Komitety wyborcze wykonują czynności wyborcze, a w szczególności zgłaszają kandydatów na radnych oraz prowadzą, na zasadzie wyłączności, kampanię wyborczą na ich rzecz (art. 64b Ordynacji wyborczej). Zgodnie z art. 95 ust. 2 Ordynacji wyborczej kandydaci na radnych do rady powiatu zgłaszani są w formie list kandydatów. Przy czym komitet wyborczy może zgłosić w każdym okręgu wyborczym tylko jedną listę kandydatów na radnych (art. 98 ust. 1 Ordynacji wyborczej). Ustawodawca określił minimalną i maksymalną liczbę zgłaszanych w ramach jednej listy kandydatów – na liście kandydatów w wyborach do rady powiatu nie może być zgłoszonych mniej niż 3 kandydatów i więcej niż dwukrotność liczby radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym (art. 98 ust. 2 pkt 2 Ordynacji wyborczej). Ustawą z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego¹⁶ ustawodawca wprowadził, dodając w art. 98 Ordynacji wyborczej ustęp 2a, w odniesieniu do wyborów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego kwoty płci. W związku z tym na liście kandydatów w wyborach do rady powiatu

1. liczba kandydatów – kobiet nie może być mniejsza niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście;
2. liczba kandydatów – mężczyzn nie może być mniejsza niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście (art. 98 ust. 2a Ordynacji wyborczej).

Zgodnie z art. 140 ust. 1a Ordynacji wyborczej w przypadku zgłoszenia listy zawierającej 3 kandydatów:

1. liczba kandydatów – kobiet,
2. liczba kandydatów – mężczyzn
– nie może być mniejsza niż 1.

Ponadto w art. 98 ust. 3 Ordynacji wyborczej ustawodawca ograniczył możliwość kandydowania do jednego okręgu i jednej listy kandydatów, stwierdzając że kandydować można tylko w jednym okręgu wyborczym i tylko z jednej listy kandydatów.

Składane przez komitet wyborczy zgłoszenie listy kandydatów do rady powiatu powinno zawierać:

1. nazwę komitetu wyborczego oraz dokładny adres jego siedziby;
2. nazwę rady powiatu oraz numer okręgu wyborczego, do którego dokonuje się zgłoszenia;

¹⁶ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. z 2011 r. Nr 34, poz. 172).

3. nazwiska i imiona, wiek oraz miejsce zamieszkania kandydatów (nazwiska kandydatów umieszczane są w kolejności ustalonej przez komitet wyborczy) (art. 99 ust. 1 Ordynacji wyborczej).

Do zgłoszenia należy dołączyć:

1. pisemne oświadczenia kandydatów o wyrażeniu zgody na kandydowanie oraz o posiadaniu prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego) do danej rady (art. 98 ust. 2 Ordynacji wyborczej); w przypadku zgłoszenia kandydatury obywatela polskiego urodzonego przed dniem 1 sierpnia 1972 r. do pisemnej zgody kandydata na kandydowanie dołącza się również oświadczenie dotyczące pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r. (oświadczenie lustracyjne) albo informację o uprzednim złożeniu oświadczenia lustracyjnego (art. 98 ust. 2b Ordynacji wyborczej);
2. dokument potwierdzający przyjęcie przez właściwy organ wyborczy zawiadomienia o utworzeniu komitetu wyborczego (art. 98 ust. 2b Ordynacji wyborczej).

Każda zgłoszona lista kandydatów powinna być poparta podpisami co najmniej 200 wyborców (art. 140 ust. 2 Ordynacji wyborczej). Zgodnie z art. 100 ust. 2 Ordynacji wyborczej wyborca może udzielić poparcia dowolnej liczbie list kandydatów, nie można wycofać udzielonego poparcia. Wzór wykazu osób popierających listę kandydatów do rady powiatu określa Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2002 r. w sprawie wzoru wykazu osób popierających listę kandydatów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw¹⁷. Listy kandydatów do rady powiatu, odrębnie dla każdego okręgu wyborczego, zgłaszane są do gminnej komisji wyborczej najpóźniej w 30 dniu przed dniem wyborów do godziny 24.00, wraz z wykazem osób popierających listę (art. 101 ust. 1 Ordynacji wyborczej). Jeżeli w tym terminie nie zostaną w danym okręgu wyborczym zgłoszone co najmniej dwie listy, a liczba zgłoszonych kandydatów jest równa liczbie radnych wybieranych w okręgu bądź mniejsza od niej, powiatowa komisja wyborcza niezwłocznie wzywa, przez rozplakatowanie obwieszczeń, do dokonania dodatkowych zgłoszeń (art. 108 ust. 1 zd. 1 Ordynacji wyborczej). W związku z tym termin zgłaszania list kandydatów ulega przedłużeniu o 5 dni, licząc od dnia rozplakatowania obwieszczenia (art. 108 ust. 1 zd. 2 Ordynacji wyborczej). Jeżeli pomimo to w okręgu wyborczym w wyborach do rady powiatu zarejestrowana liczba kandydatów jest równa liczbie radnych wybieranych w danym okręgu wyborczym lub od niej mniejsza, zgodnie z art. 188 Ordynacji wyborczej, za wybranych na radnych powiatowa komisja wyborcza uznaje zarejestrowanych kandydatów, a odpowiednio pozostałe mandaty pozostają nieobsadzone (jeśli liczba

¹⁷ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2002 r. w sprawie wzoru wykazu osób popierających listę kandydatów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2002 r. Nr 139 poz. 1168).

zgłoszonych kandydatów była mniejsza od liczby radnych wybieranych w okręgu). Jeżeli pomimo wezwania w danym okręgu wyborczym nie zostanie zarejestrowana żadna lista kandydatów, wyborów w tym okręgu nie przeprowadza się (art. 108 ust. 2 Ordynacji wyborczej)¹⁸, co skutkuje nieobsadzeniem mandatów¹⁹.

Po zakończeniu procedury rejestracji list kandydatów do rady powiatu, zarządzeniu wydrukowania obwieszczenia o zarejestrowanych listach kandydatów, a następnie wydrukowaniu i rozplakatowaniu tych obwieszczeń, powiatowa komisja wyborcza zarządza wydrukowanie, odrębnie dla każdego okręgu wyborczego, kart do głosowania i zapewnia ich przekazanie obwodowym komisjom wyborczym w trybie określonym przez komisarza wyborczego (art. 145 ust. 1 Ordynacji wyborczej).

Głosowanie odbywa się w lokalu obwodowej komisji wyborczej (lokalu wyborczym), w dniu wyborów między godziną 8 a 22, bez przerwy (art. 40 ust. 1 Ordynacji wyborczej). Głosowanie odbywa się jednego dnia. Ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta²⁰ wprowadzona została procedura głosowania przez pełnomocnika²¹. Wyborca może udzielić pełnomocnictwa do głosowania w wyborach do rady powiatu w jego imieniu (pełnomocnictwo do głosowania) jeśli posiada orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności albo orzeczenie organu rentowego bez względu na datę jego wydania, równoznaczne na mocy przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych²² (art. 40a ust. 1 Ordynacji wyborczej) lub też jeśli najpóźniej w dniu głosowania kończy 75 lat (art. 40a ust. 3 Ordynacji wyborczej). Nie można głosować za pośrednictwem pełnomocnika w przypadku głosowania odbywającego się w obwodach głosowania utworzonych w szpitalach, zakładach pomocy społecznej, zakładach karnych i aresztach śledczych oraz w oddziałach zewnętrznych tych zakładów i aresztów (art. 40 ust. 4 Ordynacji

¹⁸ Zob. Dauter B., *Komentarz do art.108 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., ABC, 2010, Lex.

¹⁹ Rymarz F., *Komentarz do art. 188, art. 189 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., ABC, 2010, Lex.

²⁰ *Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* (Dz.U. z 2009 r. Nr 213, poz. 1651).

²¹ Zob. Domagalski M., *Błąd w ordynacji może skomplikować głosowanie*, „Rzeczpospolita” z 1.10.2010 r.

²² *Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* (tekst jedn. Dz. U. 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.).

wyborczej). Zgodnie z art. 40b ust. 1 Ordynacji wyborczej pełnomocnikiem może być tylko osoba wpisana do rejestru wyborców w tej samej gminie, co udzielający pełnomocnictwa do głosowania, nie może nim być jednak:

1. osoba wchodząca w skład komisji obwodowej właściwej dla obwodu głosowania osoby udzielającej pełnomocnictwa do głosowania,
2. mąż zaufania zgłoszony przez komitet wyborczy,
3. kandydat na radnego (art. 40b ust. 4 Ordynacji wyborczej).

Wyborca może udzielić pełnomocnictwa do głosowania przed wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) lub przed innym pracownikiem urzędu gminy (urzędu miejskiego, urzędu miasta) upoważnionym przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do sporządzania aktów pełnomocnictwa do głosowania (art. 40c ust. 1 Ordynacji wyborczej). Akt pełnomocnictwa do głosowania sporządzany jest na wniosek wyborcy, powinien być on wniesiony do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) gminy, w której wyborca jest wpisany do rejestru wyborców, najpóźniej w 10 dniu przed dniem wyborów art. 40c ust. 2 Ordynacji wyborczej)²³. Wyborca ma prawo do cofnięcia udzielonego pełnomocnictwa do głosowania poprzez złożenie najpóźniej na 2 dni przed dniem wyborów stosownego oświadczenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) gminy, w której sporządzono akt pełnomocnictwa do głosowania, lub doręczenie takiego oświadczenia właściwej obwodowej komisji wyborczej w dniu głosowania (art. 40e ust. 1 Ordynacji wyborczej). Pełnomocnik w celu zagłosowania musi okazać obwodowej komisji wyborczej dokument umożliwiający stwierdzenie jego tożsamości (dowód osobisty, prawo jazdy, paszport lub inny dokument ze zdjęciem potwierdzający jej tożsamość) oraz akt pełnomocnictwa do głosowania (art. 40f ust. 2 Ordynacji wyborczej)²⁴. Szczegółowy tryb postępowania w sprawie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania, wzory: wniosku o sporządzenie aktu pełnomocnictwa do głosowania, zgody na przyjęcie pełnomocnictwa do głosowania i aktu pełnomocnictwa do głosowania oraz wzór i sposób prowadzenia oraz aktualizacji wykazu sporządzonych aktów pełnomocnictwa do głosowania określa Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 września 2010 r. w sprawie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast²⁵.

²³ Szerzej na temat zasad udzielania pełnomocnictwa do głosowania: Kaczmarczyk E., *Jak udzielić pełnomocnictwa do głosowania*, „Dziennik Gazeta Prawna” 211/2010.

²⁴ Gąsior T., *Jakie są zasady głosowania za pośrednictwem pełnomocnika*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 18/2010.

²⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 września 2010 r. w sprawie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz.U. z 2010 r. Nr 170, poz. 1146).

Zgodnie z art. 147 ust. 1 Ordynacji wyborczej wyborca głosuje tylko na określonej liście kandydatów, stawiając znak „x” w kratce z lewej strony obok nazwiska jednego z kandydatów z tej listy. W swoim postanowieniu z dnia 30 października 2001 r. Sąd Najwyższy stwierdził, że umieszczenie na karcie do głosowania w kratce z lewej strony obok nazwiska kandydata na posta jakiegokolwiek innego znaku niż „X” (symbolu, zapisku, rysunku, zakreślenia, przekreślenia, zaznaczenia, itp.) powoduje nieważność oddanego na niej głosu²⁶. Powyższe możemy odnieść również do kart do głosowania w wyborach do rady powiatu.

Głos będzie uznany za nieważny jeśli:

1. na karcie do głosowania postawiono znak „x” w kratce z lewej strony obok nazwisk dwóch lub większej liczby kandydatów z różnych list lub nie postawiono tego znaku w kratce z lewej strony obok nazwiska żadnego kandydata z którejkolwiek z list (art. 147 ust. 2 Ordynacji wyborczej),
2. Jeżeli znak „x” postawiono w kratce z lewej strony wyłącznie przy nazwisku kandydata z jednej tylko listy w sytuacji jeżeli po wydrukowaniu kart do głosowania komisja wyborcza skreśliła z listy kandydatów nazwisko tego kandydata (art. 147 ust. 3 Ordynacji wyborczej).

Głos będzie uznany jednak za ważny jeżeli znak „x” postawiono w kratce z lewej strony obok nazwisk dwóch lub większej liczby kandydatów, ale z tej samej listy. Taki głos uznaje się za oddany na wskazaną listę z przyznaniem pierwszeństwa do uzyskania mandatu temu kandydatowi, przy którego nazwisku znak „x” jest umieszczony w pierwszej kolejności (art. 147 ust. 4 Ordynacji wyborczej). Wszelkie dopiski na karcie do głosowania poza kratką nie wpływają na ważność głosu (art. 148 Ordynacji wyborczej). Dopiskiem w rozumieniu art. 161 ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 46, poz. 499 ze zm.) nie wpływającym na ważność głosu jest dopisanie przez wyborcę „dodatkowych numerów list i nazw lub nazwisk albo poczynienie innych dopisków” na karcie do głosowania poza kratką z lewej strony obok nazwiska kandydata na posta²⁷. Analogicznie w przypadku kart do głosowania w wyborach do rady powiatu dopisanie dodatkowych numerów list i nazw lub nazwisk albo poczynienie innych dopisków nie skutkuje nieważnością głosu, pod warunkiem jednak, że dopiski te zostały poczynione na karcie do głosowania poza kratką z lewej strony obok nazwiska kandydata na radnego²⁸.

²⁶ *Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2001 r.*, III SW 79/01, OSNP 2002/3/57.

²⁷ *Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2001 r.*, III SW 79/01, OSNP 2002/3/57.

²⁸ Rymarz F., *Komentarz art. 147, art. 148 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., ABC, 2010, Lex. Zob. także: Gąsior T., *Zasady głosowania w wyborach radnych oraz wóldarzy samorządowych*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 22/2010.

Powiatowa komisja wyborcza ustala wyniki głosowania i wyniki wyborów do rady powiatu odrębnie dla każdego okręgu wyborczego na podstawie protokołów otrzymanych od obwodowych komisji wyborczych (art. 149 ust. 1 Ordynacji wyborczej). Przyjętą w Ordynacji wyborczej, w odniesieniu do wyborów do rady powiatu, metodą podziału jest metoda d'Hondta, która wraz z ustalonym 5% progiem wyborczym preferuje silne komitety wyborcze²⁹. Podstawą do ustalenia wyników głosowania i wyników wyborów do rady powiatu jest sporządzane przez powiatową komisję wyborczą zestawienie wyników głosowania w poszczególnych okręgach wyborczych, zawierających następujące dane:

1. liczbę osób uprawnionych do głosowania;
2. liczbę wyborców, którym wydano karty do głosowania;
3. liczbę wyborców, którzy głosowali przez pełnomocnika;
4. liczbę oddanych kart do głosowania;
5. liczbę kart nieważnych;
6. liczbę kart ważnych;
7. liczbę głosów nieważnych, z podaniem przyczyny ich nieważności;
8. liczbę głosów ważnie oddanych na każdą z list kandydatów;
9. liczbę głosów ważnie oddanych na poszczególnych kandydatów z każdej z list (art. 150 Ordynacji wyborczej).

Ustalając wyniki wyborów radnych w okręgach wyborczych w pierwszej kolejności powiatowa komisja wyborcza dokonuje podziału mandatów pomiędzy listy kandydatów w danym okręgu, a następnie wskazuje, którzy kandydaci z danej listy uzyskali mandaty. Zgodnie z art. 151 ust. 1 Ordynacji wyborczej powiatowa komisja wyborcza dokonuje podziału mandatów w każdym okręgu wyborczym pomiędzy listy kandydatów, tych komitetów wyborczych, na których listy w skali powiatu oddano co najmniej 5 % ważnie oddanych głosów (art. 134 ust. 2 Ordynacji wyborczej), w następujący sposób:

1. liczbę głosów ważnie oddanych na każdą z list w okręgu wyborczym dzieli się kolejno przez 1; 2; 3; 4; 5 i dalsze kolejne liczby, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia między listy;
2. każdej liście przyznaje się tyle mandatów, ile spośród ustalonego w powyższy sposób szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno największych.

Jeżeli kilka list kandydatów uzyskało ilorazy równe ostatniej liczbie z liczb uszeregowanych w podany wyżej sposób, a list tych jest więcej niż mandatów do rozdzielenia, pierwszeństwo mają listy w kolejności ogólnej liczby oddanych na nie głosów. Jeśli na dwie lub więcej list oddano równą liczbę głosów, o pierwszeństwie rozstrzyga liczba obwodów głosowania, w których na daną listę oddano większą liczbę głosów. W przypadku gdyby i te liczby byłyby równe, wówczas o pierw-

²⁹ Sienkiewicz M.W., *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Lublin 2011, s. 281.

szeństwie rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez powiatową komisję wyborczą według zasad określonych przez Państwową Komisję Wyborczą³⁰.

Zgodnie z art. 151 ust. 3 Ordynacji wyborczej mandaty przypadające danej liście kandydatów uzyskują kandydaci w kolejności wynikającej z otrzymanej liczby głosów w ramach listy. W przypadku równej liczby głosów uprawniającej do uzyskania mandatu otrzymanej przez dwóch lub więcej kandydatów z danej listy, o wyborze rozstrzyga kolejność umieszczenia nazwisk kandydatów na liście³¹.

Po ustaleniu wyników wyborów, według powyższych zasad, we wszystkich okręgach wyborczych, powiatowa komisja wyborcza sporządza protokół z wyborów do rady powiatu. (art. 152 ust. 1 Ordynacji wyborczej), a następnie niezwłocznie podaje do publicznej wiadomości wyniki głosowania i wyniki wyborów w okręgach wyborczych wywieszając w swojej siedzibie protokół z wyborów do rady powiatu wraz z zestawieniami wyników głosowania w poszczególnych okręgach wyborczych (art. 153 Ordynacji wyborczej)³².

Sprawdzenia prawidłowości ustalenia przez powiatową komisję wyborczą wyników głosowania i wyników wyborów w okręgach wyborczych dokonuje właściwy komisarz wyborczy. Dokonuje tego w oparciu o przekazany mu protokół z wyborów do rady powiatu (art. 155 ust. 1 Ordynacji wyborczej). Jeśli w wyniku sprawdzenia stwierdzi on nieprawidłowości w ustaleniu wyników, zarządza ponowne ustalenie tych wyników i zawiadamia o tym niezwłocznie Państwową Komisję Wyborczą (art. 155 ust. 2 Ordynacji wyborczej)³³.

Po sprawdzeniu prawidłowości ustalenia przez powiatową komisję wyborczą wyników głosowania powiatowa komisja wyborcza wydaje radnym zaświadczenia o wyborze. Wzór zaświadczenia o wyborze określa Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 września 2010 r. w sprawie ustalenia wzorów protokołów i zestawień sporządzanych przez terytorialne komisje wyborcze oraz zaświadczeń

³⁰ Zob. Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 18 października 2010 r. w sprawie wytycznych dla terytorialnych komisji wyborczych, dotyczących sposobu ustalania wyników głosowania i wyników wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw, Rady m.st. Warszawy i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyników głosowania i wyników wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zarządzonych na dzień 21 listopada 2010 r. (M.P. z 2010 r. Nr 77, poz. 962).

³¹ Zob. Dauter B., *Komentarz art. 151 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., ABC, 2010, Lex.

³² Zob. Dauter B., *Komentarz art. 153 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., ABC, 2010, Lex.

³³ Szerzej na ten temat: zob. Dauter B., *Komentarz art. 155 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., ABC, 2010, Lex.

o wyborze na radnego, stosowanych w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Rady m.st. Warszawy i rad dzielnic m.st. Warszawy³⁴.

Jak było już wspomniane wyżej kadencja radnych rady powiatu wybranych w wyborach nowych, przedterminowych i uzupełniających upływa z dniem upływu kadencji rad wybranych w wyborach zarządzonych w związku z upływem kadencji rad (art. 198, art. 196 ust. 2 i art. 193 ust. 3 Ordynacji wyborczej).

Bibliografia

Akty prawne

1. *Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny* (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).
2. *Ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym* (tekst jedn. Dz.U. z 2013r., poz. 594 z późn. zm.).
3. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* (tekst jedn. Dz. U. 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn.zm.).
4. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.).
5. *Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 z późn. zm.).
6. *Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym* (Dz.U. z 2000 r. Nr 88, poz. 985 z późn. zm.).
7. *Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów* (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, z późn. zm.).
8. *Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* (Dz.U. z 2009 r. Nr 213, poz. 1651).
9. *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej oraz*

³⁴ Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 września 2010 r. w sprawie ustalenia wzorów protokołów i zestawień sporządzanych przez terytorialne komisje wyborcze oraz zaświadczeń o wyborze na radnego, stosowanych w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Rady m.st. Warszawy i rad dzielnic m.st. Warszawy (M.P. z 2010 r. nr 73, poz. 923 z późn. zm.).

- ustawy – Ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego* (Dz.U. z 2011 r. Nr 34, poz. 172).
10. *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy* (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.).
 11. *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Kodeks wyborczy* (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 113 z późn. zm.).
 12. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2002 r. w sprawie wzoru wykazu osób popierających listę kandydatów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 2002 r. Nr 139 poz. 1168).
 13. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 września 2010 r. w sprawie sporządzenia aktu pełnomocnictwa do głosowania w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz.U. z 2010 r. Nr 170, poz. 1146).
 14. Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 27 września 2010 r. w sprawie ustalenia wzorów protokołów i zestawień sporządzanych przez terytorialne komisje wyborcze oraz zaświadczeń o wyborze na radnego, stosowanych w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Rady m.st. Warszawy i rad dzielnic m.st. Warszawy (M.P. z 2010 r. Nr 73, poz. 923 z późn. zm.).
 15. Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 18 października 2010 r. w sprawie wytycznych dla terytorialnych komisji wyborczych, dotyczących sposobu ustalania wyników głosowania i wyników wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw, Rady m.st. Warszawy i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyników głosowania i wyników wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zarządzonych na dzień 21 listopada 2010 r. (M.P. z 2010 r. Nr 77, poz. 962).

Orzecznictwo

1. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 18 września 2002 r., III SW 27/02, OSNP 2003/4/88.
2. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 października 2001 r., III SW 79/01, OSNP 2002/3/57.
3. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 października 2011 r., II OSK 1577/11, niepubl.

Materiały źródłowe

1. Pismo Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 września 2010 r., znak: ZPOW-703-30/10, www.pkw.gov.pl.

2. Wyjaśnienia Państwowej Komisji Wyborczej w sprawie kandydowania przez radnych rad gmin i powiatów w wyborach przedterminowych do sejmiku województwa – pismo Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 marca 2007 r., znak: ZPOW-703-44/07, www.pkw.gov.pl.

Literatura

1. Czaplicki K.W., *Komentarz do art. 195 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., ABC, 2010, Lex.
2. Czaplicki K.W., *Komentarz do art. 197, art. 198 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., ABC, 2010, Lex.
3. Dauter B., *Komentarz do art. 108 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., ABC, 2010, Lex.
4. Dauter B., *Komentarz art. 151 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* [w:] *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., ABC, 2010, Lex.
5. Dauter B., *Komentarz art. 153 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., ABC, 2010, Lex.
6. Dauter B., *Komentarz art. 155 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* [w:] *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., ABC, 2010, Lex.
7. Domagalski M., *Błąd w ordynacji może skomplikować głosowanie*, „Rzeczpospolita” z 1.10.2010 r.
8. Gąsior T., *Jakie są zasady głosowania za pośrednictwem pełnomocnika*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 18/2010.
9. Gąsior T., *Zasady głosowania w wyborach radnych oraz włodarzy samorządowych*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 22/2010.
10. Kaczmarczyk E., *Jak udzielić pełnomocnictwa do głosowania*, „Dziennik Gazeta Prawna” 211/2010.
11. Rulka M., *Kodyfikacja prawa wyborczego*, „Wspólnota” 3/2011.
12. Rymarz F., *Komentarz art. 147, art. 148 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] *Samorządowe prawo wybor-*

- cze. Komentarz*, Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., ABC, 2010, Lex.
13. Rymarz F., *Komentarz do art. 188, art. 189 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., ABC, 2010, Lex.
14. Rymarz F., *Komentarz do art. 192, art. 193 ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., ABC, 2010, Lex.
15. Sienkiewicz M.W., *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Lublin 2011.

Piotr Makarzec

Wydział Administracji, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Reforma ubezpieczeń społecznych w III Rzeczypospolitej

Social security reform in the Third Polish Republic

Streszczenie

Po odzyskaniu niepodległości w 1989 r. Polska stanęła przed szeregiem problemów. Hiperinflacja w 1990 r. wyniosła aż 617 %, bezrobocie w 1993 r. osiągnęło poziom 2,8 mln. Prywatyzacja i intensywny rozwój prywatnej przedsiębiorczości spowodowały wzrost ilości płatników składek. Transformacja ustrojowa zmieniła warunki, w których miał funkcjonować system ubezpieczeń społecznych i zwiększyła ilość zadań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Dokonano wydłużenia okresu udokumentowanego zatrudnienia przyjmowanego do określenia podstawy dla wymiaru świadczenia: 3 lat z 12, a następnie 10 z lat z 20. Ustalono również wysokość świadczenia za okresy składkowe i nieskładkowe. Wyniosły one 1,3 % za każdy rok składkowy i 0,7 % za okres nieskładkowy. Kolejną zmianą było ograniczenie podstawy emerytury i renty do 250 % przeciętnego wynagrodzenia w kraju. Przywrócono zawieszalność emerytur i rent. Wprowadzono również obowiązek zgłoszenia do ubezpieczenia oraz przywrócono indywidualne konto ubezpieczonego. W 1999 r. wprowadzono trzy filary ubezpieczenia społecznego. Pierwszym filarem jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Drugim filarem zostały Otwarte Fundusze Emerytalne, a trzecim indywidualne konta emerytalne. Obecnie trwają prace rządu nad przeniesieniem funduszy zgromadzonych w OFE do ZUS.

Summary

In 1989 after regaining independence Poland was faced by a number of problems. In 1990 hyperinflation amounted to 617%, in 1993 unemployment reached the level of 2,8m. The privatization and intensive development resulted in the increase of contribution payers. The political transition changed the conditions in which the social security system was to function and it increased the number of assignments for the Social Security Institution. The period of certified employment was prolonged as the basis assumed to determine the amount of benefit: 3 years from 12 and 10 years from 20. The amount of benefit for contribution and non-contribution periods was also established. It was 1,3% for each contribution year and 0,7% for a non-contribution period. Another change was to limit the basis for retirement pension and disability pension to 250% of an average remuneration in the country. The suspensibility of retirement and disability pensions was restored. Also the obligation of application for insurance was introduced and an individual insurance account was restored. In 1999 there were introduced three pillars of social insurance. Pillar I is the Social Security Institution. Pillar II is made of Open Retirement Pension Funds (OFE) and Pillar III is made of Individual Pension Accounts (IKE). At present there are ongoing government works on transferring the funds collected in Open Retirement Pension Funds to the Social Insurance Institution.

Słowa kluczowe: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Emerytury, Renty, Reforma emerytalna, Filary ubezpieczenia

Keywords: Social Security Institution, Retirement pensions, Disability pensions, Retirement Pension Reform, Insurance pillars

Po odzyskaniu niepodległości w 1989 r. Polska stanęła przed szeregiem problemów. W kraju pojawiła się hiperinflacja, która w 1990 r. wyniosła aż 617 %. Rosło także bezrobocie, które w 1993 r. osiągnęło poziom 2,8 mln. Wraz z prywatyzacją i nowym podejściem do własności prywatnej rozpoczął się również intensywny rozwój prywatnej przedsiębiorczości. Rozwój ten powodował wzrost ilości płatników składek co wiązało się ze zwiększeniem zadań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Rozpoczęta transformacja ustrojowa zmieniała warunki, w których miał funkcjonować system ubezpieczeń społecznych. Powyższe przyczyny stały się podstawą reformy ubezpieczeń społecznych w Polsce.

Reformy w latach 1989-1998

Już w 1991 r. dokonano zmian w systemie emerytalno-rentowym. Miały one zapewnić pełniejszą realizację zasad ubezpieczeniowych zamiast zaopatrzeniowych oraz ściślej powiązać świadczenia ze składką. Dokonano wydłużenia okresu udokumentowanego zatrudnienia przyjmowanego do określenia podstawy dla wymiaru świadczenia. Początkowo był to okres 3 kolejnych lat z ostatnich 12 lat pracy. Następnie w 2000 r. przyjęto 10 kolejnych lat z 20 lat pracy. Ustalono również wysokość świadczenia za okresy składkowe i nieskładkowe. Wyniosły one 1,3 % za każdy rok składkowy i 0,7 % za okres nieskładkowy. Dla zmniejszenia wpływu inflacji przy uwzględnianiu zarobków z poprzednich lat odniesiono ich obliczenie dla każdego roku przeciętnego wynagrodzenia ogółu pracowników w kraju, wyrażając je w procentach dla każdego roku, a średnią tych procentów odnosząc do przeciętnego wynagrodzenia ogółu pracowników w dacie przyznawania świadczenia, zwanego kwotą bazową. W ten sposób uzyskano aktualną wartość świadczenia do bieżącego poziomu płac. Równocześnie podwyższono wymiar świadczenia o tzw. część socjalną w zryczałtowanej dla wszystkich wysokości 24 % przeciętnego wynagrodzenia pracowników w kraju. Przyczyniło się to do podwyższenia niskich emerytur i rent¹.

Bardzo korzystnie skalkulowana została stopa zastąpienia wynagrodzenia emeryturą. Jej wysokość po 45 latach pracy wyniosła dla połowy przeciętnego wynagrodzenia 100 %, dla wynagrodzenia przeciętnego 82,5 %, natomiast przy 250 % przeciętnego wynagrodzenia 68,0 %². Tak wyliczoną wysokość świadczenia dla celów przyszłych waloryzacji odniesiono do przeciętnego wynagrodzenia pracowników w kraju i otrzymano wskaźnik wysokości świadczenia, stosownie do którego w miarę wzrostu przeciętnych płac miała ulegać podwyższeniu dana emerytura czy renta.

Kolejną zmianą było ograniczenie podstawy emerytury i renty do 250 % przeciętnego wynagrodzenia w kraju. Powyższe określenie pułapu podstawy wy-

¹ W. Muszalski, *Ubezpieczenia społeczne. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2008, s. 159

² Przy stażu np. 30 lat wyniosła ona odpowiednio 87 %, 63 %, 48,8 %.

grodzenia nie wpłynęło jednak na dalsze pobieranie składek od nadwyżki ponad tą kwotę. Przyjęte rozwiązanie miało na celu ograniczenie wpływu inflacji na wysokość świadczenia oraz pozwolić na systematyczną przyszłą waloryzację świadczeń emerytalno-rentowych. System ten nie utrzymał się jednak dłużej gdyż kolejne ustawy budżetowe zaczęły zmieniać zasady waloryzacji.

Kolejnym rozwiązaniem było przywrócenie zawieszalności emerytur i rent w razie kontynuowania zatrudnienia i otrzymywania wynagrodzenia, a także likwidacja branżowych dodatków.

Przekształcenia własnościowe oraz likwidacja miejsc pracy powodowały wzrost bezrobocia. Wzrost ten miał wpływ na prowadzoną politykę w zakresie ubezpieczeń społecznych gdyż złagodzeniu jego skutków miały służyć wcześniejsze emerytury oraz zliberalizowanie zasad przyznawania rent inwalidzkich³. Warto tu zauważyć, że prawo do wcześniejszej emerytury miała większość pracujących. Zatem tylko nieliczne kobiety przechodziły na emeryturę w wieku 60 lat i nieliczni mężczyźni w wieku 65 lat.

W krótkim okresie doszło do bardzo szybkiego wzrostu liczby przyznawanych emerytur i rent. W 1989 r. liczba ta wynosiła 437 tys., w 1990 r. 653 tys., aby w 1991 r. osiągnąć 912 tys. Przeciętny wiek mężczyzny przechodzącego na emeryturę w 1994 r. wyniósł 59 lat natomiast przeciętny wiek kobiety 55 lat. Zaistniała tu paradoksalna sytuacja, że 42 % mężczyzn i 48 % kobiet na emeryturze było w wieku 55-59 lat. Natomiast w latach 1990-1996 liczba emerytów w stosunku do opłacających składkę do ZUS wzrosła z 43,6 % do 61,2 %. Warto podać jeszcze, że w 2000 r. na 1.504 tys. mężczyzn pobierających emeryturę (bez pobierających świadczenia z KRUS), aż 467 tys. nie osiągnęło wieku 65 lat i na 1.871 tys. kobiet aż 440 tys. nie osiągnęło wieku 60 lat. Wśród najstarszych emerytów tj. powyżej 80 lat było 110 tys. kobiet (5 % wszystkich emerytek) i 108 tys. mężczyzn (7 % wszystkich emerytów).

W 1997 r. zaostrzono zasady przyznawania rent z tytułu niezdolności do pracy. Przy ich przyznawaniu zaczęto brać pod uwagę zdolność do pracy, a nie uszczerbek na zdrowiu. Zmieniono również system orzecznictwa lekarskiego znosząc powołany w 1954 r. system dwuinstancyjnych komisji i wprowadzając orzecznictwo jednoosobowe lekarzy orzeczników ZUS. W 2000 r. ilość pobieranych rent wynosiła: mężczyźni 1456 tys. i kobiety 1138 tys. Rencistów w wieku poniżej 40 lat było około 199 tys.

Należy też zauważyć, że przeciętne emerytury pracownicze wynosiły: w 1989 r. – 58 % średniego wynagrodzenia, w 1991 r. – 76 %, a w 1994 r. – 72 %. Wysokość rent wynosiła w 1989 r. – 44 % średniego wynagrodzenia, w 1991 r. – 56 %, a w 1994 r. – 52 %. Stosunek ten w kolejnych latach ulegał obniżeniu. Miała na to wpływ przede wszystkim niepełna waloryzacja.

³ W latach 1990-1996 osoby przechodzące na emeryturę ze względu na likwidację miejsc pracy stanowiły ok. 40 % wszystkich przechodzących na emeryturę.

W 1995 r. dokonano reformy wypłaty zasiłków chorobowych. Na wszystkich pracodawców zarówno państwowych jak i prywatnych nałożono obowiązek wypłaty 80 % (wyjątkowo 100 %) wynagrodzenia za okres niezdolności pracownika do pracy z powodu choroby przez 35 dni w roku kalendarzowym. Ubezpieczyciel finansował zasiłki dopiero po upływie powyższego okresu. Zatem można powiedzieć, że ryzyko choroby pracownika zostało podzielone między pracodawcę, a ubezpieczyciela. W celu przeciwdziałania nadmiernemu wykorzystywaniu zwolnień lekarskich w 2003 r. wprowadzono brak odpłatności za pierwszy dzień absencji chorobowej przy zwolnieniach do 6 dni (zniesiono to rozwiązanie w 2004 r.), a także zmniejszono ilość dni wypłaty wynagrodzenia z 35 do 33 dni w roku kalendarzowym.

Rok 1995 był też rokiem zmiany charakteru zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych. Zostały one przekwalifikowane na świadczenia zaopatrzenia społecznego i zaczęto je finansować w całości z budżetu państwa. Zasiłki rodzinne przyznawano w przypadku gdy dochód w rodzinie nie przekraczał określonej kwoty. Stały się one w zasadzie świadczeniami opieki społecznej. Na początku kwotą uprawniającą do powyższego zasiłku była połowa przeciętnego wynagrodzenia przypadającego na jednego członka rodziny. W 2001 r. kwotę tą obniżono do 25 % tego wynagrodzenia. Od 2004 r. zasiłki rodzinne są przyznawane na dziecko w wysokości zależnej od jego wieku, bez uwzględniania ich liczby i kolejności w rodzinie oraz zastępując następujące świadczenia dodatkowe: z tytułu urodzenia dziecka, opieki nad dzieckiem w okresie urlopu wychowawczego, samotnego wychowania, po utracie zasiłku dla bezrobotnych, kształcenia, rehabilitacji dziecka, rozpoczęcia roku szkolnego, nauki dziecka poza miejscem zamieszkania. Nie zmieniono zasiłku pielęgnacyjnego. Natomiast zasiłek stały z pomocy społecznej na opiekę nad dzieckiem niepełnosprawnym przekształcono w świadczenie pielęgnacyjne. Świadczenia te zostały przekazane w gestię gminnych ośrodków pomocy społecznej. W tym czasie likwidacji uległ również Fundusz Alimentacyjny. Państwo przestało również egzekwować należności od dłużników alimentacyjnych⁴.

Pogłębiające się bezrobocie, zmniejszenie się wpływów ze składek, wzrost ilości wcześniejszych emerytów i rencistów spowodowało powstanie deficytu w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Deficyt ten jest uzupełniany dotacją z budżetu państwa. Próbą ograniczenia deficytu była zmiana zasad waloryzacji emerytur i rent, częściowe przerzucenie na pracodawców ryzyka chorobowego, przesunięcie zasiłków rodzinnych do pomocy społecznej, likwidacja Funduszu Alimentacyjnego oraz ograniczenie wcześniejszych emerytur. Kwota dotacji w 1998 r. wyniosła 8,8 mld przy przychodzie ze składek w wysokości 64,7 mld.

⁴ W. Muszalski, *Ubezpieczenie...*, s. 164.

Reforma emerytalna z roku 1999

Reforma przeprowadzona w 1999 r. polegała na zmianie sposobu finansowania ubezpieczeń oraz zmianie systemu emerytalnego pracowników i innych ubezpieczonych⁵. Jedną z zasadniczych zmian było przywrócenie składki płatnej przez pracowników, uzależnienie sposobu finansowania świadczeń od ich rodzaju oraz wyodrębnienie funduszy które istniały w Polsce do 1950 r.

Zasadnicze znaczenie dla ujednoczenia systemu ubezpieczeń społecznych miała ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁶. Do systemu ubezpieczeń należą wszyscy ubezpieczeni poza rolnikami. Do systemu włączono również wstępujących na służbę po 1998 r. zawodowych żołnierzy oraz funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych. Poza systemem pozostali prokuratorzy i sędziowie dla których wprowadzono odrębny system zaopatrzeniowy.

Wprowadzono również obowiązek zgłoszenia do ubezpieczenia oraz przywrócono indywidualne konto ubezpieczonego, które funkcjonowało do 1952 r. Obowiązek zgłoszenia do ubezpieczenia określony jest w ustawie i dotyczy zarówno płatnika jak i ubezpieczonego. Rejestracja wpłacanych składek na indywidualne konta, podział ich na poszczególne fundusze comiesięczna aktualizacja przebiegu ubezpieczenia wymagały stworzenia bardzo wydajnego systemu informatycznego.

Również wprowadzenie składek płatnych przez pracowników skutkowało ubruttowaniem wynagrodzeń, czyli podniesieniem ich o wysokość składki. Wielkość składek musiała być przeliczona z dokładnością do setnych procent. Pracodawcy nadal pozostali płatnikami, a ci którzy zatrudniają powyżej 20 pracowników w dalszym ciągu mają wypłacać zasiłki. ZUS dalej wypłaca zasiłki dla małych zakładów i samodzielnie ubezpieczających się. Utrzymano jedność państwowego funduszu celowego tj. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS). Na fundusz ten składały się cztery fundusze: emerytalny, rentowy, chorobowy i wypadkowy. Obok nich powstały również fundusze rezerwowe dla ubezpieczenia rentowego, chorobowego i wypadkowego. Podzielono również składkę emerytalną przekazując 1 % na Fundusz Rezerwy Demograficznej. Następnie został on obniżony do symbolicznej wysokości 0,1 %, a jego środki zostały wykorzystane na sfinansowanie budżetu poprzez zakup obligacji i udzielenie kredytów.

W 2003 r. wprowadzono ubezpieczenie wypadkowe. Składka na ubezpieczenie to jest płacona wyłącznie przez pracodawców. Powrócono do funkcjonującej do 1950 r. składki podwójnie zróżnicowanej zgodnie z branżą działalności gospodarczej i stopniem zagrożenia w danym zakładzie.

Zmieniono również termin opłacania składek z miesiąca powstania należności do miesiąca ich zapłaty. Spowodowało to utratę składek przez ZUS za jeden miesiąc.

⁵ Por. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2013.

⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2009 r., Nr 205, poz. 1585.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych po uzyskaniu osobowości prawnej mógł zaciągać pożyczki pozabudżetowe. Były one zaciągane na wolnym rynku tworząc przyszłe zobowiązania państwa. Finansowano w ten sposób brakujące składki np. na rzecz otwartych funduszy emerytalnych.

Wśród zadań zleconych ZUS pobiera składki na Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz na ubezpieczenie zdrowotne.

W 1994 r. Bank Światowy przyjął raport dotyczący reformowania systemów emerytalnych. Zalecenia banku szły w kierunku utworzenia systemu trójfilarowego opartego na modelu repartycyjno-kapitałowym.

Pierwszy projekt opierający się na zaleceniach Banku Światowego został przedstawiony przez ministra pracy na wiosnę 1995 r. W projekcie tym każdemu ubezpieczonemu po osiągnięciu wieku emerytalnego przyznawana byłaby emerytura państwowa równa dla wszystkich obywateli w wysokości nie większej niż 30 % przeciętnej płacy w kraju. Obok emerytury państwowej przyznawana byłaby również emerytura dodatkowa finansowana obowiązkową składką zależną od lat jej opłacania i osiągniętych zarobków. Projekt zakładał również trzecią część emerytury w postaci świadczenia z dobrowolnego ubezpieczenia emerytalnego w prywatnych zakładach ubezpieczenia.

Wskutek licznych protestów w tym związków zawodowych rząd w grudniu 1995 r. wycofał się z powyższego projektu. Zarzucano mu przede wszystkim błędne przyjęcie jednakowych i zryczałtowanych świadczeń w pierwszym filarze. Związki zawodowe od lat stoją na stanowisku powiązania wysokości emerytury z wynagrodzeniem.

Wycofując projekt rząd zaproponował rozwiązania doskonalące obowiązujący system ubezpieczeń np. wprowadzenie dodatkowych ubezpieczeń dla branż o szczególnych warunkach zatrudnienia i ewidencję indywidualnego przebiegu ubezpieczenia.

W 1996 r. sprawą reformy zajęło się ministerstwo finansów. Rozporządzeniem Rady Ministrów powołano pełnomocnika rządu dla przygotowania kompleksowej reformy systemu emerytalnego. Przygotował on na podstawie czterech projektów (Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Finansów, NSZZ „Solidarność” oraz Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych) dokument *„Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce”*. Dokument ten stanowił później podstawę opracowania projektów dziesięciu ustaw.

Tuż przed wyborami w 1997 r. uchwalono ustawy, w których przyjęto finansowanie reformy z prywatyzacji⁷ oraz określono podstawy działania drugiego i trzeciego filaru⁸. Kolejne ustawy mające zasadnicze znaczenie dla reformy ubezpieczeń uchwalone zostały przez koalicję AWS – UW. Były to ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁹. Ustawy te pozwoliły na wprowadzenie z dniem 1 stycznia 1999 r. powyższej reformy. Reforma ta była realizowana przez dwa kolejne rządy.

Głównym argumentem za przeprowadzeniem reformy emerytalnej była zmniejszająca się liczba ludności płacących składki do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Wiązało się to z przechodzeniem na emeryturę roczników wyżu demograficznego z drugiej połowy lat czterdziestych i pięćdziesiątych. Na sytuację demograficzną ma również wpływ: zmniejszanie się ilości osób w wieku produkcyjnym, zmniejszenie się ilości urodzin, wydłużanie się przeciętnego życia. Cały czas obniża się liczba osób pracujących przypadająca na jednego emeryta. Wprowadzony system poprzez rozłożenie ryzyka na trzy filary miał zapewnić korzystniejsze zabezpieczenie na starość.

Przyjęte założenia reformy według wytycznych Banku Światowego miały opierać się na modelu przymusowego indywidualnego systemu oszczędzania na starość. Stanowiło to odejście od zasady solidarności społecznej. A symbolem tego odejścia było zlikwidowanie wspólnego funduszu.

Nowy system oparto na trzech filarach¹⁰.

Filar I jest obowiązkowy. Zarządzany jest przez publiczny Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Funkcjonuje na zasadzie repartycji, ale ze świadczeniem podobnie jak w ubezpieczeniu prywatnym wyliczonym na podstawie składki ewidencjonowanej indywidualnie dla każdego ubezpieczonego przy zagwarantowaniu dla wypłat waloryzacji typu mieszanej – waloryzacji cenowej do kosztów utrzymania, z korektą waloryzacji płacowej. Jest to system określonej składki. Utrzymano wiek emerytalny 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet. Wiek ten stanowi wa-

⁷ Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 106, poz. 673 ze zm.) oraz ustawa z dnia 4 września 1997 r. o funduszach przemysłowych i ich prywatyzacji w związku z reformą systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 141, 945). Tą drugą ustawę uchylono w dniu 27 lipca 2000 r. ustawa z dnia 29 czerwca 2000 r. o uchyleniu ustawy o funduszach przemysłowych i ich prywatyzacji w związku z reformą systemu ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 60, poz. 703).

⁸ Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 34, poz. 189 ze zm.), ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 60, poz. 623 ze zm.) zastąpiona następnie ustawą pod takim samym tytułem z dnia 24 kwietnia 2004 r. (Dz. U. Nr 116, poz. 1207 ze zm.).

⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2009 r., Nr 153, poz. 1227.

¹⁰ Por. I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie emerytalne. Trzy filary*, Warszawa 2001.

runek uzyskania świadczenia. Reformę tą oparto o przewidywany współczynnik dalszego trwania życia obliczony przez Główny Urząd Statystyczny. Współczynnik ten wynosi dla mężczyzn w wieku 60 lat tylko 189 miesięcy, a dla kobiet 246 miesięcy¹¹. W sytuacji gdyby była zebrana jednakowa kwota ze składek zaniżona byłaby wysokość emerytur kobiet. Gdyby natomiast przyjęto wspólny współczynnik spowodowałoby to przeniesienie środków od mężczyzn do kobiet. Wspólny współczynnik dla wieku 60 lat wyniósł 216 miesięcy, natomiast dla wieku 65 lat 176 miesięcy. Wprowadzając reformę uznano, że zróżnicowanie wieku przejścia na emeryturę jest niezgodne z założeniami nowego systemu, natomiast zrównanie wieku pozostaje w sprzeczności z sytuacją na rynku pracy i wysokością płac. W takiej sytuacji wypłata emerytur wymaga redystrybucji środków zgromadzonych przez mężczyzn. Ubezpieczeni mieli prawo wyboru między zmodyfikowanym wygasającym systemem emerytalnym, a nowym dwufilarowym. Zostali oni wyposażeni zgodnie z zasadą praw nabytych w kapitał początkowy obliczony podobnie jak w starym systemie za okres pracy do reformy z 1999 r. Zrobiono tu założenie dalszego trwania życia 209 miesięcy dla mężczyzn i kobiet w wieku 62 lat. Gwarantem uzyskania minimalnej emerytury są środki budżetowe państwa. W 2003 r. rząd wystąpił z propozycją podwyższenia wieku emerytalnego kobiet do 65 lat w okresie 2010-2019.

Filar II oparty jest o przymus oszczędzania w prywatnym funduszu inwestycyjnym w celu uzyskania dożywotniej emerytury. Na filar ten była przeznaczona część składki pracownika w wysokości 7,3 %. W maju 2011 r. wysokość ta została zmniejszona do 2,3 %, a następnie stopniowo się zwiększać do 3,5 %¹². Składka ta jest płacona przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych do wybranego przez ubezpieczonego otwartego funduszu emerytalnego¹³. Każdy fundusz miał obowiązek przyjęcia zgłaszających się ubezpieczonych. Fundusze mają osobowość prawną i są zarządzane przez prywatne spółki akcyjne. Spółki te są nazwane Powszechnymi Towarzystwami Emerytalnymi i są nastawione na zysk. Fundusze i towarzystwa działają na rynku kapitałowym. Inwestują one kapitał pochodzący ze składek członków funduszu na zasadach otwartych funduszy inwestycyjnych. Dla bezpieczeństwa wkładów środki te były finansowane w obligacjach państwowych lub gwarantowanych przez państwo. Lokaty w akcjach mogły wynosić do 40 % funduszu oraz tylko 5 % za granicą, z wyłączeniem lokat w nieruchomościach. Inwestycje funduszy miały zapewnić wzrost gospodarczy. Sprzedaż obligacji przez państwo pozwala na zaciąganie długu wewnętrznego i płynność budżetu. Fundusze mogły konkurować ze sobą pozyskiwać nowych i zachęcać do ich zmiany starych członków. Początkowo w Polsce funkcjonowało 21 funduszy. W sytuacji

¹¹ Dane statystyczne z 1995 r.

¹² *Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych* (Dz. U. Nr 75, poz. 398).

¹³ W przypadku braku takiego wyboru ZUS dokonuje losowania do OFE.

osiągnięcia przez członka funduszu wieku emerytalnego otwarty fundusz emerytalny miał przetransferować jego nagromadzony kapitał pochodzący ze składek powiększony o uzyskany przez fundusz zysk do mających powstać zakładów emerytalnych w celu wykupienia dożywotniej emerytury.

Przyjęto, że wypłata z OFE będzie następowała według jednej z form:

1. indywidualnej emerytury dożywotniej płatnej na rzecz świadczeniobiorcy.
2. wspólnej emerytury dożywotniej płatnej łącznie na rzecz obojga małżonków, a w przypadku wcześniejszej śmierci jednego z nich – na rzecz pozostałego przy życiu,
3. indywidualnej emerytury dożywotniej z gwarantowanym okresem płatności płatnej na rzecz świadczeniobiorcy, z zastrzeżeniem wypłaty – w przypadku jego śmierci przed upływem okresu objętego gwarancją- świadczenia gwarancyjnego na rzecz wskazanego uprawnionego (uposażonego) przez pozostałą część tego okresu.
4. wspólnej emerytury dożywotniej z gwarantowanym okresem płatności płatnej łącznie na rzecz obu małżonków, a w przypadku śmierci jednego z nich na rzecz małżonka pozostającego przy życiu, z zastrzeżeniem wypłaty – w razie śmierci obojga małżonków przed upływem okresu objętego gwarancją – świadczenia gwarancyjnego na rzecz wskazanego uprawnionego¹⁴.

Środki znajdujące się w OFE objęte były systemem gwarancji. Nie możliwe było przechowywanie kapitału przez Powszechne Towarzystwo Emerytalne. Kapitał taki mógł być przechowywany u niezależnego depozytariusza. Depozytariuszem takim mógł być bank albo Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych. Ponościł on odpowiedzialność za niezgodne z prawem inwestycje towarzystwa emerytalnego.

Same Otwarte Fundusze Inwestycyjne zobowiązano do osiągnięcia minimalnej stopy zwrotu z inwestycji. W sytuacji gdyby stopa ta była niższa o więcej niż 50 % lub o 4 punkty procentowe od średniej ważonej stóp zwrotu wszystkich funduszy (osiągniętej w ciągu ostatnich 24 miesięcy), towarzystwa zarządzające zobowiązane było do dokonania dopłaty z własnych środków. W sytuacji braku takich środków różnicę tą miałyby zapłacić Fundusz Gwarancyjny. Natomiast ostatecznym gwarantem tych środków miał być Skarb Państwa.

Przez pierwsze trzy lata działania OFE wskazana powyżej stopa zwrotu nie osiągnęła spodziewanej wysokości. Wpływała na to bessza na giełdzie oraz stosowanie przez fundusze podwyższonych opłat i prowizji. Fundusze inwestowały natomiast ponad dwie trzecie środków w stosunkowo wysoko oprocentowanych obligacjach państwowych.

Nastąpiła również koncentracja uczestnictwa w zaledwie trzech funduszach emerytalnych. Stanowiły one dwie trzecie rynku. Stopa zysku jaki osiągnęły wyniosła 50,3 %. Powyższa stopa była porównywalna z funkcjonującymi na rynku

¹⁴ W. Muszalski, *Ubezpieczenie...*, s. 179.

funduszami obligacji oraz funduszami rynku pieniężnego. Była ona natomiast wyższa od funduszy zrównoważonych i funduszy akcji. Otwarte Fundusze Inwestycyjne inwestowały aż 70 % funduszy w obligacje kredytując w ten sposób budżet państwa. Zgromadzone przez OFE środki kapitałowe spowodowały, że stały się one jednym z głównych inwestorów instytucjonalnych w kraju.

Filar III to zakładowe systemy emerytalne, które funkcjonują na zasadzie kapitalizacji, a także inne formy dobrowolnego dodatkowego zabezpieczenia np. ubezpieczenia na życie. Jest to filar nieobowiązkowy i podlega prawu prywatnemu. O powstaniu zakładowego systemu emerytalnego decyduje kierujący przedsiębiorstwem. Natomiast pracownik nie ma obowiązku przystąpienia do niego.

Zakładowe systemy emerytalne mogą funkcjonować w jednej z następujących form:

1. jako pracownicze fundusze emerytalne działające na podobnych zasadach jak fundusze otwarte.
2. jako umowy o wnoszeniu przez pracodawcę składek pracowników do prywatnego funduszu inwestycyjnego funkcjonującego na otwartym rynku kapitałowym.
3. jako umowy grupowego ubezpieczenia na życie pracowników z prywatnym zakładem ubezpieczeń.
4. jako umowy o wnoszeniu przez pracodawcę składek na rzecz pracowników w zorganizowanym towarzystwie ubezpieczeń wzajemnych zgodnie z prawem ubezpieczeniowym¹⁵.

Obok pracowniczych programów emerytalnych mogą być wykorzystywane również Indywidualne Konta Emerytalne (IKE) oraz Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE).

W sytuacji zmiany pracodawcy kapitał pracownika jest przekazywany do systemu funkcjonującego u nowego pracodawcy. Pracownik ma prawo do wypłaty zgromadzonego kapitału oczywiście powiększonego o zyski z chwilą ukończenia 60 lat życia. W sytuacji śmierci pracownika zgromadzony kapitał jest wypłacany osobie upoważnionej, a w przypadku jej braku jest spadkiem. Warto zauważyć, że składka do 7 % wynagrodzenia na zakładowy system emerytalny została zwolniona z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. Pracodawcy mogą opłacać składki obok pracownika lub w całości. Trzeba przyznać, że w Polsce nie powstało wiele zakładowych systemów emerytalnych. Najbardziej stworzone możliwości wykorzystywała Telekomunikacja Polska S.A. Obok niej stosowano jeszcze: pracownicze fundusze emerytalne, systemy wpłaty do funduszy inwestycyjnych oraz tzw. ubezpieczenia grupowe.

Nowy system emerytalny podzielił ubezpieczonych na trzy grupy:

1. grupa: urodzeni przed 1 stycznia 1949 r. pozostali w starym systemie,

¹⁵ Ibidem, s. 181.

2. grupa; urodzeni między 31 grudnia 1948 r., a przed 1 stycznia 1969 r. mieli prawo wyboru między pozostaniem w starym systemie, a emeryturami z nowego systemu,
3. grupa: urodzeni po 31 grudnia 1968 r. znaleźli się w nowym systemie.

Pierwsze osoby uzyskały prawo do wypłaty świadczeń emerytalnych w nowym systemie z dniem 1 stycznia 2009 r. Nie udało się jednak wprowadzić regulacji pozwalającej na wypłaty emerytur z zakładów emerytalnych. Zastosowano przepisy o charakterze przejściowym pozwalające na wypłatę świadczeń z OFE¹⁶. Ustawa ta określiła rodzaje świadczeń pieniężnych wypłacanych ze środków zgromadzonych w OFE zwanych emeryturami kapitałowymi, zasady nabywania prawa do emerytur kapitałowych, zasady i tryb przyznawania emerytur kapitałowych oraz zasady ustalania wysokości i wypłaty tych emerytur. Według ustawy wszyscy są równi. Emerytury kapitałowe przysługują osobom mającym ustalone prawo do emerytury z FUS.

Ze środków zgromadzonych w OFE przysługuje: okresowa emerytura kapitałowa oraz dożywotnia emerytura kapitałowa.

Prawo do okresowej emerytury kapitałowej nabywa członek OFE, który ukończył 60 lat i kwota środków na jego rachunku jest równa lub wyższa od dwudziestokrotności kwoty dodatku pielęgnacyjnego.

Natomiast prawo do dożywotniej emerytury kapitałowej ma członek OFE, który ukończy 65 lat i kwota hipotetycznej emerytury kapitałowej będzie równa lub większa niż 50 % kwoty dodatku pielęgnacyjnego¹⁷.

Obecnie trwają intensywne prace rządu mające na celu przekazanie 51,5 % aktywów OFE do ZUS.

¹⁶ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz. U. Nr 228, poz. 1507).

¹⁷ Z. Kluszczyńska, W. Koczur, K. Roszewska, K. Rubel, G. Szpor, T. Szumlicz, *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2011, s. 201-203.

Piotr Makarzec

Wydział Administracji, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Ubezpieczenia społeczne w Polsce Ludowej

Social insurance in the Polish Peoples' Republic

Streszczenie

Odbudowę i rozbudowę ubezpieczeń społecznych zapowiadał Manifest Lipcowy Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego. Już w maju 1945 r. funkcjonowały w Polsce ubezpieczalnie istniejące przed wojną. Rozpoczęto również ich organizacje na tzw. Ziemiach Odzyskanych. Dekretem z 1946 r. dokonano unifikacji przepisów ubezpieczeniowych. W tym samym roku powołano również sądownictwo ubezpieczeń społecznych. W 1949 r. włączono ubezpieczenie społeczne do planu gospodarczego państwa. Natomiast w 1950 r. budżet ubezpieczenia społecznego włączono do budżetu centralnego państwa. W 1955 r. zlikwidowano ZUS. Zasiłki znalazły się w gestii związków zawodowych, a emerytury i renty Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej oraz prezydium rad narodowych. W 1960 r. przywrócono ZUS podporządkowując go bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. Natomiast w 1972 r. ZUS przeszedł po zarząd Ministerstwa Pracy, Płac i Spraw Socjalnych. Ustawą z 1986 r. powołano Fundusz Ubezpieczeń Społecznych.

Summary

The reconstruction and expansion of social insurances were declared by the July Manifesto of the Polish Committee of National Liberation. As early as in May 1945 there were insurance institutions in Poland which had already been operating before the WW II. Their organization was also started on the so called Regained Territories. Under the Decree of 1946 the insurance regulations were standardised. In the same year the jurisdiction of social insurance was called into being. In 1949 social insurance was included in the economic plan of the state. In 1950 the budget of social insurance was incorporated into the central state budget. In 1955 The Social Security Institution was liquidated. Short-term benefits came under the management of the trade unions, and pensions and disability benefits – The Ministry of Labour and Social Care as well as executive committees of people's councils. In 1960 ZUS was restored and governed directly by the Prime Minister of the Council of Ministers. In turn, in 1972 the ZUS came under the management of the Ministry of Labour, Pay and Social Care. By virtue of Act 1986 the Social Insurance Fund was established. It was Fundusz Ubezpieczeń Społecznych.

Słowa kluczowe: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, odbudowa ubezpieczeń społecznych, Polska Rzeczpospolita Ludowa, składki, Trybunał Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

Keywords: the Social Insurance Institution, reconstruction of social insurance, the Polish People's Republic, contributions, the Social Insurance Tribunal, the Social Insurance Fund

Odbudowa ubezpieczeń społecznych po II wojnie światowej

Po II wojnie światowej nastąpił szybki rozwój ubezpieczeń społecznych. Jego odbudowę i rozbudowę zapowiedział Manifest Lipowy Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego¹. W maju 1945 r. funkcjonowały ubezpieczalnie społeczne istniejące przed wojną. Rozpoczęła się także organizacja ubezpieczeń społecznych na tzw. Ziemiach Odzyskanych².

Zmieniono również strukturę samych ubezpieczeń. W 1944 r. został wydany dekret o tymczasowych organach samorządu ubezpieczeniowego³. W Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych powstały tzw. rady ubezpieczeniowe. Ich członkami zostali przedstawiciele związków zawodowych. W 1948 r. w ZUS istniało 6 oddziałów⁴ zajmujących się ubezpieczeniem emerytalnym i rentowym⁵. Oprócz nich funkcjonowało 61 ubezpieczalni rozmieszczonych jedna na pięć powiatów, a także dwie kasy brackie⁶.

W 1945 r. doszło do zasadniczych zmian w opłacaniu składek. Ubezpieczenia społeczne rozszerzono na ogół pracowników. Zniesiono opłacanie składek przez pracowników przenosząc całość tego obowiązku na pracodawców. Zlikwidowano odrębność ubezpieczenia dla najwyższej zarabiających pracowników umysłowych oraz państwowych funkcjonariuszy cywilnych. Najpierw zostali oni objęci ubezpieczeniem społecznym i powszechną pomocą leczniczą. W 1954 r. ich system emerytalny włączono do systemu powszechnego. Odrębnym systemem objęte były tzw. służby mundurowe tj. wojsko i milicja.

Stopniowo ubezpieczeniem społecznym obejmowano także robotników rolnych. Najpierw objęto ich w 1946 r. ubezpieczeniem wypadkowym, a w latach 1947-1948 ubezpieczeniem chorobowym. W roku 1950 robotnicy rolni zostali objęci zasiłkami rodzinnymi. Ostatecznie różnicę między pracownikami miast i wsi zniesiono w 1953 r. obejmując pracowników rolnych ubezpieczeniem emerytalnym⁷.

W 1946 r. wydany został dekret, którym ostatecznie zunifikowano przepisy ubezpieczeniowe, znosząc ostatnie odrębności na terenie byłego zaboru pruskiego.

¹ Manifest stanowił załącznik do Dziennika Ustaw Nr 1 z 1944 r.

² W. Bujarski, *Organizacja ubezpieczeń społecznych na Ziemiach Odzyskanych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych”, 1948, Nr 7.

³ Dekret PKWN o tymczasowych organach samorządu w ubezpieczalniach społecznych (Dz. U. Nr 5, poz. 24).

⁴ Były to oddziały w Łodzi, Poznaniu, Krakowie, Chorzowie, Gdańsku i Wrocławiu. Pozostały obszar był obsługiwany przez Centralę w Warszawie.

⁵ Por. A. Krupski, *Organizacja ubezpieczeń społecznych w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka”, 2012, Nr 11, s. 7 – 21.

⁶ Były to Spółka Bracka w Tarnowskich Górach oraz Kasa Bratnia Górników w Sosnowcu.

⁷ W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2008, s. 66.

Rok 1946 r. jest również datą powołania sądów ubezpieczeń społecznych. Powstały one na mocy znowelizowanej ustawy z 1939 r.⁸. W pierwszej instancji orzekały okręgowe sądy ubezpieczeń społecznych, a w drugiej Trybunał Ubezpieczeń Społecznych. System taki istniał aż do 1980 r. tj. do powołania Naczelnego Sądu Administracyjnego. Było to jedyne sądownictwo administracyjne w PRL.

W pierwszych latach powojennych dokonano również zmian w świadczeniach zasiłkowych. Ich powodem była chęć pozyskania szerokich mas robotniczych przez rządzących komunistów. Ustawą z 1946 r. dokonano podwyższenia zasiłków chorobowych: przy leczeniu ambulatoryjnym z 60 do 70 %, przy leczeniu szpitalnym pracowników mających rodzinę tzw. zasiłek domowy z 30 do 50 %. Pracownicy samotni, którzy byli leczeni w szpitalu otrzymywali tzw. zasiłek szpitalny w wysokości 14 %. Został on podniesiony do 25 % dopiero w 1966 r. Powyższe zasiłki wypłacane były od pierwszego dnia choroby jeżeli trwała ona co najmniej trzy dni. W 1949 r. przedłużono okres wypłaty zasiłku chorobowego z 26 do 39 tygodni, w sytuacji jednak gdy chory rokował odzyskanie zdolności do pracy.

W 1946 r. dokonano również podwyższenia zasiłków połogowych do 100 % zarobku. Ich wypłatę z 8 do 12 tygodni przedłużono w 1948 r. W tym roku dokonano również pozaustawowego ustalenia wysokości zasiłków wypłacanych za pobyt w sanatorium. Powyższy system zasiłków w razie choroby i macierzyństwa przetrwał bez większych zmian do 1972 r.

W 1948 r. został wprowadzony system zasiłków rodzinnych. Miał on na celu sprawiedliwy podział dochodu w stosunku do obciążeń rodzinnych bez naruszenia proporcji płac. Duże znaczenie system ten miał na Śląsku gdzie wiele żon nie pracowało zawodowo. Istotne znaczenie miało również przyznawanie na mocy układów zbiorowych pracy w zakładach uspołecznionych dodatków rodzinnych. Dodatki te z czasem przekształcano w zasiłki rodzinne. W 1949 r. przeciętna wysokość zasiłku rodzinnego stanowiła 26 % przeciętnej pracy brutto. Ujednolicenia uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia społecznego dla wszystkich dzieci dokonano w 1950 r.

W zakresie emerytur i rent obowiązywały przepisy przedwojenne, które korygowane były na drodze pozaustawowej. Na tej drodze doszło np. do złagodzenia w 1946 r. warunków nabywania rent wdowich. Dokonywano również stopniowego niwelowania wysokości emerytur robotników i pracowników umysłowych. Świadczenia emerytalne i rentowe były bardzo niskie. W 1949 r. dokonano ich podwyżki. Wysokość świadczeń uzależniono od ostatnich zarobków oraz od pracy po wyzwoleniu kraju w 1944 r. Dokonano także zniesienia rent wypadkowych dla osób których inwalidztwo było tzw. niskoprocentowe – poniżej 25 %⁹.

⁸ Ustawa z 28 lipca 1939 r. o sądach ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 71, poz. 476).

⁹ Por. J. Piotrowski, (red.), *Ubezpieczenia społeczne w Polsce Ludowej. Podstawowe wiadomości*, Warszawa 1951.

Przebudowa ubezpieczeń społecznych w duchu socjalistycznym

W 1949 r. finansowanie ubezpieczenia społecznego zostało włączone do planu gospodarczego państwa. Do tego czasu ZUS administrował poszczególnymi funduszami. Były to odrębne jednostki samofinansujące się i bez prawa przenoszenia funduszy. Ustawa z 1949 r. zniósła poszczególne fundusze. Zatem nie trzeba było już dokonywać podziału składki na poszczególne fundusze, a także przestał obowiązywać wymóg gromadzenia rezerw i ich lokowania. W 1949 r. przestał również istnieć Fundusz Pracy. W nowym ustroju nie przewidywano bezrobocia. Zatem fundusz ten był wykorzystywany na przeszkolenie zawodowe¹⁰.

Finansowanie ubezpieczeń społecznych w pierwszych latach powojennych oparte było na kredycie państwowym. Wpływy ze składek wpłacanych przez zakłady pracy były niewielkie ze względu na niskie płace oraz wypłatę świadczeń w naturze. Z czasem składki z pewną nadwyżką wystarczały na wypłatę świadczeń¹¹.

W 1950 r. budżet ubezpieczeń społecznych został przejęty przez budżet centralny państwa. Gwarancję wypłaty świadczeń przejęło państwo. Składka płacona przez zakłady pracy zmieniła swój charakter stając się rodzajem podatku od zatrudnienia. Dochód ten nie był jednak powiązany z wydatkami na ubezpieczenia społeczne.

W 1951 r. została przyjęta zasada mówiąca, że o uprawnieniach ubezpieczonego decyduje udowodniony okres zatrudnienia, a nie zgłoszenie do ubezpieczenia i okres opłacania składki. Konsekwencją przyjęcia powyższej zasady było uproszczenie w 1952 r. ustalania wysokości składek. Ustalanie takie odbywało się globalnie w zależności od wysokości wypłat z osobowego funduszu płac. Zatrudnienie w gospodarce państwowej w tym czasie osiągnęło 93 % wszystkich pracowników. Kolejną zmianą było przekazanie wypłaty zasiłków zakładom pracy liczącym ponad 150 pracowników, a potem mniejszym. Wypłaty te były odejmowane od należnej składki ubezpieczeniowej.

W 1955 roku doszło do reorganizacji ubezpieczeń społecznych. Wypłatą zasiłków zajęły się związki zawodowe, natomiast emerytur i rent Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej oraz prezydium rad narodowych. W imieniu związków zawodowych zadania w zakresie ubezpieczeń społecznych wykonywały pionierzy Centralnego Zarządu Ubezpieczeń Społecznych, które podlegały Centralnej Radzie Związków Zawodowych. Do odtworzenia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych doszło

¹⁰ Por. K. Gelner, *Przegląd założeń ustrojowych ubezpieczeń społecznych*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych”, 1949, Nr 8, s. 182.

¹¹ Por. Z. Radzimowski, *Po drugiej wojnie światowej. System finansowy ubezpieczeń społecznych*, [w:] *Rozwój ubezpieczeń społecznych w Polsce ...*, s. 257 oraz Z. Radzimowski, *Charakterystyka dochodów ubezpieczeń społecznych w Polsce Ludowej*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych” 1953, nr 5, s. 150.

w 1960 r. Utworzony na nowych zasadach ZUS podlegał bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów¹².

W 1954 r. przyznano robotnikom prawo do zasiłku chorobowego na okres do 30 dni w roku z powodu konieczności opieki nad chorym dzieckiem. Rok później prawo to przyznano również ojcom. Rozszerzono także wypłatę zasiłku chorobowego przyznając go od pierwszego dnia choroby. W 1950 r. wprowadzono pozaustawowo, a w 1963 r. ustawowo tzw. zasiłek zdrowotny. Był to zasiłek dla nosicieli choroby zakaźnej.

W związku ze zwiększeniem się absencji chorobowej, a w związku z tym ilości środków koniecznych na wypłatę zasiłków chorobowych w 1958 r. wprowadzono limitowanie wydatków na ten cel. Zakłady pracy zatrudniające ponad 50 pracowników po przekroczeniu limitu wydatków miały obciążać nimi fundusz płac i kosztów własnych. Od zakładów wymagano wzmocnienia dyscypliny pracy i polepszenie warunków BHP. Wzmocniono także nadzór nad orzecznictwem lekarskim i wykorzystywaniem zwolnień. Po ponownym wzroście absencji w 1968 r. wydano nowe przepisy dotyczące orzecznictwa lekarskiego oraz nieuzasadnionej nieobecności w pracy.

Dekretem z 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym zniesiono dualizm systemu świadczeń emerytalnych pracowników umysłowych i robotników. Ujednolicony system emerytalny nie objął tylko pracowników kolei. Emerytura została nazwana rentą starczą. Jej wysokość wyniosła 40 % podstawy wymiaru przy pułapie kwotowym 1200 zł. Wysokość pułapu odpowiadała przeciętnej ówczesnej płacy. Wysokość powyższej płacy osiągało wówczas około 30 % pracowników. Oprócz wieku emerytalnego został wprowadzony wymóg przepracowania 25 lat dla mężczyzn oraz 20 lat dla kobiet.

Zreformowano również renty inwalidzkie wprowadzając trzy grupy inwalidztwa i w zależności od ich stopnia różnicując wysokość świadczenia. Wprowadzone rozwiązanie było wzorowane na modelu sowieckim. Kolejną zmianą było ograniczenie odszkodowawczego charakteru rent wypadkowych do renty z tytułu wypadku przy pracy. W dekreście dopuszczono możliwość dochodzenia przez pracownika odszkodowania za wypadek przy pracy na drodze procesu cywilnego w odniesieniu do kwot niepokrytych przez ubezpieczenie społeczne. Dopuszczono możliwość przyznania odszkodowania w formie renty dodatkowej płatnej przez zakład pracy. Wprowadzono również system rent wdowich i sierocych w przypadku śmierci żywiciela.

Korzystniejszą regulacją świadczeń objęto górników i pracowników kolei. Ci ostatni objęci zostali odrębną administracją. Odrębną grupą byli pracownicy służb mundurowych tj. wojska, funkcjonariuszy bezpieczeństwa, Milicji Obywatelskiej i Służby Więziennej.

¹² Por. T. Liszcz, *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce. Zagadnienia prawne*, Kraków – Lublin 1997.

Wspomniany powyżej dekret uporządkował stan prawny ubezpieczeń społecznych. Odnosił się on do nowo przyznawanych świadczeń. Na jego mocy nastąpiło spłaszczenie wysokości świadczeń. Nowo przyznane świadczenia były wyższe od przyznanych wcześniej. Od tego czasu utarło się powiedzenie o „starym” i „nowym” portfelu. Świadczenia przyznane na podstawie dekretu wynosiły 27,5 % przeciętnej płacy natomiast świadczenia wcześniejsze wynosiły 13,3 % tej kwoty. Przeprowadzone w 1956 r. dalsze zmiany w systemie emerytalnym polegały na zniesieniu pułapu ograniczającego podstawę wymiaru emerytury do 1200 zł. W stosunku do nadwyżki zastosowano dwustopniową degresję stawki wymiaru tj. 20 % i 15 %. Wprowadzono również 50 % dodatek dla emerytów i rencistów niepracujących i nie mających innych źródeł dochodów.

Dalsza reforma ubezpieczeń nastąpiła w 1958 r. Podwyższono w ramach podstawy 1200 zł. stawki oraz zniesiono pułap ograniczający wysokość emerytur i rent. Nowością było również wprowadzenie zawieszalności emerytur i rent w razie podjęcia pracy zarobkowej powyżej kwotowo ustalonego pułapu w wysokości płacy minimalnej. Dokonano również likwidacji tzw. „starego portfela” poprzez podwyżkę świadczeń emerytalnych i rentowych przyznanych przed 1954 r. W wyniku tej podwyżki przeciętne świadczenia w relacji do przeciętnej płacy wyniosły 39,2 %. Wprowadzono również minimalną wysokość emerytur i rent. Powyższe zmiany miały motywować do przechodzenia na emeryturę i zwalniania miejsc pracy¹³.

Reformy systemu ubezpieczeń społecznych w latach 1968-1980

Kolejną reformę ubezpieczeń społecznych przeprowadzono w 1968 r. Najważniejszymi zmianami było: podniesienie progu i stawki, a także złagodzenie stopnia dygresji dla rent inwalidzkich i rodzinnych. Podwyższono świadczenia poprzez dodatnie środków za lata pracy w Polsce Ludowej. Podwyżka świadczeń została rozłożona na trzy lata. Duże znaczenie miała również obniżka wieku wdów starających się o renty rodzinne z 55 do 50 lat. Wdowy mogły przez dwa lata pobierać rentę podejmując w tym czasie naukę przysposobienia do zawodu. Nie miał tu znaczenia wiek ani stan zdrowia. Powrócono również do koncepcji odrębnych funduszy ubezpieczeniowych. Na Fundusz Emerytalny wpłacana była składka płacona przez zakłady pracy w wysokości 8,5 % oraz składka płacona przez pracowników w wysokości 3 %. O wysokość składki obniżono podatek od wynagrodzeń. Świadczenia w tym czasie wzrosły do wysokości 48,6 % przeciętnej płacy.

W tym czasie na rynek pracy zaczęły wchodzić kolejne roczniki powojennego wyżu demograficznego. Uspołecznione zakłady pracy zostały zobowiązane do

¹³ Podobne rozwiązania przyjęto również na przełomie lat 1979 i 1980 oraz 1989 i 1990.

zwalniania swych pracowników po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zabroniono również zatrudniania emerytów po uzyskaniu przez nich uprawnień emerytalnych.

Ważnymi zmianami były również podwyższenie rent inwalidzkich po wypadkach przy pracy oraz zamknięcie drogi procesu cywilnego przeciwko zakładom pracy w przypadku zaistnienia takiego wypadku.

Reformy z 1968 r. doprowadziły do powstania spójnego systemu ubezpieczeń społecznych¹⁴.

Po wypadkach na Wybrzeżu w 1970 r. doszło do reformy zasiłków rodzinnych. Ich przeciętna wysokość wynosiła zaledwie 8,1 % przeciętnej płacy i 3 % globalnego funduszu płac. Miały one dyscyplinować pracowników oraz przeciwdziałać płynności kadr. Reforma zasiłków rodzinnych polegała na ich podniesieniu w rodzinach o najniższych dochodach na członka rodziny tj. nieprzekraczającym wysokości 1000 zł odpowiadającej mniej więcej minimum socjalnemu. Dokonano również podwyższenia stawek ryczałtowych zasiłków na dzieci i niepracującą matkę. Z zasiłków, które zostały podwyższone skorzystało około 1,5 mln rodzin. Prawo do zasiłku rodzinnego uzyskały też kobiety, które były zatrudnione przynajmniej w połowie wymiaru czasu pracy. W 1974 r. wprowadzono natomiast specjalny dodatek na dziecko niepełnosprawne. Następne podwyżki zasiłków rodzinnych przeprowadzono w latach 1974 i 1980.

W 1972 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych został podporządkowany Ministrowi Pracy, Płac i Spraw Socjalnych. Po reformie administracyjnej w 1975 r. zwiększono także ilość oddziałów zakładu.

W 1972 r. doszło do reformy urlopów macierzyńskich. Wynosiły one przy pierwszym porodzie 16 tygodni, przy następnym 18 tygodni. Do 60 dni w roku przedłużono również okres wypłaty zasiłku za opiekę nad chorym dzieckiem. W wyjątkowych sytuacjach opieka mogła dotyczyć też zdrowych dzieci do lat 8. Wysokość powyższego zasiłku wynosiła 100 % zarobku¹⁵.

Nowy kodeks pracy z 1974 r. przyczynił się do połączenia sądownictwa ubezpieczeniowego z sądownictwem pracy. Powstały zatem Okręgowe Sądy Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Jednocześnie doszło do likwidacji Trybunału Ubezpieczeń Społecznych.

Stopniowo rozpoczęto również reformę systemu zasiłków chorobowych. Dotychczas zasiłki były zróżnicowane w zależności od miejsca leczenia chorego: zasiłek chorobowy był płatny w wysokości 70 % zarobku, zasiłek domowy w 50 %, zasiłek sanatoryjny 35 %, zasiłek zdrowotny 30 % i zasiłek szpitalny 25 %. Zasiłki te zostały zastąpione jednym zasiłkiem chorobowym płatnym bez względu na stan

¹⁴ Por. T. Gortat, *Ubezpieczenia społeczne w XXV leciu Polski Ludowej*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1969, nr 10 oraz E. Modliński, *Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1968.

¹⁵ Por. W. Szubert, *O charakterze prawnym ubezpieczenia społecznego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1972, nr. 3.

rodzinny i miejsce leczenia chorego. Wysokość tego zasiłku od 1974 r. wynosiła 100 % zarobku.

Nowy kodeks pracy znosił podział pracowników na robotników i pracowników umysłowych.

Uchwalona w dniu 17 grudnia 1974 r. ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa uporządkowała przepisy dotyczące zasiłków¹⁶. Ustawa zastąpiła dotychczas obowiązujące przepisy tj. postanowienia ustawy scaleniowej z 1933¹⁷ r. i jej 29 nowelizacji. W ustawie uregulowano jednolite zasiłki: chorobowy i macierzyński w wysokości 100 % zarobku oraz zasiłek pogrzebowy. Nowością były: zasiłek opiekuńczy płatny w wysokości 100 % na opiekę nad dzieckiem chorym, nad dzieckiem zdrowym i chorym członkiem rodziny, jednorazowy zasiłek porodowy, który zastąpił zasiłek pokarmowy na mleko dla matek karmiących płatny w związku z urodzeniem dziecka przez pracownicę albo żonę pracownika, zasiłek wyrównawczy dla pracowników ze zmniejszoną sprawnością do pracy w związku z poddaniem się rehabilitacji zawodowej w okresie zatrudnienia, a w razie niezdolności do pracy – świadczenie pod nazwą renty chorobowej, płatne nie dłużej niż rok, umożliwiające poddanie się rehabilitacji.

W oparciu o wzory sowieckie dokonano nowelizacji ustawy zasiłkowej ustalając wysokość zasiłków w zależności od stażu pracy, obniżając je dla pracowników o krótkim okresie zatrudnienia. Zasiłki te w zakładach pracy były pokrywane z funduszu płac i wliczane w ciężar kosztów własnych.

W 1975 r. doszło do umożliwienia kobietom pracownicom oraz mężczyznom – inwalidom grup I i II wcześniejsze przechodzenie w wieku 55 lat oraz w wieku emerytalnym pomimo nieprzepracowania pełnego okresu na emeryturę. Uprawienie to spowodowało masowe przechodzenie kobiet na emeryturę.

Jednocześnie w roku tym ustawę o świadczeniach za wypadki przy pracy zastąpiono nową ustawą zgodnie z którą podniesiono wysokość świadczeń z nimi związanych, polepszone sytuację pracowników, którzy ulegli wypadkowi lub chorobie zawodowej w młodym wieku, uelastyczniono procesy przyznawania świadczeń w przypadkach wyjątkowych oraz rozszerzono świadczenia na pracowników nieuspołeczniczonych zakładów pracy.

W latach 70 – tych doszło do działań mających na celu podwyżkę świadczeń długoterminowych. Podwyższono emerytury i renty minimalne, wprowadzono różnego rodzaju dodatki. W związku z szybkim ruchem płac: w latach 1971 – 1975 średniorocznie o 12 %, natomiast w latach 1976 – 1980 o 8,1 % następowała szybka deprecjacja świadczeń emerytalnych. Nie mógł jej zapobiec system emerytalny pozbawiony możliwości okresowej waloryzacji świadczeń. Do pierwszej

¹⁶ Tj. z 1983 Dz. U. Nr 30, poz. 143.

¹⁷ Ustawa z 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. Nr 51, poz. 396) tzw. ustawa scaleniowa.

waloryzacji doszło w 1968 r. Następną przewidywała ustawa z 1974 r. Na jej mocy miały być przeprowadzane coroczne podwyżki świadczeń długookresowych aż do 1980 r. poprzez zmniejszanie degresji przy obliczaniu ich wysokości. Ustawa ta jednak nie weszła w życie. W 1977 r. przyjęto, że każdą emeryturę i rentę przyznaną w 1974 r. i latach wcześniejszych zwiększono o określoną jednolitą kwotę w zależności od roku jej przyznania. Im wcześniej przyznano świadczenie tym kwota była wyższa. Podwyżka kwotowa spowodowała spłaszczenie wysokości świadczeń. Powyższą waloryzacją objęto 1850 tys. emerytów i rencistów¹⁸.

Również etapami podniesiono stawki naliczania świadczeń, wysokość proggu degresji, a także wysokość minimalną. Dla emerytów którzy ukończyli 80 rok życia oraz inwalidów grupy I wprowadzono dodatek pielęgnacyjny. Złagodzone również warunki zawieszalności emerytur szczególnie dla pracowników o wysokich kwalifikacjach. Podniesiono dopuszczalny pułap zarobków, rozliczenia miesięczne zastąpiono rozliczeniem rocznym, a całkowite zawieszenie emerytury i renty w razie przekroczenia pułapu zastąpiono zmniejszeniem o kwotę przekroczenia. Osoby uprawnione do rent inwalidzkich i rent rodzinnych z tytułu wypadków przy pracy lub chorób zawodowych tj. osoby będące pracownikami gospodarki uspołecznionej sprzed 1968 r., a nieuspołecznionej sprzed 1975 r. zostały uprawnione do świadczenia na podstawie ustawy wypadkowej z 1975 r. Utrzymano prawo do uzupełniających rent już przyznanych od zakładów pracy na podstawie przepisów prawa cywilnego tylko w odniesieniu do nadwyżki ponad podwyższone świadczenia. Doprowadziło to do zaniku takich rent uzupełniających i zrównania sytuacji inwalidów po wypadkach przy pracy i dotkniętych chorobami zawodowymi z różnych okresów.

Warto wspomnieć również o świadczeniach tylko pośrednio związanych z ubezpieczeniem społecznym. W 1972 r. wszyscy rolnicy indywidualni i ich rodziny zostali objęci poza zakresem ubezpieczenia społecznego, bezpłatnymi świadczeniami społecznej służby zdrowia. Ilość osób objętych bezpłatną opieką zdrowotną wzrosła z 76,8 % do 99,7 %. W 1975 r. utworzono Fundusz Administracyjny, a w 1978 r. jednorazowe zasiłki z tytułu urodzenia dziecka w wysokości 2000 zł. Zasiłki te w 1982 r. zostały wliczone w zasiłek porodowy z ubezpieczenia społecznego, a dla pozostałych dzieci w ramy pomocy społecznej.

Ubezpieczenia społeczne rolników

Również inne grupy pozapracownicze z czasem zostały objęte ubezpieczeniem. W 1962 r. ubezpieczeniem społecznym objęto członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Obejmowało ono ubezpieczenie emerytalno-rentowe. W spółdzielniach wyższego typu emerytury i renty inwalidzkie przyznawano ich członkom bez względu na przyczynę powstania inwalidztwa, a dla ich domowników

¹⁸ Por. M. Piątkowski, *Ewolucja systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce Ludowej*, Warszawa 1980.

renty w razie wypadku przy pracy lub choroby zawodowej oraz rentę w razie utraty żywiciela. Natomiast w spółdzielniach niższego typu wprowadzono jedynie renty w razie wypadku przy pracy lub choroby zawodowej. Powyższe świadczenia zostały uzależnione od wkładu wszystkich posiadanych gruntów, okresu członkostwa i przepracowania określonej liczby dni. Została też określona minimalna i maksymalna renta¹⁹.

W 1962 r. uchwalona została ustawa o przekazywaniu państwu w zamian za rentę podupadłych gospodarstw, których właściciele nie byli w stanie pracować, ze względu na podeszły wiek lub inwalidztwo, a nie mieli następców²⁰. Istniała możliwość przejęcia gospodarstwa w całości albo pozostawienia przez właściciela działki o powierzchni 0,2 ha wraz budynkami mieszkalnymi i gospodarskimi. Jeżeli powierzchnia przejętej nieruchomości była większa niż 2 ha, właściciel uzyskiwał zaopatrzenie od państwa. Świadczenie to zwane rentą starczą wypłacał Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Było ono ustalane ryczałtowo i kwotowo w zależności od powierzchni nieruchomości i przy uwzględnieniu wartości budynków. Innymi świadczeniami były renta inwalidzka, renta rodzinna oraz zasiłek pogrzebowy. Świadczenia w naturze objęły leczenie, protezowanie, przysposobienie zawodowe i umieszczenie w domu rencistów. Liczba przekazanych gospodarstw była minimalna. W 1967 r. wypłacano tylko 7 tys. rent, a ich wysokość wynosiła 29,5 % przeciętnej płacy.

Kolejną ustawą dotyczącą rolników indywidualnych była ustawa z 1968 r²¹. Określała ona dolną granicę przejmowanych gospodarstw na co najmniej 5 ha. Gdy gospodarstwo prowadziło małżeństwo przysługiwała jedna renta łączna.

W 1974 r. uchwalono nową ustawę o przekazywaniu gospodarstw w zamian za rentę²². Obniżono areal przekazywanych gospodarstw do 2 ha. Podwyższono wysokość przyznawanej renty i wprowadzono dodatki np. rodzinne dla dzieci, z tytułu odznaczeń oraz dla inwalidów grupy I. Dokonano także podwyższenia o 50 % rent przyznanych na podstawie poprzednich ustaw.

Ilość rent z tytułu przekazania państwu gospodarstw rolnych na podstawie ustaw z lat 1962, 1968 i 1974 wyniosła w 1979 r. 184 tys. Ich wysokość wyniosła 29,3 % przeciętnej płacy i 59,3 % przeciętnej emerytury i renty.

Kolejną ustawą dotyczącą rolników indywidualnych była ustawa z 1977 r. wchodząca w życie w połowie 1980 r²³. Obejmowała ona wszystkich rolników prowa-

¹⁹ G. Szpor, *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2011, s. 233-234.

²⁰ Ustawa z 28 czerwca 1962 r. o przejmowaniu nieruchomości rolnych na własność Państwa za zaległe należności (Dz. U. Nr 38, poz. 166).

²¹ Ustawa z 24 stycznia 1968 r. o rentach i innych świadczeniach dla rolników przekazujących nieruchomości rolne na własność Państwa (Dz.U. Nr 3, poz. 15).

²² Ustawa z 29 maja 1974 r. o przekazywaniu gospodarstw rolnych na własność państwa za rentę i spłaty pieniężne (Dz. U. Nr 21, poz. 118).

²³ Ustawa 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin (Dz.U. Nr 32, poz. 140).

dzących gospodarstwa powyżej 0,5 ha. Na jej mocy wprowadzono zasiłek na dzieci kalekie oraz zasiłek porodowy w zryczałtowanych wysokościach. Emerytury i renty inwalidzkie ograniczone do grup I i II zostały uzależnione od przekazania gospodarstwa następcy, a w przypadku jego braku państwu. Małżonkowie otrzymywali łączną emeryturę. Wysokość świadczenia uzależniona była od rozmiarów sprzedaży produktów rolnych jednostkom gospodarki uspołecznionej. Renta rodzinna należała się tylko sierotom zupełnym. Zasiłek pogrzebowy należał się w razie śmierci emeryta i rencisty gdy przekazał on gospodarstwo rolne państwu. Utworzono Fundusz Emerytalny Rolników gromadzący składki rolników oraz dotacje z budżetu państwa. W wyniku ostrej krytyki środowisk rolniczych ustawa ta została zastąpiona nową ustawą z 1982 r.²⁴. System emerytalny rolników indywidualnych zyskał charakter socjalny i osobowy, a nie jak wcześniej gospodarczy. Nie przyznawano już świadczeń na gospodarstwo i świadczeń łącznych dla małżonków. System objął rolników posiadających gospodarstwa od 0,5 ha. użytków rolnych oraz prowadzących działy specjalne produkcji rolnej. Domownicy rolnika uzyskali uprawnienia zbliżone do pracowniczych. Emerytura rolnicza została uzależniona od przekazania gospodarstwa następcy lub państwu. Świadczeniobiorca zachowywał prawo do mieszkania oraz działki do 0,3 ha. Świadczenie składało się z dwóch części: podstawowej, równej minimalnej emeryturze w systemie pracowniczym, która miała być waloryzowana i zależną od wartości sprzedanej jednostkom gospodarki uspołecznionej produkcji. Wartość sprzedanej produkcji miała spełniać rolę podstawy wymiaru świadczenia w systemie pracowniczym. Obok rent dla I i II grup inwalidzkich przyznawano renty dla III grupy inwalidów w razie całkowitej niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym i okresowe renty wypadkowe. Wprowadzono również renty rodzinne dla wdów i zasiłki macierzyńskie, a od 1986 zasiłki rodzinne. Rozszerzono również uprawnienia do zasiłku porodowego i pielęgnacyjnego. Wysokość przeciętnej emerytury rolniczej wzrosła z 69 % emerytury pracowniczej w 1983 r. do 73 % w 1989 r. przy dotacji z budżetu do Funduszu Ubezpieczenia Społecznego Rolników w wysokości 91 % jego dochodów.

Zmiany w ostatniej dekadzie Polski Ludowej

Na przełomie lat 1982 i 1983 dokonano generalnego uporządkowania prawa ubezpieczeń społecznych. Dokonano tego poprzez wydanie nowych ustaw oraz nowelizację już funkcjonujących. Uchwalono ustawy dla pracowników, dla rolników indywidualnych oraz dla górników i kolejarzy. Znowelizowano ustawę z 1959 r. o Milicji Obywatelskiej oraz ustawę z 1972 r. dotyczącą żołnierzy zawodowych. Zharmonizowano również ustawy dotyczące: twórców (z 1973 r.), agen-

²⁴ Ustawa z 14 grudnia 1982 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych i członków ich rodzin (Dz.U. Nr 40, poz. 268 ze zm.).

tów i pracujących na umowę zlecenia (z 1975 r.), członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych (z 1976 r.), rzemieślników (z 1976 r.), inwalidów wojennych i wojсковych (z 1974 r.). Znowelizowano ustawę wypadkową z 1975 r. oraz ustawę o świadczeniach w razie choroby i macierzyństwa (z 1974 r.), a także uchwalono nowe ustawy dotyczące kombatantów oraz zasiłków rodzinnych.

W latach 1983 – 1985 dokonano przeliczenia poprzednio przyznanych świadczeń. W specjalnych tabelach określono minimalną i maksymalną podwyżkę. Świadczenia były podwyższane w zależności od daty przyznania. Przyznane przed 1960 r. podwyższono o 511 %, a przyznane w 1981 r. o 15 %. Utrzymano wiek emerytalny. Natomiast wprowadzono prawo do wcześniejszej emerytury dla osób pracujących w szczególnych warunkach. Renty najciężiej poszkodowanych inwalidów (I i II grupa) zostały zrównane z emeryturami.

Wysokość emerytury została określona na 100 % podstawy do 3 tys. zł i 55 % od nadwyżki (wobec przeciętnego wynagrodzenia 11,6 tys. zł w 1982 r.). Emerytura minimalna została określona na co najmniej 90 % płacy minimalnej. Złagodzone zostały warunki zawieszania świadczeń. Utrzymano dodatki do świadczeń np. za odznaczenia.

Od 1986 r. zapowiedziano systematyczną waloryzację świadczeń. Do tego czasu utrzymywała się znaczna różnica między świadczeniem bieżącym, a nowo przyznany. I tak w 1970 r. świadczenie bieżące wynosiło 51,4 % a nowo przyznane 58,6 %, w 1980 r. odpowiednio 45,9 % i 58,1 %, a w 1985 r. 48,9 % i 64,0 %. W 1989 r. stosunek przeciętnej emerytury do przeciętnej płacy wynosił 53,3 %²⁵.

Ustawa z 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych potwierdziła charakter Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako urzędu centralnego podległego Ministrowi Pracy oraz charakter opiniodawczo-doradczy i kontrolny Rady Nadzorczej przy prezesie oraz rad przy oddziałach. Rady zostały rozszerzone o przedstawicieli pozapracowniczych grup ubezpieczeniowych oraz emerytur i rencistów. Funkcjonowało wtedy 56 oddziałów wraz z podległymi im inspektoratami.

Obok Funduszu Ubezpieczeń Społecznych Rolników został powołany Fundusz Ubezpieczeń Społecznych jako centralny fundusz celowy. Na fundusz ten wpływały składki i z niego były pokrywane wszelkie wydatki na świadczenia, a także koszty utrzymania Zakładu. Od 1950 r. do 1978 r. w zasadzie wpływy ze składek pokrywały wydatki na świadczenia. Dopiero w latach 1978-1980 po raz pierwszy uzyskane składki nie pokryły wydatków.

Składka opłacana przez zakłady pracy rosła od 1950 r. Na początku tj. w 1950 r. wynosiła 15,5 % wypłat na wynagrodzenia. W 1972 r. składka ta wynosiła już 20 % wynagrodzenia, a w 1981 r. do 25 %. Później nastąpił kolejny wzrost w 1982 r. do 33 % wynagrodzenia, a w 1986 r. 43 %. W 1987 r. składkę obniżono do 38

²⁵ W. Muszalski, *Ubezpieczenie...*, s. 102-103.

% wynagrodzenia wraz z jednoczesnym zwrotem utworzonej nadpłaty. Kolejne podwyższenie składki nastąpiło w 1992 r. do 45 % wynagrodzenia²⁶.

Należy jeszcze wspomnieć, że szybko rosła liczba świadczeniobiorców. Przykładowo liczba rentobiorców z 2,3 mln w 1970 r. wzrosła do 4,7 mln na koniec 1980 r. W 1981 i 1982 r. jednorazowo umożliwiono wcześniejsze przejście na emeryturę pracowników gospodarki uspołecznionej będących w pełni sił. Miało to zapobiec brakowi miejsc pracy. Rząd przewidywał, że na emeryturę przejdzie 150 tys. pracowników, a zgłosiło się ich około 500 tys.

W 1990 r. liczba ubezpieczonych przedstawiała się następująco:

1. pracownicy: 13,1 mln.
2. członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych 150 tys.
3. rzemieślnicy 710 tys.
4. agenci i pracujący na podstawie umowy leczenia 129 tys.
5. twórcy 15 tys.
6. duchowni 27 tys.
7. rolnicy indywidualni ok 2 mln,

Praktycznie wszyscy zostali objęci ubezpieczeniem społecznym. W Polsce pod koniec lat 80 – tych osób nie objętych tym ubezpieczeniem było 0,3 % ogółu ludności.

²⁶ Ibidem s. 104.

Ruslana Rudnitska

Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration,
Office of the President of Ukraine Lviv

Evaluation as an instrument for learning government

Ewaluacja jako instrument uczenia się

Summary

Nowadays, evaluation processes are perceived as opportunities for government learning. Hence, the search for different ways of integrating such processes, instruments, techniques, and methods into mainstream development practice has begun. This article presents a matrix, which describe learning results, based on a stakeholders approach. Learning results proposed to define as short-term results (outputs), such as: new knowledge, new insights and better understanding of the evaluation object; and long-term results (outcomes): decision making, related to the program or policy improvements; changes in attitudes and behavior. While, the evaluation model's choice should be determined by three criteria, such as: the evaluation purpose, interests of different stakeholders, and available resources.

Keywords: evaluation, organizational learning, input, output, outcomes, evaluation models, learning capacity, government policy and program, economy, efficiency and effectiveness

Streszczenie

Współcześnie, procesy ewaluacji są postrzegane jako szansa na uczenie się rządu. Dlatego też rozpoczęto poszukiwania różnych sposobów na włączenie takich procesów, instrumentów, technik i metod do głównego nurtu. Niniejszy artykuł prezentuje matrycę, opisującą rezultaty uczenia się, bazującą na interesariuszach. Rezultaty uczenia się, zaproponowane do zdefiniowania efektów krótkoterminowych (produkty): nowa wiedza, nowe spojrzenie oraz lepsze zrozumienie ewaluacji; oraz efekty długoterminowe (rezultaty): podejmowanie decyzji w związku ze zmianą i polepszeniem programu i polityki; zmiany w postawie i w zachowaniu. Wybór właściwego modelu ewaluacji powinien zostać dokonany z uwzględnieniem trzech kryteriów: celu ewaluacji, interesów różnych interesariuszy oraz dostępnych zasobów.

Słowa kluczowe: ewaluacja, uczenie się w organizacji, wejście, wyjście, rezultaty, modele ewaluacji, zdolność do uczenia się, polityka i program rządu, gospodarka, wydajność i efektywność

In recent years, administrative reform programs in the public sector have placed a significant emphasis on policy and program evaluation as an important element in the reform process. Evaluation is seen as part of “effective management,” which has become one of the popular ingredients of public sector reform. Substantial effort has been put into building and institutionalizing evaluation capacity in many transition countries, whereas the world of developed states made a significant contribution into the modernization of evaluation function. Evaluation can be used in different ways – as a management tool, as a means for democratic dialogue, as a tool for control and a tool for accountability – depending on who commissions the evaluation, the object of the evaluation and who makes use of the evaluation results. However, the greatest focus nowadays has been made on an evaluation as a learning instrument, and its contribution into the improvement of government performance. The belief is that there are many complexities which need to be taken into account in the decisions it takes to manage the public sector today. These decisions, can be better informed if credible information on the performance of current government activities is available and will be taken into account in a decision making process. Additionally, this approach means that states can learn from their experience, and that they can learn from previous actions through the study of mistakes and achievements.

However, many of the fundamental elements of such learning are unclear and are often vague and build up a field for the research problem. Part of the problem can be traced to different conceptions of “learning” utilized by the different authors work in this area. While, the existing perception of results, especially learning results brings up a query as to how to measure them. The wide variety of alternative approaches in the evaluator’s toolbox raises the important question of what criteria should be used to compare models and methods and take a decision regarding which of them may contribute the most towards learning. Due to the complexity of the learning approach there is an obvious gap between theoretical and empirical investigations. Knowledge as a basis of learning is often difficult to measure and compare. As a result, not a lot of practical studies have been done into the process of government learning through evaluation.

The concept of organizational learning was first implicitly raised as a concept in the early 1950s as a core component of the organizational development approach, relevant for private sector organizations. In the late 1970s and 1980s, a regular stream of books and articles began to appear and since then a proliferation of theoretical and practical research began to be developed and applied to both private, and later, public sector organizations [4].

All organizations, including public sector organizations, exist in and relate to environments that affect their operations. As Turner [22] observes, the organizational environment is a “vital element in influencing the nature of policy, administrative reform or any program of planned change”. Managers at all levels

who have a good appreciation of the environment and use this knowledge in their decisions and actions in a way of implementation any changes, including toward developing organizational learning system, have a greater chance of success than those who underestimate or ignore the significance of the environment. This is why it is crucial in this stage of investigation to define the conditions for effective organization learning.

Dividing the environmental conditions into two parts, internal and external, could be an useful starting point for the analysis. Some authors suggest that for organizations to remain effective and efficient they must take steps to “fit” their structure and strategies to the demands of the environment [5]. Others have proposed the distinction between “influence able” and “appreciated” environments [4].

With regard to internal conditions, which are supposed to support the process of organizational learning, Easterby-Smith [4] argues that organizations have to develop a learning culture and a learning structure. As a result, the author identifies six dimensions of an organization’s learning capacity:

1. individual learning capacities;
2. collective learning capacities;
3. structural learning capacities;
4. cultural learning capacities;
5. capacities resulting from the organization of work;
6. the capacity of the leadership to learn and to promote learning” [4].

Human factor play the most important role in a process of learning, and the potential of public servants from different administrative levels to learn determines the learning organization’s potential as a whole. At the same time, the organizational structure must be receptive to change and senior managers should be supportive and capable of learning themselves. Cultural learning capacity is the summative outcome of individual learning cultures. Hence as Easterby-Smith [4] notes, “it is the combination of these six learning capacities which make up for an organization’s capacity to learn in a continuous way” and focusing on only one of these aspects will be insufficient.

Table 1. Indicators measuring an internal public organization's capacity to learn.
Source: adapted from [4,9].

Factors of Internal Public Organizational Capacity	Indicators
Individual learning capacities	Individual's ability and competence to learn The ability to think systemically The ability to think critically The openness of mind etc.
Collective learning capacities	Successful interaction among individuals The capacity to dialogue The capacity to solve the conflict Group spirit etc.
Structural learning capacities	Decentralized structure Participation possibilities Flattened hierarchies Small units interacting etc.
Cultural learning capacities	Culture of dialogue Effective communication Openness Transparency Trust Risk taking etc.
Capacities resulting from the organization of work	Project groups work Developed IT and there usefulness Goal or result oriented approach Experimentation Decentralized control Job rotation etc.
Capacity of the leadership to learn and to promote learning	Management style toward leadership Ability to motivate people Ability to accept critique and alternatives Other leadership characteristics

Along the process of organizational transformation, public managers undertake different efforts or interventions in order to develop learning capacity, and at times use different organizational initiatives and tools. Going further into the organizational environment, Popper and Lipshitz [12] propose to promote learning through organizational structure and procedure which is defined by them as "learning mechanisms". Cohen [2] offers to use and develop for further learning development organizational procedures, norms, rules and forms, where public organizations tend to accumulate their knowledge and power over time. However, learning organizations tend to become less regulated, that is why different bureaucratic constraints as was mention above tend to create obstacles, especially in public sector.

That government should improve their performance, particularly with respect to the management of public resources, the quality of public services and policy making, appears to be a generally accepted principle of "good governance". Historical analysis of the development of the evaluation function shows a strong link between this process and the process of change in a public administration system. The authors (Patton, 1981, Henkel, 1991) emphasize the shift from professional to

managerial authority and values which are accompanied with more institutional and managerial modes of evaluation, based on “knowledge exploited” [10]. Wollmann distinguishes three phases in the development of public-sector reforms and evaluation over the past 30 years [17]. The first wave of evaluation in the 1960s and 1970s conducted social science-based evaluation research; whereas the cost-efficiency-related evaluation of the second wave was in the mid-1970s and 1980s; and the evaluative activities and tools of the third phase, started from the 1990s with New Public Management reforms characterized by revolving performance efficiency and effectiveness evaluation and self-evaluative procedures. There is a natural compatibility between “business” approaches to government administration and performance management, reflected in the use of performance indicators, performance-related pay, benchmarking, and quality service standards. As a result, Davies points to the growing influence of the accounting and audit community, and emphasized their attention to non-financial areas of public administration [3].

In Easterby-Smith’s book the author proposes, “to reconceptualize” traditional forms of evaluation practice within organizations as “an evaluative enquire” for organizational learning [4]. He defines “evaluation enquire” as an approach to “understanding, improving and changing organizational life...” [4]. Evaluation is described as a “process of systematic enquiry to provide information about some object – a program, project, process, organization, or product” [4]. The author believes that evaluation can assist organizations in developing the culture of information and knowledge which aims to support and improve a decision-making process.

Through a short survey of different definitions of “evaluation” it is clear that scientists stress different aims, which evaluation should play within a governing process:

- a) The purpose of evaluation research is to measure the effects of a program against the goals it set out to accomplish as a means of contributing to subsequent decision making about the program and to improve future programming [16].
- b) Evaluation is a “careful retrospective assessment of the merit, worth, and value of administration, output, and outcome of government interventions [15].
- c) Policy evaluation is the systematic and objective assessment of an on-going or completed project, programme or policy, its design, implementation and outcomes” [6].
- d) Evaluations are concerned with whether or not programs or policies are achieving their goals and purposes [1].
- e) Evaluation is synonymous with learning; it is the process which generates insight and knowledge [11].

Thus, while the purpose of evaluation can be different, in general evaluation plays two main functions in the policy or organizational development processes.

Firstly, it supports and facilitates accountability and transparency by measuring policy output and outcomes, and compares these with policy goals. Secondly, evaluation improves government performance and policy-making and/or implementation through new knowledge and better understanding. To emphasize the crucial role of evaluation purpose, it is important to admit its particular influence into the evaluation design and selection of evaluation models.

There are different evaluation forms and models, and each of them contributes in their own way into the learning process. Summative forms of evaluation should provide information about the program's or performance effectiveness, and attempts to answer questions such as, "Should the program be continued?", "Should more resources be allocated to a product development?". Formative evaluations, on the other hand, are used to make instrumental, usually immediate, improvements to the ongoing program or administrative process and Rose distinguishes this from prospective evaluation, which is "concerned with what happens after a program is implemented» [13]. The author stresses the importance of identification of shortcomings in advance that makes it possible to correct faults before they occur rather than face embarrassment after a program is put into effect [13]. Thus, all types of evaluation can assist public organizations in developing useful information and knowledge, which are the main resources for better policy and decision-making processes.

Evaluations involve several types of interest groups, including: politicians (councils, boards), beneficiaries (clients, users, and consumers), management and staff, evaluators (external and internal) [9]. The contribution to, and the demands on evaluation from each of these four main groups vary (Table 2). Political assemblies or their majority have the political and financial responsibility. Typically, they want confirmation that programs work efficiently and effectively (or not), and that money is used in the best manner. This enhanced knowledge, which could improve the further policy making process, budget allocation and increased chances of re-election. Even if an evaluation is commissioned at the managerial and not the political level, it is wise for evaluators to try to identify and consider the political interests.

The beneficiaries, in other words the clients, users and consumers of public goods and services are those, whose interests in an evaluation are very important, but are often the most neglected. The direct participation of clients (or a sample of clients) may create different evaluation benefits: to get better knowledge and understanding of their needs, values and their satisfaction from the one side, and to change their attitudes and behavior toward sharing understanding and support for the future program or policy development. Clients are experts on their own values and how these are considered and respected by program staff. If evaluation is carried out as a means to improving a program, it would seem reasonable to involve beneficiaries actively in the evaluation process.

Managers and staff normally have the knowledge of the operations and the object of evaluation. Their interests, usually, relate to the performance or program improving and better decision making process. And as results of evaluation they may expect better understanding of existing errors and problems, new knowledge and information how to improve the program, project or performance. They are also those who should implement the decisions that will be taken, based on the evaluation results. Every evaluation can be also seen as a potential threat to the interests of management and staff.

The final interest group consists of evaluators, both internal and external to the organization. If the evaluation is commissioned by a public manager (at some level), we may talk about an internal evaluation, made for internal use. An external evaluation is usually commissioned by someone outside the organization or activity, for example by a founder or politician. The two types of evaluations offer different conditions to the evaluator. For example, difference role of the evaluator: in the first case his role is as consultant; in the second case, the evaluator's role may be that of an auditor or an external analyst. Evaluators are interested in new professional knowledge and experience. However, the main evaluator's interest should be in providing an effective evaluation. The question of effective evaluation from author's point of view consists of two parts: first, if the evaluation has achieved its stated objectives, and secondly, are the evaluation results been effectively utilized.

As a consequence of theoretical investigations it is important to define a list of evaluation learning outcomes, which include:

- Short-term results (outputs), such as: new knowledge, new insights and better understanding of the evaluation object (project, program, policy or performance);
- Long-term results (outcomes): decisions taking, related to the program or policy improvements; changes attitudes and behavior.

As has been mentioned above, these results have various dimensions, which depend on the perspective of different stakeholders (Table 2).

Reviewing the historical development of the field of evaluation, it is noticeable that an increasing number of evaluation models are developed over time. From methodological perspective and technical implementation, all models have their strength and weaknesses. However, the choice of a model should be made on the basis of certain criteria.

Criterion 1.

As a first criterion, the purpose of evaluation should determine the evaluation design and evaluation model. The literature on program evaluation [4, 7] recommends formative evaluation if the evaluation is intended to support learning and thereby improve the program implementation. But, if the purpose of evaluation is unclear and not properly defined, then the second criterion could be used.

Criterion 2.

The interests of all the different stakeholders should determine the design of the evaluation model. As an example, if evaluation is commissioned by a political entity that is particularly interested in information about programs results and their utilization, the goal-attainment or result-oriented models might be applied. Therefore, author believes that if evaluation responds to the needs and interests of different stakeholders, the learning process would be more fruitful and evaluation results better utilized.

Criterion 3.

The characteristics of the evaluation object should determine the design and choice (combination of) of the evaluation model. The explanation here is that these characteristics inform the evaluation process and create a better background for learning. For example, such characteristic can include:

- program objectives (are they clearly defined?);
- knowledge about clients needs and their satisfaction; and,
- the legitimacy and justice framework [7] etc.

To illustrate the legitimacy and justice limits, it is well known that public sectors are heterogeneous, and problem-solving is organized differently in different national contexts and in different policy fields. Based on Hansen's suggestion: the sovereign state is matched by the goal-attainment models, whereas the negotiated state is matched by the stakeholder evaluation model. Thus, only the evaluation design which matches the key characteristics and values of the evaluated area "will be considered as legitimate", more viable and capable of bringing better outcomes [7].

Table 2. Learning outcomes from the perspective of different stakeholders. Source: [Prepared by author]

Interest Groups	Evaluation Impact	Learning Outcomes	Useful Evaluation Models
Politicians	Political power through political pressure and the control of financial resources	Knowledge about the efficiency and effectiveness of policies (programme) improving the policy making process better allocation of financial resources	Goal-attainment models Result-oriented models Economic models (cost-benefits analysis)
Beneficiaries	Clients and consumers are the best experts about the programme process, results and outcomes	Knowledge (better understanding of policy (programme) goal and objectives) Change behavior attitudes and values Better communication process	Client-oriented models Stakeholders model
Management and Staff	Have the knowledge about the operational delivery issues and the object of evaluation	New knowledge and experience about policy (programme) Implementation of evaluation recommendations in practice Better decision making process Developing professional networks	Goal-attainment models Result-oriented models Efficiency Models Performance assessment
Evaluators	Have professional knowledge, competence and time to conduct the evaluation	Increasing professional knowledge and experience Developing useful recommendations	Usefulness of evaluation models determined by evaluation aims

Consequently, there is no one best evaluation model which is appropriate for the learning process; they can all contribute to these processes in different ways. The choice of evaluation model should be based on certain criteria: the purpose of the evaluation, stakeholders' interests, and the characteristics of the evaluation object. The evaluation process should be organized in the most efficient way that will assist the learning process and bring useful outcomes.

The institutionalization of the evaluation function is a primary condition for the utilization of evaluation results. On the basis of both theoretical investigation and practical experience there is no doubting the value which evaluation plays in governmental learning processes and that evaluation knowledge can contribute to administrative reform efforts. Indeed the complex decisions required today to manage the public sector can be better informed if credible information on the performance of current government activities is available and forms a routine and expert part of the decision-making process. As Arvidsson observes, "if politicians and program managers will be better informed, and in systematic way, we would all (clients, patients, customers, students, tax-payer...) be better off". If the evaluation function is developed as a part of the government "machine" and as part

of the government process, evaluation could meet public demands for economy, efficiency and effectiveness. This is why the institutionalization of the evaluation function is a primary condition for the implementation of evaluation results.

In the context of exploring what conditions lead to a government institutionalizing evaluation, Mayne` points to the important role of three main groups of pre-conditions: technical, organizational and political [9]. Technical preconditions include the capacity (hardware, software, and skills) for handling the new procedures and systems of evaluation. Organizational conditions comprise the need for evaluation to be systemically integrated with the functions and regulations in decision-making and control, for example, the budgetary process. And, political preconditions are those which give evaluation its authority by recognizing the need for the support of necessary political and related authorities.

Bibliography

1. Berk, R., Rossi, P. (1990), *Thinking about Program Evaluation*. Sage Publications, the International Professional Publishers, London, P.56.
2. Cohen, S. (2002), *The effective public manager: achieving success in a changing government* / Steven Cohen, William Eimicke. San Francisco: Jossey-Bass, P.67.
3. Davies, I. (1999), *Evaluation and Performance Management in Government*. Evaluation, 5, p. 150-159.
4. Easterby-Smith M, Araujo L and Burgoyne J (1999), *Organizational Learning and the Learning Organization. Developments in Theory and Practice*, London, SAGE Publication Ltd, P. 334.
5. Emery, F. and Trist, E. (1965), *The Causal Texture of Organizational Environments*, Human Relations, Vol. 8 (2), pp. 21-32.
6. Evans, M. (2012), *Programme Evaluation. Teaching guideline*.- York University paper, p. 20-45.
7. Hansen, H. (2009), *Choosing Evaluation Models: A Discussion on Evaluation Design*, 11, p. 447-462.
8. Henkel, M. (1991), *Government, Evaluation and Change*. London, Jessica Kingsley Publishers, P. 156.
9. Mayne, J., Hudson, J., Bemelmans-Videc, M., Conner, R. (1992), *Advancing Public Policy Evaluation. Learning from International Experiences*, The Netherlands, ELSEVIER SCIENCE PUBLISHERS B.V, P. 298.
10. Patton, M. (1981), *Creative Evaluation*. London, SAGE PUBLICATIONS, P. 45.
11. Patton, M. (1998), 'Discovering Process Use', „Evaluation” 4(2), p. 225–33.

12. Popper, M., and R. Lipshitz (1998), *Organizational learning mechanisms: a structural and cultural approach to organizational learning*, "Journal of Applied Behavioral Science", p. 161-179.
13. Rose, R. (2005), *Learning from comparative public policy*. A practical Guide. (Wilshire), P. 145.
14. Turner, M. and Hulme, D. (1997). *Governance, Administration and Development*. Making the State Work, PALGRAVE, P.22.
15. Vedung, E. (2000), *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, New Jersey, P. 345.
16. Weiss, C. (1972), *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, P. 234.
17. Wollmann, H. (2003), *Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective*, USA. Edward Elgar, P. 156.

Władysław S. Kucharski

Wydział Administracji, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji

Terenowe organy administracji publicznej

Local bodies of public administration

Streszczenie

Terenowe organy administracji publicznej, zanim przyjęły obecną postać przeszły długą ewolucję. Dążąc do sprawnego funkcjonowania państwa, tworzono, począwszy od XI w., lokalne urzędy m.in. wojewody i starosty.

W wyniku trzech rozbiorów ziem Rzeczypospolitej (rok 1772, 1792, 1795), dokonanych przez Rosję, Prusy i Austrię, został wprowadzony na tych ziemiach system ustroju i prawa państw zaborczych.

Po zrzuceniu jarzma zaborców, Rada Regencyjna ogłosiła w listopadzie 1918 r. niepodległość Polski. Administracja terenowa w II RP charakteryzowała się licznymi odrębnościami.

W czasie II wojny światowej organy polskiej administracji zostały zlikwidowane przez Niemcy hitlerowskie i ZSRR. Po zakończeniu wojny początkowo administrację terenową w Polsce tworzyły organy administracji rządowej, samorządu terytorialnego i rady narodowe. Na mocy ustawy z 20 marca 1950 r. został zniesiony w Polsce samorząd terytorialny. Od tej daty rady narodowe stały się jednolitymi terenowymi organami władzy i administracji państwowej. W 1990 r. na szczeblu gminy został reaktywowany samorząd terytorialny.

Aktualnie terenowymi organami administracji publicznej są organy administracji rządowej i działające na trzech szczeblach podziału terytorialnego państwa samorządu gminy, powiatu i województwa.

Słowa kluczowe: burmistrz, dekret, dyrektor, gubernatorstwo, gmina, Komesi, komendanci, konstytucja, król, naczelnik, organ, powiat, prezydent, publiczna administracja, Rada Ministrów, Rada Regencyjna, rady narodowe, rozporządzenie, rządowa administracja, samorządowa administracja, Skarb Państwa, statut, starosta, ustawa, wojewoda, województwo, wójt

Summary

Local bodies of public administration, have come a long evolution before they adopted current form. Seeking for efficient functioning of the state, starting from 11th Century, local governments – e.g. Voivode and Starost, were created. As a result of three partitions of Poland (1772, 1792, 1795) made by Russian Empire, Kingdom of Prussia and Habsburg Austria, systems and laws of annexationists were introduced on Polish land. After regaining independence, the Council of Regents proclaimed independence of Poland in November 1918. Local bodies of administration in Second Polish Republic can be characterized as different from each other.

During the Second World War, administration bodies in Poland were abolished by Nazi Germany and USSR. Shortly after the war, local administration in Poland consisted of: government bodies, bodies of local government and national councils. Under the Act from 20th March 1950, local self-government was abolished. From that date national councils became the uniform terrain authority and government administration bodies. At the moment, bodies of government administration, functioning on 3 levels of administration division: communes, counties and voivodeships are local bodies of public administration in Poland.

Keywords: Major, decree, director, governorship, commune, Komesi, commandants, constitution, king, governor, body, county, president, public administration, government, the Council of Regents, national councils, government administration, self-government administration, the Treasury, statute, Starost, act, voivode, voivodeship, vójt.

Terenowe organy administracji publicznej, które zwykło się dzielić na organy administracji rządowej i administracji samorządowej, zanim przejęły obecną postać przeszły długą ewolucję.

W XI-XIII w. najwyżsi urzędnicy dworscy, zwani komesami, zastępowali panującego w różnych dziedzinach zarządu państwem oraz w sprawowaniu sądów. Komesi wywodzili się z rodów możnowładczych, które monopolizowały piastowanie urzędów. Szczególna funkcja komesa nadwornego przejawiała się w dowodzeniu wojskiem – czyli wojami, stąd nazwa wojewoda.

W XIV i XV w. urząd wojewody, obok kasztelańskiego, należał do urzędów ziemskich sprawowanych dożywotnio. W XIV w. wojewoda, jako dygnitarz ziemski, zasiadał w radzie królewskiej, a później w senacie. Do obowiązków i praw wojewody należało sprawowanie nadzoru nad prawidłowym stosowaniem cen, miar i wag oraz wykonywanie władzy sądowniczej w stosunku do ludności żydowskiej¹. Wojewoda posiadał prawo przewodniczenia w sejmikach ziemskich. Formalnie sprawował też nadzór nad miastami; formalnie, bo faktycznie nadzór ten należał do starosty.

W wiekach XV-XVI zakres kompetencji wojewody ulegał ograniczeniom, choć nadal pozostawał najważniejszym urzędnikiem ziemskim².

Zarządzanie sprawami lokalnymi wymagało tworzenia prężnie działających urzędów lokalnych, zdolnych do powściągnięcia możnowładczej opozycji wobec króla. Ponieważ wojewodowie wywodzili się z lokalnego możnowładztwa, funkcji tych pełnić nie mogli. Stąd zaistniała potrzeba zorganizowania nowego urzędu, którym stał się starosta powoływany i odwoływany przez króla. Starosta, będąc namiestnikiem króla, reprezentował go i w jego zastępstwie wykonywał funkcje władcze. Mógł podejmować takie decyzje jak monarcha, z wyjątkiem nadawania przywilejów.

W wyniku układu rosyjsko-pruskiego, zawartego w 1772 r. w Petersburgu, do którego wkrótce przystąpiła Austria, dokonano podziału ziem Rzeczypospolitej. W wyniku trzech rozbiorów (I rozbiór – 1772 r., II rozbiór – 1793 r., III rozbiór – 1795 r.) poszczególne państwa zagarnęły: Rosja – 463 tys. km² obszaru i ponad 5,4 mln mieszkańców; Prusy – ponad 131 tys. km² obszaru i około 2,6 mln mieszkańców; Austria – 129 tys. km² obszaru i 4,2 mln mieszkańców³.

¹ J. Bardach B. Leśnodorski M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*. Wydanie trzecie poprawione, Wyd. PWN. Warszawa 1996, s. 65 i nast.

² A. Wrzyszczyk, *Urzędy lokalne, [w:] Średniowiecze i czasy nowożytne do II wojny światowej*, A. Berza G. Smyk W. Szwarz W. P. Tekely A. Wrzyszczyk, Lublin 2002, s. 120.

³ J. Bardach B. Leśnodorski M. Pietrzak, *Historia...*, s. 341 i nast.; G. Smyk, *Administracja publiczna Królestwa Polskiego w latach 1864-1915*, Lublin 2012, s. 225 i nast.; T. Maciejewski, *Historia administracji i myśli administracyjnej. Czasy nowożytne i współczesne (XVI-XX w.)*, Warszawa 2013, s. 202 i nast.

W okresie rozbiorowym, a zwłaszcza od III rozbioru, ugruntowała się na ziemiach polskich obca administracja. Ziemie polskie poddane były podziałowi terytorialnemu obowiązującemu w państwach zaborczych.

W Petersburgu w 1797 r. państwa zaborcze zawarły konwencję, w której zobowiązały się do solidarnego działania mającego zapobiec powstaniu w jakiegokolwiek postaci państwa polskiego. Zobowiązania zawarte w konwencji petersburskiej, mające zapobiec odrodzeniu się państwa polskiego, przekreślił wynik I wojny światowej. Na początku wojny utworzono w Krakowie Naczelny Komitet Narodowy (NKN). W Warszawie działał Polski Komitet Narodowy (PKN). W końcu I wojny światowej, na ziemiach polskich będących pod zaborami działało kilka lokalnych ośrodków polskiej władzy: w Warszawie Rada Regencyjna, w Krakowie Polska Komisja Likwidacyjna, w Lublinie Tymczasowy Rząd Ludowej Republiki Polskiej.

Rada Regencyjna ogłosiła 7 listopada 1918 r. niepodległość Polski, przekazując władzę Józefowi Piłsudskiemu, który po zwolnieniu z więzienia w magdeburskiej twierdzy powrócił do Warszawy 10 listopada. Z chwilą przekazania władzy Józefowi Piłsudskiemu zapoczątkowany został nowy rozdział w historii Polski. Dekretem z dnia 22 listopada 1918 r. o najwyższej władzy reprezentacyjnej w Republice Polskiej, powierzono Józefowi Piłsudskiemu urząd Tymczasowego Naczelnika Państwa, co oznaczało skupienie w jednym ręku najwyższej władzy w państwie⁴.

Państwo polskie po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. przejęło początkowo po zaborach różne systemy prawne z odrębnościami funkcjonowania organów administracji. II Rzeczpospolita przejęła rosyjski system instytucji finansowych, austriacki model sądownictwa administracyjnego i pruski wzorzec samorządu terytorialnego⁵.

W okresie II Rzeczypospolitej Polskiej (od 1919 r.) funkcjonowali wojewodowie⁶. Wojewoda stał na czele województwa, jako przedstawiciel władzy wykonawczej administracji rządowej. Wojewoda mógł wydawać akty prawa miejscowego – rozporządzenia na mocy upoważnienia ustawowego lub upoważnienia ministrów oraz rozporządzenia porządkowe w celu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Wojewoda swe funkcje wykonywał przy pomocy urzędu wojewódzkiego. Czynnikiem obywatelskim przy wojewodzie, wobec niepowołania samorządu na szcze-

⁴ Dz. Pr. P.P. 1918, Nr 17, poz. 41; J. M. Majchrowski, *Rada Regencyjna, Naczelnik Państwa, Prezydenci RP*, [w:] *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, J. M. Majchrowski (red.) przy współpracy G. Mazura i K. Stepana, Kraków 1994, s. 12 i nast.; G. Smyk, *Administracja II Rzeczypospolitej*, [w:] *Historia administracji...*, A. Bereza, G. Smyk, W. P. Tekley, A. Wrzyszczyk, s. 231 i nast.

⁵ H. Izdebski M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 57 i nast.

⁶ W początkowym okresie II RP (do 1922 r. tzn. do chwili wyboru Prezydenta) wojewodowie byli powoływani, przenoszani i odwoływani przez Naczelnika Państwa na wniosek ministra spraw wewnętrznych, uchwalony przez Radę Ministrów. Zob. art. 2 Rozporządzenia wykonawcze Rady Ministrów do *ustawy tymczasowej z dnia 2 sierpnia 1919 r. o organizacji władz administracyjnych drugiej instancji* – Dz. Pr. P.P. 1919, Nr 90, poz. 490.

blu województwa, mimo, że przewidywała to Konstytucja Marcowa z 1921 r. (art. 65)⁷, reprezentowały ciała kolegialne: Rada Wojewódzka i Wydział Wojewódzki. Rada Wojewódzka składała się z członków delegowanych przez organy samorządu powiatowego. Wydział Wojewódzki, będąc ciałem doradczym wojewody, składał się z wojewody, trzech członków wybranych przez Radę i dwóch urzędników państwowych. Tylko na obszarze województw poznańskiego i pomorskiego funkcje rad i wydziałów wojewódzkich realizowały organy uchwałodawcze i wykonawcze samorządu województwa, działając w oparciu o przepisy państwa zaborczego⁸.

Dla zapewnienia jednoci działania administracji, wojewoda był wyposażony w uprawnienia nadzorczo-integracyjne wobec administracji specjalnej. Do jego zadań należało sprawowanie nadzoru nad obsadą personalną kierowniczych stanowisk administracyjnych na obszarze województwa. Mógł też zawieszać zarządzenia organów administracji specjalnej, które były sprzeczne z polityką rządu. Wojewoda, będąc szefem administracji ogólnej, wykonywał administrację w zakresie spraw wewnętrznych. Spoczywał na nim obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Podlegała mu policja państwowa, sprawował nadzór nad samorządem, stowarzyszeniami i prasą⁹.

Mówiąc o administracji terenowej w II Rzeczypospolitej Polskiej, należy podkreślić, że charakteryzowała się ona licznymi odrębnościami, co zwłaszcza uwiadaczało się w pozycji ustrojowej województwa poznańskiego, pomorskiego, śląskiego i miasta stołecznego Warszawy.

Administrację terenową Polski niepodległej zwykle się dzielić na trzy etapy¹⁰. Etap pierwszy obejmował lata 1918-1925. Szczególne miejsce wśród aktów normatywnych tego okresu zajmowała Konstytucja Marcowa z 1921 r., stanowiąc, że podstawą ustroju państwa jest szeroko pojęty samorząd (terenowy i specjalny), co nie znajdowało pokrycia w praktycznym funkcjonowaniu państwa. W tym bowiem okresie konsekwentnie umacniano pozycję naczelnych i terenowych organów administracji rządowej, ograniczając rolę czynnika społecznego w funkcjonowaniu administracji.

Etap drugi zapoczątkowany w 1926 r. charakteryzował się tworzeniem silnej władzy wykonawczo-monokratycznej. Wydawane w tym czasie akty normatywne umacniały pozycję organów administracji rządowej. Przykładem sankcjonowania dominacji administracji rządowej były m.in. Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej¹¹ i ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorzą-

⁷ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Dz. U. RP 1921, Nr 44, poz. 267.

⁸ J. Bardach B. Leśnodorski M. Pietrzak, *Historia...*, s. 514.

⁹ J. Tłuchowski, *Ustrój władz administracyjnych rządowych*, Lublin 1925. s. 38; J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2007, s. 147 i nast.

¹⁰ M. Jaroszyński M. Zimmermann W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*. Warszawa 1956, s. 39 i nast.; A. Dudek, *Wojewodowie*, [w:] *Kto był kim...*, s. 162 i nast.

¹¹ Dz. U. 1928, Nr 11, poz. 86.

du terytorialnego¹². W świetle obu tych aktów normatywnych dominującą rolę odgrywał wojewoda, któremu zostały przyznane liczne środki nadzoru nad organami samorządu terytorialnego.

Początkiem trzeciego etapu funkcjonowania administracji w II RP było uchwalenie Konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 r.¹³, która pogłębiła centralizację ustroju państwa.

W dniu 1 września 1939 r. Niemcy hitlerowskie dokonały zbrojnej napaści na Polskę. Organy administracji II RP uległy likwidacji. Zgodnie z wcześniej zawartym paktem Ribbentrop-Mołotow armia radziecka zagarnęła tereny polskie na wschód od Bugu i Sanu. Ziemie te zamieszkiwane przez 13 mln obywateli, zostały włączone do Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej i Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej¹⁴.

Dekretem kanclerza III Rzeszy, A. Hitlera, 8 października 1939 r. do Niemiec zostały włączone: Pomorze, Poznańskie, część województwa łódzkiego, Górny Śląsk, Zagłębie Dąbrowskie, zachodnie powiaty województwa krakowskiego, północna część województwa warszawskiego oraz Suwalszczyzna. Wcześniej włączono do Rzeszy Wolne Miasto Gdańsk. Ogółem okupant zaanektował ponad 90 tys. km² gdzie żyło ponad 10 mln ludności, w tym około 600 tys. Niemców. Po inwazji Niemiec na ZSRR 1 sierpnia 1941 r. włączono do Rzeszy okręg białostocki, obejmujący ponad 31 tys. km² i około 1 mln 600 tys. ludności. Z ziem polskich, które nie zostały włączone do Rzeszy hitlerowcy utworzyli Generalne Gubernatorstwo.

Pod koniec II wojny światowej na okupowanych ziemiach polskich ukształtowały się dwa obozy polityczne. Jeden obóz uznawał zwierzchnictwo rządu polskiego na emigracji (obóz londyński). Drugi, komunistyczny obóz kształtujący się od 1942 r., obejmował siły skupione wokół Polskiej Partii Robotniczej (PPR). Obóz ten sprzyjał podporządkowaniu się ZSRR. Oba obozy – „londyński” i „moskiewski” – wyłoniły, niezależnie od siebie, krajowe ośrodki władzy konspiracyjnej. Z inicjatywy PPR, w noc sylwestrową z 1943 na 1944 rok, została utworzona Krajowa Rada Narodowa, która przystąpiła do organizowania rad narodowych – wojewódzkich, powiatowych, miejskich i gminnych. Proces organizowania rad narodowych zapoczątkowany został 1 stycznia 1944 r. uchwaleniem przez Krajową Radę Narodową Statutu tymczasowego rad narodowych. Według Statutu rady narodowe miały składać się z przedstawicieli organizacji i zrzeszeń demokratycz-

¹² Dz. U. 1933, Nr 35, poz. 294.

¹³ Dz. U. 1935, Nr 30, poz. 227. *Ustawa z dnia 23 stycznia 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*, tzw. ustawa scaleniowa choć po raz pierwszy regulowała w sposób jednolity kwestie ustrojowe samorządu terytorialnego, to jednak nie doprowadziła do powołania jednolitego samorządu terytorialnego na szczeblu województwa dla całego obszaru państwa. – Dz. U. 1933, Nr 35, poz. 294.

¹⁴ J. Bardach B. Leśnodorski M. Pietrzak, *Historia...*, s. 603 i nast.; T. Maciejewski, *Historia...*, s. 337 i nast.

no-niepodległościowych oraz z możliwością dokooptowanych przez daną radę osób w liczbie nieprzekraczającej 1/5 ogółu delegowanych członków rady¹⁵.

Pierwszą, w okupowanym kraju, konspiracyjną radę narodową utworzono na Lubelszczyźnie w Rudce Kijańskiej (pow. Lubartów) 18 lutego 1944 r.¹⁶

Członkowie WRN ze swego grona wybrali prezydium w składzie: Kazimierz Sidor (przewodniczący prezydium, członek PPR i Gwardii Ludowej), Zygmunt Gołowski (zastępca przewodniczącego prezydium, dowódca garnizonu Batalionów Chłopskich), Bronisława Czarnota (sekretarz prezydium, przedstawicielka spółdzielczości), Ludwik Czugała (członek prezydium, żołnierz Gwardii Ludowej), Anna Gadzałanka (członek prezydium, członek Batalionów Chłopskich), Aleksander Szymański (członek prezydium, działacz PPR, żołnierz Gwardii Ludowej).

Konspiracyjna WRN odbyła cztery posiedzenia (18 lutego, 7 marca, 13 kwietnia, 25 czerwca 1944 r.), w czasie których na plan pierwszy wybijały się sprawy: mobilizowanie społeczeństwa do walki zbrojnej przeciwko okupantowi niemieckiemu, apelowanie o zaprzestanie walk bratobójczych oraz podejmowanie działań na rzecz tworzenia i przygotowania rad narodowych do realizacji zadań w wyzwolonej Polsce.

Wojewódzka Rada Narodowa wydelegowała ze swego grona na członków Krajowej Rady Narodowej Kazimierza Sidora, Pawła Dąbka i Mariana Czerwińskiego.

W okresie II wojny światowej konspiracyjną działalność rozwijał Władysław Cholewa, który od sierpnia 1941 r. do sierpnia 1944 r. był delegatem emigracyjnego Rządu RP na województwo lubelskie (konspiracyjny wojewoda)¹⁷.

Realizując postanowienia zawarte w Manifeście Lipcowym, PKWN energicznie przystąpił do tworzenia organów administracji na wyzwolonych terenach kraju¹⁸. W świetle dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-szej i II-giej instancji¹⁹, organem wykonawczym administracji ogólnej II-giej instancji był urząd wojewódzki, na czele którego stał wojewoda, mianowany przez PKWN na podstawie wniosku kierownika resortu administracji publicznej i po uzyskaniu opinii wojewódzkiej rady narodowej (art. 1 cyt. dekretu). Wojewodę odwoływał PKWN

¹⁵ Uchwała Krajowej Rady Narodowej z dnia 1 stycznia 1944 r. [w:] *Wybór źródeł do nauki polskiego prawa państwowego*. Opr. J. Zakrzewska, A. Gwiżdż. Warszawa 1967, s. 39; P. Dąbek, *Wojewódzka Rada Narodowa w Lublinie 1944-1959*, „Rocznik Lubelski” Tom II. Lublin 1959, s. 53 i nast.; H. Izdebski, *Samorząd...*, s. 75.

¹⁶ P. Dąbek, *Wojewódzka Rada Narodowa...*, s. 54; W. Kucharski, *Z dziejów konspiracyjnych rad narodowych w Lubelskiem „Ziemia” 1973/1974*. Warszawa 1977, s. 5 i nast.

¹⁷ *Słownik biograficzny miasta Lublina pod redakcją Tadeusza Radzika, Jana Skarbka i Adama A. Witusika*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie Skłodowskiej, Lublin 1993. Tom I, s. 53.

¹⁸ J. Banach B. Leśnodorski M. Pietrzak, *Historia...*, s. 65.; G. Smyk, *PKWN, Rząd Tymczasowy RP, Tymczasowy Rząd Jedności Narodowej – skład, program, działalność*, [w:] *Średniowiecze i czasy nowożytne...*, A. Bereza G. Smyk W, Szwarz WP Tekley A. Wrzyszczy, s. 417.

¹⁹ Dz. U. 1944, Nr 2, poz. 8.

na podstawie wniosku kierownika resortu administracji publicznej. Wojewódzka rada narodowa miała prawo żądać ustąpienia wojewody, występując z własnej inicjatywy, bądź z inicjatywy jednej z rad powiatowych danego województwa. Wojewoda z tytułu zajmowanego stanowiska wchodził w skład wojewódzkiej rady narodowej, jako pełnoprawny jej członek.

Po zakończeniu II wojny światowej w Polsce administrację terenową, oprócz administracji rządowej, tworzyły organy samorządu terytorialnego i rady narodowe. W przeciwieństwie do okresu międzywojennego, samorząd terytorialny był powołany we wszystkich jednostkach podziału terytorialnego państwa.

Odtworzenie struktur samorządu terytorialnego w Polsce po drugiej wojnie światowej normował Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego²⁰. Zakres zadań samorządu terytorialnego określał art. 1, który stanowił, że należą do niego „sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, o ile nie są wyraźnie zastrzeżone do kompetencji władz państwowych.” Natomiast art. 2 w sposób enumeracyjny wyliczał, jakie sprawy do jego kompetencji nie należały. Były to sprawy: zagraniczne i handlu zagranicznego, wojskowe, lasów, górnictwa, lotnictwa, kolei, dróg kołowych państwowych i wojewódzkich oraz dróg wodnych, poczty i telekomunikacji, waluty i ubezpieczeń, państwowych podatków, opłat, ceł, akcyz i monopoli.

Nowy rozdział działalności terenowej administracji zapoczątkowany został ustawą z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej²¹. Na mocy przepisów tej ustawy (Rozdz. 5, art. 32-36) zostały zniesione:

- związki samorządu terytorialnego;
- stanowiska wojewody, wicewojewody, starosty, wicestarosty, prezydenta, wiceprezydenta miasta, burmistrza, wiceburmistrza oraz wójta i podwójciego;
- wydziały wojewódzkie i powiatowe oraz zarządy miejskie i zarządy gminne;
- wszystkie terenowe władze pierwszej i drugiej instancji, podległe dotychczas ministrom: finansów, oświaty oraz pracy i opieki społecznej, jak również Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego, z wyjątkiem administracji ceł i ochrony skarbowej.

Kompetencje zniesionych organów ustawą z 20 marca 1950 r. zostały przejęte przez rady narodowe i ich prezydium. Zakres i tryb działania rad narodowych zostały określone w rozdziale drugim ustawy (art. 6-11).

²⁰ Dz. U. 1944, Nr 14, poz. 74. Dekret z 23 listopada 1944 „w sposób zasadniczy modyfikował dotychczasowe ustawodawstwo samorządowe, zwłaszcza w zakresie organizacyjno-funkcyjnym” – W. Kozyra, *Ustrój administracji państwowej w Polsce w latach 1944-1950*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011. Tom LXIII. Zeszyt 1, s. 187. Dekret w dużym stopniu opierał się na ustawodawstwie przedwojennym, zauważa H. Izdebski, *Samorząd...*, s. 74.

²¹ Dz. U. 1950, Nr 14, poz. 130.

Ustawą z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych, prezydium rad narodowych, jako organy kolegialne, zostały zastąpione organami jednoosobowymi (wojewoda, prezydent miasta, naczelnik gminy, dzielnicy)²².

Wojewodę, prezydenta miasta, naczelnika powiatu, naczelnika miasta stanowiącego powiat i naczelnika dzielnicy w mieście wyłączonym z województwa powoływał Prezes Rady Ministrów, po zaopiniowaniu kandydatów przez właściwą radę narodową. Natomiast naczelnika miasta nie stanowiącego powiatu, naczelnika dzielnicy w mieście stanowiącym powiat oraz naczelnika gminy powoływał wojewoda po zaopiniowaniu kandydatów przez właściwą radę narodową. Wicewojewodów i wiceprezydentów miast wyłączonych z województw powoływał Prezes Rady Ministrów. Powołanie na stanowisko wojewody, prezydenta miasta, naczelnika powiatu, miasta, dzielnicy i gminy oraz ich zastępców następowało na czas nieoznaczony. Odwoływanie osób z tych stanowisk dokonywały organy właściwe do powołania na te stanowiska. Nadzór nad działalnością terenowych organów administracji państwowej sprawowała Rada Ministrów, Prezes RM oraz terenowe organy administracji wyższego stopnia.

W 1975 r. nastąpiły w Polsce dalsze, istotne zmiany w strukturze terenowych organów administracji. Ustawą z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych²³ jednostkami podziału administracyjnego stopnia podstawowego stały się gminy i miasta oraz dzielnice większych miast, a jednostkami stopnia drugiego ustanowiono województwa oraz miasta na prawach województw: Warszawa, Kraków, Łódź i Wrocław.

W wyniku wprowadzenia dwustopniowego podziału terytorialnego państwa zniesiono powiaty w liczbie 314 i 76 miast na prawach powiatu. W miejsce istniejących do 31 maja 1975 r. powiatów i 17 województw utworzono 49 województw, które funkcjonowały do 31 grudnia 1998 r.²⁴

W świetle cytowanej ustawy z 28 maja 1975 r. terenowymi organami administracji państwowej były:

- w województwie – wojewoda;
- w województwie stołecznym i miejskim – prezydent miasta;
- w województwie wrocławskim i mieście Wrocławiu – wojewoda;
- w mieście liczącym powyżej 50 tys. mieszkańców oraz w mieście będącym siedzibą wojewódzkiej rady narodowej – prezydent miasta, a w mieście do 50 tys. mieszkańców – naczelnik miasta;
- w dzielnicy miasta – naczelnik dzielnicy;

²² Dz. U. 1973, Nr 47, poz. 276 – art. 49a, ust. 1 pkt 1-6. Zob. też: E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 177; H. Izdebski, *Samorząd...*, s. 77.

²³ Dz. U. 1975, Nr 16, poz. 91.

²⁴ *Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych* Dz. U. 1975, Nr 16, poz. 91 (art. 49, pkt 1); E. Ochędowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009, s. 302.

- w gminie – naczelnik gminy;
- w mieście i gminie, w których działa wspólna rada narodowa – naczelnik miasta i gminy.

Wojewoda, jako organ wykonawczy wojewódzkiej rady narodowej, realizował jej zadania wynikające z uchwał tej rady w zakresie spraw gospodarczych, społecznych, kulturalnych oraz zadania terenowego organu administracji państwowej stopnia wojewódzkiego, wiążąc potrzeby terenu z zadaniami ogólnopaństwowymi, dbając o coraz lepsze zaspokajanie potrzeb ludności, wzrost i unowocześnianie produkcji i usług, kompleksowy gospodarczy i społeczno-kulturalny rozwój województwa.

Wojewoda: uczestniczył w sesjach wojewódzkiej rady narodowej i posiedzeniach jej prezydium; zapewniał wykonanie uchwał wojewódzkiej rady narodowej i postanowień prezydium oraz składał sprawozdania z ich wykonania; przedstawiał wojewódzkiej radzie narodowej projekty planów społeczno-gospodarczego rozwoju województwa oraz budżetu i składał sprawozdania z ich realizacji; współdziałał z prezydium wojewódzkiej rady narodowej w sprawach związanych z realizacją zadań prezydium oraz przygotowaniem sesji rady, występował do prezydium z wnioskami o zwołanie sesji wojewódzkiej rady narodowej i jej przedmiotu obrad; współdziałał z komisjami wojewódzkiej rady narodowej i radnymi, udzielał im pomocy w realizacji zadań w utrzymywaniu łączności z mieszkańcami i samorządem mieszkańców oraz prowadzeniu działalności kontrolnej; przedstawiał komisjom wojewódzkiej rady narodowej projekty ważniejszych zarządzeń i decyzji w celu zasięgnięcia opinii oraz informował o realizacji wniosków komisji; rozpatrywał interpelacje i wnioski radnych wojewódzkiej rady narodowej i informował o sposobie ich załatwiania; przedstawiał wojewódzkiej radzie narodowej do zatwierdzenia zarządzenia porządkowe wydane w okresie między sesjami; sprawował kontrolę nad realizacją postulatów i wniosków wyborców.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 stycznia 1978 r. w sprawie statusu wojewody określało nadto katalog spraw realizowanych przez wojewodę. Były to zadania w dziedzinie: opracowywania planu społeczno-gospodarczego rozwoju województwa i budżetu (§ 9); realizacji planów społeczno-gospodarczych i budżetu (§ 10); polityki inwestycyjnej (§ 11); rozbudowy miast i innych jednostek osadniczych, budownictwa mieszkaniowego i realizacji polityki mieszkaniowej (§ 12); gospodarki żywnościowej (§ 13); zaopatrzenia rynku i usług ludności (§ 14); drogownictwa, komunikacji i łączności (§ 15); oświaty i wychowania (§ 16); zdrowia i pomocy społecznej (§ 17); kultury i sztuki (§ 18); kultury fizycznej, sportu i turystyki (§ 19); ochrony środowiska (§ 20); planowania przestrzennego (§ 21); gospodarki leśnej (§ 22); gospodarki paliwowo-energetycznej i materiałowej (§ 23); spraw wyznaniowych (§ 24); obronności (§ 25); ładu i porządku pu-

blicznego (§ 26); organizacji i nadzoru nad terenowymi organami administracji państwowej stopnia podstawowego.

Zadania wojewody w odniesieniu do jednostek nie podporządkowanych wojewódzkiej radzie narodowej określone zostały w rozdziale 4-tym § 29-32 cytowanego rozporządzenia z 13 stycznia 1978 r.

W wyniku przemian ustrojowo-politycznych zapoczątkowanych w Polsce w 1989 r. debatami „okrągłego stołu”, zaczęto stwarzać realne warunki dla kreowania i funkcjonowania, na zasadach demokratycznych, organów państwowych i samorządu terytorialnego. Utraciły swój byt rady narodowe, funkcjonujące od 1944 r., a w latach 1950-1990 działające jako organy jednolitej władzy państwowej. W 1990 r. na szczeblu gminy reaktywowany został, po 40 latach niebytu, samorząd terytorialny, który przez ponad 8 lat działał tylko na tym szczeblu podziału terytorialnego państwa²⁵. Przywrócenie samorządu terytorialnego stanowiło nawiązanie do tradycji samorządu terytorialnego funkcjonującego w okresie międzywojennym. Przywrócony w 1990 r. samorząd stał się podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie. W wyniku procesu decentralizacji administracji w 1998 r., ustanowiony został samorząd terytorialny na szczeblu powiatu i województwa²⁶.

Od roku 1990 rosła ranga wojewody, który stawał się faktycznym organem posiadającym realną władzę w systemie terenowych organów administracji publicznej. W ujęciu ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (art. 53) do właściwości wojewody przekazano, określone w przepisach prawa, zadania i kompetencje, należące dotychczas do wojewódzkiej rady narodowej oraz terenowych organów administracji państwowej o właściwości ogólnej i o właściwości szczególnej stopnia wojewódzkiego, jeżeli te zadania i kompetencje nie zostały przekazane w odrębnych ustawach organom samorządu terytorialnego lub innym organom. Kierownicy urzędów rejonowych przejęli zadania i kompetencje terenowych organów administracji państwowej o właściwości szczególnej i ogólnej stopnia podstawowego, wykonywane z mocy ustaw szczególnych przez rejonowe organy administracji państwowej, jeżeli nie zostały one przekazane w odrębnych ustawach organom samorządu terytorialnego lub innym organom²⁷.

Wojewoda sprawował nadzór nad organami samorządu terytorialnego. W postępowaniu administracyjnym był organem wyższego stopnia w stosunku do kierowników rejonowych urzędów rządowej administracji ogólnej oraz organów samorządu terytorialnego w zakresie realizowanych przez te organy zleconych zadań administracji rządowej. Wojewoda koordynował współdziałanie wszystkich

²⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591.

²⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1592; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1590.

²⁷ Dz. U. 1990, Nr 21, poz. 123.

jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na terenie województwa. Do jego zadań należało także koordynowanie realizacji zadań w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa.

W świetle ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej z 1990 r. (art. 18), wojewoda przedstawiał sejmikowi samorządowemu, nie rzadziej niż dwa razy w roku, ogólną informację o swej działalności, w tym w szczególności o wykonywaniu nadzoru nad organami samorządu terytorialnego. Przedstawiał też sejmikowi do zaopiniowania projekty wydawanych przez siebie aktów prawa miejscowego, z wyłączeniem rozporządzeń porządkowych.

Rok 1998 zwykło się określać rokiem ważnych reform, ponieważ w tym okresie wprowadzono ustawą z 24 lipca zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa, uchwalono 5 czerwca 1998 r. ustawę o samorządzie powiatowym i ustawę o samorządzie województwa oraz z tej samej daty ustawę o administracji rządowej w województwie. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie wprowadziła pojęcie rządowej administracji zespolonej i rządowej administracji niezespolonej. Na system administracji terenowej złożyły się dwa podsystemy: administracja rządowa i administracja samorządowa²⁸. Terenowe organy administracji rządowej tworzyły organy administracji ogólnej, podporządkowane wojewodzie i organy administracji niezespolonej (specjalnej) podporządkowane bezpośrednio ministrom lub kierownikom urzędów centralnych.

Pozycję prawną wojewody określa obecnie ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²⁹. Ustawa ta, podobnie jak ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, wprowadziła, a ściślej mówiąc – utrzymała pojęcie rządowej administracji zespolonej i administracji niezespolonej. Nowość ustawy z 23 stycznia 2009 r. w stosunku do ustawy z 5 czerwca 1998 r., polega na tym głównie, że ustawa „styczniowa” z 2009 r. jest przejrzysta; jasno określa zakres działania oraz zasady funkcjonowania wojewody, tryb jego powoływania i odwoływania, a także kształtuje organizację rządowej wojewódzkiej administracji zespolonej i niezespolonej; wojewodę, jako organ monokratyczny, sytuuje na centralnym miejscu w systemie terenowych organów administracji i eksponuje jego rolę jako przedstawiciela Rady Ministrów.

Nową, obowiązującą ustawą z 23 stycznia 2009 r. określono, że zadania administracji rządowej w województwie wykonują (art. 2):

1. wojewoda;

²⁸ J. Jagielski, *Terenowa administracja rządowa zespolona*, [w:] *Prawo administracyjne* M. Wierzbowski (red.). Warszawa 2009, s. 193.

²⁹ Dz. U. 2009, Nr 31, poz. 206. Ustawa została opublikowana 26 lutego 2009 r., a w życie weszła 1 kwietnia tego samego roku. Ustawa ta w art. 82 stanowi: „Traci moc ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie”. Zob. też: M. Pacak, K. Zmerek, *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*. Warszawa 2013.

2. organy rządowej administracji zespolonej, w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży;
3. organy niezespolonej administracji rządowej;
4. jednostki samorządu terytorialnego i ich związki, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw lub zawartego porozumienia;
5. starosta, jeżeli wykonywanie przez niego zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw;
6. inne podmioty, jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw.

Obowiązująca ustawa o wojewodzie (art. 3) stanowi, że wojewoda jest:

1. przedstawicielem Rady Ministrów w województwie;
2. zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie;
3. organem rządowej administracji zespolonej w województwie;
4. organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pod względem legalności;
5. organem administracji rządowej w województwie, do którego właściwości należą wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej w województwie nie zastrzeżone w odrębnych ustawach do właściwości innych organów tej administracji;
6. reprezentantem Skarbu Państwa w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach;
7. organem wyższego stopnia w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

Wojewoda kontroluje pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego zleconych zadań z zakresu administracji rządowej.

Wojewodę powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej³⁰. Ustawa określa wymagania jakie winna spełnić osoba pretendująca do objęcia stanowiska wojewody.

Katalog tych wymogów zawiera art. 6 ust. 2. Na stanowisko wojewody może być powołana osoba, która:

1. posiada obywatelstwo polskie;
2. posiada tytuł zawodowy magistra lub tytuł równorzędny;
3. posiada 3-letni staż pracy w zakresie kierowania zespołami ludzkimi;
4. nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;
5. korzysta z pełni praw publicznych;
6. cieszy się nieposzlakowaną opinią.

Prezes Rady Ministrów kieruje działalnością wojewody, w szczególności wydając w tym zakresie wytyczne i polecenia, żądając przekazania sprawozdań z działalności wojewody oraz dokonując okresowej oceny jego pracy. Prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z polityką Rady Ministrów. Minister właściwy do spraw administracji publicznej sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z powszechnie obowiązującym prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności. Właściwy minister wykonuje swoje uprawnienia wobec wojewody w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach.

Wojewoda jest obowiązany do udzielania właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji rządowej, w wyznaczonym terminie, żądanych przez niego informacji i wyjaśnień. Spory między wojewodami oraz między wojewodą a członkiem Rady Ministrów lub centralnym organem administracji rządowej rozstrzyga Prezes Rady Ministrów.

³⁰ Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 listopada 2011 r. zostało zniesione Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. 2011, Nr 250, poz. 1500). W miejsce zniesionego MSWiA utworzono Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji i Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Ministrem właściwym do spraw administracji publicznej jest minister Administracji i Cyfryzacji. Szczegółowy zakres działania tego ministra określa Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 (Dz. U. 2011, Nr 248, poz. 1479). Minister, poza wymienionym działem administracja publiczna, kieruje działami administracji rządowej: informatyzacja, łączność, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne. Organy podległe lub nadzorowane przez tego ministra to: Główny Geodeta Kraju i Prezes Komunikacji Elektronicznej. Szczegółowy zakres działania ministra Spraw Wewnętrznych określa Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. (Dz. U., Nr 248, poz. 1491). Minister kieruje działami administracji rządowej – sprawy wewnętrzne. Załącznik do cytowanego Rozporządzenia Prezesa RM z 18 listopada 2011 r. określa podległe organy ministrowi. Tymi organami są: 1) Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego; 2) Komendant Główny Policji; 3) Komendant Główny Straży Granicznej; 4) Komendant Główny Straży Pożarnej; 5) Szef Obrony Cywilnej Kraju; 6) Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Prezes Rady Ministrów może upoważnić właściwego ministra do spraw administracji publicznej do wykonywania, w jego imieniu, przysługujących mu wobec wojewody uprawnień, z wyjątkiem powoływania i odwoływania wojewody oraz rozstrzygnięcia sporów między wojewodą a członkiem Rady Ministrów lub centralnym organem administracji rządowej. „*To unormowanie dopuszczające upoważnienie ministra właściwego do spraw administracji – zauważa J. Jagielski – nasuwa pewne wątpliwości dotyczące wyraźnej niekonsekwencji koncepcyjnej. Jeżeli bowiem ustawodawca ustanawia Prezesa Rady Ministrów jako „nadrzędnego szefa” zawiadującego ze szczebla rządowego podstawowymi ogniwami administracji rządowej w terenie, jakimi są wojewodowie, to trudno uznać zasadne i zrozumiałe rozwiązanie, w świetle którego całe bieżące sterowanie tymi ogniwami może być powierzone ministrowi właściwemu do spraw administracji*”³¹.

Wojewoda realizuje zadania przy pomocy aparatu pomocniczego. Aparat pomocniczy wojewody jest skupiony w urzędzie wojewódzkim, na czele którego stoi dyrektor generalny. Dyrektor generalny jest szczególnie ważnym ogniwem w aparacie pomocniczym wojewody, ponieważ zapewnia funkcjonowanie i ciągłość pracy; dokonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec osób zatrudnionych w urzędzie oraz realizuje politykę personalną (m.in. przygotowuje program zarządzania zasobami ludzkimi w urzędzie, organizuje nabór na wolne stanowiska w urzędzie, dokonuje oceny pracy dyrektorów wydziałów); wykonuje zadania służby cywilnej w urzędzie; wykonuje określone zadania kierownika urzędu, jeżeli odrębne przepisy tak stanowią; wykonuje inne zadania wynikające z upoważnień i poleceń wojewody.

Zapewniając sprawne funkcjonowanie urzędu, warunki jego działania, a także organizację pracy, dyrektor generalny urzędu wydaje w tym zakresie zarządzenia oraz stosowne polecenia dyrektorom wydziałów urzędu. Regulamin urzędu wojewódzkiego szczegółowo określa zadania i kompetencje dyrektora generalnego.

Natomiast organizację wewnętrzną urzędu wojewódzkiego określa statut nadany przez wojewodę, podlegający na zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów. Statut³² jest ogłaszany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wydawanym przez wojewodę. Statut urzędu wojewódzkiego określa w szczególności: nazwę i siedzibę urzędu; nazwy stanowisk dyrektorów wydziałów; nazwy wydziałów oraz innych komórek organizacyjnych urzędu; zakresy działania wydziałów i innych komórek organizacyjnych urzędu oraz, jeżeli odrębne ustawy tak stanowią, zakres

³¹ J. Jagielski, *Terenowa administracja...*, s. 196-197.

³² Statut to zbiór przepisów określających strukturę, zadania i sposób działania podmiotu prawa publicznego lub prywatnego. Statut może być uchwalony, nadany lub przyjęty. Statuty prawa publicznego zazwyczaj nadawane są przez organy nadrzędne organom podległym. Warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego (w tym statutu) podobnie jak aktów prawa powszechnie obowiązującego, jest ich opublikowanie, co wynika z treści art. 88 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. (Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483) oraz art. 13 pkt 9 *ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych* (Dz. U. 2000, Nr 62, poz. 718).

kompetencji przypisanych określonym w ustawach stanowiskom lub funkcjom urzędowym; nazwy, siedziby i zakresy działania delegatur i inne sprawy istotne dla organizacji i funkcjonowania urzędu.

Zmiana statutu urzędu wojewódzkiego, polegająca na aktualizacji wykazu jednostek podporządkowanych wojewodzie lub przez niego nadzorowanych, nie wymaga zatwierdzenia przez Prezesa Rady Ministrów.

Administrację rządową zespoloną w województwie wykonuje wojewoda oraz działający pod jego zwierzchnictwem kierownicy będący organami zespolonych służb, inspekcji i straży. Na terenie województwa funkcjonuje także powiatowa administracja zespoloną, którą pod zwierzchnictwem starosty wykonują kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży. Służby, inspekcje i straże są jednostkami organizacyjnie wyodrębnionymi według kryterium przedmiotowego (zajmują się poszczególnymi działami administracji publicznej w województwie). Wojewoda, jako zwierzchnik rządowej administracji zespolonej w województwie, kieruje nią i koordynuje jej działalność, a także ponosi odpowiedzialność za rezultaty jej funkcjonowania.

Organy służb, inspekcji i straży wykonują swoje zadania przy pomocy urzędu wojewódzkiego (zespolecie organizacyjne). Wojewoda powołuje i odwołuje kierowników służb, inspekcji i straży, z wyjątkiem komendantów wojewódzkich straży pożarnej i policji, których powołuje i odwołuje właściwy naczelny organ administracji rządowej po zasięgnięciu opinii wojewody.

W ujęciu obowiązującej ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (art. 56 ust. 1) organami niezespalonej administracji rządowej są w terenie organy administracji rządowej podporządkowane właściwemu ministrowi lub centralnemu organowi administracji oraz kierownicy państwowych osób prawnych i kierownicy innych państwowych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w województwie.

Ustanowienie organów niezespalonej administracji rządowej może nastąpić wyłącznie w drodze ustawy i pod warunkiem, że jest to uzasadnione ogólnopństwowym charakterem wykonywanych zadań lub terytorialnym zasięgiem działania przekraczającym obszar jednego województwa (art. 57). Niezespoloną administrację rządową w województwie tworzą obecnie z woli ustawodawcy (art. 56 ust. 1 pkt 1-15):

1. dowódcy okręgów wojskowych, szefowie sztabów wojskowych, wojskowi komendanci uzupełnień;
2. dyrektorzy izb celnych i naczelnicy urzędów celnych;
3. dyrektorzy izb skarbowych, naczelnicy urzędów skarbowych, dyrektorzy urzędów kontroli skarbowej;
4. dyrektorzy okręgowych urzędów górniczych i specjalistycznych urzędów górniczych;
5. dyrektorzy okręgowych urzędów miar i naczelnicy obwodowych urzędów miar;

6. dyrektorzy okręgowych urzędów probierczych i naczelnicy obwodowych urzędów probierczych;
7. dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej;
8. dyrektorzy urzędów morskich;
9. dyrektorzy urzędów statystycznych;
10. dyrektorzy urzędów żeglugi śródlądowej;
11. graniczni i powiatowi lekarze weterynarii;
12. komendanci oddziałów Straży Granicznej, komendanci placówek i dywizjonów Straży Granicznej;
13. okręgowi inspektorzy rybołówstwa morskiego;
14. państwowi graniczni inspektorzy sanitarni;
15. regionalni dyrektorzy ochrony środowiska.

Powoływanie i odwoływanie terenowych organów niezespółonej administracji rządowej następuje na podstawie odrębnych ustaw.

Wojewoda posiada ograniczone uprawnienia w stosunku do terenowych organów administracji niezespółonej, co wynika z faktu, że nie jest on ich zwierzchnikiem. Pewne uprawnienia wojewody – uprawnienia koordynacyjne i kontrolne – w odniesieniu do organów niezespółonej administracji rządowej, wynikają z racy realizowania przez niego polityki Rady Ministrów. W świetle obowiązującej ustawy wojewoda upoważniony jest do:

- wydawania poleceń;
- żądania bieżących informacji i wyjaśnień o ich działalności w zakresie zadań administracji rządowej realizowanych w województwie;
- otrzymywania corocznych informacji o działalności jednostek administracji niezespółonej w województwie;
- kontrolowania, w szczególności uzasadnionych przypadkach, sposobu wykonywania zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych wydawanych na podstawie upoważnień w nich zawartych³³.

³³ Na temat terenowej rządowej administracji niezespółonej obszernie pisze L. Bielecki, *Terenowe organy administracji rządowej (Administracja niezespółona)*, [w:] *Ustrojowe prawo administracyjne*, L. Bielecki P Ruczkowski (red.), Warszawa 2011, s. 195-235. Zob. też Ł. Moczulo, *Wojewódzka administracja niezespółona*, [w:] *Prawo administracyjne*, B. Orlik A Puczko (red.), Warszawa 2011, s. 56.

Terenowym organem administracji niezespółonej – Policji i Straży Granicznej, poświęcone są liczne publikacje autorstwa M. Żmigrodzkiego, m.in. *Policja*, [w:] *Ustrój organów ochrony prawnej*, B. Szmulik M. Żmigrodzki (red.), Lublin 2005, s. 473 i nast.; *Policja jako organ porządku publicznego i ścigania karnego w III Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Zadania administracji rządowej i organów samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego*, W. S. Kucharski (red.), Wyd. WSEiI, Lublin 2009, s. 93 i nast.; M. Żmigrodzki (współautor B. Szmulik) *Straż Graniczna*, [w:] *Ustrój organów...*, s. 523 i nast.

Sławomir Franc, Paweł Pochodyła

Wydział Administracji, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji

Policja Państwowa powiatu krasnostawskiego w dwudziestoleciu międzywojennym

State Police of District Krasnystav during the interwar

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest działalność Policji Państwowej w okresie Drugiej Rzeczypospolitej na terenie powiatu krasnostawskiego. Przedstawia formacje, z jakich się wywodziła oraz omawia proces unifikacji służb policyjnych. Proces ten był niezwykle skomplikowany i wymagał determinacji jej twórców. Stworzenie sprawnie działającej formacji było możliwe dzięki odpowiednim aktom prawnym oraz przychylności ówczesnych władz i środowisk lokalnych.

Komenda powiatowa Policji Państwowej w Krasnymstawie w dwudziestoleciu międzywojennym borykała się z wieloma problemami, zarówno kadrowymi, jak też i technicznymi.

Jednak pomimo tych trudności tuż przed wybuchem II wojny światowej, na straży ładu i porządku publicznego w powiecie krasnostawskim stała formacja, o której można powiedzieć, iż jak na tamte czasy była służbą profesjonalną, a policjanci w okresie działań wojennych potrafili wykazać się patriotyzmem i niezwykłą wolą walki z okupantem.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo publiczne, Policja Państwowa, powiat krasnostawski, minister spraw wewnętrznych, dwudziestolecie międzywojenne

Summary

The article focuses on the activity of the Polish State Police during The Second Polish Republic on the Krasnystav district's territory. It shows formations which led to creation of the Polish State Police and discusses process of unification of the police forces. This process was very complicated and required the determination of its creators. Creating a successfully operating formation was possible thanks the appropriate legal acts and the favor of the local authorities and local communities. The district headquarters of the Polish State Police in Krasnystav faced many problems in the interwar period, both due to the personnel and technical aspects.

Despite these difficulties, before the outburst of the World War II, the formation that was on the guard of the social order in the Krasnystav district was professional for these times, whereas the employed policemen showed their patriotism and an extraordinary will to fight with the occupant during the warfare.

Keywords: Public security, State Police, Krasnystav District, minister of interior, interwar

Wprowadzenie

Koniec I wojny światowej postawił przed władzami odrodzonej Polski między innymi zadanie utworzenia formacji, której głównym zadaniem byłoby utrzymanie ładu i porządku publicznego na obszarze ziem, które były lub, w zamierzeniach miały być włączone w granice nowej Rzeczypospolitej.

Sposób, w jaki tworzyła się Policja Państwowa po zakończeniu I wojny światowej wymagał ogromnej determinacji zarówno ze strony ówczesnych decydentów, jak i samych funkcjonariuszy zasilających jej szeregi. Patrząc z perspektywy niemalże całego wieku, trudno nie zauważyć jak wielki trud został włożony w ten proces i jak wielki efekt końcowy został uzyskany przy nakładach finansowych, których wielkość pozostawała wiele do życzenia. Co prawda nie wszystkie założenia udało się wprowadzić w życie, inne zaś niekoniecznie sprawdziły się w praktyce, jednakże bezspornym pozostaje fakt, że pod koniec lat trzydziestych ubiegłego wieku II Rzeczypospolita dysponowała jedną z najlepiej funkcjonujących formacji policyjnych w Europie.

Z podobnymi, a może nawet i większymi problemami w trakcie organizacji Komendy Powiatowej Policji w Krasnymstawie borykali się ówcześni władarze powiatu krasnostawskiego. Okres, w jakim tworzona była Policja Państwowa w Krasnymstawie, tło polityczne, społeczne i gospodarcze były niewyobrażalnie trudne między innymi ze względu na położenie ziem powiatu w bliskiej odległości od ziem ukraińskich, dlatego też warto zgłębić tę problematykę by przybliżyć ją współczesnemu czytelnikowi.

Unifikacja służb policyjnych w II RP

Odrodzenie się po niemal 123 latach braku suwerenności niepodległej Polski niosło za sobą konieczność tworzenia od podstaw zasad organizowania państwa. Proces ten komplikował fakt, iż państwo to zostało wyodrębnione z trzech zaborczych mocarstw, które różniły się między sobą nie tylko gospodarczo, ale również językowo, kulturowo i religijnie.

Przed ówczesnymi decydentami pojawił się ogrom zadań mających na celu stworzenie w stosunkowo krótkim czasie sprawnie działającego państwa, w którym nie mogło zabraknąć organizacji odpowiedzialnej za utrzymanie ładu i porządku publicznego. Starania władz centralnych o stworzenie jednolitej oraz ogólnopaństwowej formacji policyjnej w dużym stopniu uzależnione było od ówczesnego układu politycznego w kraju oraz od stanu organizacyjnego sił porządkowych działających do tej pory na ziemiach nowo odrodzonej Polski. Fakt ten z jednej strony ułatwiał tworzenie nowej policyjnej formacji, z drugiej zaś stwarzał wiele problemów związanych z jej ujednoczeniem. Jeszcze przed 11 listopada

1918 roku rozpoczęto prace, które swoim zakresem obejmowały organizację takiej formacji.

Różne ośrodki polityczne proponowały szereg rozwiązań, których wiodącym celem było określenie roli administracji w nowopowstałym państwie¹.

W latach 1917 – 1918 decydującą rolę odgrywały organizacje porządkowe wywodzące się z ruchów partyjnych i samorządowych. Właśnie one stanowiły przyczynek do powstania państwowych organów policyjnych w odrodzonej Polsce. Wspomnieć w tym miejscu należy Milicję Ludową, samorządową Milicję Miejską funkcjonującą w miastach Królestwa Polskiego od 1916 roku czy też warszawską Straż Narodową. Tworzenie nowych struktur policyjnych na podłożu tychże formacji prowadziło do powstawania „partyjnych”, militaryzowanych organizacji służących zabezpieczeniu ładu i porządku publicznego, a składających się z ludzi bezpośrednio związanych z tymi ugrupowaniami bądź też pozostającymi pod bardzo silnym ich wpływem. W efekcie prowadziło to do powstawania zbrojnych formacji dbających nie o ład publiczny, a przede wszystkim o interesy poszczególnych ugrupowań².

Milicja Ludowa i Policja Komunalna

W pierwszych dniach listopada 1918 r. Polska Partia Socjalistyczna (PPS) przeżywała okres żywiołowego rozwoju zarówno pod kątem propagandowym, jak również rewolucyjnym. W związku z tym nasiliły się działania tejże partii zmierzające do utworzenia formacji dbającej o utrzymanie bezpieczeństwa publicznego, która po jej utworzeniu zaczęła funkcjonować pod nazwą Milicja Ludowa. Podstawowymi kadrami stanowiącymi jej członkami byli członkowie dawnego Pogotowia Bojowego PPS, Polskiej Organizacji Wojskowej, Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie”, a także robotnicy oraz ludność pochodzenia chłopskiego.

Z chwilą powstania Tymczasowego Rządu Ludowej Republiki Polskiej, który w swoim manifestie zapowiadał stworzenie formacji bezpieczeństwa publicznego, działacze PPS podporządkowali mu Milicję Ludową³. W okresie tym powstały pierwsze oddziały Milicji Ludowej w okręgach: radomskim, kieleckim, lubelskim oraz w Zagłębiu Dąbrowskim. Tak szybki rozwój tej formacji stworzył potrzebę ujęcia Milicji Ludowej w pewne ramy organizacyjne, dlatego też w połowie listopada 1918 roku utworzona została Komenda Główna i Sztab Główny Milicji

¹ Zob. szerz. R. Litwiński, *Korpus Policji w II Rzeczypospolitej, Służba i życie prywatne*, Lublin 2007, s. 21.

² Skutkiem tego typu działań było to, że w Milicji Ludowej do głosu przede wszystkim dochodziły czynniki lewicowe czy wręcz nawet komunistyczne, natomiast Milicja Miejska powszechnie uważana była za zbrojne ramię prawicy. Zob. szerz. A. Peplowski, *Geneza Policji Państwowej w II Rzeczypospolitej*, „Zeszyty Naukowe ASW”, 1990, nr 60, s. 154-176.

³ R. Litwiński, *Organa bezpieczeństwa publicznego w polskiej myśli politycznej w latach 1914-1939 – zarys problemu*, [w:] *Dziedzictwo Andrzeja Frycza Modrzewskiego w myśli humanistycznej i politycznej*, t. 1. J. Kukulski (red.), Toruń 2004, s. 325-336.

Ludowej z siedzibą w Warszawie. Jednostki terenowe tejże formacji zostały dostosowane przede wszystkim do struktur partyjnych PPS. Stworzone zostały komendy okręgowe, obwodowe oraz miejscowe. W tym czasie formacja ta nieformalnie została podporządkowana rządowi Jędrzeja Moraczewskiego, a jej głównym zadaniem (przynajmniej z założenia) było wykonywanie działań zmierzających do ochrony ładu i porządku publicznego⁴.

W takiej to sytuacji Sztab Komendy Głównej Milicji Ludowej skierował do Ministra Spraw Wewnętrznych pismo, w którym przedstawiono propozycje utworzenia przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych państwowej Milicji Ludowej opartej na kadrach pepeesowskiej formacji paramilitarnej. Koncepcja stworzenia formacji opartej na tychże wzorcach została zaakceptowana przez Józefa Piłsudskiego, który 5 grudnia 1918 roku, jako tymczasowy Naczelnik Państwa podpisał dekret o „upaństwowieniu” Milicji Ludowej⁵.

Zaznaczyć również należy, iż jednocześnie dość prężnie rozwijały się wszelkie ochotnicze i obywatelskie służby porządkowe, które spontanicznie tworzyły się na terenie dawnego Królestwa Polskiego. Przepisy o Milicji Ludowej nie dotyczyły policji samorządowych, które działały z różnym nasileniem na terenie całego kraju. Władzę zwierzchnią w Milicji Ludowej pełnił Komendant Główny z podległym mu organem – Komendą Główną. Ponadto utworzono w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Wydział Milicji, który odpowiedzialny był za prace związane z organizacją i szeroko pojętą logistyką w tzw. terenie. Najwyższym terenowym organem Milicji Ludowej były komendy okręgowe, którym dalej podlegały komendy powiatowe (obwodowe) oraz najniższy szczebel organizacyjny tejże formacji – posterunki.

W dniu 13 grudnia 1918 roku na stanowisko Komendanta Głównego Milicji powołany został oficer Pierwszej Brygady Legionów, kpt. Ignacy Boerner. Ukształtowała się również struktura wewnętrzna Komendy Głównej Milicji Ludowej, którą tworzył sztab oraz cztery wydziały:

1. Służby Czynnej,
2. Rezerw,
3. Informacyjno-Wywiadowczy,
4. Administracyjny.

Szczególną rolę odgrywał wydział trzeci, Informacyjno-Wywiadowczy, którego głównym zadaniem było zajmowanie się wywiadem politycznym oraz informowaniem rządu o stanie bezpieczeństwa w kraju, przy czym nie chodziło tu o bez-

⁴ A. Misiuk, *Historia Policji w Polsce od X wieku do współczesności*, Warszawa 2008, s. 96-97.

⁵ W myśl przepisów organizacyjnych Milicja Ludowa stanowiła „formację o charakterze wojskowym podporządkowanej Ministrowi Spraw Wewnętrznych, jednostkę umundurowaną, uzbrojoną, składającą się z osób o odpowiednich kwalifikacjach fizycznych i moralnych, które zobowiązane zostały do podpisania deklaracji obligującej do obrony ładu i porządku w Polskiej Republice Ludowej”. Zob. szerz. Przepisy o organizacji Milicji Ludowej, „DzUMSW, 1918, nr 2, poz. 18.

pieczeństwo związane z ładem i porządkiem publicznym, a raczej o nastroje polityczne w poszczególnych rejonach. W stosunkowo krótkim czasie zresztą wydział ten został rozbudowany poprzez stworzenie trzech kolejnych sekcji tj.: do walki z bandytyzmem, do likwidowania zjawiska spekulacji oraz do spraw politycznych.

9 stycznia 1919 roku, Naczelnik Państwa podpisał dekret o organizacji Policji Komunalnej⁶, którą utworzono na bazie istniejących już wcześniej Milicji Miejskich. Już sama nazwa wskazywała, iż są to formacje mające za zadanie przede wszystkim zapewnić ogólnie pojęte bezpieczeństwo publiczne oraz wykonywać polecenia władz państwowych i samorządowych. Tworzenie i utrzymanie tychże formacji było niezwykle skomplikowane i napotykało na szereg trudności. Przy ich tworzeniu największy wkład wносиły zarządy władz miejskich i organów samorządu powiatowego, jednakże władza zwierzchnia należała do organów państwowych oraz do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które z kolei mianowało wszystkich kierowników urzędów policyjnych. Działania takie budziły niejednokrotnie szereg kontrowersji, a ponadto bywały sprzeczne z interesami władz samorządu lokalnego. Kwestia finansowania Policji Komunalnej przypadła w równej części samorządom lokalnym, jak i Skarbowi Państwa.

Na mocy dekretu z chwilą powołania Policji Komunalnej zlikwidowane zostały wszelkie inne istniejące organizacje o charakterze porządkowym z wyjątkiem Milicji Ludowej. Zaznaczyć trzeba, iż dekretem tym zostały objęte jedynie ziemie centralne tj. kieleckie, lubelskie, warszawskie, łódzkie i białostockie. Bezpośrednią władzę nad tą formacją przejął Wydział Policji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, przekształcony 20 stycznia 1919 roku w Naczelną Inspekcję Policji Komunalnej, na której czele stanął późniejszy Komendant Główny Policji, sympatyk endecji Marian Borzęcki⁷. Głównym jej zadaniem było tworzenie jednostek terenowych oraz koordynowanie ich funkcjonowania.

W marcu 1919 roku Milicję Miejską przekształcono w jednostki Policji Komunalnej, których podstawowymi organami były powiatowe urzędy policyjne, którym następnie podlegały komisariaty oraz posterunki miejskie i gminne. Utworzenie Policji Komunalnej było jednym z etapów zmierzających do ujednoczenia służb bezpieczeństwa publicznego, a trzon jej kadry w dużej mierze stanowili funkcjonariusze Milicji Miejskich.

Funkcjonowanie kilku formacji bezpieczeństwa publicznego, gdyż obok wymienionych Milicji Ludowej i Policji Komunalnej należy wspomnieć chociażby o Straży Kolejowej i Żandarmerii Krajowej prowadziło do swoistego chaosu oraz do konfliktów kompetencyjnych pomiędzy tymi formacjami, czego następstwem była nie tylko wzajemna rywalizacja, ale również walki czy rozbijania⁸. Do tego typu przypadków dochodziło bardzo często i miało to miejsce szcze-

⁶ Dekret o organizacji Policji Komunalnej, 9 I 1919 r., „DzPPP”, 1919, nr 5.

⁷ *Komendanci Główni Policji Państwowej 1919-1939*, K. Filipowa (red.), Białystok 1997, s. 39-47.

⁸ H. Wardęski, *Moje wspomnienia policyjne*, Warszawa 1926, s. 255-259.

gólnie podczas pogarszania się stanu bezpieczeństwa, przy czym zaznaczyć trzeba, iż w pierwszej połowie 1919 roku nastąpił gwałtowny wzrost bandytyzmu. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy było ogromne zubożenie społeczeństwa po zakończonych działaniach wojennych oraz szabrowniczych zachowaniach żołnierzy zaborczych armii wycofujących się z terenu dawnego Królestwa Polskiego. Nie bez znaczenia była również jakość nowo powstałych organów bezpieczeństwa, które jak podkreślał Józef Ostachowski – poseł Polskiego Zjednoczenia Ludowego (...) „pozostawiają wiele do życzenia, bo biorą pieniądze i śpią po domach zamiast pilnować i wcale nie troszczą się o to, by swe obowiązki sumiennie spełnić.”(...) ⁹ Nie był to odosobniony głos stwierdzający słabą jakość funkcjonujących formacji policyjnych. Świadomość taka mieli również inni decydenci, wśród których coraz częściej pojawiała się teza głosząca ideę stworzenia jednolitej, ogólnopaństwowej organizacji policyjnej będącej ponad partiami politycznymi, służącej przede wszystkim zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli ¹⁰. Sam Piłsudski prawdopodobnie uważał, iż przyszła policja powinna zostać utworzona na wzór wojskowy z podległością wyłącznie ministrowi spraw wewnętrznych. Natomiast sympatycy endecji reprezentowali początkowo pogląd, iż należy zlikwidować dotychczasowe organy o charakterze partyjnym i utworzyć formację na wzór Żandarmerii Polowej, podporządkowanej ministrowi spraw wojskowych, a funkcjonującej jako organ wykonawczy ministra spraw wewnętrznych ¹¹.

W sporze tym przeważał argument stwierdzający, iż szeregi Milicji Ludowej w coraz to większym stopniu opanowywane są przez komunistów oraz ich sympatyków. W rezultacie w kwietniu 1919 roku zlikwidowane zostały komendy okręgowe Milicji Ludowej. Zaznaczyć jednak należy, iż zezwolono na przechodzenie służących tam funkcjonariuszy w szeregi Policji Komunalnej.

⁹ „Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzenia Sejmu ustawodawczego”, 1919, nr 34, łam. XXXI-V/16-XXXIV/17.

¹⁰ Pomimo coraz częściej pojawiających się w tej kwestii głosów sytuacja pozostawała nadal nierozwiązana, a zatargi i nieporozumienia pomiędzy formacjami policyjnymi zdarzały się nadal. W marcu 1919 roku w czasie strajku w Zagłębiu Dąbrowskim funkcjonariusze Milicji Ludowej stanęli po stronie strajkujących robotników przeciwko prawicowym bojówkarzom i wojsku, natomiast 10 kwietnia 1919 roku w Siedlcach doszło do otwartego konfliktu pomiędzy urzędami Policji Komunalnej i Milicji Ludowej. Podobne zdarzenia miały również miejsce w Ostrowcu i Łomży, a w powiecie krasnostawskim doszło do rozbrojenia funkcjonariuszy Milicji Ludowej przez policjantów z Policji Komunalnej. Zdarzenia te miały wpływ na to, że coraz częściej nad przyszłością tych służb zastanawiano się na posiedzeniach Sejmu podczas, których niestety znów górę wzięły względy polityczne, a nie bezpieczeństwo publiczne. Posłowie prawicy skupieni wokół Józefa Piłsudskiego sugerowali likwidację kłopotliwej skądinąd Milicji Ludowej przy czym brali pod uwagę przynajmniej częściowe wykorzystanie jej potencjału osobowego, natomiast w kregach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych najczęściej brano pod uwagę stworzenie przyszłej jednolitej służby bezpieczeństwa na bazie Milicji Ludowej. Zob. szerz. A. Misiuk. dz. cyt., s. 99.

¹¹ A. Peplowski, *Geneza Policji Państwowej w II Rzeczypospolitej*, „Zeszyty Naukowe ASW”, 1990, nr 60, s. 169-170.

W tym samym czasie prowadzone były szeroko zakrojone działania zmierzające w kierunku faktycznego ujednoczenia organizacji odpowiedzialnych za stan porządku i bezpieczeństwa publicznego w kraju. Milicję Ludową i Policję Komunalną podporządkowano jednej, wspólnej Komendzie Głównej z siedzibą w Warszawie, a Komendant obydwu tych formacji bezpośrednio miał podlegać Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz miał sprawować władze nad jednostkami terenowymi Policji i Milicji. Na stanowisko Komendanta Głównego w dniu 8 kwietnia 1919 roku powołano kpt. Kazimierza Młodzianowskiego¹².

Nowa formacja policyjna przyjęła nazwę „Straż Bezpieczeństwa”, a projekt dotyczący szczegółowej jej organizacji trafił do sejmowej komisji administracyjnej. Nie czekając na wyniki prac komisji sejmowych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych rozpoczęło zakrojone na szeroką skalę działania związane z organizowaniem nowopowstałej formacji. 17 czerwca 1919 roku rozwiązana została Komenda Główna Policji Komunalnej i Milicji Ludowej. Ciekawym jest jednak fakt, iż pomimo braku stanowiska Sejmu, co do organizacji oraz struktur nowopowstałej Straży Bezpieczeństwa rozpoczęto tworzenie tej formacji opierając się przede wszystkim na istniejących jednostkach Policji Komunalnej pomijając zupełnie odstawioną na boczne tory, pozostającą niemalże w agonii Milicję Ludową.

Naczelną Inspekcja Policji Komunalnej przekształciła się w Komendę Główną Straży Bezpieczeństwa i została organem nadrzędnym dla wszystkich formacji policyjnych działających na terenie Polski. Podobnie rzecz działa się z jednostkami terenowymi. Organy Straży Bezpieczeństwa powstawały z przekształcenia jednostek Policji Komunalnej, a jej komendanci automatycznie stawali się przełożonymi tychże placówek. W tym samym czasie projekt ustawy trafił ponownie pod obrady sejmowe, by ostatecznie w dniu 24 lipca 1919 roku uchwalona została ustawa o Policji Państwowej (nie o Straży Bezpieczeństwa, jak było w pierwotnym projekcie) określając ją, jako organizację służby bezpieczeństwa władz państwowych i samorządowych¹³. Był to pierwszy formalny krok zmierzający w kierunku stworzenia jednolitego korpusu policyjnego w II Rzeczypospolitej.

Powstanie Policji Państwowej

Z chwilą wprowadzenia w życie ustawy z dnia 24 lipca 1919 roku straciły moc obowiązujące dekrety o organizacji Milicji Ludowej¹⁴ oraz dekret o organizacji Policji Komunalnej¹⁵.

Zgodnie z ustawą Policja Państwowa była państwową organizacją służby bezpieczeństwa, której głównym i podstawowym zadaniem była ochrona bezpieczeń-

¹² A. Misiuk..., dz. cyt., s. 99.

¹³ Ustawa z dnia 24 lipca 1919 roku o policji państwowej, „DzPPP”, 1919, nr 61, poz. 363.

¹⁴ Dekrety z dnia 5 grudnia 1918 roku i dnia 7 lutego 1919 roku.

¹⁵ Dekret z 9 stycznia 1919 roku.

stwa, ładu, spokoju i porządku publicznego. Policja miała za zadanie odgrywać rolę organów wykonawczych władz państwowych i samorządowych, a ponadto w myśl art. 13 tejże ustawy¹⁶ urzędy prokuratorskie oraz władze sądowe mogły wydawać bezpośrednie zlecenia Policji zgodnie z przepisami o postępowaniu karnym. Komendant Główny Policji Państwowej posiadał uprawnienia władcze w zakresie organizacji, administracji, zaopatrzenia, uzbrojenia oraz uzupełniania i wyszkolenia Policji, nie posiadał natomiast wpływu na charakter zadań wykonywanych przez podległych mu funkcjonariuszy, co niestety bardzo niekorzystnie wpływało na funkcjonowanie formacji, prowadziło do wielu nieporozumień kompetencyjnych oraz miało dość duży wpływ odnośnie ogólnego osłabienia korpusu policyjnego¹⁷.

Struktury organizacyjne Policji dostosowane były do podziału sądowego kraju. Jak już nadmieniono, władzę naczelną pełnił komendant główny Policji Państwowej, podległy bezpośrednio ministrowi spraw wewnętrznych. Na szczeblu województw znajdowały się komendy okręgowe, a na terenie powiatów komendy powiatowe, przy czym w pewnych sytuacjach jedna komenda powiatowa mogła obsługiwać terytorialnie nawet kilka powiatów. Najmniejszymi komórkami organizacyjnymi były komisariaty policji, które swoim terenem działania w zależności od sytuacji mogły obejmować całe miasta bądź dzielnice oraz posterunki policji działające na terenie gminy, jej części lub też kilku gmin. Struktura organizacyjna tychże jednostek uzależniona była od wielu czynników, które miały wpływ na ich rozmieszczenie. Najistotniejszymi z czynników była gęstość zaludnienia obsługiwanego rejonu oraz jego kryminogenność. Na czele wymienionych jednostek organizacyjnych stali komendanci, a jedynie komisariatami kierowali komisarze policji.

Ustawa stanowiła, że korpus policji będzie uzupełniany na zasadzie dobrowolnego zgłaszania się kandydatów spełniających określone warunki tj. obywatelstwo polskie, nieskazitelną przeszłość, wiek od 23 do 45 lat, zdrowie oraz odpowiedni wzrost (nie mniej niż 169 cm), znajomość języka polskiego w mowie i piśmie oraz umiejętność liczenia. Ponadto kandydaci na wyższych funkcjonariuszy policji poza określonymi warunkami zdrowotnymi i moralnymi powinni posiadać odpowiednie wykształcenie. W przypadku zastępców Komendantów Okręgowych – co najmniej wykształcenie średnie, natomiast w przypadku Komendantów Okręgowych, Zastępcy Komendanta Głównego i Komendanta Głównego – wykształcenie wyższe.¹⁸

Cały korpus policji został podzielony na dwie grupy funkcjonariuszy: wyższych i niższych. Do pierwszej grupy zaliczali się:

1. komendant główny,
2. zastępca komendanta głównego,

¹⁶ Ustawa z dnia 24 lipca 1919 roku o policji państwowej, „DzPPP”, 1919, art. 13.

¹⁷ A. Misiuk..., dz. cyt., s. 101.

¹⁸ Ustawa z dnia 24 lipca 1919 roku o policji państwowej, „DzPPP”, 1919, art. 25.

3. nadinspektor,
4. inspektor,
5. nadkomisarz,
6. komisarz,
7. podkomisarz,
8. aspirant.

Natomiast do korpusu niższych funkcjonariuszy należeli:

1. starszy przodownik,
2. przodownik,
3. starszy posterunkowy,
4. posterunkowy.

Na wyższe stopnie policyjne mianowania dokonywał minister spraw wewnętrznych, natomiast na niższe stosowni komendanci okręgowi.

Ustawa z dnia 24 lipca 1919 roku, która ustanowiła scentralizowaną i jednolitą służbę bezpieczeństwa, tak naprawdę przez długi jeszcze okres była jedynie aktem prawnym, który w bardzo minimalnym stopniu miał praktyczne zastosowanie. Trzeba zaznaczyć, że Polska wówczas borykała się z problemami natury administracyjno-organizacyjnej i dlatego tylko na ziemiach dawnego Królestwa Polskiego, i to w stopniu bardzo podstawowym podjęto działania mające na celu organizację terenowych jednostek Policji Państwowej.

Nie wynikało to ze złej woli ówczesnych decydentów, a raczej z tego, iż władza centralna z siedzibą w Warszawie nie zdążyła podporządkować sobie wszystkich ziem wchodzących w skład nowopowstałego państwa. Zbyt krótki okres od odzyskania niepodległości oraz zróżnicowanie narodowościowe w niektórych regionach Polski powodowało, iż miejscowe władze nie do końca uznawały zwierzchność władz centralnych¹⁹.

Prace związane z organizowaniem jednolitej służby bezpieczeństwa publicznego w terenie odbywały się w trudnych warunkach, przy niejednokrotnej niechęci miejscowej ludności. Działania te prowadzono sukcesywnie począwszy od ziem dawnego Królestwa Polskiego poprzez kolejne tereny, które kolejno przejmowane były przez władzę organów centralnych, a w celu usprawnienia tego procesu tworzone były przepisy wykonawcze do ustawy o Policji Państwowej z 1919 roku.

¹⁹ Przykładem takim mogą być chociażby ziemie dawnego zaboru pruskiego, które z dużą rezerwą podchodziły do władz centralnych i czekały na ostateczną decyzję państw sprzymierzonych co do dalszego losu młodego państwa i wchodzących w jego skład ziem. Również inne tereny posiadały całkiem autonomiczną władzę czego przykładem może być Galicja Zachodnia. Innym istotnym skądinąd problemem, który utrudniał scentralizowanie administracji państwowej oraz utrudniał konkretne określenie jej zasięgu był fakt, iż w niektórych rejonach przygranicznych przez cały czas prowadzone były działania wojenne, czego przykładem mogą być Kresy Wschodnie, Galicja oraz Wileńszczyzna. Zob. szerz. A. Misiuk, dz. cyt., s. 101-102.

Policja Państwowa w powiecie krasnostawskim

Podobnie jak w innych rejonach kraju, również na terenie powiatu krasnostawskiego proces tworzenia jednolitej formacji odpowiedzialnej z utrzymanie ładu i porządku publicznego przebiegał w niezwykle trudnych warunkach. Już w 1915 roku, zaraz po wycofaniu się Rosjan, powiat krasnostawski znalazł się pod okupacją austriacką, a Krasnystaw stał się siedzibą komendy powiatowej wchodzącej w skład nowotworzonego Generalnego Gubernatorstwa z siedzibą w Lublinie.

Nowa władza stosunkowo szybko, bo już w sierpniu 1916 roku, zorganizowała własny aparat administracyjny. Organem uchwałodawczym została Rada Miasta, a wykonawczym – Magistrat. Swoistym *novum* było powołanie komendy powiatowej, której zwierzchnicy decydowali o mianowaniu i odwoływaniu członków samorządu miejskiego. Sprawnie działający system administracyjny sprawowany przez Austriaków pozostał w ich rękach aż do połowy 1918 roku. Jednakże na skutek niepomyślniej dla nich sytuacji na froncie jurysdykcja ich powoli zaczęła tracić na znaczeniu. Mieszkańcy zarówno miasta jak i powiatu coraz śmielej zaczęli manifestować swoje niezadowolenie z narzuconego porządku.

Oprócz bojkotowania przymusowych dostaw płodów rolnych skutkowało to organizowaniem patriotycznych wieców przez działające na tym terenie ugrupowania niepodległościowe. W samej Radzie Miasta również coraz bardziej rysowała się niechęć wobec Austriaków, a działania radnych coraz wyraźniej przygotowywały grunt dla przyjęcia przez Polaków władzy zarówno w mieście, jaki i w powiecie²⁰.

Sposób, w jaki doszło do rozbrojenia Austriaków i przejęcia władzy opisał znany działacz ludowy i niepodległościowy – Franciszek Żurek, pisząc: *„W czasie, gdy peowiaczy z Tarnogóry i innych miejscowości zdążyli w kierunku Krasnegostawu, sam Krasnystaw także zdobył się na samodzielny wysiłek – taki na jaki było go stać. W poniedziałek 4 listopada wczesnym rankiem zebrała się gromada „najstateczniejszych” obywateli (...) i udała się do gmachu komendy powiatu (Kreiskommando) do dowódcy garnizonu majora Rozwadowskiego, aby skłonić go, oczywiście tylko argumentami słownymi, do wydania rozkazu żołnierzom, by złożyli broń. Rozwadowski oburzył się niesłuchanie i nie szczędził „samozwańczej delegacji” szorstkich słów i pogróżek aresztowania. W chwili, gdy uniesienie Rozwadowskiego dochodziło do szczytu (...) zbójne oddziały POW²¹ weszły do miasta. (...) Tak to zardzewia-*

²⁰ Zob. szerz. M. Nowosadzki, *Rada Miasta Krasnegostawu w latach 1918-1939*, [w:] *Zapiski krasnostawskie*, t. II, Lublin 1994, s. 107.

²¹ Polska Organizacja Wojskowa – tajna organizacja wojskowa powstała w sierpniu 1914 w Warszawie z inicjatywy Józefa Piłsudskiego w wyniku połączenia działających w Królestwie Polskim konspiracyjnych grup Polskich Drużyn Strzeleckich i Związku Walki Czynnej w celu walki z rosyjskim zaborcą. Początkowo bezimienna, od miesiąca października 1914 roku zaczęła używać nazwy POW. Zob. szerz. http://pl.wikipedia.org/wiki/Polska_Organizacja_Wojskowa

*ty karabin w rękę chłopca – peowiaka miał większą wymowę, aniżeli krasomówcze i grzeczne wywody(...)*²².

Przejmowanie władzy przez mieszkańców i tworzenie nowej struktury administracyjnej stanowiło sprzyjające okoliczności do łamania prawa oraz do różnego rodzaju nadużyć finansowych. Chcąc temu zapobiec oraz zapewnić bezpieczeństwo mieszkańcom, w listopadzie 1918 roku Rada Miasta podjęła uchwałę o zorganizowaniu Milicji Ludowej, a w połowie grudnia rozpoczęto organizację żandarmerii, która w przeważającej części zajęła się sprawami wojskowymi. Po utworzeniu żandarmerii, rajcy miejscy pod patronatem burmistrza przystąpili do tworzenia samej Milicji Ludowej, która pod koniec 1918 roku liczyła 15 osób (w tym komendant i goniec). Niestety organizacja i wyposażenie tejże formacji pozostawiał wiele do życzenia. Co prawda każdy funkcjonariusz wyposażony był w karabin i mógł korzystać zamiennie z kilku rodzajów pistoletów będących na wyposażeniu komendy²³, jednakże z przydziałem amunicji do tych jednostek broń było już o wiele gorzej.

Warto zaznaczyć, iż w tamtym czasie samo miasto Krasnystaw podzielone było na pięć rejonów, na których czele stanęli kierownicy wybrani z grona radnych. Poza tym podjęta została decyzja o utworzeniu Straży Bezpieczeństwa Publicznego złożonej z mieszkańców miasta²⁴.

Proces tworzenia komendy powiatowej z podległymi jej posterunkami został zahamowany w połowie lutego 1919 roku. Wtedy to rozpoczęła się wojna polsko – bolszewicka, która również nie oszczędziła powiatu krasnostawskiego. Z dniem 1 lipca 1919 roku władze państwowe rozwiązały Milicję Ludową, nielicznych milicjantów wcielono do Policji Komunalnej, natomiast większość skierowano na front wschodni.

Zdaniem prof. Emila Horocha, zarówno Milicja Ludowa, jak i Policja Komunalna z uwagi na złą organizację nie spełniały oczekiwań społecznych, dlatego też utworzenie nowego, jednolitego państwowego organu policyjnego stanowiło tylko kwestię czasu²⁵. Nastąpiło to z dniem 24 lipca 1919 roku, z chwilą wejścia w życie ustawy o powołaniu Policji Państwowej, która miała zastąpić istniejące dotychczas służby, a jej drugi artykuł mówił, że „*Policja państwowa jest organem wykonawczym władz państwowych i samorządowych*”²⁶.

W maju 1920 roku na wzór innych Lublina oraz innych miast powiatowych, wychodząc naprzeciw potrzebom w Krasnymstawie zorganizowana została szkoła policyjna dla funkcjonariuszy niższych z szerokim programem nauczania. Szko-

²² F. Żurek, *Powiat krasnostawski w walce o wolność*, Lublin 2009, s. 195-196.

²³ M. Drygiel, *Policja i więzienie w Krasnymstawie w latach 1918-1939*, [w:] *Zapiski krasnostawskie*, t. II, Lublin 1994, s. 125.

²⁴ M. Nowosadzki, dz. cyt., s. 108.

²⁵ E. Horoch, *Działalność Milicji Ludowej na Lubelszczyźnie w latach 1918-1919*, [w:] *Rocznik Lubelski t. XI*, 1986, s. 26-27.

²⁶ *Ustawa z dnia 24 lipca 1919 roku o policji państwowej*, „DzPPP”, 1919, nr 61, poz. 363.

ła ta z przeznaczeniem dla 28 osób (mająca formułę kursu o charakterze podstawowym) przeznaczona była dla policjantów z komendy powiatowej w Krasnymstawie i posterunków jej podległych. Wykłady w niej prowadzili sędziowie, powiatowy lekarz medycyny, starosta, komendant powiatowy oraz profesorowie zatrudnieni w miejscowym gimnazjum²⁷.

Bardzo mozolnie, ale jednak zaczęła się krystalizować struktura Policji Państwowej w terenie. W 1923 roku Wit Klonowiecki pisał: (...) *Każdy powiat administracyjny tworzy obwód powiatowy Policji Państwowej. Przełożonym Policji w powiecie jest komendant powiatowy Policji Państwowej, do którego należy spełnianie funkcji wykonawczych w zakresie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, w sprawach dochodzenia i ścigania przestępców oraz kierownictwo administracją i organizacją Policji Państwowej.*

*W skład obwodów powiatowych Policji Państwowej wchodzi postępniki obejmujące jedną lub kilka gmin, albo część gminy, oraz komisariaty, obejmujące większe miasta lub ich dzielnice (...)*²⁸.

Krasnystaw, jako miasto powiatowe w dwudziestoleciu międzywojennym był siedzibą starostwa, dlatego też na mocy wspomnianej ustawy stał się również siedzibą komendanta powiatowego Policji Państwowej. Komendzie Powiatowej podlegało trzynaście posterunków, przy czym jeden z nich obejmował teren miasta i gminy Krasnystaw²⁹.

We wspomnianym 1923 roku, obsada personalna komendy powiatowej Policji Państwowej w Krasnymstawie wynosiła łącznie siedemdziesięciu funkcjonariuszy, na co składało się: 1 oficer, 4 starszych przodowników, 9 przodowników, 13 starszych posterunkowych oraz 43 posterunkowych³⁰.

²⁷ Opracowano na podstawie materiałów własnych autora. Zob. szerz. Sprawozdanie o działalności Policji Państwowej powiatu krasnostawskiego za czas od 1 maja do 1 czerwca 1920 roku. (APL, Zespół Kom. Woj. PP w Lublinie, sygn. 573, s. 23-24.)

²⁸ W. Klonowicki, *Podział administracyjny województwa lubelskiego*, [w:] *Monografia statystyczno-gospodarcza województwa lubelskiego, tom 1 zagadnienia podstawowe*, Lublin 1932, s. 107.

²⁹ R. Litwiński, *Policja Państwowa w województwie lubelskim w latach 1919-1939*, Lublin 2001, s. 335.

³⁰ W. Klonowicki, dz. cyt., s. 110.

Tabela 1. Posterunki gminne wchodzące w skład struktury organizacyjnej KPPP w Krasnymstawie.

L. p.	Siedziba posterunku	Teren działania
	Krasnystaw	miasto i gmina Krasnystaw
	Kraśniczyn	gmina Czajki
	Fajslawice	wieś i gmina Fajslawice
	Gorzków	gmina Gorzków
	Izbica	osada i gmina Izbica
	Łopiennik	wieś i gmina Łopiennik
	Żdzanne	gmina Rudka (od 1927 r. Siennica Różana)
	Rudnik	wieś i gmina Rudnik
	Rybczewice	wieś i gmina Rybczewice
	Turobin	osada i gmina Turobin
	Wysokie	osada i gmina Wysokie
	Stara Wieś	gmina Zakrzew
	Żółkiewka	osada i gmina Żółkiewka

Źródło: Opracowanie na podstawie materiałów własnych.

W samym Krasnymstawie komenda powiatowa Policji Państwowej w okresie dwudziestolecia międzywojennego mieściła się pod dwoma adresami. Najpierw siedziba jej mieściła się na ul. Mostowej, a następnie przy ul. Poniatowskiego 2, gdzie według wykazu z 1938 roku zajmowała siedem pomieszczeń³¹. W początkowym okresie funkcjonowania komendy, ówczesne jej kierownictwo borykało się również i w tej kwestii z dużymi problemami. Jak pisał komendant powiatowy „*stan pomieszczenia jak biur i kwater w Krasnymstawie przedstawia się bardzo źle, miasto w czasie wojny spalone, brak mieszkań dla urzędników, posterunki w mieście z nastaniem zimy znajdują się wprost w rozpaczliwym położeniu*”³².

W podobnie złej kondycji znajdowały się również posterunki usytuowane w poszczególnych gminach powiatu. Większość z nich umiejscowiona była w wynajętych kwaterach prywatnych, najczęściej w budynkach drewnianych, gdzie ilość zajmowanych pomieszczeń z reguły nie wynosiło więcej niż jedno. Brakowało w nich praktycznie wszystkiego. Warunki w tych pomieszczeniach z najdelikatniej rzecz ujmując nie należały do najlepszych – w 1926 roku jedynie posterunki w Krasnymstawie i Izbicy posiadały oświetlenie elektryczne, pozostałe zaś naftowe.

Równie słabo przedstawiał się stan wyposażenia komendy powiatowej w Krasnymstawie i podległych jej posterunków w środki łączności i środki transportu. W latach 1919 – 1926 do dyspozycji komendy była jedynie łączność telefoniczna, która w różnych okresach wspomagana była zatrudnionymi w ilości 1-2 osób gońcami. Sama łączność telefoniczna nie była w najlepszym stanie. Odbywała się za pomocą central telefonicznych, które działały jedynie w godz. 8:00-16:00, przy

³¹ Tamże, s. 70 i 107.

³² Opracowano na podstawie materiałów własnych autora. Zob. szerz. Raport komendanta powiatowego Policji Państwowej powiatu krasnostawskiego z dnia 4 września 1929 roku. (APL, Zespół Kom. Woj. PP w Lublinie, sygn. 573, s. 3-4.)

czym nie obejmowały one terenu całego powiatu. Jeszcze w 1926 roku było brak bezpośrednich połączeń z posterunkami w Żdzannem, Rybczewicach, Fajślawicach i Łopienniku³³.

Stan wyposażenia komendy pod względem transportu wyglądał jeszcze gorzej. Środki lokomocji w maju 1920 roku stanowiły: 1 bryczka, 1 wóz, 14 koni³⁴, natomiast nie było na jej wyposażeniu motocykli i rowerów. Te ostatnie zresztą na jej wyposażeniu pojawiły się dopiero w połowie 1924 roku. Natomiast ciekawostką jest, iż pierwszy przydział na samochód komenda w Krasnymstawie otrzymała dopiero w kwietniu 1938 roku – był to Chevrolet Commercial 112³⁵.

Brak własnych środków transportu musiał być jednak rozwiązany. Szereg czynności służbowych nie dało wykonać się pieszo, dlatego też funkcjonariusze z posterunków gminnych mieli zagwarantowane prawo do korzystania z podwozów jednokonnnych i mogło to się odbywać następujących w przypadkach:

- przy ściganiu ważnych przestępców,
- aresztowaniu osób podejrzanych,
- w drodze powrotnej do miejsca służby po odprowadzeniu aresztowanych,
- celem przewiezienia ubogich chorych, odsyłanych do szpitali,
- we wszystkich innych przypadkach, kiedy policja żąda od wójta gminy dostarczenia podwóz dla osób uprawnionych on zaś sama występuje, jako organ wykonawczy, względnie powołany do jej nadzoru (...).³⁶

Niestety, brak własnych środków spawalniał wszelkiego rodzaju działania służbowe i, jak wynika z przedstawionego powyżej opisu, niewątpliwie sprzyjał osobom zajmującym się przestępczym procederem. Przestępcy świadomi braków, z jakimi borykała się Policja Państwowa zarówno w kwestii środków łączności jak i transportu, mogli spokojnie oddalić się z miejsca popełnienia przestępstwa bez obawy zastosowania policyjnej blokady. Zresztą i same działania pościgowe oparte na chłopskich podwozach wydają się mało skuteczne.

Omawiając formację policyjną warto poświęcić również nieco uwagi jej umundurowaniu. W myśl ustawy, Policja Państwowa była organizacją o charakterze wojskowym, jednolicie umundurowaną i uzbrojoną. Niestety, jak to najczęściej bywało, również i w tej kwestii praktyka w znacznym stopniu odbiegała od teorii. Szczególnie w początkowej fazie funkcjonowania Policji Państwowej trudno było mówić o jednolitym umundurowaniu. Część funkcjonariuszy nosiła szare mundury będące spuścizną po Policji Komunalnej, niektórzy (były to jednak rzadkie

³³ Opracowano na podstawie materiałów własnych autora. Zob. szerz. Sprawozdanie sytuacyjne komendanta powiatowego Policji Państwowej powiatu krasnostawskiego za I kwartał 1926 roku. (APL, Zespół Kom. Woj. PP w Lublinie, sygn. 574, s. 29.)

³⁴ Opracowano na podstawie materiałów własnych autora. Zob. szerz. Raport komendanta powiatowego Policji Państwowej powiatu krasnostawskiego z miesiąca maja 1920 roku. (APL, Zespół Kom. Woj. PP w Lublinie, sygn. 573, s. 22-23.)

³⁵ R. Litwiński, *Policja Państwowa...*, s. 162.

³⁶ Zob. Ziemia Krasnostawska, R. I. nr 14, 15 października 1921, s. 9.

przypadki) nosili nowe mundury granatowe, jednakże najczęściej miały miejsce przypadki, w których służba pełniona była w zwykłych, cywilnych ubraniach, co nie przynosiło formacji prestiżu oraz nie wzbudzało jej społecznego zaufania³⁷.

W raporcie komendanta powiatowego Policji Państwowej w Krasnymstawie z dnia 4 września 1919 roku możemy między innymi przeczytać: *„Bez umundurowania wygląd ludzi jest dziadowski i takiego nie umundurowanego policjanta ludność nie uważa, dlatego podług mego zdania umundurować ludzi powinno być pierwszym zadaniem wyższych władz. Bo zdarzają się przypadki, że włościanie mówią! „Cóż być takim policjantem! To ja mogę założyć karabin na kapotę i takim samym zostać”. O umundurowanym tego nie powiedzą. (...) Z umundurowania prócz kamaszy dotychczas nic nie otrzymali, ludzie chodzą w cywilu i obdarci, zbliża się jesień, noce zimne a płaszczy nie ma, tak że często spotyka się trudności przy wysyłaniu ludzi na posterunki i w patrole.”*³⁸.

Podobnie rzecz się miała z uzbrojeniem, o czym wspomniano już powyżej. Nie tylko krasnostawska, ale cała Policja Państwowa borykała się z poważnymi problemami dotyczącymi tej kwestii. Trzeba zaznaczyć, iż problemy te nie były jedynie przejściowymi i właściwie przez cały okres dwudziestolecia międzywojennego kwestia uzbrojenia „spędzała sen z oczu” ówczesnym decydom. Krasnostawski komendant we wspomnianym powyżej raporcie również ustosunkował się do kwestii uzbrojenia, pisząc: *„Funkcjonariusze Policji uzbrojeni w karabiny rosyjskie, amunicji do takowych brak, na niektórych posterunkach mają po dwa – trzy naboje na karabin, innej broni nie ma.”*³⁹.

Niestety nie tylko techniczne środki będące na wyposażeniu krasnostawskiej Policji pozostawały wiele do życzenia. Zwyczajowo, zawsze „najślabszym ogniwem” każdej z instytucji pozostaje czynnik ludzki. Podobnie i Policja Państwowa II Rzeczypospolitej borykała się z tym problemem. Jej w niejednokrotnie słabo wykwalifikowana kadra, która niejednokrotnie niedopełniała lub przekraczała zakres swoich obowiązków doprowadzała do nieprzyjemnych incydentów związanych z pełnioną służbą.

Na łamach „*Ziemi Lubelskiej*” we wrześniu 1923 roku ukazał się niechlubny artykuł dotyczący pracy krasnostawskich policjantów pt. *„Bezprawia Policji. Tortury i bicie zwyczajnym środkiem”*. W artykule tym autor zarzucił funkcjonariuszom

³⁷ Podczas obrad na zjeździe komendantów powiatowych Policji Państwowej w Lublinie w dniach 25 – 26.11.1920 roku, podkreślano dotkliwy brak umundurowania. Jak zauważył jeden z komendantów on sam widząc z daleka policjanta w patrolu, nie zawsze był pewien (z racji jego ubrania) czy szedł policjant, czy uzbrojony bandyta. Pierwsze przepisy normujące zasady umundurowania i uzbrojenia Policji ukazały się w dniu 2 marca 1920 roku. Zob. szerz. R. Litwiński, *Policja Państwowa...*, s. 156.

³⁸ Opracowano na podstawie materiałów własnych autora. Zob. szerz. Raport komendanta powiatowego Policji Państwowej powiatu krasnostawskiego z dnia 4 września 1920 roku. (APL, Zespół Kom. Woj. PP w Lublinie, sygn. 573, s. 1-2.)

³⁹ Tamże, s. 29.

z posterunku w Kraśniczynie znęcanie się nad zatrzymanym na dowód czego przedstawił zeznania Władysława Zarzyckiego (podejrzanego o kradzież świń), który oświadczył, że: (...) *Policja robiąc dochodzenie, aresztowała mnie i doprowadziła na posterunek Policji w Kraśniczynie (...). Ja nie przyznawałem się, bo jestem niewinny. Wówczas jeden z posterunkowych wykręcił mi ręce w tył i włożył między palce jakieś grube żelaza, coś w rodzaju kul karabinowych, i zaczął mi poprzez te żelaza wyłamywać i ścisnąć palce, tak że skóra pękała i wytrysnęła krew...*⁴⁰

Z kolei w czerwcu 1928 roku z komendy powiatowej w Krasnymstawie, w drodze dyscyplinarnej wydalony został ze służby st. post. Jan Padlewski. Zarzuty, jakie skierowane były przeciwko niemu to przede wszystkim nieustanne spóźnianie się na zbiórki, opuszczanie służby patrolowej, samowolne zmienianie trasy obchodów, pobicie żony, w obronie której stanął inny policjant, pobicie na ulicy osoby cywilnej i podburzanie kolegi do niezbyt gorliwego pełnienia służby⁴¹.

Kary dyscyplinarne nie omijały też wyższych rangą funkcjonariuszy Policji Państwowej. Podkomisarz Aleksander Głowacz – komendant powiatowy z Krasnegostawu, w grudniu 1937 roku, został ukarany czternastodniowym aresztem za zlekceważenie prac związanych z obronnością państwa⁴².

Owszem incydenty takie zdążyły się, jednak niesprawiedliwym, a wręcz krzywdzącym byłoby stwierdzenie, że policjanci z Krasnegostawu znani byli tylko naruszania dyscypliny służbowej. Wielu z nich, na przestrzeni lat dzielnie i z wielkim zaangażowaniem oddawali się służbie, niejednokrotnie z narażeniem własnego zdrowia i życia. Z analizy zgromadzonych materiałów wynika, że kilku z nich oddało życie w wojnie polsko-bolszewickiej, a kilku następnych stojąc na straży ładu i porządku publicznego.

Trudno to sobie dzisiaj wyobrazić, ale okres dwudziestolecia międzywojennego stanowił rodzaj nieustannej walki pomiędzy wieloma środowiskami. Dodać również należy, iż podłoże polityczne dodatkowo potęgowało niepokoje społeczne, którym ówczesni policjanci również musieli stawiać czoło (zob. tabela poniżej).

⁴⁰ Zob. szerz. „Ziemia Lubelska”, 1923, nr 247, s. 2.

⁴¹ R. Litwiński, *Policja Państwowa...*, s. 152.

⁴² Tamże, s. 155.

Tabela 2. Polegli funkcjonariusze Policji Państwowej w powiecie krasnostawskim

I.p.	Stopień, imię i nazwisko	Data zgonu	Przyczyna zgonu
	post. Hieronim Pasieczny	17.08.1920 r.	Zabity przez bolszewików
	przod. Paweł Łamacz	30.08.1920 r.	Zabity przez bolszewików
	post. Józef Radecki	30.08.1920 r.	Zabity przez bolszewików
	post. Franciszek Zientala	30.08.1920 r.	Zabity przez bolszewików
	post. Michał Cichoń	26.09.1920 r.	W walce z bandytami
	post. Władysław Czapliński	26.09.1920 r.	W walce z bandytami
	post. Filip Dudek	26.10.1921 r.	Zastrzelony przez bandytę
	przod. Józef Stefaniak	02.05.1931 r.	Od uderzenia pioruna

Źródło: R. Litwiński, *Policja Państwowa...*, s. 124.

Wstydlivym, aczkolwiek istotnym epizodem w działalności Policji w okresie dwudziestolecia międzywojennego były samobójstwa jej funkcjonariuszy. Niestety w powiecie krasnostawskim odnotowany również był jeden przypadek odebrania sobie życia przez funkcjonariusza Policji Państwowej. W dniu 2 maja 1931 roku, w miejscowości Stryjno st. post. Michał Cwiejczak, wystrzelał z rewolweru pozbawił się życia. Z przeprowadzonego w tej sprawie śledztwa wynikało, iż przyczyną samobójstwa było dochodzenie prowadzone przeciwko niemu, które wykazało, że meldunek, jaki złożył o rzekomym postrzeleniu go przez złodziei (poprzez takie działanie chciał on uzyskać większe świadczenia emerytalne) był fałszywy⁴³.

Stojąc na straży ładu i porządku publicznego krasnostawscy policjanci na co dzień napotykali w swojej pracy na szereg wyzwań, ponieważ okres dwudziestolecia międzywojennego nie należał do najbezpieczniejszych. Bezrobocie, panosząca się bieda i nierówność społeczna sprzyjała rozwojowi patologicznych zachowań. Nie da się ukryć, że oczekiwania społeczeństwa wobec stróżów prawa były bardzo wysokie, dlatego też warto zaznaczyć, iż fakt powolnego, aczkolwiek stałego wzrostu zaufania społecznego wobec Policji Państwowej świadczy o właściwym kierunku jej rozwoju. Z jednego ze sprawozdań komendanta powiatowego w Krasnymstawie pisanego do zwierzchników w Lublinie czytamy: (...) „stosunek *Policji do władz i ludności jest poprawny. Ludność coraz więcej nabiera zaufania do Policji i widzi w niej nie tylko organ pociągający do odpowiedzialności karnej obywateli za wykroczenia przeciw prawu, lecz – i swojego doradcę w różnych objawach życia. Stwierdzić się dało niejednokrotnie, że chłop zawsze woli zapytać o radę policjanta, aczkolwiek nie rzeczoznawcę w danej sprawie, niż innego urzędnika fachowca.*” (...) ⁴⁴.

Stan bezpieczeństwa w okresie dwudziestolecia międzywojennego w powiecie krasnostawskim można określić, jako umiarkowany. Biorąc pod uwagę rozległość powiatu, braki kadrowe i techniczne Policji Państwowej oraz szerzące się wśród społeczności zarówno miejskich jak i wiejskich patologii, można pokusić

⁴³ R. Litwiński, *Policja Państwowa...*, s. 126.

⁴⁴ Opracowano na podstawie materiałów własnych autora. Zob. szerz. Raport komendanta powiatowego Policji Państwowej powiatu krasnostawskiego za II kwartał 1925 roku. (APL, Zespół Kom. Woj. PP w Lublinie, sygn. 574, s. 25-26.)

się o stwierdzenie, iż nie było najgorzej, przy czym zaznaczyć należy, iż stan ten daleki był do satysfakcjonującego zarówno kierownictwo komendy w Krasnymstawie jak i opinię społeczną.

Truizmem byłoby jednak stwierdzenie, iż wszyscy mieszkańcy jednomyślnie byli chociażby w podstawowym stopniu zadowoleni z pracy i osiągnięć funkcjonariuszy Policji Państwowej w powiecie. Większość społeczeństwa zdawała sobie jednak sprawę, że formacja ta jest niezbędna, i chociaż może jeszcze pozostawiająca wiele do życzenia musi nieustannie doskonalić swoje umiejętności. Już wtedy wiadomym było, że w inny sposób nie da się zapewnić bezpieczeństwa publicznego, a Policja Państwowa jest jedyną alternatywą mogącą temu sprostać. O postawie takiej świadczyć mogą opinie ludności i władz administracyjno-samorządowych niejednokrotnie zamieszczane były na łamach lokalnej prasy i omawiane na zebraniach gromadzkich⁴⁵.

Trudno jest omówić patologie, jakie w tamtym czasie występowały w powiecie krasnostawskim bez wskazania zagrożeń, jakim musieli stawiać czoło funkcjonariusze Policji Państwowej. Warto więc schematycznie pokazać stan bezpieczeństwa jaki panował w powiecie krasnostawskim w oparciu raport komendanta powiatowego za I i II kwartał 1925 roku.

Tabela 3. Stan bezpieczeństwa w powiecie krasnostawskim w 1925 roku

W I kwartale 1925 roku		W II kwartale 1925 roku	
Zabójstw zwyczajowych	2	Zabójstw	2
Uszkodzeń cielesnych	27	Dzieciobójstwo	3
Kradzieży kolejowych bez włamania	1	Uszkodzeń cielesnych	59
Innego rodz. kradzieże z włamaniem	12	Kradzież bez włamania	152
Kradzież z pól i lasów	30	Kradzież z włamaniem	26
Kradzież bez włamań	119	Kradzież z pól i lasów	67
Koniokradytstwo	1	Koniokradytstwo	2
Bydłokradytstwo	3	Bydłokradytstwo	4
Oszustwa	5	Rabunek	1
Lichwa	7	Oszustwa	8
Opilstwo	26	Lichwa	8
Przywłaszczenie	5	Opilstwo	44
		Przywłaszczenie	6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie kwartalnego sprawozdania sytuacyjnego komendanta powiatowego Policji Państwowej w Krasnymstawie za dwa kwartały 1925 roku

Jak wynika z przedstawionego materiału sytuacja Policji Państwowej w powiecie krasnostawskim w niczym szczególnym nie różniła się od sytuacji panującej w innych jednostkach rozsianych po całym kraju. Jej początki, co zresztą jest

⁴⁵ Zob. szerz. Ziemia Krasnostawska, R. I. nr 14, 15 października 1922, s. 3-6.

zrozumiałe, były niezwykle trudne. Brakowało praktycznie wszystkiego: wykwalifikowanych ludzi, odpowiednich lokali, broni, amunicji, środków transportu i łączności itp. Natomiast bieda, bezrobocie, nierówność społeczna i stosunkowo łatwy dostęp środowisk przestępczych do porzuconej przez wycofujące się zaborcze armie broni i amunicji prowadziły do lawinowego wzrostu patologicznych zachowań. Jednakże z biegiem lat sytuacja powoli zaczęła się stabilizować. Doksztalcanie, dozbrajanie i doposażenie krasnostawskich policjantów powoli zaczęły przynosić oczekiwane rezultaty i chociaż trudno tu mówić, że sytuacja na „*froncie policyjnym*” została w pełni opanowana, to należy obiektywnie stwierdzić, iż komenda powiatowa Policji Państwowej w Krasnymstawie dość sprawnie radziła sobie z nakładanymi na nią obowiązkami.

Na przestrzeni pierwszych dwudziestu lat funkcjonowania krasnostawskiej komendy na jej czele stało dziewięciu komendantów. Warto zaznaczyć, iż w tym czasie obsada na tym stanowisku wyglądała nieco inaczej niż w dzisiejszych czasach. Komendanci dość często zmieniali miejsca pełnienia służby, przy czym miejsca te niejednokrotnie rozsiane były niemalże po całym kraju.

W latach 1919-1939, funkcję komendanta powiatowego Policji Państwowej w Krasnymstawie pełnili kolejno:

1. komisarz Eugeniusz Motoczyński (1.07.1919 – 1.03.1920 jako p. o.),⁴⁶
2. komisarz Konstanty Wilczyński (1.10.1920 – 10.05.1921),⁴⁷
3. podkomisarz Julian Kulik (1.06.1921 – 1.11.1921),⁴⁸

⁴⁶ Eugeniusz Aggeusz Motoczyński, nadkomisarz Policji Państwowej, ur. 30.12.1892 r. w Tyszowcach, w powiecie tomaszowskim, syn Józefa ukończył sześć klas gimnazjum, porucznik rezerwy piechoty, komendant Milicji Ludowej w powiecie hrubieszowskim, komendant Straży Bezpieczeństwa w powiecie krasnostawskim w 1919 roku, w Policji Państwowej od 1919 roku. Awans na komisarza 1.07.1919 r., nadkomisarza 1.04.1939 r. Komendant powiatowy Policji Państwowej w Krasnymstawie (1.07.1919 – 1.03.1920), od 1929 roku komendant powiatowy w Ostrołęce i Ciechanowie, następnie służył w województwie białostockim, od 1935 roku pełnił stanowisko zastępcy naczelnika Urzędu Śledczego w Warszawie, a od 1938 roku, naczelnika. Po 1945 roku mieszkał w Warszawie. Zob. R. Litwiński, *Policja Państwowa...*, s. 307.

⁴⁷ Konstanty Wilczyński. Komisarz Policji Państwowej, ur. 13.02.1884 r., zastępca komendanta Policji Komunalnej w Białej Podlaskiej. Awans na podkomisarza 1.12.1919 r., komisarza 1.10.1920 r., komendant powiatowy w Krasnymstawie (1.10.1920 – 10.05.1921), Chełmie (10.05.1921 – 1.01.1923), Łukowie (1.01.1923 – 25.08.1923). Zmarł 12.01.1931 r. Zob. Tamże, s. 316.

⁴⁸ Julian Kulik, podkomisarz Policji Państwowej, ur. 31.01.1881 r.. Awans na aspiranta 1.04.1919 r., podkomisarza 1.02.1920 r.. Pełnił stanowisko zastępcy komendanta powiatowego we Włodawie do 1.10.1919 r., następnie służył w powiecie puławskim, komendant powiatowy w Krasnymstawie (1.06.1921 – 1.11.1921), w Biłgoraju (1.11.1921 – 1.01.1923), kierownik referatu kryminalnego komendy wojewódzkiej w Lublinie (11.1923 – 1.02.1925), komendant powiatowy w Janowie Podlaskim (15.06.1925 – 5.07.1928). W dniu 11.09.1931 r. przeniesiony w stan spoczynku. Zob. Tamże, s. 304.

4. komisarz Marian Makowiecki (1.11.1921 – 1.07.1922),⁴⁹
5. komisarz Józef Puchajda (10.07.1922 – 15.07.1924),⁵⁰
6. podkomisarz Franciszek Sitarz (15.07.1924 – 1.04.1927),⁵¹
7. podkomisarz Leonard Głódź (1.04.1927 – 19.08.1930),⁵²
8. aspirant Wacław Miziołowski (19.08.1930 – 14.07.1932),⁵³

⁴⁹ Marian Leon Makowiecki, nadkomisarz Policji Państwowej, ur. 8.03.1891 r. Awans na komisarza 1.02.1920 r., nadkomisarza 15.06.1923 r. Pełnił stanowisko p. o. komendanta powiatowego w Tomaszowie Lubelskim w 1919 r., komendanta powiatowego we Włodawie (1.02.1920 – 1.11.1921), w Krasnymstawie (1.11.1921 – 1.07.1922), w Białej Podlaskiej (12.07.1930 – 26.11.1930), w Lublinie (26.11.1930 – 11.12.1931), następnie przeniesiony do województwa tarnopolskiego. W dniu 23.04.1936 r. zwolniony z Policji Państwowej w drodze dyscyplinarnej. Zob. Tamże, s. 304.

⁵⁰ Józef Puchajda, komisarz Policji Państwowej, ur. 18.03.1885 r. Służył w armii austriackiej (1903 – 1906), chorąży Żandarmerii Krajowej (1907-1918), komendant żandarmerii posterunku w Janowie Lubelskim w 1918 r. Awans na: podkomisarza 10.10.1920 r., komisarza 1.07.1924 r. Zastępca komendanta powiatowego Policji Państwowej w Janowie Lubelskim w 1919 r., komendant powiatowy w Krasnymstawie (10.07.1922 – 15.07.1924), w Chełmie (15.07.1924 – 3.10.1931). Zmarł w dniu 3.10.1931 r. Zob. Tamże, s. 309.

⁵¹ Franciszek Sitarz, nadkomisarz Policji Państwowej, ur. 4.10.1890 r., wykształcenie – matura. Członek Legionów Polskich (6.08.1915 – 16.12.1915), POW (6.08.1914 – 5.08.1915 i 2.01.1916 – 1.11.1918). W Policji Państwowej od 22.08.1919 r. Awans na: aspiranta 1.02.1920 r., podkomisarza 1.01.1921 r., komisarza 1.07.1929 r., nadkomisarza 1.02.1935 r. Od 1921 r. komendant powiatowy we Włodawie (1.11.1921 – 1.09.1922), Janowie Lubelskim (1.09.1922 – 15.07.1924), Krasnymstawie (15.07.1924 – 1.04.1927), Węgrowie (1.04.1927 – 26.01.1928), kierownik Urzędu Śledczego w Siedlcach (26.01.1928 – 8.08.1929), zastępca naczelnika Urzędu Śledczego w Lublinie (5.08.1936 – 09.1939). W latach 1939 – 1940 służył w Policji Polskiej Lublinie. Na początku 1940 r. rozstrzelany przez Niemców. Zob. Tamże, s. 311-312.

⁵² Leonard Aleksander Głódź, komisarz Policji Państwowej, ur. 6.11.1892 r. w Warszawie, syn Jana, wykształcenie – cztery klasy szkoły rzemieślniczej. W Policji Państwowej od dnia 8.03.1919 r. Awans na komisarza w dniu 1.04.1934 r. Komendant powiatowy policji państwowej w Krasnymstawie (1.04.1927 – 19.08.1930), następnie pełnił funkcję zastępcy komendanta powiatowego w Warszawie, komendanta powiatowego w Aleksandrowie, komendanta rezerwy policji Państwowej i kierownika komisariatu w Warszawie. Po 1945 r. mieszkał w Gniewkowie w powiecie toruńskim. Zob. Tamże, s. 301.

⁵³ Wacław Miziołowski, podkomisarz Policji Państwowej, ur. 29.05.1901 r., w Błędowie, powiecie grójeckim, syn Jana, wykształcenie – dwa kursy seminarium nauczycielskiego. Awans na aspiranta 1.01.1929 r., podkomisarza 1.01.1938 r. Przebieg służby: szeregowiec w Policji Komunalnej w Siedlcach (1.06.1919 – 25.02.1920), posterunkowy i przodownik Policji Państwowej w woj. poleskim i lubelskim (20.01.1920 – 31.10.1928) zastępca komendanta powiatowego w Garwolinie, zastępca komendanta powiatowego w Krasnymstawie (1.08.1929 – 18.08.1929), komendant powiatowy w Krasnymstawie (19.08.1929 – 14.07.1932), zastępca kierownika Wydziału śledczego w Brześciu nad Bugiem (14.07.1932 – 6.10.1932), od dnia 7.10.1932 r. p.o. komendanta powiatowego Policji Państwowej w Kamieniu Koszyrskim. W okresie okupacji służył w Policji Polskiej w Miechowie. Po 1945 r. mieszkał w Miechowie. Zob. Tamże. S. 306.

9. podkomisarz Aleksander Głowacz (od 17.11.1932 jako p. o., komendant 25.03.1936 – 09.1939).⁵⁴

Warto ukazać też, jak na przestrzeni tego okresu kształtowało się zatrudnienie w komendzie powiatowej Policji Państwowej w Krasnymstawie.

Tabela 4. Stan faktyczny funkcjonariuszy komendy powiatowej Policji Państwowej w Krasnymstawie w latach 1919–1939

Rok	Liczba post-runków	Oficerowie	Szeregowi	Policja śledcza	Urzednicy	Pracownicy służby niższej
08.1919	13	1	124	?	8	?
11.1920	13	3	142	5	3	2
06.1921	13	3	95	3	4	2
11.1921	13	2	99	1	2	2
06.1922	13	2	73	1	2	2
06.1923	13	1	73	1	2	2
06.1924	13	1	86	1	1	2
07.1925	13	1	85	1	2	2
06.1926	13	1	79	1	2	2
03.1928	13	1	72	1	-	2
04.1929	13	1	72	-	-	-
12.1930	13	1	67	-	-	-
1931	13	1	63	-	-	-
1932	13	1	63	-	-	-
12.1933	13	1	55	-	-	-
07.1934	13	1	54	-	-	-

Źródło: R. Litwiński, *Policja Państwowa...*, dz. cyt. s. 327.

1. Zakończenie

Tworzenie struktur Policji Państwowej w Drugiej Rzeczypospolitej było procesem niezwykle trudnym, złożonym, a ponadto odbywającym się w niesprzyjających okolicznościach. Sam fakt, że formacja ta nie miała jednego, gotowego wzorca, na którym mogłaby oprzeć swoje struktury wskazuje na wielką determinację i ogrom włożonej pracy przy jej tworzeniu. Obiektywnie należy przyznać, iż właśnie dzięki takim działaniom udało się zorganizować niemalże od podstaw zunifikowaną formację, której głównym zadaniem było zapewnienie ładu i porządku publicznego. Podobnie jak i przy tworzeniu innych organów administracji państwowej również przy organizacji Policji Państwowej nie udało się uniknąć

⁵⁴ Aleksander Robert Głowacz, komisarz Policji Państwowej, ur. 2.06.1894 r., wykształcenie siedem klas szkoły filologicznej, ukończył IX kurs Szkoły Oficerów Policji Państwowej w Warszawie z wynikiem dobrym. Plutonowy kawalerii, w Policji Państwowej od dnia 19.03.1921 r. Awans: na aspiranta 1.07.1924 r., podkomisarza 1.04.1933 r. Komendant powiatowy Policji Państwowej w Krasnymstawie (17.11.1932 – 09.1939). Więzień Ostaszkowa, zamordowany w Twerze, pochowany w Miednoje. Zob. Tamże, s. 300.

wielu błędów, które niejednokrotnie negatywnie odbijały się zarówno w funkcjonowaniu jak i ocenie społecznej tej formacji. Pomimo wielu niedoskonałości przyznać jednak należy, że Policja Państwowa okresu dwudziestolecia międzywojennego, jak na czasy głębokiej transformacji państwowej, była mimo wszystko formacją sprawną, mobilną i obiektywnie rzecz ujmując w dużym stopniu spełniającą oczekiwania zarówno jej twórców jak i opinii publicznej. Tworzenie i organizacja Policji Państwowej w powiecie krasnostawskim napotykała takie same lub podobne problemy, co inne jednostki Policji w kraju. Braki w finansowaniu, słabe wykształcenie funkcjonariuszy, a drugiej strony bandytyzm dotykały również Policję krasnostawską. Jednakże determinacja zarówno wóldarza miasta i powiatu jak też niezwykle oddanie służbie kierownictwa i samych funkcjonariuszy komendy powiatowej Policji Państwowej w Krasnymstawie doprowadziły do stworzenia w miarę, jak na ówczesne warunki, sprawnie działającej jednostki stojącej na straży ładu i porządku publicznego całego powiatu.

Mając świadomość, iż jest to tylko drobny wycinek działalności komendy powiatowej Policji Państwowej w Krasnymstawie w okresie dwudziestolecia międzywojennego, autorzy mają nadzieję, że artykuł ten stanowić będzie przyczynek do dalszych badań przedmiotowego zagadnienia.

Bibliografia

Akty prawne:

1. *Przepisy o organizacji Milicji Ludowej.*, Dz.U. 1918 nr 19 poz. 53
2. *Dekret o organizacji Policji Komunalnej*, Dz.Pr.P.P. 1919 nr 5 poz. 98.
3. *Ustawa z dnia 24 lipca 1919 r. o policji państwowej.*, Dz.Pr.P.P. 1919 nr 61 poz. 363.

Dokumenty źródłowe:

1. *Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzenia Sejmu ustawodawczego*, 1919, nr 34, łam. XXXIV/16-XXXIV/17.

Literatura

1. Drygiel M., *Policja i więzienie w Krasnymstawie w latach 1918 – 1939*, [w:] *Zapiski krasnostawskie*, t. II, Lublin 1994.
2. Horoch E., *Działalność Milicji Ludowej na Lubelszczyźnie w latach 1918 – 1919*, [w:] „Rocznik Lubelski” t. XI, 1986.

3. Klonowicki W., *Podział administracyjny województwa lubelskiego*, [w:] *Monografia statystyczno-gospodarcza województwa lubelskiego*, tom 1 zagadnienia podstawowe, Lublin 1932.
4. *Komendanci Główni Policji Państwowej 1919-1939*, K. Filipowa (red.), Białystok 1997.
5. Misiuk A. *Historia Policji w Polsce od X wieku do współczesności*, Warszawa 2008.
6. Nowosadzki M., *Rada Miasta Krasnegostawu w latach 1918-1939*, [w:] *Zapiski krasnostawskie*, t. II, Lublin 1994.
7. Litwiński R., *Korpus Policji w II Rzeczypospolitej, Służba i życie prywatne*, Lublin 2007.
8. Litwiński R., *Policja Państwowa w województwie lubelskim w latach 1919-1939*, Lublin 2001.
9. Litwiński R., *Organa bezpieczeństwa publicznego w polskiej myśli politycznej w latach 1914-1939 – zarys problemu*, [w:] *Dziedzictwo Andrzeja Frycza Modrzewskiego w myśli humanistycznej i politycznej*, t. 1. J. Kukulski (red.), Toruń 2004.
10. Pepłoński A., *Geneza Policji Państwowej w II Rzeczypospolitej*, „Zeszyty Naukowe ASW”, 1990, nr 60.
11. Wardęski H., *Moje wspomnienia policyjne*, Warszawa 1926.
12. *Ziemia Krasnostawska*, R. I. nr 14, 15 października 1921.
13. *Ziemia Lubelska*, 1923, nr 247.

Krzysztof Chorąży

Wydział Administracji, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji

Wybrane problemy kształtowania ustroju podstawowego szczebla administracji lokalnej we Francji

Shaping the system of basic level local administration in France – selected problems

Streszczenie

Proces kształtowania ustroju podstawowego szczebla administracji lokalnej we Francji cechuje ścieranie się tradycji centralistycznej państwa z tendencjami decentralizacyjnymi. Historyczne spojrzenie wskazuje, że decentralizacja – w szczególności w warunkach francuskich – jest kategorią polityczną a przeprowadzone reformy hołdują metodzie zmian ewolucyjnych. Reformy podejmowane w ostatnim okresie wyrażają dążenie do większej samodzielności gmin. Skrajne rozdrobnienie szczebla gminnego sprawia, że poszukuje się form organizacyjnych niwelujących mankamenty tego stanu rzeczy. Dominują w tym zakresie rozwiązania nie naruszające podmiotowości gmin a umożliwiające ich łatwiejszą kooperację

Summary

The process of shaping the system of basic level local administration in France can be characterized as the clash of centralist tendencies with decentralist tendencies. Historical views shows, that decentralization – in particular in French conditions – is a political category, and undertaken reforms pay homage to the evolutionary methods of change. Reforms undertaken recently, express the aspiration to greater independence of communes. An extreme fragmentation of the municipal level is a reason of seeking for organizational forms, that can minimize drawbacks of this state of affairs. Thus, solutions that do not infract the subjectivity of communes and which enable their easier cooperation, dominate.

Słowa kluczowe: gmina, decentralizacja, nadzór, dystrykt, prefekt, subsydia, syndykat, stowarzyszenie, wspólnota lokalna

Keywords: commune, decentralization, supervision, district, prefect, subsides, syndicate, association, local community

Ustrój gmin utworzonych ustawą z dnia 14 grudnia 1789 roku regulują liczne przepisy wśród których kluczową pozycję zajmuje ustawa z dnia 5 kwietnia 1884 roku, będąca podstawową częścią tzw. kodeksu gmin. Należy wskazać, że 36 390 gmin Francji metropolitalnej to jednostki bardzo różnicowane (o czym dalej). Wszystkie (oprócz Paryża, Marsylii i Lyonu) są zarządzane przez tak samo zorganizowane organy o jednakowych kompetencjach. Cechą wiodącą tego szczebla samorządu terytorialnego pozostaje zatem zuniformizowanie ustroju gmin mimo podejmowanych prób przewycięzania jego skutków¹. Ujednolicenie ustroju gmin było reakcją władz rewolucyjnych, które uchwalając wspomnianą ustawę z dnia 14 grudnia 1789 roku, przełamały charakterystyczne dla państwa feudalnego zróżnicowanie struktur szczebla najniższego takich, jak np. parafie czy wspólnoty miejskie i wiejskie.

Istniejące do rewolucji miejskie i wiejskie wspólnoty gminne miały bardzo zróżnicowany status prawny. Rewolucja przyznała prawo wspólnotom gminnym do samodzielnego bytu, uznając je za osoby prawa publicznego i dokonując odpowiedniego podziału terytorialnego na szczeblu najniższym. Wprowadzając podział na najniższym szczeblu, władze rewolucyjne uznały wyrosły z tradycji terytorialny podział wspólnot gminnych. Utworzone gminy były jednostkami małymi (gminy jednostkowe), co przydawało im charakter jednostek naturalnych, wyodrębnionych przy uwzględnieniu określonej rzeczywistości socjologicznej. Wszystkim gminom nadano jednakowy, zuniformizowany status. Jednolitość pod względem pozycji prawnej i fakt, że gminy francuskie są jednostkami małymi, uznaje się za cechę charakterystyczną administracji francuskiej. Podział na szczeblu najniższym nie był zatem zabiegiem sztucznym, sprowadzał się raczej do uznania naturalnie istniejących wspólnot ludzkich za jednostki terytorialne, a w konsekwencji do przyznania im statusu *collectivités locales*, a więc jednostek wyposażonych w podmiotowość publicznoprawną.

Po okresie silnej centralizacji dokonanej w ósmym roku rewolucji przejawiającej się nominowaniem mera i rady municypalnej przez władzę centralną oraz poddaniem ich hierarchicznemu zwierzchnictwu prefekta, stopniowo dokonywano decentralizacji. Proces decentralizacji gmin doznał załamania w okresie II wojny światowej, by wzmocnić się pod rządami konstytucji z 1946 roku, a następnie konstytucji z 1958 roku². W świetle obowiązujących regulacji prawnych gmina jest: 1) okręgiem samorządności lokalnej; 2) okręgiem wyborczym, w którym społeczność lokalna wybiera swych reprezentantów do rady gminy; 3) jednostką zasadniczego podziału terytorialnego państwa oraz 4) okręgiem administracji

¹ Por. J. Jeżewski, *We Francji*, [w:] *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, pr. zbiorowa pod red. J. Jeżewskiego, Wrocław 1995, s. 148

² J. Rivero, *Droit administratif*, Paris 1977, s. 360 I nast.

państwa, w którym jest ona wykonywana przez przedstawicieli państwa część zadań państwa o wymiarze lokalnym³.

Gminie jako podmiotowi prawa publicznego przysługują wszelkie kompetencje (kompetencja generalna) poza tymi, które ograniczone są ustawami, a w szczególności tymi przepisami, które wynikają z postanowień ustawy z dnia 7 stycznia 1983 roku o podziale kompetencji między państwem a wspólnotami lokalnymi. Kompetencja generalna gminy pozostaje w związku z zasadą domniemania kompetencji gminy opartej na stwierdzeniu, że gmina obejmuje wszelkie kompetencje, jeżeli nie są one zastrzeżone na rzecz innej wspólnoty lokalnej lub państwa i nie są zakazane gminie przepisami ustaw.

Do podstawowych uprawnień gminy należy tworzenie służb publicznych dla zaspokojenia interesu gminy. Utworzenie niektórych z nich jest nakazane prawem (np. w celu utrzymania dróg publicznych czy służb przeciwpożarowych). Na mocy przepisów powyższej ustawy do gminy należy utrzymanie szkół podstawowych oraz opracowywanie planów zagospodarowania gruntów. Niektóre kompetencje są podzielone między gminy, a inne pomiędzy wspólnoty lokalne oraz państwo (urbanizacja, ochrona środowiska, planowanie przestrzenne). Wreszcie utworzenie niektórych służb publicznych prawo pozostawia uznaniu gminy. Fakultatywność obejmuje na przykład tworzenie bibliotek i muzeów. Orzecznictwo sądów administracyjnych w znacznym stopniu kształtuje swobodę gmin w tworzeniu przez nie służb. Jedną z zasad wypracowanych przez orzecznictwo jest reguła, według której gmina nie powinna stwarzać przez swą działalność zagrożenia dla wolnej konkurencji i sektora prywatnego. Orzecznictwo sądowe kształtuje także obowiązek podejmowania przez gminy niektórych przedsięwzięć, jak na przykład budowa sal widowiskowych, basenów kąpielowych, hoteli czy kempingów. W myśl orzeczenia Rady Stanu, zasadą jest prowadzenie przez gminy działalności w celu zaspokojania potrzeb powszechnych o charakterze niekomercyjnym, ale – gdy wymaga tego interes ogólny – zgodne z prawem jest tworzenie przez gminy służb działających na zasadach komercyjnych. Cytowane orzecznictwo Rady Stanu znalazło odbicie w przepisie art. 5 ustawy z dnia 2 marca 1982 roku, w myśl którego gmina jest upoważniona do interwencji w dziedzinie gospodarczej i społecznej pod warunkiem, że będzie przestrzegać zasady wolności przemysłu i handlu, równości obywateli wobec prawa oraz postanowień planu zagospodarowania przestrzennego.

Reforma decentralizacyjna zmieniła sposób finansowania wspólnoty lokalnej zastępując subwencje płynące z budżetu państwa dotacjami globalnymi. Do podstawowych źródeł dochodów własnych gmin należą dochody z podatków bezpo-

³ J. Jeżewski, *We Francji...*, s. 149

średnich: podatek mieszkaniowy, podatek od gruntów zabudowanych oraz podatek od gruntów nie zabudowanych i podatek od działalności gospodarczej⁴.

Charakterystyczną cechą ustroju terytorialnego we Francji jest bardzo duża liczba gmin. Francja licząca około 54 milionów mieszkańców dzieli się na 36390 gmin. Stopień rozdrobnienia gmin francuskich obrazuje fakt, że Belgia, Holandia, Luksemburg, Włochy i RFN (przed zjednoczeniem) przy łącznej liczbie 142 milionów mieszkańców dzieliły się na około 20000 gmin. Niektóre państwa zachodnioeuropejskie zredukowały liczbę gmin, tworząc jednostki większe. W Belgii przeprowadzono reformę, w wyniku której liczbę gmin z 2700 zmniejszono do 600, a w RFN (przed zjednoczeniem) zredukowano liczbę gmin z 24000 do 8 500. Po reformie z 1972 roku w Wielkiej Brytanii żadna z gmin nie liczy mniej niż 20000 mieszkańców, podczas gdy we Francji znaczną część stanowią gminy o niewielkiej liczbie mieszkańców. W 1975 roku 3600 gmin francuskich zamieszkiwało mniej niż 100 osób, w 7204 gminach mniej niż 200 mieszkańców, a 22531 gmin liczyło mniej niż 500 osób. Również pod względem obszaru gminy w Francji bardzo się różnią. Powierzchnia najmniejszej z nich wynosi tylko 3 hektary, a największej – 76000 hektarów.

Rozdrobnienie gmin ocenia się we Francji bardzo negatywnie. Potencjał małych gmin wyznaczony przede wszystkim ich obszarem i liczbą ludności pozostaje w związku z zakresem zadań, które mogą realizować, a w konsekwencji ze stopniem ich rzeczywistej samodzielności. Jak się wskazuje, pozycję wspólnot lokalnych wyznacza również zjawisko określane mianem „kryzysu finansów lokalnych⁵, polegające na tym, że „archaizm francuskiego systemu skarbowego postawił departamenty i gminy w sytuacji podmiotów zdolnych wprawdzie do działań prawnych, ale mogących utrzymać się tylko z subsydiów⁶”. Szacuje się, że dochody własne gmin pozwalają pokryć nie więcej niż 40 procent ich wydatków⁷. Reformy szczebla podstawowego, szczególnie w uwarunkowaniach francuskich można odczytywać jako wyraz koncepcji podziału kompetencji między państwo a jednostki terytorialne (regiony, departamenty, gminy). Należy też wspomnieć, że rozdrobnieniu gmin towarzyszy zbytne rozczłonkowanie szczebla bezpośrednio wyższego – departamentów. Zrodziło ono potrzebę przekształceń strukturalnych i doprowadziło do utworzenia regionów grupujących departamenty. Czteroszczeblowa struktura Francji (państwo, regiony, departamenty, gminy), z względnie małymi departamentami i dominacją niewielkich gmin, sprzyja centralizacji władzy, co leży w tradycji tego państwa. Nie oznacza to jednak, że względy racjonal-

⁴ Bliżej na ten temat zob. J. le Cacheux, *Modernizacja francuskiego systemu podatków lokalnych*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 4, s. 23-30.

⁵ W naszej literaturze na ten temat zob. E. Ruśkowski, *Problemy decentralizacji finansowej we Francji*, „Problemy Rad Narodowych” 1984, nr 9, s. 284 i nast.

⁶ L. Vochel, *Centralizacja, dekoncentracja, decentralizacja*, „Organizacja-Metody-Technika” 1980, nr 3 s. 27

⁷ J. M. de Forges, *Droit administratif*, Paris 1991, s. 133

nego zarządzania, postępująca urbanizacja, potrzeba stymulacji i rozwoju gospodarczego niektórych terytoriów, skuteczne planowanie przestrzenne wykluczają konieczność poszukiwań – także strukturalnych form współdziałania jednostek terytorialnych.

Już pierwsze współczesne ustawy regulujące ustrój francuskich gmin nie pominęły form współdziałania gmin. W 1890 roku wprowadzono instytucję syndykatu gmin. Z kolei w 1959 roku stworzono podstawy prawne organizacji i funkcjonowania innej formy grupowania gmin – dystryktu. Uznając, że zarówno syndykaty, jak i dystrykty nie odpowiadają potrzebom kooperacji gmin na terenach zurbanizowanych, w 1966 r. wydano przepisy umożliwiające tworzenie gmin miejskich, a w 1982 roku określono szczególny status takich gmin, jak Paryż, Marsylia i Lyon.

Syndykaty gmin i dystrykty są podmiotami zaliczanymi do grupy publicznych zakładów terytorialnych. Najbardziej radykalną formą redukującą nadmierne rozdrobnienie gmin jest instytucja łączenia, obejmująca połączenie proste i stowarzyszenia. Połączenie proste, czyli utworzenie jednej gminy z kilku istniejących nie jest często stosowane, bowiem utrata tożsamości okazuje się zbyt wysoką ceną dla większości gmin. Dlatego w 1971 r. wprowadzono łączenie gmin w formie stowarzyszenia przy czym należy wyjaśnić, że nie mają tu zastosowania przepisy o stowarzyszeniach, lecz przepisy będące integralną częścią prawa ustrojowego gmin. Gmina stowarzyszona zachowuje nazwę i posiada własne organy. W stowarzyszonej gminie organem jest mer o uprawnieniach delegowanych. Posiada on uprawnienia samoistne wynikające z ustawy, które mogą ulec poszerzeniu w wyniku delegowania niektórych uprawnień własnych przez mera. W gminie stowarzyszonej działa komisja doradcza. Jej zadaniem jest formułowanie opinii i propozycji, które mają odzwierciedlać poglądy społeczności stowarzyszonej gminy. Formuła ta jest niekiedy określana w literaturze „federalizmem gminnym”, co wyraża quasi - autonomię połączonych w ten sposób gmin i podział niektórych uprawnień między organy powstałej gminy a organy gminy stowarzyszonej. Oczywiście podmiotowość przysługuje jedynie powstałej gminie. O tym, czy połączenie gmin ma przybrać formę prostą, czy ma prowadzić do stowarzyszenia, decydują rady zainteresowanych gmin. W przypadku zgody zainteresowanych rad do połączenia dochodzi na podstawie zarządzenia przedstawiciela państwa w departamencie – prefekta (organ ten o nowych kompetencjach został utworzony w wyniku reformy z 1982 roku). Jeżeli wśród radnych nie ma jednolitości, nie może być osiągnięta „większość kwalifikowana”, tzn. kiedy połowa radnych reprezentująca 2/3 mieszkańców lub 2/3 radnych reprezentujących połowę mieszkańców nie wypowiada się pozytywnie, wówczas do wydania zarządzenia o połączeniu przez prefekta departamentu potrzebna jest zgoda rady generalnej (rady departamentu). Z kolei, gdy prefekt nie uzyska zgody rady generalnej, to projekt połączenia gmin może być zrealizowany jedynie w przypadku pozytywnej opinii wyrażonej w referendum lokalnym. Do rozpisania referendum dochodzi z inicja-

tywy radnych gmin lub przedstawiciela państwa w departamencie. O pozytywnym wyniku referendum przesądza większość głosów za połączeniem, przy frekwencji wynoszącej co najmniej 1/4 uprawnionych do głosowania. Do połączenia gmin nie może dojść, jeżeli 2/3 głosujących wypowiada się negatywnie. Przepisy dopuszczają łączenie gmin leżących w granicach różnych departamentów. Uwagę zwraca aktywny i formalnie decydujący udział w procedurze łączenia gmin prefekta, zatem organu państwowego sprawującego nadzór nad samorządem gminnym i departamentalnym.

Rola tego organu pozostaje w związku z faktem, iż proces łączenia gmin i tworzenie innych związków gmin jest od 1971 roku przedmiotem działalności planowej prowadzonej na szczeblu departamentalnym. Plany, o których mowa, sporządza prefekt i komisja złożona z przewodniczącego rady generalnej, czterech przedstawicieli rady generalnej oraz merów jako reprezentantów gmin danego departamentu.

Syndykaty gmin, które jak wiemy, mają status terytorialnych zakładów publicznych, mogą ze względu na zakres kooperacji przybierać postać syndykatów powoływanych do wykonywania jednego zadania, np. zaopatrywania w wodę zgrupowanych gmin lub syndykatów powoływanych do różnych zadań. Początkowo utworzenie syndykatów wymagało jednomyślności gmin. Od 1959 roku wymóg ten został zastąpiony metodą „większości kwalifikowanej”, ustalaną tak, jak w postępowaniu prowadzącym do połączenia gmin. Analogicznie jak w przypadku łączenia gmin, utworzenie syndykatu następuje zarządzeniem przedstawiciela państwa w departamencie. Syndykat może być utworzony na czas określony. Organem zarządzającym syndykatem jest komitet złożony z przedstawicieli rad gminnych. Na czele komitetu stoi wybrany przezeń przewodniczący, który wykonuje uchwały podjęte przez komitet. Uchwały komitetu poddane są nadzorowi prefekta, na zasadach analogicznych do nadzoru nad uchwałami rad gminnych. Budżet syndykatu uchwalony przez komitet jest zasilany przez wkłady wnoszone przez gminy oraz podatki płacone przez użytkowników przedsięwzięć, dla których utworzono syndykat. Dystrykty, w odróżnieniu od syndykatów, które grupują gminy wiejskie, są w myśl przepisów „terytorialnymi zakładami publicznymi grupującymi gminy tej samej aglomeracji”. Dystrykty, jak słusznie się twierdzi, zbliżają się w swej istocie do formuły syndykatów⁸. W szczególności podobny jest tryb ich tworzenia, struktura organów i budżetu. Różnice między nimi sprowadzają się do tego, że dystrykty mają powierzone zadania obowiązkowe w postaci służb zasobów mieszkalnych i ochrony przeciwpożarowej. Ustanowienie w 1959 roku podstaw prawnych dla dystryktów nie przyniosło w praktyce oczekiwanych rezultatów. W 1989 r. istniało jedynie 147 dystryktów, grupujących 1284 gminy, zamieszkałe przez niewiele ponad 5 milionów mieszkańców.

⁸ Ch. Debbasch, *Institutions et droit administratifs*, Paris 1985, s. 275.

W tym stanie rzeczy kontynuowano poszukiwania innych form współdziałania gmin na terenach zurbanizowanych. W 1966 roku zapoczątkowano tworzenie gmin miejskich. Jednostki te różnią się od poprzednich trybem tworzenia, zakresem kompetencji i zasadami finansowania. Podobnie jak dystrykt, gmina miejska nie jest wspólnotą lokalną a terytorialnym zakładem publicznym. W konsekwencji mamy tu również do czynienia z sytuacją (jak w przypadku syndykatów i dystryktów), w której struktura ta „nakłada się” niejako na istniejącą już strukturę wspólnot terytorialnych – gmin, które integruje.

Ustawa z 1966 roku utworzyła bezpośrednio cztery gminy miejskie w aglomeracjach: Bordeaux, Lille, Lyonu i Strasburga. Zainteresowane tą formą integracji gminy mogą podjąć inicjatywę powołania gminy miejskiej spełniając dwa warunki: gdy aglomeracja liczy nie mniej niż 50 tysięcy mieszkańców i 2/3 radnych reprezentujących co najmniej 3/4 ludności opowie się pozytywnie. Gdy zawodzi metoda „większości kwalifikowanej” i nie wszystkie gminy wypowiadają się za utworzeniem gminy miejskiej, wtedy jej powołanie następuje autorytarnie na podstawie dekretu Rady Stanu. W 1982 r. wprowadzono zakaz wycofania się gminy ze struktury gminy miejskiej. Natomiast prawo dopuszcza rozwiązanie gminy miejskiej – jeżeli większość 3/4 radnych reprezentujących 2/3 ludności wszystkich gmin w niej skupionych wyraża taką wolę. Zadania i kompetencje gmin miejskich są uregulowane w ten sposób, że przepisy wyróżniają zadania obowiązkowe i fakultatywne. Jednakże zakres kompetencji i zadań, które muszą przekazać gminy na rzecz gminy miejskiej jest bez porównania szerszy od tego, który dotyczy dystryktów. Jedynie nieliczne kompetencje pozostają w gestii gmin, ale i te mogą być przekazane gminie miejskiej. Gminą miejską zarządza rada, której organem wykonawczym jest jej przewodniczący. Radę tworzą członkowie delegowani przez poszczególne rady gminne na podstawie zawartego przez nie porozumienia. Brak takiego porozumienia skutkuje zastosowaniem przepisów ustawy, przyznających liczbę miejsc w radzie poszczególnym gminom proporcjonalnie do liczby mieszkańców poszczególnych gmin. Finansowanie wydatków gminy miejskiej odbywa się z budżetu, którego źródła dochodów są uchwalane przez radę gminy miejskiej, ale znaczną część budżetu tworzą subwencje państwa, które niekiedy uzależniają ich przyznanie od ustalonych przez siebie priorytetów rozwoju.

Stymulacja finansowa poprzez wyższe subwencje dla łączących się gmin, dystryktów, syndykatów i gmin miejskich jest instrumentem zastępowanym od 1970 roku umowami planowymi. Stronami umów planowych są – z jednej strony – państwo (lub region), zaś z drugiej – wspólnoty terytorialne (departamenty, gminy) lub terytorialne zakłady publiczne będące prawną formą związków gmin (syndykaty, dystrykty, gminy miejskie). Zawarcie umowy merytorycznej towarzyszy porozumienie o wysokości środków przyznanych przez państwo podmiotom wykonującym umowę. Umowy planowe konkretyzują jednocześnie wykonanie centralnego planu narodowego.

Opisane wyżej formy integracji gmin są wykorzystywane także w programie usprawniania zarządzania aglomeracjami. Jednakże okazało się, że zuniformizowane formuły jednostek terytorialnych oraz ich związki nie zawsze są adekwatne do oczekiwań łączonych z zarządzaniem największymi miastami Francji. W 1982 roku wprowadzono odrębny status dla Paryża, Marsylii i Lyonu, będących gminami, do których stosuje się przepisy dotyczące ogółu gmin tylko wtedy, gdy przepisy ustawy nie stanowią inaczej.

Zagadnienie kooperacji jednostek podstawowego podziału terytorialnego, w szczególności gmin, jest doniosłe we wszystkich systemach organizacji terytorialnej. Rozwiązanie tego problemu może następować różnorodnie. Najbardziej zdecydowanym zabiegiem jest reorganizacja szczebla podstawowego, polegająca na istotnym zmniejszeniu liczby gmin (Belgia, RFN, Wielka Brytania). Francja jest przykładem państwa, w którym rozdrobnienie gmin jest bezprecedensowe, a zarazem – państwa, które nie zdecydowało się na jednorazową i radykalną reformę. Przegląd strukturalnych form kooperacji gmin we Francji skłania do kilku refleksji. Analiza tych form w ujęciu chronologicznym wskazuje, że interwencja państwa stopniowo narastała. Kolejne regulacje prawne zwiększały udział organów państwa w powoływaniu związków gmin, bowiem następujące po sobie inicjatywy nie mogły zadowalać. Interwencja państwa polega głównie na wyposażeniu jego organu – przedstawiciela państwa w departamencie, czyli prefekta – w szerokie prerogatywy w tworzeniu związku, przede wszystkim gmin wiejskich. Na szczeblu departamentu opracowywany jest plan współdziałania gmin, a udział przedstawiciela państwa w departamencie w procedurze łączenia gmin czy tworzenia syndykatów i dystryktów, trudno przecenić.

Innym charakterystycznym instrumentem używanym przez państwo jest system subsydiów, preferujący gminy wchodzące w związki. Przykład Francji potwierdza trudności przekształceń struktur w aglomeracjach i wielkich miastach. W stosunku do nich państwo przyjmuje rozwiązania nie standardowe (przykład Paryża, Lyonu, Marsylii) i wprowadza je w pełni autorytarnie, kształtując swą wizję struktur samorządowych.